



Informacja o wynikach kontroli

PROWADZENIE GOSPODARKI ŁOWIECKIEJ

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza ustaleń kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	15
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	17
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	17
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli	19
3.2.1. Podział województw na obwody łowieckie i ich kategoryzacja	19
3.2.2. Korzystanie z obwodów łowieckich	25
3.2.2.1. Wydierżawianie obwodów łowieckich	25
3.2.2.2. Przekazanie w zarząd w celu prowadzenia OHZ (wyłączenie z wydierżawiania)	26
3.2.2.3. Naliczanie czynszu i ekwiwalentu	28
3.2.2.4. Terminowość wnoszenia opłat	33
3.2.2.5. Rozdysponowywanie czynszu i ekwiwalentu	34
3.2.3. Prawidłowości opracowania i realizacji rocznych planów łowieckich	36
3.2.3.1. Sporządzanie rocznych planów łowieckich	36
3.2.3.2. Realizacja planu w zakresie zagospodarowania obwodów łowieckich	39
3.2.3.3. Realizacja planów w zakresie pozyskania zwierzyny	40
3.2.3.4. Uprawnienia do wykonywania polowania	51
3.2.3.5. Kłusownictwo	55
3.2.4. Realizacja w OHZ ustawowo określonych celów i programów działania	56
3.2.5. Zabezpieczenie interesów obywateli i Skarbu Państwa od szkód wynikających z prowadzenia gospodarki łowieckiej	59
3.2.6. Efekty finansowe działalności łowieckiej	67
3.2.7. Funkcjonowanie Straży Łowieckiej	75
3.2.8. Nadzór nad prowadzeniem gospodarki łowieckiej	78
3.2.8.1. Nadzór Ministra Środowiska	78
3.2.8.1.1. Nad gospodarką łowiecką	78
3.2.8.1.2. Nad działalnością Polskiego Związku Łowieckiego	80
3.2.8.1.3. Nad realizacją zadań w OHZ	82
3.2.8.2. Nadzór dyrektora RDLP nad gospodarką łowiecką	83
3.2.8.3. Nadzór ZG PZŁ	83
3.2.8.4. Nadzór ZO PZŁ nad działalnością kół łowieckich	85
3.2.8.5. Nadzór marszałków nad prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie łowiectwa	86
4. INFORMACJE DODATKOWE	88
4.1. Przygotowanie kontroli	88
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	88
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	91
5. ZAŁĄCZNIKI	92

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

KŁ	koło łowieckie PZŁ
koło macierzyste	koło łowieckie mające siedzibę na terenie działania zarządu okręgowego PZŁ
koło niemacierzyste	koło łowieckie dzierżawiące obwód łowiecki na terenie działania zarządu okręgowego, ale z siedzibą na terenie innego okręgu
ŁOW-1	roczne sprawozdanie z działalności koła łowieckiego w roku gospodarczym
ŁOW-2	roczne sprawozdanie z działalności kół łowieckich w roku gospodarczym
MŚ	Ministerstwo Środowiska
OHZ	ośrodek hodowli zwierzyny
PGL LP	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
PSŁ	Państwowa Straż Łowiecka
PZŁ	Polski Związek Łowiecki
RDLP	regionalna dyrekcja lasów państwowych
rok gospodarczy	okres działalności dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich od 1 kwietnia danego roku do 31 marca roku następnego
RPŁ	roczny plan łowiecki
SP	Skarb Państwa
upł	ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2013 r., poz. 1226 z późn. zm.)
ZG PZŁ	Zarząd Główny Polskiego Związku Łowieckiego
ZO PZŁ	Zarząd Okręgowy Polskiego Związku Łowieckiego
obwód łowiecki	obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa (art. 23 ust. 1 upł)
obwód łowiecki leśny	obszar gruntów, w którym grunty leśne stanowią co najmniej 40% ogólnej powierzchni tego obszaru
obwód łowiecki polny	obszar gruntów, w którym grunty leśne stanowią mniej niż 40% ogólnej powierzchni tego obszaru

Przepisy ustawy – Prawo łowieckie były przedmiotem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, a kwestie związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej były w ostatnich latach tematem często pojawiającym się w mediach. W wyniku tego wyłoniła się konieczność dokonania zmian istniejących przepisów. W dyskusji nad ich treścią ścierają się różne, nierzadko sprzeczne poglądy. Odmiennie są interesy państwa, osób prawnych i prywatnych.

Pomimo toczących się sporów, model polskiego łowiectwa pozostaje niezmienny od lat. W ostatnim okresie, wzrost świadomości obywateli zaowocował pozwami do sądów powszechnych w sprawach respektowania praw właścicieli nieruchomości, wchodzących w skład obwodów łowieckich i przysługujących im odszkodowań z tytułu szkód wyrządzanych przez zwierzynę lub myśliwych wkraczających na teren prywatny. W mediach często krytykowana jest pierwszoplanowa (monopolistyczna) pozycja PZŁ w gospodarce łowieckiej, który nawet jeżeli nie realizuje bezpośrednio działań jest jednostką uzgadniającą lub opiniującą działania innych podmiotów, w tym również działania Ministra Środowiska, będącego naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa (art. 6 upł). Podnoszony jest również aspekt ekonomiczny polowania, w wyniku którego zwierzyna pozostająca w stanie wolnym jest własnością SP jako dobro ogólnonarodowe (art. 2 upł), przechodzi na własność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego (art. 15 upł), tj. w zdecydowanej większości na własność jednostek PZŁ. Koła łowieckie PZŁ dzierżawią ponad 93% obwodów łowieckich, a ZG i ZO PZŁ dodatkowo zarządzają częścią obwodów wyłączonych z wydzierżawiania.

Kontrola gospodarki łowieckiej, przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, miała na celu wskazanie problemów związanych z funkcjonowaniem tej działalności w praktyce oraz wsparcie dla kierunku zmian, których potrzebę uzasadniałyby wyniki kontroli.

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny funkcjonowania gospodarki łowieckiej oraz realizacji przez właściwe podmioty ich ustawowo określonych zadań.

Obszar objęty kontrolą

Obszary objęte kontrolą, służące realizacji ww. celu, dotyczyły:

1. Dokonywania podziału województw na obwody łowieckie i ich kategoryzacji.
2. Prawdłości wydzierżawiania i przekazywania w zarząd obwodów łowieckich, naliczania i rozdysponowywania czynszu (ekwiwalentu) za korzystanie z nich.
3. Prawdłości opracowania i realizacji rocznych planów łowieckich.
4. Realizacji przez OHZ ustawowo określonych celów funkcjonowania.
5. Stanu zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i obywateli w zakresie szkód wynikających z prowadzenia gospodarki łowieckiej.
6. Efektów finansowych prowadzenia gospodarki łowieckiej.
7. Funkcjonowania Straży Łowieckiej.
8. Funkcjonowania nadzoru nad działalnością łowiecką.

Kontrolowane podmioty

Kontrolę przeprowadzono w 27 jednostkach: Zarządzie Głównym Polskiego Związku Łowieckiego, 3 zarządach okręgowych Polskiego Związku Łowieckiego, 8 kołach łowieckich, 3 regionalnych dyrekcjach lasów państwowych, 6 nadleśnictwach, 3 urzędach marszałkowskich oraz 3 starostwach powiatowych.

Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera Załącznik 5.1.

Ponadto, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK, zasięgnięte zostały informacje u Ministra Środowiska i wojewodów.

Kontrolą objęto działania podejmowane w okresie od 1 kwietnia 2012 r. do 31 marca 2014 r. (dwa lata gospodarcze – sezony 2012/2013 i 2013/2014).

Badania kontrolne

Badania kontrolne prowadzono od 10 października 2014 r. do 25 lutego 2015 r., na podstawie art. 2 ust. 1, w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK¹, pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, na podstawie art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK w urzędach marszałkowskich i starostwach powiatowych i na podstawie art. 2 ust. 3, w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, pod względem legalności, gospodarności, w jednostkach PZŁ (ZG PZŁ, ZO PZŁ, KŁ).

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności²

Przeprowadzona kontrola funkcjonowania gospodarki łowieckiej oraz realizacji przez właściwe podmioty ich ustawowo określonych zadań ujawniła szereg istotnych nieprawidłowości na wszystkich, objętych kontrolą, etapach gospodarki łowieckiej, zarówno w zakresie jej organizacji jak i realizacji. Nieprawidłowości odnotowano w każdym z kontrolowanych kół łowieckich.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: naliczania i rozdysponowywania czynszu dzierżawnego oraz ekwiwalentu czynszu, sporządzania rocznych planów łowieckich (RPŁ), weryfikacji uprawnień do polowania i dokumentowania wykonywania polowania, braku określenia szczegółowych celów działania ośrodków hodowli zwierzyny (OHZ), nieterminowej wypłaty odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzynę, nienaliczania odsetek od nieterminowo dokonywanych płatności, nierównej pozycji właścicieli gruntów rolnych i leśnych, lasów państwowych i prywatnych, niewystarczającego i nieskutecznego nadzoru nad realizacją zadań w poszczególnych obszarach gospodarki łowieckiej, zwłaszcza nad biurami polowań. Szczególnie niepokojące są stwierdzone nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania wykonywania polowania, a zaskakujący fakt braku rentowności gospodarki łowieckiej w niektórych jednostkach, przy nieznacznym koszcie dzierżawy i nikłym udziale w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną. Łowiectwo, w myśl ustawy – Prawo łowieckie, oznacza ochronę zwierząt łownych i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej, a naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska. Gospodarka łowiecka w Polsce funkcjonuje w ramach wyznaczonych obwodów łowieckich, gdzie jest prowadzona z mocy ustawy – Prawo łowieckie, przez ich dzierżawców (koła łowieckie Polskiego Związku Łowieckiego). Z wyjątkiem części obwodów wyłączonych z wydzierżawiania (7% obwodów łowieckich), gospodarkę łowiecką prowadzi Polski Związek Łowiecki, aczkolwiek w działania administracyjne zaangażowanych jest wiele innych podmiotów (samorząd powiatowy i województwa, regionalna dyrekcja lasów państwowych, Minister Środowiska).

Rezultaty kontroli pokazują dobitnie, iż przyjęty przez ustawę – Prawo łowieckie system funkcjonowania gospodarki łowieckiej, w tym ustawowe przekazanie prowadzenia gospodarki łowieckiej do dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich jest niewłaściwe i skutkuje bardzo dużą liczbą stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości. Przyjęty ustawą – Prawo łowieckie, niewłaściwym zdaniem NIK, model decentralizacji nie przewiduje żadnych kompetencji dla ministra w obszarze nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań przez Polski Związek Łowiecki. W obowiązującym stanie prawnym minister nie ma rzeczywistych narzędzi do sprawowania nadzoru, w tym do przeprowadzenia kontroli działalności podmiotów prowadzących gospodarkę łowiecką. Nadzór ministra ograniczony został do działań określonych ustawą – Prawo o stowarzyszeniach i sprowadzał się jedynie do udziału w postępowaniach skargowych, wnioski o przekazanie informacji,

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

uczestnictwo w spotkaniach roboczych dotyczących gospodarki łowieckiej i regulacji prawnych. Należy podkreślić, że działania nadzorcze ministra prowadzone w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy nie mają charakteru czynności z zakresu administracji publicznej. Istnieje zatem rozbieżność pomiędzy charakterem zadań wykonywanych przez Polski Związek Łowiecki (zadania z zakresu administracji publicznej) a charakterem nadzoru sprawowanym przez Ministra Środowiska.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. W wyniku kontroli ujawniono szereg nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania wykonywania polowania.
 - ♦ w 2 z 6 nadleśnictw oraz we wszystkich 8 kontrolowanych kołach łowieckich, wbrew § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska³ nie zostały zwrócone niektóre z upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego; poprawnie wypełnione i zwrócone upoważnienia stanowią podstawę bieżącej analizy pozyskania zwierzyny w obwodzie;
 - ♦ odnotowano przypadki niewłaściwego wypełniania upoważnień i rozszerzenia zakresu już wydanych o dodatkowe gatunki i większą ilość zwierzyny, czego nie przewidywały przepisy ww. rozporządzenia;
 - ♦ w związku z ograniczeniem wynikającym z § 22 ust. 3 ww. rozporządzenia, dopuszczającym tylko jednokrotne przedłużenie upoważnienia, w niektórych kołach łowieckich wydawano upoważnienie do wykonywania polowania indywidualnego z pierwszym terminem ważności do 31 grudnia danego roku, a następnie przedłużano je do 31 marca kolejnego roku. Tym samym jedno upoważnienie obejmowało cały sezon łowiecki;
 - ♦ w upoważnieniach wykazywano zwierzynę upolowaną w innych obwodach;
 - ♦ w książkach ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu nie wpisywano wymaganych danych m. in. numeru upoważnienia;
 - ♦ wystąpiły omyłki w sprawozdaniach z polowań zbiorowych lub nie zamieszczano w nich wszystkich wymaganych danych;
 - ♦ wystąpiły rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi pozyskania zwierzyny zawartymi w *Książkach obwodu*, a danymi wynikającymi z upoważnień;
 - ♦ ujawniono przypadki dokonywania odstrzału zwierzyny na podstawie upoważnień wystawionych na inne osoby (str. 53–55).
2. W kontrolowanych nadleśnictwach i kołach łowieckich brak było dokumentów potwierdzających dokonywanie weryfikacji uprawnień myśliwych do polowania, w tym pozwolenia na broń. Według składanych wyjaśnień w odniesieniu do myśliwych krajowych weryfikacji dokonywano przed wydaniem upoważnienia. W odniesieniu do myśliwych zagranicznych dzierżawcy i zarządcy obwodów w większości stali na stanowisku, że weryfikacji takiej dokonuje biuro polowań, w którym cudzoziemiec polowanie wykupił. Ustawa nie nakładała na nie jednak takiego obowiązku. Teoretycznie możliwa była sytuacja polowania przez myśliwego przy użyciu innej broni niż ta na jaką posiadał zezwolenie.

³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz.U. Nr 61, poz. 548 ze zm.).

Biorąc pod uwagę przepis karny (art. 52 pkt 5 *upł*) penalizujący zezwolenie przez sprawującego zarząd z ramienia dzierżawcy, a w obwodach wyłączonych z wydzierżawiania, z ramienia zarządcy, na polowanie osobie nieuprawnionej, obowiązek sprawdzenia wszelkich dokumentów wydaje się oczywisty, a działania w tym zakresie powinny być udokumentowane (str. 51–52).

3. Prawidłowość działalności biur polowań nie była przez żaden organ kontrolowana. Działania marszałków województw w zakresie nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, polegającą na świadczeniu usług turystycznych związanych z organizacją polowań, ograniczały się do przyjmowania i ewentualnie monitorowania składania dokumentów potwierdzających zawarcie umów ubezpieczenia tej działalności lub potwierdzenia blokady środków finansowych na rachunku bankowym, zgodnie z wymogiem art. 18 ust. 1 *upł*.

Marszałkowie nie mieli pełnych danych o spełnianiu przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie łowiectwa wszystkich warunków określonych art. 18 ust. 1 *upł*. Nie korzystali oni z uprawnień jakie daje art. 70 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, nie przeprowadzali kontroli i nie podejmowali innych działań mających na celu sprawdzenie spełniania ustawowych wymogów dla prowadzenia omawianej działalności. Martwy pozostawał przepis art. 22a *upł* umożliwiający marszałkowi wezwanie podmiotu do usunięcia naruszeń lub wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w art. 18 ust. 1 *upł*, w związku z niespełnianiem wymagań (str. 86-87).

4. W zakresie pozyskania zwierzyny stwierdzono m.in., że:

- ♦ w OHZ znajdujących się na terenie działania kontrolowanych RDLP wykonano plany pozyskania jeleni, danieli i saren. Plan pozyskania dzików nie został wykonany w RDLP Katowice (w dwóch sezonach odpowiednio 87,5% i 88,2%) oraz w RDLP Olsztyn (sezon 2013/2014 – 80,7%);
- ♦ w OHZ zarządzanych przez ZG PZŁ plany pozyskania zwierzyny grubej często nie były wykonywane i w obu sezonach ich realizacja średnio dla wszystkich obwodów wynosiła poniżej 90%. W przypadku jeleni wynosiła 89,4% i 87,5%, danieli 78,7% i 80,3%, saren 87,5% i 82,7%, dzików 77,1% i 83,7%. W każdym z sezonów występowały też sytuacje wykonania planu na poziomie niższym od 50%;
- ♦ w obwodach z terenu wszystkich kontrolowanych ZO PZŁ (średnio dla obwodów na terenie okręgu) w pełni plan pozyskania zrealizowano w przypadku saren. W przypadku pozostałych gatunków stwierdzono niepełną realizację. Pozyskanie jeleni było poniżej dopuszczalnego poziomu na terenie ZO PZŁ w Opolu, w jednym z sezonów, danieli – w obu sezonach na terenie ZO PZŁ w Opolu i sezonie 2012/2013 na terenie ZO PZŁ Zielona Góra. Pozyskania dzików w sezonie 2012/2013 nie wykonano na terenie działania wszystkich kontrolowanych ZO PZŁ w sezonie 2013/2014 na terenie dwóch ZO PZŁ (72,1% w Olsztynie i 84,4% w Opolu);
- ♦ z reguły nie realizowano planu pozyskania zwierzyny drobnej. W przypadku lisów, tylko w dwóch z sześciu kontrolowanych nadleśnictw plan został zrealizowany. Średnio na terenie kontrolowanych RDLP pozyskanie lisów wyniosło 55%. W OHZ ZG PZŁ plan pozyskania lisów wykonano średnio w 67%. W sezonie 2012/2013 w 10 z 29 obwodów wchodzących w skład OHZ, a w sezonie 2013/2014 w 7 z 35 pozyskanie było poniżej 50%. Zaznaczyć należy, że w części obwodów o tak niskim pozyskaniu tego gatunku realizowano programy ochrony zwierzyny drobnej (kuropatwy, zająca), w przypadku których osiągnięcie efektu w postaci rozwoju populacji ochraniających gatunków warunkowane jest eliminacją drapieżników – głównie lisów. Koła łowieckie w badanym okresie zrealizowały plan pozyskania lisów na poziomie od 19% do 72%.

Nie było przypadków przekroczenia planu pozyskania zwierzyny (str. 41–51).

5. Stwierdzono, że w niektórych jednostkach prowadzących gospodarkę łowiecką nie były realizowane określone RPŁ działania dotyczące zagospodarowania obwodów. Np. w OHZ ZG PZŁ w sezonie 2012/2013 tylko w 12 z 29, a w roku 2013/2014 w 18 z 35 obwodów w pełni zrealizowano założenia planów. W niektórych obwodach wykonywano jednak więcej innych urządzeń niż zaplanowano i podejmowano dodatkowe, nieujmowane w planie, działania dla poprawy warunków bytowania zwierzyny. We wszystkich kontrolowanych jednostkach utrzymywano poletka łowieckie, pasy zaporowe oraz dokarmiano zwierzynę (str. 39–40).

6. Wątpliwości budzi brak rentowności gospodarki łowieckiej w niektórych jednostkach. W ciągu roku gospodarczego przychody ze sprzedaży tusz i polowań z jednego obwodu wyniosły średnio⁴: 290.949 zł w OHZ LP kontrolowanych nadleśnictw; 235.751 zł we wszystkich OHZ LP na terenie kontrolowanych RDLP; 304.126 zł w OHZ ZG PZŁ i 67.751 zł w obwodach dzierżawionych przez kontrolowane koła łowieckie. Znacznie wyższe przychody w OHZ wynikają m.in. z istotnie wyższego pozyskiwania cennej zwierzyny grubej w takich obwodach, a tym samym wyższych przychodów z trofeów oraz w pewnym stopniu ze stosowania różnych cenników, które były sprawą indywidualną zarządców.

Pomimo uzyskiwania znacznych przychodów, 3 spośród 8 kontrolowanych kół łowieckich oraz 7 z 17 OHZ ZG PZŁ wykazywało przynajmniej w jednym z badanych sezonów łowieckich ujemny wynik finansowy z prowadzonej działalności. Dodatni wynik finansowy wykazywały OHZ LP, w tym wypadku NIK zwróciła jednak uwagę, iż niektóre koszty (np. wynagrodzenie strażników, środki transportu) nie były ewidencjonowane w kosztach OHZ (zgodnie z przyjętą w PGL LP polityką rachunkowości).

Stwierdzono też przypadki nieprawidłowego ewidencjonowania przychodów lub kosztów.

Zdaniem NIK należałoby podjąć działania, aby uczynić gospodarkę łowiecką rentowną, ale wcześniej należałoby opracować system właściwej ewidencji wszystkich przychodów i kosztów oraz sposób dokonywania analizy ekonomicznej (str. 67–75).

7. Większość (70 z 84) obwodów wchodzących w skład analizowanych ośrodków hodowli zwierzyny (OHZ) zostało bezterminowo wyłączonych z wydzierżawienia pismami, wydanymi na podstawie przepisów obowiązujących w połowie ubiegłego stulecia⁵, w konsekwencji nie miały indywidualnie określonych celów i programów działania. Uniemożliwia to weryfikację czy wyłączenie obwodów z wydzierżawiania jest zasadne i korzystne z punktu widzenia gospodarki łowieckiej. W świetle obowiązujących przepisów Minister Środowiska nie miał uprawnień do wydania nowych decyzji określających cele funkcjonowania danego OHZ bez wniosku zainteresowanego (§ 1 ust. 2 rozporządzenia z dnia 10 grudnia 2002 r.⁶). Zarządzający obwodami OHZ nie byli zainteresowani wnioskowaniem o nowe decyzje, wymagałoby to bowiem opracowania programów działania oraz określenia i realizacji konkretnych celów.

W wyniku kontroli stwierdzono też przypadek nielegalnego funkcjonowania (bez decyzji Ministra Środowiska o przekazaniu obwodu łowieckiego w zarząd) jednego z OHZ ZG PZŁ, w okresie od 1 kwietnia 2012 r. do 15 kwietnia 2013 r.

⁴ Wyliczono na podstawie obu badanych sezonów.

⁵ Pisma Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 1994 r., wydane na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 17 marca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim, uchylonej z dniem 17 lutego 1996 r.

⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad przekazywania w zarząd obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania. (Dz. U. Nr 219, poz. 1842).

Należy zwrócić też uwagę, że zarówno pisma z 1994 r. jak i zdecydowana większość późniejszych decyzji Ministra Środowiska wyłączały obwody z wydzierżawiania bezterminowo czym Minister pozbawiał się możliwości okresowej kontroli działalności OHZ na podstawie złożonych sprawozdań. W ocenie NIK, wyłączenie z wydzierżawiania, podobnie jak wydzierżawianie, winno odbywać się na czas określony, zgodnie z art. 28 ust. 2 *upł* nie krótszy niż 10 lat i powinno być przedłużane po stwierdzeniu, na podstawie złożonego sprawozdania z dotychczasowej działalności (§ 2 pkt 3 ww. rozporządzenia), że były realizowane dotychczas ustalone decyzją cele i programy, po przedłożeniu programu na kolejny okres (str. 26–28).

8. Analiza działań podejmowanych w kontrolowanych OHZ, w odniesieniu do celów wymienionych w art. 28 ust. 2 *upł*, wykazała, że realizowano najczęściej 2 lub 3 z 6 celów wymienionych w ustawie. Nieliczne OHZ realizowały wszystkie cele, ale były też takie gdzie realizowano wyłącznie jeden cel, dotyczący prowadzenia wzorcowego zagospodarowania łowisk i wdrażania nowych osiągnięć z zakresu łowiectwa.

Należy zauważyć, że zarządcy obwodów byli w sytuacji uprzywilejowanej w stosunku do dzierżawców. Nie można ich bowiem było obciążyć kosztami ochrony lasu przed zwierzyną w sytuacji nierealizowania rocznego planu łowieckiego, a ekwiwalent czynszu nie był często zależny od kategorii obwodu, co mogło przynosić zarządom dodatkowe korzyści finansowe. Uprzywilejowanie takie powinno więc łączyć się z realizacją szczególnych działań.

W badanym okresie z ramienia Ministra Środowiska nie były prowadzone kontrole prawidłowości realizacji decyzji o wyłączeniu obwodów łowieckich z wydzierżawiania i przekazania ich w zarząd na ośrodki hodowli zwierzyny (str. 56–58, 82).

9. Szkody w uprawach rolnych odnotowywano co roku na powierzchni stanowiącej od 0,05% do 0,81% powierzchni obwodów łowieckich dzierżawionych lub zarządzanych przez kontrolowane jednostki. Zgodnie z obowiązującymi przepisami oględzin i szacowania szkód, a także ustalania wysokości odszkodowania dokonywali przedstawiciele zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego (art. 46 ust. 2 *upł*), tzn. przedstawiciele jednostki zobowiązanej do wypłaty odszkodowania, czy też przedstawiciele podmiotów właściwych do wypłaty odszkodowań z budżetu państwa (art. 50 ust. 5 *upł*). Sporadycznie korzystano z możliwości jakie dawał art. 46 ust. 2 *upł*, tj. zapewnienia udziału w szacowaniu szkód przedstawiciela izby rolniczej, ze względu na wpływ takiej procedury na czas trwania postępowania. **Zdaniem NIK, dla zachowania zasady bezstronności, szacowanie szkody dokonywane powinno być każdorazowo z udziałem osoby bezstronnej, niezainteresowanej wysokością odszkodowania** (str. 62–63).

10. Odszkodowania, za szkody w uprawach i płodach rolnych spowodowanych przez zwierzynę łowną, wypłacane były często z opóźnieniem w stosunku do 30-dniowego terminu, określonego § 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r.⁷ Przypadki opóźnień od kilku dni do kilku miesięcy stwierdzono w 6 z 8 kontrolowanych kół łowieckich oraz w 3 na 17 badanych postępowaniach w OHZ ZG PZŁ, gdzie opóźnienie wynosiło od 21 do 285 dni. Nieterminowo wypłacane były też odszkodowania przez zarządy województw, które pokrywane są ze środków Skarbu Państwa.

Żaden z kontrolowanych podmiotów nie wypłacał poszkodowanym odsetek z tytułu opóźnienia wypłaty odszkodowania (str. 62–64).

⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych (Dz.U. Nr 45, poz. 272).

11. W kontrolowanym okresie kosztami partycypacji w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną obciążyć można było jedynie dzierżawców obwodów łowieckich, zarządcy zaś byli wyłączeni z tej regulacji. **W ocenie NIK zarządcy i dzierżawcy obwodów winni być jednakowo traktowani, a kwoty partycypacji w kosztach ochrony lasu w realnym stopniu powinny rekompensować część wydatków na ten cel** (str. 66).
12. Prywatni właściciele lasu nie mieli podstaw do uzyskania rekompensat w związku z objęciem ich własności obwodem łowieckim, np. w celu zabezpieczenia lasu przed zwierzyną. Nie otrzymują oni części czynszu dzierżawnego (w podstawowej czy zwiększonej wysokości) jak jest to w przypadku nadleśnictw, a obowiązujące przepisy uniemożliwiają uzyskanie odszkodowania od dzierżawców czy zarządców tych obwodów za szkody w uprawach leśnych. Przepis art. 46 ust. 1 pkt 1 *upł* zobowiązuje bowiem jedynie do wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych. Właściciele lasów prywatnych nie są więc traktowani na równi z właścicielami gruntów rolnych oraz zarządcami lasów państwowych (str. 67).
13. Przepisy prawa nie określały zakresu informacji jakie powinna zawierać uchwała sejmiku województwa w sprawie podziału terytorium województwa na obwody łowieckie, co skutkowało tym, że większość uchwał nie zawierała tzw. *Rejestru powierzchniowego obwodów łowieckich*, w którym zamieszczane są szczegółowe informacje dotyczące obwodów, m.in. o powierzchni gruntów leśnych, z podziałem na grunty SP będące w zarządzie LP i pozostałe, o gminach położonych na terenie obwodu, właściwych dla obwodu RDLP i ZO PZŁ. Choć w kontrolowanych województwach dane z rejestru były przekazywane starostom wydzierżawiającym obwody w celu naliczania i rozdysponowywania czynszu, nie były to jednak informacje ogólnodostępne dla innych zainteresowanych (posiadaczy gruntów położonych na terenie wyznaczonych obwodów, dzierżawców czy władz gmin z terenu obwodu). Brak łatwo dostępnych danych z rejestru powierzchniowego podawano jako jedną z przyczyn złego naliczenia czynszu lub jego rozdysponowania przez nadleśniczych.
Zdaniem NIK, uchwały w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie powinny zawierać szczegółowe dane o tych obwodach (str. 21).
14. Kategoryzacji obwodów dokonywały zespoły powoływane (w zależności od charakteru obwodu) przez właściwy zarząd województwa, w przypadku obwodów polnych, lub dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, w przypadku obwodów leśnych. Kontrola wykazała, że istniejąca dychotomia skutkowała zaniechaniem kategoryzacji niektórych obwodów w związku ze zmianami podziału województwa. Ujawniono przypadki działania zespołu niezgodnie z trybem określonym w uchwale o jego powołaniu. Wątpliwości NIK budziły też przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2002 r.⁸ w zakresie terminu dokonywania kategoryzacji i składu zespołu kategoryzującego, w tym udziału w nim przedstawiciela dzierżawcy bezpośrednio zainteresowanego nadaniem jak najniższej kategorii obwodu ze względu na jej wpływ na wymiar czynszu.
Zdaniem NIK, kategoryzacji wszystkich obwodów łowieckich z terenu województwa powinien dokonywać jeden niezależny zespół bezstronnych ekspertów, powoływany przez organ dokonujący podziału województwa na obwody i każdorazowo po zmianie granic obwodów (str. 21–24).

⁸ Rozporządzenie 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 zwierzyną. (Dz.U. Nr 210, poz. 1791 ze zm.).

15. Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 28 ust 1 *upł*) obwody łowieckie polne wydzierżawiane były kołom łowieckim PZŁ przez starostów, obwody leśne przez dyrektorów RDLP. W wyniku kontroli ujawniono przypadki: wydzierżawiania obwodu niezgodnie z jego kategorią i nieaneksowania umów dzierżawy, pomimo zmiany powierzchni obwodu (str. 25–26).
16. Wydierżawiający obwody stali wobec problemu zastosowania prawidłowej podstawy naliczania czynszu. Sformułowanie „równowartość pieniężna żyta, ogłaszana dla podatku rolnego”, użyte w § 4 ww. rozporządzenia było nieprecyzyjne, gdyż wartość taka nie jest ogłaszana. Wyjaśnienia Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska⁹, że należy przyjąć równowartość pieniężną żyta ogłaszaną przez radę gminy dla podatku rolnego, zostały przesłane wydierżawiającym dopiero w 2013 r. W kontrolowanych sezonach nie uwzględniano więc, przy naliczaniu wysokości czynszu dzierżawnego, stawek cen skupu żyta ustalanych przez rady gmin. Niektóre jednostki podjęły działania w celu naliczania czynszu, w myśl uzyskanych wskazówek, na sezon 2014/2015, co jednak napotykało trudności ze względów organizacyjnych oraz braku stosownych danych o powierzchni obwodu w poszczególnych gminach i spowodowało, że w 2014 r. czynsz naliczany był w niejednolity sposób.
- W ocenie NIK, uwzględnianie przy obliczaniu czynszu równowartości pieniężnej żyta ogłaszanej przez rady gmin dla podatku rolnego, było skomplikowane, a czasami niemożliwe ze względu na brak stosownych danych. Stosowanie jednolitej w skali kraju wielkości średniej ceny skupu żyta ogłaszanej w komunikacie Prezesa GUS ma uzasadnienie pragmatyczne** (str. 29–31).
17. Niezgodnie z przepisem art. 31 *upł*, naliczaniem i rozdysponowywaniem czynszu/ekwiwalentu za obwody łowieckie wydierżawione przez dyrektora RDLP zajmowali się nadleśniczowie. Powodowało to, że sami sobie wyliczali należną im część czynszu za dzierżawione przez dyrektora RDLP obwody i sami sobie naliczali kwotę ekwiwalentu czynszu za zarządzane przez siebie obwody. Wobec braku skutecznego nadzoru w tym zakresie, dyrektorzy RDLP nie mieli bieżących danych o prawidłowości naliczenia czynszu i dokonywanych rozliczeniach z tytułu wydierżawianych przez nich obwodów łowieckich, w tym ewentualnym ustalaniu partycypacji dzierżawców w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną, na podstawie art. 30 ust. 1 *upł*. O istniejących nieprawidłowościach dyrektorzy dowiedzieli się w wyniku kontroli NIK. Stwierdzono m.in., że: nadleśniczowie często nie dochowywali umownego terminu zawiadomienia dzierżawcy o wysokości czynszu; czynsz bywał nieprawidłowo naliczany na skutek przyjęcia błędnej powierzchni obwodu, czy doliczenia wartości podatku VAT; wystąpiły przypadki zaniechania naliczenia czynszu. W niejednolity sposób dokonywano wyliczenia ekwiwalentu czynszu za obwody zarządzane (nawet w obrębie jednej RDLP). Przepisy nie precyzowały bowiem tej kwestii. Nadleśniczowie często nieprawidłowo rozdysponowywali do gmin część otrzymywanego od dzierżawców czynszu. Przekazywane kwoty bywały zaniżane lub zawyżane w związku z niewłaściwym rozliczeniem podatku VAT. Ujawniono przypadki wypłat ekwiwalentu gminom i nadleśnictwom w kwotach nieproporcjonalnych do udziału powierzchni Lasów Państwowych w powierzchni ogólnej obwodów, co było skutkiem braku aktualnych danych o obwodach.
- Przepisy nie określały terminu w jakim pobrany czynsz powinien być rozdysponowany pomiędzy właściwe nadleśnictwa i gminy. W skrajnym przypadku czynsz przekazano po 2,5 roku, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Stwierdzono też przypadki przekazywania gminom należnej części czynszów przed otrzymaniem środków od dzierżawców. Zdaniem NIK środki pieniężne powinny być przekazywane bez zbędnej zwłoki (str. 25, 30–32, 35).

⁹ Pismo DP-024-27/20611/13/CCh.

18. Koła łowieckie PZŁ często z opóźnieniem dokonywały wpłat należności z tytułu dzierżawy obwodów łowieckich. Nadleśniczowie z reguły nie monitorowali o zapłatę i nie naliczali odsetek za zwłokę. Za niektóre obwody, pozostające w zarządzie ZG PZŁ, ekwiwalent czynszu wcale nie był opłacany (str. 33–34).
19. Brak było jednolitego systemu sprawozdawczości dla obwodów wydzierżawianych i zarządzanych. Dla obwodów w zarządzie PGL LP sporządzano sprawozdania według wewnętrznych ustaleń. ZG PZŁ wprowadził wzór sprawozdania z działalności łowieckiej do obligatoryjnego stosowania przez koła łowieckie i zbiorczo przez ZO PZŁ¹⁰, nie stosowano jednak tych sprawozdań w odniesieniu do zarządzanych przez siebie obwodów wchodzących w skład OHZ. Podstawę prowadzenia gospodarki łowieckiej na terenie wszystkich obwodów stanowiły roczne plany łowieckie (RPŁ) dostarczające informacji o stanie zwierzyny, działaniach planowanych i podjętych w poprzednim sezonie. Wobec faktu, że rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich planów hodowlanych¹¹ nie ustaliło wzoru RPŁ, poszczególne jednostki sporządzały je w różnej formie, co utrudniało zbiorczą analizę planowania i realizacji zadań w poszczególnych obwodach. W dniu 25 stycznia 2013 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Przewodniczącym ZG PZŁ a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych w sprawie wprowadzenia do stosowania jednolitego wzoru rocznego planu łowieckiego. Zastrzeżenia NIK budziły dane prezentowane w RPŁ. Stwierdzono, że w 1 z 6 kontrolowanych nadleśnictw, w 5 na 8 kontrolowanych kół łowieckich i niektórych OHZ ZG PZŁ, druki RPŁ wypełniane były niezgodnie z instrukcją szczególnie w zakresie planowania i wykonania zagospodarowania obwodów. Ponadto, **analiza porównawcza danych wykazanych w RPŁ w zakresie pozyskania zwierzyny z dokumentacją źródłową (rejestry wydanych upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego, książki ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym i protokoły z polowań zbiorowych) ujawniła występowanie rozbieżności. NIK zwróciła uwagę, że błędne lub niepełne dane w jednostkowych RPŁ rzutują na wiarygodność danych zwartych w zbiorczych opracowaniach. Zdaniem NIK wzór RPŁ powinien mieć prawne umocowanie i jego właściwe sporządzanie winno być egzekwowane** (str. 36–39).
20. Pomimo obowiązku określonego art. 36 ust 1 i 1a *upł*, na koniec 2014 r., w 5 województwach nie funkcjonowała Państwowa Straż Łowiecka (*lubuskim, małopolskim, mazowieckim, opolskim i warmińsko-mazurskim*), co wyjaśniano brakiem środków finansowych. Należy tu zwrócić uwagę, że do ujawniania i ścigania przypadków naruszenia niektórych przepisów *upł*, uprawnione są również inne rodzaje straży, takie jak: straż rybacka¹², straż leśna¹³ oraz mający jej uprawnienia nadleśniczy, zastępca nadleśniczego, inżynier nadzoru, leśniczy i podleśniczy¹⁴, a dodatkowo na terenach parków narodowych i otuliny straży parku narodowego¹⁵. Z punktu widzenia wojewodów odpowiedzialnych za powołanie straży rybackiej i łowieckiej uzasadnione jest, zdaniem NIK, ze względów ekonomicznych jak i merytorycznych wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych

¹⁰ ŁOW-1 i ŁOW-2.

¹¹ Dz.U. Nr 221, poz. 1646 ze zm.

¹² Art. 23a ust 6 ustawy 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 ze zm.)

¹³ Art. 47 ust. 8 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2014 r., poz. 1153)

¹⁴ Art. 48 ustawy o lasach.

¹⁵ Art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.).

zapewniających komplementarną współpracę obu straży. Z danych BIP urzędów wojewódzkich wynika, że straż rybacka funkcjonuje we wszystkich 16 województwach.

We wszystkich kontrolowanych kołach łowieckich oraz OHZ zatrudnieni lub powołani byli, zgodnie z art. 36 ust. 2 *upł* strażnicy łowieccy. Dwa koła łowieckie zatrudniły jednak jako strażników osoby, które nie ukończyły szkolenia wymaganego art. 38 ust. 1 pkt 8 *upł* (str. 75–78).

- 21.** Wewnętrzny system nadzoru i kontroli w PZŁ, wobec odnotowanych nieprawidłowości uznać należy za niewystarczający. Nieprawidłowości odnotowano w każdym z kontrolowanych kół łowieckich (str. 83–86, Załącznik 5.1).

Dobre praktyki

Przepisy prawa nie zobowiązywały do wykonywania zabiegów przeciwdziałających wystąpieniu szkód, poza koniecznością dokarmiania zwierzyny w okresach występowania niedostatku żeru naturalnego oraz wówczas, gdy w sposób istotny może to wpłynąć na zmniejszenie szkód (art. 13 *upł*). Dzierżawcy i zarządcy obwodów podejmowali jednak w różnym zakresie takie działania, m.in.: instalowano urządzenia chroniące uprawy (tzw. pastuchy elektryczne) lub dokonywano ich zakupu i przekazywano rolnikom do stosowania, prowadzono dyżury na terenie zagrożonych upraw (kukurydza) w okresie pierwszego tygodnia po siewie; w okresie największego zagrożenia upraw wykonywanie polowania (szczególnie na dziki) ograniczano wyłącznie do obszarów narażonych na szkody (grunty rolne) poprzez zamieszczenie stosownych adnotacji na drukach upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego (str. 59–60).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Dla szerszych i merytorycznych rozważań na temat różnych aspektów gospodarki łowieckiej niezbędna jest analiza funkcjonowania istniejących przepisów oraz realizacji przez właściwe podmioty ich ustawowo określonych zadań. W tym właśnie celu podjęta została omawiana kontrola. Jej wyniki pozwoliły na ujawnienie istniejących problemów.

Regulacje prawne okazały się w pewnych obszarach niespójne lub niewystarczające. Nieprawidłowości wystąpiły na wszystkich poziomach gospodarki łowieckiej, przedstawionych w niniejszej Informacji. Szczególnie niepokojące były nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania wykonywania polowania, a poważne wątpliwości budził brak rentowności gospodarki łowieckiej w niektórych jednostkach, przy nieznaczących kosztach dzierżawy i nikłym udziale w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną.

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę wprowadzenia szeregu zmian w ustawie – Prawo łowieckie, w tym:

- 1) określenia obligatoryjnych elementów jakie powinna zawierać uchwała w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie, z uwzględnieniem danych niezbędnych dla właściwego rozdysponowywania czynszu, takich jak: powierzchnia gruntów leśnych SP i pozostałych właścicieli, powierzchnia ww. na terenie poszczególnych gmin objętych obwodem, nadleśnictwach położonych na terenie obwodu;
- 2) wprowadzenia obowiązku dokonywania kategoryzacji wszystkich obwodów łowieckich z terenu województwa przez jeden niezależny zespół bezstronnych ekspertów, powoływany przez organ dokonujący podziału województwa;

- 3) precyzyjnego określenia jednolitej dla wszystkich obwodów łowieckich podstawy wyliczenia czynszu dzierżawnego;
- 4) sprecyzowania zasad ustalania ekwiwalentu czynszu dla obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania, w tym wpływu kategorii obwodów;
- 5) określenia terminu w jakim pobrany czynsz powinien być rozdysponowany pomiędzy właściwe podmioty;
- 6) wprowadzenia obowiązku określenia przez Ministra Środowiska wzoru RPŁ;
- 7) zwiększenia zakresu partycypacji dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną;
- 8) wprowadzenia przepisów umożliwiających uzyskanie rekompensaty/odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzynę w lasach prywatnych;
- 9) wprowadzenia obowiązku składania Ministrowi Środowiska przez ZG PZŁ okresowych sprawozdań z realizacji zadań określonych *upł*;
- 10) wprowadzenia przepisów umożliwiających Ministrowi Środowiska kontrolę PZŁ.

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r., w Sejmie RP trwają obecnie prace nad projektami ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (druki: 2970 i 3192). Procedowane zmiany przepisów nie obejmują jednak wszystkich ww. spraw. Zdaniem NIK, racjonalnym byłoby więc rozszerzyć zakres zmian ustawy o kwestie wynikające z niniejszej kontroli. Poza pracami dotyczącymi zmiany regulacji prawnych, niezbędne jest, zdaniem NIK, podjęcie dodatkowych działań przez:

Ministra Środowiska w zakresie:

- dokonania analizy realizacji przez zarządców obwodów łowieckich celów określonych art. 28 ust. 2 *upł* z punktu widzenia zasadności ich wyłączenia z wydzierżawiania i doprowadzenia do sprecyzowania celów funkcjonowania poszczególnych obwodów wchodzących w skład OHZ, sporządzenia dla nich programów działania i określenia terminu wyłączenia z wydzierżawiania;
- wzmocnienia, w miarę posiadanych możliwości, nadzoru nad PZŁ, w tym nad realizacją ustawowo określonych obowiązków.

Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dotyczących:

- wyeliminowania stosowanej przez regionalnych dyrektorów RDLP praktyki polegającej na powierzaniu nadleśniczym czynności w zakresie naliczania i rozdysponowywania czynszu i/ lub ekwiwalentu czynszu za dzierżawione i/lub zarządzane przez nich obwody łowieckie;
- zrewidowania rachunku przychodów i kosztów funkcjonowania OHZ.

Zarząd Główny i Zarządy Okręgowe PZŁ, w zakresie:

- wzmocnienia nadzoru nad podległymi jednostkami i realizacją przez nie ustawowych oraz statutowych obowiązków;
- ujednoczenia sprawozdawczości prowadzonej dla obwodów dzierżawionych i zarządzanych przez PZŁ.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę funkcjonowania gospodarki łowieckiej w kontrolowanym okresie była ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie¹⁶ (zwana dalej *upł*). Szczegółowy opis stanu prawnego zawiera Załącznik 5.3.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

W realizację zadań z zakresu gospodarki łowieckiej zaangażowanych jest wiele podmiotów. W zależności od tego czy obwód łowiecki jest typu leśnego czy polnego, czy jest on dzierżawiony czy zarządzany, inne podmioty są odpowiedzialne za realizację danego zakresu działań. Jak skomplikowana jest organizacja zadań z zakresu gospodarki łowieckiej przybliżyć mogą poniższe zestawienia.

Tabela nr1

Działania w zakresie administracji i tworzenia podstaw dla gospodarki łowieckiej

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY	ZADANIE
MINISTER ŚRODOWISKA	NACZELNY ORGAN ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W ZAKRESIE ŁOWIECTWA
SEJMIK WOJEWÓDZTWA	WYZNACZANIE OBWODÓW ŁOWIECKICH
ZARZĄD WOJEWÓDZTWA (obwody polne)	KATEGORYZACJA OBWODÓW ŁOWIECKICH
DYREKTOR RDLP (obwody leśne)	
STAROSTA	WYDZIERŻAWIANIE OBWODÓW ŁOWIECKICH
DYREKTOR RDLP	
MINISTER ŚRODOWISKA	WYŁĄCZENIE OBWODÓW Z WYDZIERŻAWIANIA Z PRZEZNACZENIEM NA OHZ

Źródło: Przepisy *upł*.

Tabela nr 2

Prowadzenie gospodarki łowieckiej – pozyskanie, ochrona i hodowla zwierzyny łownej

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY	ZADANIE
KOŁA ŁOWIECKIE PZŁ	PROWADZENIE GOSPODARKI ŁOWIECKIEJ W DZIERŻAWIONYCH OBWODACH (93% OGÓŁU)
ZG PZŁ I ZO PZŁ	PROWADZENIE GOSPODARKI W ZARZĄDZANYCH OHZ
RDLP i nadleśnictwa	
WOJEWODA	PAŃSTWOWA STRAŻ ŁOWIECKA

Źródło: Przepisy *upł*.

¹⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1226, ze zm.

Minister Środowiska jest naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa (art. 6 *upł*). Gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach, wyznaczonych uchwałami sejmików województw. Według stanu z 10 marca 2013 r.¹⁷ wyznaczono w Polsce 4.703 obwody łowieckie. W zależności od zasobności obwodu w zwierzynę i innych cech, ułatwiających bądź utrudniających polowanie, obwody mogą należeć do jednej z pięciu kategorii¹⁸. Kategoryzacji dokonują zespoły powołane przez zarząd województwa lub dyrektora RDLP w zależności czy jest to obwód polny czy leśny. Obwody są wydierżawiane kołom łowieckim. Wydierżawiają je starostowie (w przypadku obwodów polnych) i dyrektor RDLP (w przypadku obwodów leśnych). Minister Środowiska może wyłączyć obwód z wydierżawiania i przeznaczyć go na tzw. ośrodek hodowli zwierzyny (OHZ), który może być zarządzany przez różne podmioty, w tym jednostki PZŁ (Zarząd Główny i Zarząd Okręgowy) jak i jednostki LP.

Z wyjątkiem części obwodów wyłączonych z wydierżawiania i zarządzanych przez LP lub jednostki naukowo-dydaktyczne, gospodarkę łowiecką prowadzi w Polsce PZŁ.

Ustawa – Prawo łowieckie nałożyła na PZŁ liczne obowiązki, ale dała też monopol w zakresie dopuszczania do wykonywania polowania na terytorium państwa, zostało ono bowiem uzależnione od członkostwa w PZŁ (art. 42 ust 1 *upł*).

PZŁ zobowiązany jest do prowadzenia gospodarki łowieckiej (art. 34 pkt 1 *upł*). Obejmuje ona w szczególności planowe kierowanie rozwojem zwierzostanu, polegające na dokarmianiu, planowym odstrzale, przesiedlaniu i innych zabiegach, których celem jest podniesienie stanu ilościowego zwierzyny do górnej granicy pojemności danego łowiska, utrzymanie jej w dobrej kondycji fizycznej i zachowanie oraz zapewnienie warunków rozwoju gatunkom ginącym, a nadto zarządzanie ostoi, nasiloną likwidację szkodników łowieckich i chorób, zarządzanie karmowisk, oszczędzanie przed odstrzałem sztuk dorodnych, przyszłościowych (T. Muller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie wraz z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998).

Zgodnie z przepisami *upł*, PZŁ odgrywa kluczową rolę na wszystkich etapach prowadzenia gospodarki łowieckiej:

- jest jedynym podmiotem uprawnionym do dzierżawy obwodów łowieckich (art. 28 ust.1);
- uzgadnia roczne plany łowieckie oraz wieloletnie łowieckie plany hodowlane (art. 8 ust. 3, 3a i 3e);
- uzgadnia ze starostą wydanie decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym (art. 45 ust. 3);
- występuje z wnioskiem o wydierżawienie obwodów łowieckich (art. 29 ust. 1);
- organizuje szkolenia w zakresie prawidłowego łowiectwa i strzelectwa myśliwskiego (art. 34 pkt 7);
- opiniuje wyłączenie obwodów z wydierżawiania i przekazania w zarząd (art. 28 ust 2);
- opiniuje projekty aktów wykonawczych wydawanych przez Ministra Środowiska, a dotyczących: listy zwierząt łownych (art. 5), sposobu sporządzania rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych (art. 8 ust. 4), zasad przekazywania w zarząd obwodów łowieckich wyłączonych z wydierżawiania (art. 28 ust. 4), szczegółowych warunków wykonywania polowania oraz znakowania tusz (art. 43 ust. 3), szczegółowych warunków dotyczących zasad nabywania uprawnień do polowania (art. 43 ust. 2);
- opiniuje uchwały sejmików województw dotyczące podziału na obwody łowieckie oraz zmian granic obwodów łowieckich, a także skracania okresów polowań (art. 44 ust. 2);

¹⁷ Dane GUS, Leśnictwo 2013 r.

¹⁸ Bardzo dobry, dobry, średni, słaby, bardzo słaby.

- opiniuje decyzje nadleśniczego nakazujące wykonanie odłowu lub odstrzału redukcyjnego zwierzyny (art. 45 ust. 1).

Ponadto przedstawiciele PZŁ wchodzą w skład komisji dokonujących kategoryzacji obwodów, a także jako dzierżawcy obwodów, szacują i wypłacają odszkodowania za szkody łowieckie.

Od lat toczą się spory o model polskiego łowiectwa, w tym również o pozycję PZŁ, co ukazuje Roman Stec w swoim opracowaniu¹⁹. Znajdujemy tam zapis „...Zdaniem W. Radeckiego PZŁ jest organizacją specyficzną, łączącą w sobie strukturę monopolistyczną, kolektywistyczną, przymusową, posiadającą uprawnienia organu administracji publicznej²⁰. W Polsce Ludowej był to model najlepszy możliwy do osiągnięcia i przystawał do tamtych czasów²¹”. Poglądy dotyczące zniesienia przymusu przynależności do PZŁ oraz zmiany modelu łowiectwa były prezentowane na posiedzeniach Senackiej Komisji Ochrony Środowiska w poprzedniej kadencji parlamentarnej w latach 2008–2011²². r. Stec jako delegat na XXII Zjazd Delegatów PZŁ przychyła się do krytyki obecnego modelu m.in. „wobec doświadczenia permanentnych naruszeń przepisów Statutu PZŁ”. Zdaniem ww. autora „... problem wydaje się być bardziej złożony i nie wystarczy tu krytyka, przedstawianie łatwo wychwytywanych przez czytelników argumentów o niekonstytucyjności polskiego prawa łowieckiego, o naruszaniu prawa własności właścicieli gruntów, o prymacie i dominacji PZŁ. Te argumenty można by mnożyć, gdyż nie są to argumenty prawne, lecz populistyczne. Pojawiają się również poglądy bardziej racjonalne, powtarzane od 1989 r. i mówiące o modelu polskiego łowiectwa z dominującą pozycją PZŁ jako czynnikiem stabilizującym polskie łowiectwo i chroniącym je przed totalną krytyką różnych organizacji ekologicznych, przede wszystkim tych antyłowieckich, jak je nazywa W. Radecki”.

Nie można też zapominać o korzyściach PZŁ z prowadzenia gospodarki łowieckiej. Według danych GUS²³ wartość skupu zwierzyny w 2012 r. wyniosła 80.715,2 tys. zł, co w większości stanowiło przychody PZŁ. Zwierzyna pozyskana w obwodzie łowieckim, zgodnie z przepisami prawa, stanowi własność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, a na terenach niewchodzących w skład obwodów łowieckich i w stanie wolnym – własność Skarbu Państwa. Niektórzy członkowie PZŁ stoją jednak na stanowisku, że PZŁ nie ma żadnych korzyści z prowadzenia gospodarki łowieckiej, wykonując zadania państwa, co stwierdził np. poseł Jerzy Sądel na posiedzeniu Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (druk 2970) oraz rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (druk 3192) w dniu 29.04 2015 r.²⁴.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Podział województw na obwody łowieckie i ich kategoryzacja

Gospodarka łowiecka w Polsce funkcjonuje w ramach wyznaczonych obwodów łowieckich, gdzie jest prowadzona przez ich dzierżawców lub zarządców.

¹⁹ Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilne i organizacyjne, Wolters Kulwer Polska Sp. z o.o. 2012 Warszawa.

²⁰ W. Radecki *Prawo łowieckie*, s. 153.

²¹ B. Bobek, D. Merta, M. Plucińska, L. Wiśniowska, *Gospodarka łowiecka w Polsce w latach 1990–2002*, Bł. 2003, nr 6, s. 21; M. Chrzanowski, *Polski Związek Łowiecki. Samorządowy czy przymusowy*, *Rzeczpospolita* z dnia 5 lutego 1997 r.

²² W. Jezierski, *Uwagi o systemie polskiego łowiectwa. O potrzebach zmian*, Bł. 2003, nr 7, s. 14.

²³ GUS, *Leśnictwo* 2013.

²⁴ Nagranie z obrad www.sejm.gov.pl.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym (art. 27 ust. 1 *upł*), podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonywał w obrębie województwa właściwy sejmik województwa w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii dyrektora właściwej RDLP i PZŁ, a także właściwej izby rolniczej.

Samorząd województwa przejął kompetencje w tym zakresie od wojewodów z dniem 1 stycznia 2006 r. z mocy art. 11 pkt 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej*²⁵.

Do czasu podjęcia uchwał przez sejmiki województw funkcjonował podział na obwody ustanowiony przez wojewodów (art. 60 ust 1 *upł*).

W dwu z kontrolowanych województw (w woj. lubuskim i warmińsko-mazurskim) uchwałę o podziale województwa na obwody łowieckie podjęto w 2008 r. Wprowadzono nową numerację obwodów, a w załączniku nr 1 do uchwały wskazywano nowy oraz poprzedni nr obwodu, jego powierzchnię ogólną (w ha) i opis przebiegu granic.

- *W woj. warmińsko-mazurskim jeden z wyznaczonych uchwałą sejmiku obwodów miał powierzchnię 2.272 ha. Pomimo, przepisu art. 23 ust. 2 *upł*, stanowiącego, że obwody łowieckie mniejsze od 3 tys. ha mogą być tworzone jedynie za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, w urzędzie nie było takiej zgody i w badanym okresie nie podejmowano żadnych działań w celu jej uzyskania. Prezentowano stanowisko, że sejmik województwa uchwałą z 2008 r. nie powoływał nowego obwodu łowieckiego, lecz był on już utworzony decyzją z 22 marca 1985 r. wydaną przez Urząd Wojewódzki w Suwałkach, a Minister Ochrony Środowiska wydając w 1997 r. decyzję o wyłączeniu obwodu z wydzierżawienia i przekazaniu go w zarząd Stacji Badawczej Rolnictwa Ekologicznego i Hodowli Zachowawczej Zwierząt Polskiej Akademii Nauk w Popielnie, akceptował istnienie tego obwodu. Zdaniem NIK, było to jednak działanie nierzetelne, sejmik wojewódzki będąc organem odpowiedzialnym za wyznaczenie obwodów winien posiadać wszystkie wymagane przepisami prawa dokumenty.*

W kontrolowanym okresie, dokonywano aktualizacji powierzchni i zmiany granic wyznaczonych obwodów.

- *W 2011 r. w woj. warmińsko-mazurskim po zaktualizowaniu powierzchni obwodów zmienił się charakter niektórych z nich: 5 obwodów leśnych przekształcono w obwody polne, 4 polne w leśne.*
- *W woj. lubuskim, w latach 2012–2014, sejmik województwa czterokrotnie dokonywał zmian wyznaczonych obwodów łowieckich. Ogółem uchwalono aktualizację 60 z 232 obwodów wyznaczonych w 2008 r.*
- *Sejmik województwa opolskiego od czasu przejścia kompetencji pięciokrotnie w drodze uchwał²⁶, dokonywał zmian granic niektórych obwodów łowieckich wyznaczonych przez wojewodę. Uchwałę w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie podjęto w 2012 r., wyznaczając 158 obwodów²⁷. Pomimo zmniejszenia liczby obwodów o dwa, numeracja pozostałych nie zmieniła się.*

W woj. lubuskim szczegółowe informacje o obwodach, m.in. takie jak: wielkość powierzchni gruntów leśnych (z podziałem na: grunty SP będące w zarządzie LP i pozostałe), gminy położone na terenie obwodu oraz właściwe dla obwodu RDLP i ZO PZŁ, zawarte były w *Rejestrze powierzchniowym obwodów łowieckich*, który stanowił załącznik nr 2 do uchwały Sejmiku Województwa Lubuskiego²⁸.

W przypadku dwu pozostałych kontrolowanych województw rejestr taki funkcjonował jako odrębny dokument, opracowywany w urzędach marszałkowskich. Wersję elektroniczną tego rejestru oraz mapy wraz z informacją o dokonaniu podziału obszaru województwa na obwody łowieckie,

²⁵ Dz.U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.

²⁶ Nr LII/535/2006 z 26 września 2006 r. (Dz.Urz. Woj. Opol. Nr 74, poz. 2287), Nr UI/553/2006 z 24 października 2006 r. (Dz.Urz. Woj. Opol. Nr 80, poz. 2432), Nr UII/554/2006 z 24 października 2006 r. (Dz.Urz. Woj. Opol. Nr 80, poz. 2433), Nr VI/42/2007 z 27 marca 2007 r. (Dz.Urz. Woj. Opol. Nr 34, poz. 1322), Nr XVI/187/2008 z 26 lutego 2008 r. (Dz.Urz. Woj. Opol. Nr 31, poz. 1105).

²⁷ Dz.Urz. Woj. Opol. poz. 1632. Uchwała ta weszła w życie 8 grudnia 2012 r.

²⁸ Nr XLVIII/579/142 z 9.06.2014 r.

przesyłano starostom powiatów i prezydentom miast na prawach powiatu, których obowiązkiem było naliczanie i rozdysponowywanie czynszu lub ekwiwalentu czynszu za niektóre obwody. Rejestr ten nie był powszechnie dostępny, w tym dla właścicieli i użytkowników gruntów położonych na terenie wyznaczonych obwodów oraz dzierżawców tych obwodów.

- *W przypadku województwa lubuskiego tzw. rejestr powierzchniowy obwodów łowieckich, pozwalający wyodrębnić z powierzchni użytkowej obwodu powierzchnię lasów państwowych, lasów innych własności, gruntów polnych i wód, wprowadzony aktem prawa miejscowego jest niepełny²⁹. W badanym okresie podstawę do ustalania czynszów stanowiła kopia rejestrów powierzchniowych, sporządzona przez Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Zielonej Górze.*

Przepisy prawne nie określały szczegółowo jakie informacje powinna zawierać uchwała sejmiku w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie.

W skali kraju, w 6 województwach *Rejestr powierzchniowy obwodów łowieckich* stanowił załącznik do uchwały w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie.

Zdaniem NIK, powszechnie stosowaną praktyką powinno być **zamieszczanie w uchwałach w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie, które są ogólnodostępnymi aktami prawa miejscowego, szczegółowych danych o tych obwodach.**

Trwające w Sejmie RP prace nad zmianą przepisów ustawy – Prawo łowieckie są okazją do wprowadzenia obowiązku zamieszczenia w uchwale sejmiku rejestru powierzchniowego obwodów łowieckich.

Obowiązujące przepisy, dotyczące podziału województwa na obwody łowieckie (art. 27 *upł*), nie przewidywały możliwości wyłączenia nieruchomości z obwodu łowieckiego na wniosek właściciela czy zarządcy nieruchomości. W związku z wniesionymi skargami, NSA skierował pytanie w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r. stwierdził, że upoważnienie do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązujący w kontrolowanym okresie przepis art. 27 ust.1 *upł* straci moc z dniem 22 stycznia 2016 r.³⁰.

Obwody łowieckie podlegają kategoryzacji. W zależności od liczebności poszczególnych gatunków zwierzyny w określonych środowiskach jej bytowania, rodzaju i wielkości jej pozyskania oraz nasilenia czynników antropogenicznych, zaliczane są do jednej z pięciu kategorii: bardzo dobre; dobre; średnie; słabe; bardzo słabe (art. 30 ust. 3 pkt 1 *upł*, § 2 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 zwierzyną³¹).

Zgodnie z obowiązującym w okresie kontroli stanem prawnym, **kategoryzacji obwodów** dokonać winien zespół powoływany przez właściwy zarząd województwa – w przypadku obwodów polnych, lub dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – w przypadku obwodów leśnych.

²⁹ W rejestrze powierzchniowym ujęto 27% wszystkich obwodów łowieckich (wymienionych w uchwale).

³⁰ W Sejmie RP procedowane są dwa projekty ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (projekt poselski druk nr 2970, projekt rządowy druk nr 3192) mające zapewnić prawa właścicieli.

³¹ Dz.U. Nr 210 poz. 1791 ze zm.

W skład zespołu dokonującego kategoryzacji winien wchodzić przedstawiciel (§ 1 ust. 2 ww. rozporządzenia): zarządu województwa, dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, Polskiego Związku Łowieckiego, dzierżawcy obwodu lub zarządcy obwodu.

W kontrolowanych jednostkach powołane uchwałami zespoły ds. kategoryzacji spełniały ww. wymogi.

Zdaniem NIK, funkcjonowanie dwóch zespołów, powoływanych przez inne organy dla kategoryzacji oddzielnie obwodów polnych i leśnych na terenie jednego województwa, nie ma uzasadnienia, a dodatkowo może skutkować zaniechaniem określenia kategorii niektórych obwodów, co zostało stwierdzone w wyniku kontroli.

Również określony rozporządzeniem skład zespołu budzi wątpliwości, co do bezstronności jego działania. Po pierwsze przedstawiciel dzierżawcy jest, oprócz przedstawiciela PZŁ, drugą osobą reprezentującą PZŁ w składzie zespołu (zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 *upł* obwody łowieckie wydzierżawia się kołom łowieckim PZŁ). Ponadto, przepis nie wyklucza sytuacji, gdy pozostali członkowie zespołu mogą być członkami PZŁ, a w takiej sytuacji naruszona może być zasada bezstronności. Członkowie PZŁ są bezpośrednio zainteresowani nadaniem jak najniższej kategorii obwodom, co warunkuje niższy wymiar czynszu za dzierżawione obwody.

Kolejną niejasną sprawą jest też udział przedstawiciela dzierżawcy wobec terminu dokonywania kategoryzacji, której dokonuje się na okres dzierżawy obwodu, tj. przynajmniej 10 lat (§ 1 ust. 3 ww. rozporządzenia).

Przyjmując, że kategoryzacja obwodu łowieckiego następuje przed jego wydzierżawieniem lub oddaniem w zarząd, zapis § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia należy uznać za wadliwy i pozbawiony logiki, albowiem nie jest możliwe aby w skład zespołu dokonującego kategoryzacji obwodu wchodziła osoba będąca przedstawicielem dzierżawcy obwodu lub zarządcy obwodu w sytuacji, gdy nie dokonano jeszcze wydzierżawienia lub oddania w zarząd tegoż obwodu i tym samym nie ma w obrocie prawnym podmiotu będącego dzierżawcą obwodu a co dopiero jego przedstawiciela, czy też zarządcy obwodu.

Jeżeli natomiast przyjmiemy, że kategoryzacja obwodu łowieckiego następuje dopiero po jego wydzierżawieniu lub oddaniu w zarząd, skład zespołu dokonującego kategoryzacji może obejmować dzierżawcę. Nie zmienia to jednak faktu, iż logicznym sposobem działania jest kategoryzacja obwodu łowieckiego przed podpisaniem umowy dzierżawy. Wyniki kategoryzacji mają bowiem bezpośrednie przełożenie na wysokość czynszu dzierżawnego. Uzupełnienie składu Komisji o wskazane osoby, z pewnością może nastąpić w sytuacji opisanej w § 1 ust. 4 rozporządzenia, zgodnie z którym, na wniosek wydzierżawiającego, dzierżawcy i zarządcy, zespół o którym mowa w ust. 1 może dokonywać zmiany kategorii obwodu łowieckiego.

W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że:

- *Zespół ds. kategoryzacji obwodów powołany przez zarząd województwa warmińsko-mazurskiego pracował w trybie niezgodnym z zapisami uchwały o jego powołaniu. Zgodnie z uchwałą przedstawiciele RDLP, PZŁ oraz dzierżawcy lub zarządcy obwodu powinni legitymować się pisemnym upoważnieniem (§ 1 ust. 2), przewodniczący zespołu, w porozumieniu z właściwą RDLP, powinien ustalić termin i miejsce pracy zespołu, a także zawiadomić o tym zainteresowane strony z 7-dniowym wyprzedzeniem (§ 3), z posiedzeń Zespołu powinien zostać sporządzony protokół, zawierający w szczególności: datę posiedzenia, określenie przedmiotu obrad, podjęte ustalenia, listę obecności wraz z podpisami uczestników (§ 4).*

W praktyce, w wyniku ustaleń pomiędzy dyrektorami RDLP, urzędem marszałkowskim oraz zarządami okręgowymi PZŁ, przyjęto inną 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;

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

Tylko w woj. lubuskim kategoryzację obwodów przeprowadzono bezpośrednio po dokonaniu podziału województwa na obwody łowieckie, w 2008 r. W dwu pozostałych województwach kategoryzacje większości obwodów przeprowadzono na początku 2007 r., tj. jeszcze w odniesieniu do obwodów wyznaczonych przez wojewodów, przed podjęciem uchwał w tej sprawie przez sejmiki. Działanie takie tłumaczono koniecznością przeprowadzenia kategoryzacji przed przypadającym na 31 marca 2007 r. zakończeniem okresu, na jaki zawarte były umowy dzierżawy większości obwodów łowieckich, a także zakończenia w 2007 r. obowiązywania wieloletnich łowieckich planów hodowlanych. W konsekwencji ustalone kategorie dotyczyły czasami obwodów mających inne numery i granice. Podejmowane w późniejszym okresie uchwały w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie czy zmiany granic obwodów nie skutkowały zmianą kategorii obwodów. 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 odniesieniu do obwodów polnych, ponieważ ani starosta ani dzierżawcy nie wnioskowali o zmianę kategorii, sejmik województwa czy marszałek nie mieli podstaw prawnych dla podjęcia takich działań.

Wśród obwodów polnych na terenie kontrolowanych województw, obwody bardzo słabe i słabe stanowiły powyżej 90% ogółu. Nie było obwodów bardzo dobrych, a dobre wystąpiły tylko w jednym województwie i stanowiły 0,9%.

Tabela nr 3

Kategoria obwodów polnych w kontrolowanych województwach

Województwo	Kategoria obwodów polnych					Uwagi
	b. słaby %	słaby %	średni %	dobry %	b. dobry %	
opolskie	70,2	20,2	8,7	0,9	0	Kategoryzacja przed dokonaniem nowego podziału.
warmińsko-mazurskie	52,8	41,7	2,6	0	0	Kategoryzacja przed dokonaniem nowego podziału, brak danych o 8 obwodach (2,9%).
lubuskie	31,0	61,9	7,1	0	0	Dokonano kategoryzacji 42 z 58 obwodów polnych (tylko obwodów byłego woj. zielonogórskiego) Powołując się na stanowisko Ministra Środowiska nie przeprowadzono kategoryzacji obwodów z terenu dawnego województwa gorzowskiego.

Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Marszałkowie winni poinformować starostów o kategorii obwodów na potrzeby obliczenia czynszu wydzierżawianych przez nich obwodów. W odniesieniu do zdecydowanej większości obwodów informacje takie były przekazywane, po przeprowadzeniu kategoryzacji.

- *Marszałek Woj. Warmińsko-Mazurskiego, w piśmie skierowanym do starostów woj. warmińsko-mazurskiego nie podał kategorii pięciu obwodów polnych, których lesistość wynosiła od 0,4% do 37,4%.*

Kategoryzacja obwodów leśnych dokonywana była zwykle w tych samych terminach co obwodów polnych, z tą różnicą, że w większości przypadków również po zmianie granic obwodów wprowadzonych uchwałami sejmików województw. Dyrektor RDLP, jako podmiot wydzierżawiający obwody leśne, posiadał uprawnienie do podejmowania takich działań (§ 1 pkt 4 ww. rozporządzenia).

Wśród obwodów leśnych, położonych na terenie kontrolowanych RDLP, najwięcej było obwodów słabych i średnich, które łącznie stanowiły od 47% do 87%.

Tabela nr 4

Kategoria obwodów leśnych w kontrolowanych województwach

RDLP	Kategoria obwodów leśnych					Uwagi
	b. słaby %	słaby %	Średni %	Dobry %	Bardzo dobry %	
Katowice	32,1	27,1	19,7	16,0	5,1	Nie dokonywano kategoryzacji obwodów wyłączonych z wydzierżawiania.
Olsztyn	2,1	42,1	45,3	9,5	1,0	
Zielona Góra	3,9	47,1	34,3	13,7	1,0	

Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

W RDLP w Katowicach nie dokonywano kategoryzacji obwodów wyłączonych z wydzierżawiania.

- *W RDLP w Katowicach nie dokonano kategoryzacji nowych obwodów, powstałych z połączenia dwu innych, mimo że nastąpiły zmiany granic obwodu, a ponadto nowe obwody powstały z połączenia obwodów o różnej kategorii.*

Zgodnie z § 1 rozporządzenia MŚ, zmiany kategorii obwodu dokonuje zespół ds. kategoryzacji powoływany przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, m.in. w przypadku zmiany granic obwodu, na wniosek wydzierżawiającego, dzierżawcy lub zarządcy.

Dyrektor RDLP jako wydzierżawiający miał podstawy do podjęcia działań, jednak stał na stanowisku, że obwody wyłączone z wydzierżawiania (do których należały wspomniane powyżej) nie podlegają kategoryzacji, gdyż ta służy wyłącznie naliczeniu czynszu dzierżawnego, natomiast dla obwodów wyłączonych z wydzierżawiania nie jest naliczany czynsz dzierżawny tylko ekwiwalent.

W pozostałych 5 kontrolowanych jednostkach dokonywano kategoryzacji wszystkich obwodów, niezależnie czy są dzierżawione czy zarządzane (wyłączone z wydzierżawiania).

- *W RDLP w Olsztynie powołane były oddzielne zespoły do określenia kategorii obwodów leśnych wydzierżawianych i wyłączonych z wydzierżawiania. W skład zespołu ds. kategoryzacji obwodów wyłączonych z wydzierżawiania wchodził przedstawiciel zarządcy, zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zasad kategoryzacji.*

Przedstawione powyżej wyniki kontroli oraz analiza funkcjonowania obowiązujących przepisów wskazują na konieczność zmiany istniejących regulacji prawnych.

Zdaniem NIK, kategoryzacji wszystkich obwodów łowieckich z terenu województwa powinien dokonywać zespół bezstronnych ekspertów, powoływany przez organ dokonujący podziału województwa na obwody i każdorazowo po zmianie granic obwodów.

3.2.2. Korzystanie z obwodów łowieckich

3.2.2.1. Wydierżawianie obwodów łowieckich

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 28 ust 1 *upł*), obwody łowieckie wydierżawiane były kołom łowieckim PZŁ. Obwody łowieckie polne wydierżawiane były przez starostów, a leśne przez dyrektorów RDLP.

Umowy dzierżawy, we wszystkich kontrolowanych jednostkach, zawierały elementy określone art. 29a ust.1 *upł*. Określały też terminy: w jakim wydierżawiający ma zawiadomić dzierżawcę o wysokości czynszu na kolejny rok gospodarczy (w większości kontrolowanych jednostek był to 31 marca, w RDLP w Zielonej Górze – 30 kwietnia) oraz w jakim dzierżawca zobowiązany był opłacić czynsz (zwykle jednorazowo do 15 lub 31 maja każdego roku).

W umowach, zawartych przez dyrektorów RDLP, wskazano właściwego miejscowo nadleśniczego jako realizującego obowiązek zawiadomienia o wysokości czynszu, oraz jego pobierania (w umowach podano nr rachunku bankowego właściwego nadleśnictwa). Ponadto, regionalni dyrektorzy wydawali pisemne pełnomocnictwa, upoważniające nadleśniczych do naliczania w ich imieniu czynszu dzierżawnego oraz rozliczania otrzymanej kwoty pomiędzy nadleśnictwami i gminami, zgodnie z art. 31 *upł*, a także w przypadku nieusprawiedliwionego niezrealizowania rocznego planu łowieckiego – naliczania partycypacji w kosztach ochrony lasu, zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 *upł*. Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami system taki funkcjonuje od lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia, a oparty został na uzyskanej opinii prawnej z dnia 21 września 1998 roku, mówiącej o braku przeszkód prawnych takiego postępowania. W sytuacji gdy należności z tytułu dzierżawy otrzymuje i rozlicza nadleśnictwo, unika się dodatkowego przelewania pieniędzy pomiędzy jednostkami Skarbu Państwa, w tym przypadku RDLP a właściwym nadleśnictwem.

W ocenie NIK, przekazanie swoich obowiązków przez dyrektora RDLP nadleśniczym było działaniem nieprawidłowym. Według wyżej przywołanych przepisów prawa, to na Dyrektora RDLP jako na wydierżawiającym spoczywa obowiązek nakładania i rozliczania czynszu dzierżawnego. Ustawodawca *expressis verbis* użył sformułowania „wydierżawiający obowiązany jest rozliczyć” co jednoznacznie wskazuje na obowiązek rozliczania czynszu przez podmioty wymienione w art. 29 ust. 1 *upł* i tylko ustawodawca może dokonać zmian w tym zakresie, w ramach nowelizacji ustawy. Przepisy prawa cywilnego, na które się powoływano, mają zastosowanie *sensu stricte* do umowy dzierżawy, o czym stanowi art. 29a ust. 3 prawa łowieckiego, że w kwestiach nieuregulowanych w ustawie do umów dzierżawy stosuje się przepisy kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy. Przepisy prawa cywilnego – zdaniem NIK - nie mogą mieć zastosowania do zwolnienia się podmiotu z obowiązku nałożonego przez ustawodawcę.

NIK nie mogła zaakceptować także argumentów, że takie rozwiązanie należy utrzymać ze względu na racjonalność działania, praktyka taka nie wpływa na wysokość należności przysługujących Skarbowi Państwa, a takie działanie wpłynęło na szybsze realizowanie dyspozycji art. 31 ust. 1 i 2 prawa łowieckiego. W trakcie kontroli stwierdzono bowiem szereg nieprawidłowości w zakresie naliczania i rozliczania czynszu dzierżawy, o czym dyrektorzy RDLP dowiadawali się od kontrolerów NIK w trakcie kontroli.

W wyniku kontroli stwierdzono ponadto:

- *W RDLP w Zielonej Górze, pomimo zmian powierzchni obwodów łowieckich, powierzchni gruntów leśnych i polnych wchodzących w skład obwodu łowieckiego, nie zostały podpisane aneksy do umów dzierżawy 22 obwodów. Różnice między umową a rejestrem powierzchniowym w przypadku powierzchni gruntów polnych sięgały 836 ha, powierzchni gruntów leśnych – 900 ha, powierzchni obwodu – 153 ha.*

- W RDLP w Katowicach funkcjonowały w obrocie prawnym umowy dzierżawy obwodu łowieckiego, zawarte przed ustaleniem jego aktualnej kategorii, a jeden z obwodów został wydzierżawiony niezgodnie z jego kategorią. W wyniku aktualizacji, dokonanej w dniu 26 marca 2013 r., kategoria obwodu nr 88 wzrosła ze średniego do dobrego. Jednak aneks nr 1 do umowy dzierżawy z dnia 29 marca 2013 r., został zawarty dla kategorii średni, a czynsz dzierżawny za okres 2013/2014 naliczony w kwocie 6.859,25 zł, a za okres 2014/2015 w kwocie 6.264,30 zł, zamiast kwot dwukrotnie wyższych (zgodnie z § 4 rozporządzenia MŚ)³².

3.2.2.2. Przekazanie w zarząd w celu prowadzenia OHZ (wyłączenie z wydzierżawiania)

Zgodnie z art. 28 ust. 2 *upł*, minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego, może w drodze decyzji wyłączyć obwody łowieckie z wydzierżawiania i przekazać je na czas nie krótszy niż 10 lat w zarząd z przeznaczeniem na ośrodki hodowli zwierzyny (OHZ), w których – oprócz polowania – realizowane są cele związane w szczególności z:

- 1) prowadzeniem wzorcowego zagospodarowania łowisk, wdrażaniem nowych osiągnięć z zakresu łowiectwa;
- 2) prowadzeniem badań naukowych;
- 3) odtwarzaniem populacji zanikających gatunków zwierząt dziko żyjących;
- 4) hodowlą rodzimych gatunków zwierząt łownych w celu zasiedlania łowisk;
- 5) hodowlą zwierząt łownych szczególnie pożytecznych w biocenozach leśnych;
- 6) prowadzeniem szkoleń z zakresu łowiectwa.

Według dostępnych danych³³, z wydzierżawiania wyłączonych jest w Polsce 232 obwody łowieckie (6,4% ogółu), które wchodzi w skład 183 OHZ.

Szczegółowe zasady przekazywania w zarząd obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2002 r.³⁴. W myśl § 1 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia, przekazanie w zarząd obwodu łowieckiego wyłączonego z wydzierżawiania następuje na pisemny wniosek, zawierający m.in. wskazanie celu z art. 28 ust. 2 *upł*, wraz z podaniem czasu trwania zarządu, z załączeniem szczegółowego programu działania, na nie mniej niż dziesięć lat dla obwodu łowieckiego.

Kontrolą objęto 30 OHZ położonych na terenie kontrolowanych rdlp (w tym szczegółowymi badaniami 8 położonych w kontrolowanych nadleśnictwach) obejmujących łącznie 49 obwodów łowieckich oraz 17 OHZ, będących w zarządzie ZG PZŁ, obejmujących 35 obwodów.

Stwierdzono, że większość (70 z 84) obwodów wchodzących w skład analizowanych OHZ zostało bezterminowo wyłączonych z wydzierżawiania pismami Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w 1994 r., wydanymi na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 17 marca 1959 r. o *hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim*³⁵, uchylonej z dniem 17 lutego 1996 r. W pismach, poza ogólnym określeniem przekazania w zarząd z przeznaczeniem na OHZ, nie zostały wskazane szczegółowe cele działania, nie było bowiem wówczas takiego wymogu.

³² W dniu 9 stycznia 2015 r. został sporządzony aneks nr 2 do ww. umowy dzierżawy dla kategorii obwodu – dobry, z datą obowiązywania od dnia 1 kwietnia 2013 r. Pismem z dnia 12 stycznia 2015 r. (w trakcie kontroli NIK) Dyrektor RDLP zobowiązał Nadleśniczego Nadleśnictwa Świerkianiec do naliczenia różnicy w kwotach czynszu, wynikającej ze zmiany współczynnika związanego z kategorią obwodu.

³³ GUS Leśnictwo 2013, dane PGL LP, dane ZG PZŁ.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad przekazywania w zarząd obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania Dz. U. Nr 219, poz. 1842, obowiązuje od 2 stycznia 2003 r.

³⁵ Dz.U. z 1973 r. Nr 33, poz. 197 ze zm. Ustawa ta została uchylona w dniu 17 lutego 1996 r. przez obowiązującą ustawę Prawo łowieckie.

W myśl art. 60 ust. 2 *upł* obwody wyłączone z wydzierżawiania na podstawie dotychczasowych przepisów stawały się OHZ w rozumieniu ustawy, pod warunkiem, że w ciągu roku od dnia jej wejścia (tj. do dnia 18 lutego 1997 r.) dostosują realizowane cele do wymogów art. 28 ust 2 *upł*.

W związku z wejściem w życie *upł* oraz dyspozycją Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych³⁶, RDLP przesłały Ministrowi OŚZNiL komplet (opracowanych przez nadleśnictwa) „Programów funkcjonowania OHZ w Lasach Państwowych” wraz z wnioskiem o ich wyłączenie z wydzierżawiania. Pismem z dnia 25 marca 1997 r. Minister OŚZNiL uznał ośrodki hodowli zwierzyny Lasów Państwowych za spełniające wymogi określone w art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo łowieckie. Analogiczne pismo otrzymał ZG PZŁ.

Zgodnie z § 2 zarządzenia nr 1 Dyrektora Generalnego LP z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie tworzenia i funkcjonowania ośrodków hodowli zwierzyny Lasów Państwowych³⁷, w OHZ realizowane są cele określone w art. 28 ust. 2 *upł* w zakresie możliwym do realizacji w uwarunkowaniach określonego OHZ. Oprócz realizacji ww. celów ustawowych prowadzona jest, według zasad określonych w przepisach prawa i z uwzględnieniem celów gospodarki leśnej, gospodarka łowiecka. Przewodniczący ZG PZŁ nie wydawał szczególnych regulacji dotyczących funkcjonowania OHZ, ale jego stanowisko było analogiczne.

- *Zdaniem Przewodniczącego ZG PZŁ realizacja poszczególnych celów, określonych w art. 28 ust. 2 upł jest możliwa do wykonania w zależności od położenia obwodu łowieckiego, jego typu (polny/leśny), składu gatunkowego zwierzyny występującej na terenie obwodu i powierzchni leśnej. Przepis art. 28 ust. 2 pkt 5 upł – hodowla zwierząt łownych szczególnie pożytecznych w biocenozach leśnych – jest trudny do realizacji np. w obwodach, w których nie ma powierzchni leśnych. Trudno jest także prowadzić hodowlę gatunków łownych w celu zasiedlania łowisk (pkt 4) w obwodach leśnych położonych w górach. ZG PZŁ stał na stanowisku, iż nie ma potrzeby realizacji łącznie wszystkich celów określonych w art. 28 ust. 2 upł.*

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad przekazywania w zarząd obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania, cele działania OHZ określone zostają w decyzji Ministra Środowiska, której wydanie poprzedza przedłożenie szczegółowego programu działania dla danego obwodu.

W ocenie NIK, funkcjonowanie OHZ w oparciu o pisma wydane na podstawie przepisów obowiązujących w drugiej połowie ubiegłego stulecia nie wydaje się właściwe, skutkuje bowiem tym, że działają one nie posiadając sprecyzowanych celów i programów działania. Uniemożliwia to weryfikację czy wyłączenie obwodów z wydzierżawiania jest zasadne i korzystne z punktu widzenia gospodarki łowieckiej.

Dodać należy, że pisma z 1994 r. wyłączające obwody z wydzierżawiania odnosiły się do innego niż obecnie podziału województw na obwody łowieckie. Zmieniły się nie tylko numery, ale także zasięg i powierzchnia wielu obwodów.

- *Dyrektorzy RDLP, w zarządzeniach dotyczących funkcjonowania OHZ na ich terenie aktualizowali z reguły numery obwodów wchodzących w skład ośrodków.*
- *W ZG PZŁ prezentowano stanowisko, że dla zainteresowanych stare i nowe numery są dostępne w uchwałach sejmików województw.*

³⁶ Pismo ZŁ-013-2/3/96/95 z dnia 15 lipca 1996 r. z załączonym wzorem programu funkcjonowania ośrodka hodowli zwierzyny w lasach państwowych, w celu wykorzystania go zgodnie z ustaleniami na naradzie łowieckiej przeprowadzonej w dniach 21–22 maja 1996 r.

³⁷ Biuletyn Informacyjny LP z dnia 10 lutego 2008 r.

W obowiązującym stanie prawnym Minister Środowiska nie miał podstaw do wydania nowych decyzji, bez wniosku zainteresowanych. Zgodnie bowiem z § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Środowiska, przekazanie w zarząd następuje na pisemny wniosek. Zarówno ZG PZŁ jak i kontrolowane RDLP nie występowały o wydanie nowych decyzji.

- Przewodniczący ZG PZŁ stwierdził, że „Zarząd Główny PZŁ nie uznawał i nie uznaje za konieczne wnioskować o wydanie nowej decyzji w zakresie przekazania w zarząd obwodów łowieckich, zwłaszcza że Minister Środowiska również nie kwestionował tego zagadnienia”.

Zarządcy obwodów w OHZ, zdaniem NIK, nie byli zainteresowani wnioskowaniem o nowe decyzje. Wymagałoby to bowiem złożenia sprawozdania z dotychczasowej działalności (§ 2 pkt 3 ww. rozporządzenia), opracowania programów działania oraz określenia i realizacji szczegółowych celów (§ 1 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia).

W wyniku kontroli stwierdzono przypadek nielegalnego funkcjonowania (bez decyzji Ministra Środowiska o przekazaniu obwodu łowieckiego w zarząd) jednego z OHZ ZG PZŁ, w okresie od 1 kwietnia 2012 r. do 15 kwietnia 2013 r.

- Przewodniczący ZG PZŁ wystąpił z wnioskiem³⁸ do Ministra Środowiska (MŚ) o przedłużenie zarządu nad obwodem łowieckim nr 156³⁹ (OHZ Szubin) dopiero 13 lutego 2013 r., pomimo że decyzja z dnia 29 marca 2002 r.⁴⁰, przekazująca ten obwód w zarząd PZŁ z dniem 1 kwietnia 2002 r. na okres 10 lat, przestała obowiązywać już z dniem 31 marca 2012 r. MŚ wydał decyzję bezterminowo wyłączającą z wydzierżawienia i przekazującą w zarząd ZG PZŁ obwód nr 156 (należący do OHZ Szubin), z dniem 15 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący ZG PZŁ wyjaśniał powyższe brakiem reakcji Ministra Środowiska na wygaśnięcie decyzji o wyłączeniu obwodu z wydzierżawiania. Stanowisko takie nie miało jednak podstaw. Zgodnie ze wspomnianym przepisem § 1 ust 1 ww. rozporządzenia, Minister nie może być inicjatorem przekazania obwodu w zarząd. Dla wydania stosownej decyzji niezbędny jest pisemny wniosek, zawierający określone przepisem elementy.

W tym miejscu należy też zwrócić uwagę, że zarówno pisma z 1994 r. jak i zdecydowana większość późniejszych decyzji Ministra Środowiska wyłączało obwody z wydzierżawiania bezterminowo.

Według NIK, wyłączenie z wydzierżawiania winno być na czas określony, nie krótszy niż 10 lat, zgodnie z art. 28 ust. 2 *upł*. Wyłączenie mogłoby zostać przedłużone dopiero po stwierdzeniu, na podstawie złożonego sprawozdania, że były realizowane dotychczasowe cele i po przedłożeniu programu na kolejny okres.

Ponadto, wyłączając obwody z wydzierżawiania bezterminowo, Minister Środowiska pozbawiał się możliwości okresowej kontroli działalności OHZ na podstawie złożonych sprawozdań.

3.2.2.3. Naliczanie czynszu i ekwiwalentu

Zgodnie z art. 30 ust 2a *upł*, czynsz dzierżawny ustala się, w zależności od kategorii obwodu łowieckiego, mnożąc ilość hektarów obszaru dzierżawionego obwodu łowieckiego przez równowartość pieniężną żyta, stosując wskaźnik przeliczeniowy, który nie może być wyższy niż 0,07 q żyta za 1 hektar.

³⁸ Uzupelnienie wniosku złożono do MŚ w dniu 14 marca 2013 r.

³⁹ Poprzednio obwód oznaczony był nr 162 oraz nr 120.

⁴⁰ Znak: DL.1.672/6/02/wb.

Na podstawie art. 30 ust. 3 *upł*, Minister Środowiska w rozporządzeniu 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, określił szczegółowe zasady ustalenia czynszu dzierżawnego.

I tak, na mocy § 4 rozporządzenia, czynsz dzierżawny dla obwodów łowieckich, o których mowa w § 2, ustala się mnożąc ilość hektarów obszaru gruntów stanowiących obwód łowiecki przez równowartość pieniężną żyta, ogłaszana dla podatku rolnego, przyjmując:

- 1) 0,07 q/ha – dla obwodu bardzo dobrego;
- 2) 0,04 q/ha – dla obwodu dobrego;
- 3) 0,02 q/ha – dla obwodu średniego;
- 4) 0,01 q/ha – dla obwodu słabego;
- 5) 0,004 q/ha – dla obwodu bardzo słabego.

Sformułowanie "równowartość pieniężna żyta, ogłaszana dla podatku rolnego", użyte w § 4 ww. rozporządzenia było nieprecyzyjne, gdyż wartość, którą posługuje się ustawodawca nie jest ogłaszana. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁴¹, ogłaszana jest (przepis mówi o tym wprost) „średnia cena skupu żyta”, a art. 6 ust. 3 stanowi o uprawnieniu rady gminy do obniżania cen skupu żyta, „przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy”.

W związku z wątpliwościami, dotyczącymi znaczenia „równowartość pieniężna żyta ogłaszana dla podatku rolnego”, w 2013 r. Departament Prawny Ministerstwa Środowiska⁴² wyjaśnił, że chodzi tu o równowartość pieniężną żyta, ogłaszana przez radę gminy dla podatku rolnego.

Opisana sytuacja spowodowała, że niejednolity był sposób naliczania czynszu przez kontrolowane podmioty. Zarówno w starostwach jak i nadleśnictwach (działających w imieniu dyrektora rdlp), w kontrolowanych latach gospodarczych przy naliczaniu wysokości czynszu dzierżawnego nie uwzględniano, obowiązujących w gminach stawek cen skupu żyta, ustalanych przez rady tych gmin dla potrzeb podatku rolnego. Podstawą wyliczenia czynszu była cena skupu żyta, ogłaszana przez Prezesa GUS.

- W Starostwie Powiatowym w Olsztynie wyliczono, że wysokość czynszu, przy zastosowaniu stawek przyjętych w uchwałach rad gmin w sprawie obniżenia średniej ceny żyta przyjmowanej jako podstawy obliczenia podatku rolnego w 2012 r. i 2013 r., wynosiłaby 63,4 tys. zł w sezonie 2012/2013 oraz 65,7 tys. zł w sezonie 2013/2014, tj. odpowiednio o 20,4 tys. zł i 20,1 tys. zł mniej od czynszu faktycznie naliczonego. W marcu 2014 r., w związku z pismem Ministra Środowiska, dokonano zmiany sposobu naliczania czynszu, tj. dla części obwodów naliczono go w oparciu o obniżone przez rady gmin ceny skupu żyta, a dla niektórych obwodów do wyliczeń przyjęto ceny żyta, ustalone przez Prezesa GUS. W przypadku sześciu obwodów, czynsz dzierżawny naliczono według ceny żyta ogłoszonej przez Prezesa GUS, gdyż w rejestrze powierzchniowym obwodów łowieckich brak jest informacji o powierzchni Lasów Państwowych z podziałem na poszczególne gminy, co utrudnia naliczanie czynszu dzierżawnego w oparciu o stawkę podatku rolnego uchwaloną przez rady gmin.
- W RDLP w Zielonej Górze, naliczając obwodom łowieckim czynsz dzierżawny, wszystkie nadleśnictwa⁴³ jako „równowartość pieniężną żyta ogłaszana dla podatku rolnego” przyjęły wielkości określone w komunikatach Prezesa GUS, wydanych na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Stwierdzono, że wyjaśnienia Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska, zawarte w pismach kierowanych w tej sprawie,

⁴¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.

⁴² Pismo DP-024-27/20611/13/CCh.

⁴³ Z 20 nadleśnictw z terenu RDLP, 19 naliczało i rozliczało czynsze dzierżawne, natomiast 1 (Nadleśnictwo Bytnica) nie miało na swoim terenie obwodów dzierżawionych.

nie mają mocy powszechnie obowiązującej i nie są wiążące dla jakiegokolwiek podmiotu lub organu, co potwierdził Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w piśmie z dnia 14 kwietnia 2014 r. Dodatkowo, ewentualne stosowanie do naliczenia czynszów dzierżawnych równowartości pieniężnej żyta ogłaszanej przez rady gmin dla podatku rolnego, uniemożliwia brak w rejestrze powierzchniowym danych dotyczących podziału powierzchni państwowych gruntów leśnych na poszczególne gminy.

W ocenie NIK, uwzględnianie przy obliczaniu czynszu równowartości pieniężnej żyta ogłaszanej przez rady gmin dla podatku rolnego, było dość skomplikowane, a czasami niemożliwe. Stosowanie jednolitej w skali kraju wielkości (średniej ceny skupu żyta) ogłaszanej w komunikacie Prezesa GUS ma uzasadnienie pragmatyczne.

Wystąpiły liczne przypadki niewłaściwego naliczenia czynszu przez nadleśniczych, np.:

- 31,6% nadleśnictw z terenu RDLP w Zielonej Górze naliczając czynsze dzierżawne przyjmowało niewłaściwą powierzchnię obwodów łowieckich. Nadleśnictwo Lubsko w powierzchni użytkowej obwodów nie uwzględniło gruntów pokrytych wodami⁴⁴ i tym samym zaniżyło czynsze dzierżawne w sezonie 2012/2013 o 608,30 zł, a w sezonie 2013/2014 o 622,05 zł. Nadleśnictwa Krosno (dla 1 obwodu) i Wymiarki (dla 2 obwodów) zamiast powierzchni użytkowej obwodu⁴⁵, zastosowały powierzchnię całkowitą, nie odejmując powierzchni wyłączonej (odpowiednio 280 ha, 241 ha i 176 ha). Tym samym w Nadleśnictwie Krosno czynsz zawyżono o 207,70 zł (sezon 2012/2013) i 212,41 zł (sezon 2013/2014)⁴⁶, a w nadleśnictwie Wymiarki o 977,68 zł (sezon 2012/2013) i 977,07 zł (sezon 2013/2014)⁴⁷. Nadleśnictwo Sława Śl. przy naliczaniu czynszów dzierżawnych w 2012 r. od powierzchni użytkowej obwodu odjęło powierzchnie wyłączone i tym samym zaniżyło czynsz o 1.238,81 zł (sezon 2012/2013)⁴⁸. Nadleśnictwo Świebodzin naliczając czynsz dzierżawny za sezon łowiecki 2012/2013 i 2013/2014, nie zastosowało danych wynikających z aktualnego rejestru powierzchniowego. W związku z powyższym nadpłata za sezony 2012/2013 i 2013/2014 wyniosła łącznie 916,14 zł netto.
- Nadleśnictwo Lubliniec (RDLP w Katowicach) w sezonie 2012/2013 zawyżyło czynsz dla 33% obwodów, a w sezonie 2013/2014 dla 32% o kwoty odpowiednio 9.562,56 zł i 8.140,38 zł. Tym samym zawyżono rozliczony z urzędem skarbowym podatek VAT o kwoty odpowiednio 1.788,12 zł i 1.522,18 zł oraz zawyżono część czynszu należną gminom o kwoty odpowiednio 2.741,75 zł i 2.434,18 zł.
- Nadleśnictwo Zielona Góra do wyliczonego czynszu dzierżawnego w wysokości 19.371,36 zł (płatny do 15 maja 2012 r.) i 19.810,08 zł (płatny do 15 maja 2013 r.), który powinien być kwotą brutto, doliczyło podatek VAT w wysokości odpowiednio 4.455,42 zł i 4.556,32 zł. Tym samym dzierżawcy nadpłacili łącznie o ww. kwoty czynsze dzierżawne. Z art. 29a ust. 1 oraz ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej „ustawa o podatku VAT”)⁴⁹ wynika, że w przypadku dzierżawy terenów łowieckich podstawę opodatkowania stanowią czynsze pobierane z tytułu dzierżawy pomniejszone o kwotę podatku, co oznacza, iż kwota ustalonej opłaty za dzierżawę jest kwotą brutto (zawierającą podatek VAT). Kwoty przekazywane do innych gmin i nadleśnictw zostały obliczone według ceny żyta ogłaszanej dla podatku rolnego pomniejszonej o podatek VAT, zatem różnica pomiędzy czynszem wyliczonym zgodnie z § 4 rozporządzenia w/s klasyfikacji, a kwotami przekazanymi tym jednostkom pozostała w nadleśnictwie. Z wyjaśnień nadleśniczego Nadleśnictwa Zielona Góra wynika, że popełniono omyłkę, w trakcie kontroli dokonano korekt czynszów i zostały one zwrócone na rachunek dzierżawców.
- Nadleśnictwo Korpele (RDLP w Olsztynie) dopiero w trakcie kontroli NIK (16 stycznia 2015 r.) naliczyło Wojskowemu Kołu Łowieckiemu „Łoś” w Olsztynie czynsz (łącznie 43.843,10 zł) za dzierżawę w latach 2009–2014 obwodu o powierzchni 6.371 ha. Zgodnie z § 3 ust. 4 umowy dzierżawy tego obwodu, dzierżawca winien płacić czynsz dzierżawny jednorazowo do dnia 31 maja każdego roku. W dniu 27 stycznia 2015 r. WKŁ „Łoś” w Olsztynie przelało na konto Nadleśnictwa Korpele I ratę w kwocie 16.121,06 zł, a termin płatności II raty został odroczonej do 30 października 2015 r.

⁴⁴ Wody zgodnie z rejestrem powierzchniowym są zaliczane do powierzchni użytkowej obwodu.

⁴⁵ Powierzchnia użytkowa obwodu = powierzchnia całkowita obwodu minus powierzchnia wyłączona.

⁴⁶ W trakcie kontroli nadleśnictwo dokonało zwrotu niesłusznie pobranego czynszu.

⁴⁷ Nadleśniczy zobowiązał się, że Nadleśnictwo niezwłocznie dokona korekty naliczonego czynszu dzierżawnego i nadpłatę wraz z odsetkami przekaże kołu łowieckiemu.

⁴⁸ Nadleśniczy zadeklarował, że niezwłocznie obciąży koła niezapłaconą częścią czynszu.

⁴⁹ Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.

- *Nadleśnictwo Świerklaniec w efekcie wydzierżawienia obwodu nr 88 niezgodnie z jego kategorią (kategoria tego obwodu wzrosła ze średniego do dobrego) czynsz dzierżawny za okres 2013/2014 naliczyło w kwocie 6.859,25 zł, a za okres 2014/2015 w kwocie 6.264,30 zł, zamiast kwot dwukrotnie wyższych (zgodnie z § 4 rozporządzenia MŚ)⁵⁰.*

Zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 *upł*, w przypadku nieusprawiedliwionego niezrealizowania rocznego planu łowieckiego, dzierżawcy obwodów zobowiązani są do udziału w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną, co uwzględnia się w wysokości czynszu.

- *Nadleśnictwo Nowa Sól (RDLP w Zielonej Górze), pomimo posiadania podstawy prawnej, nie naliczyło dzierżawcy obwodu udziału w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną w wysokości 810,32 zł. Naliczenia dokonano w wyniku kontroli NIK, w dniu 21.01.2015 r. Koło łowieckie dokonało wpłaty.*

Starostowie podwyższali czynsz kołom łowieckim w przypadku otrzymania wniosku w tej sprawie od nadleśnictw. Ze swojej strony, jako wydzierżawiający, nie podejmowali działań mających na celu pozyskanie informacji umożliwiających realizację obowiązku, wynikającego z art. 30 *upł* w zakresie uwzględniania w wysokości czynszu za dzierżawę obwodu łowieckiego, udziału dzierżawcy w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną, z uwagi na nieusprawiedliwione niezrealizowanie rocznego planu łowieckiego. Do wszystkich kontrolowanych starostw powiatowych wnioski wpłynęły i czynsz został podwyższony.

- *Do Starosty w Opolu, dzierżawca obwodu łowieckiego zwrócił się o dokonanie korekty czynszu dzierżawnego na rok gospodarczy 2014/2015, w związku z niewykonaniem planu łowieckiego w roku gospodarczym 2013/2014 (1 sztuka jelenia – 4,55% planu) oraz stosowanie przez Gminę Dobrzeń Wielki obniżonej stawki równoważnika za 1 decytonę żyta dla podatku rolnego. Starosta, po uzyskaniu od właściwego nadleśnictwa informacji o wysokości kosztów poniesionych w 2013 r. na ochronę lasu przed zwierzyną na terenie obwodu łowieckiego, dokonał korekty wysokości czynszu dzierżawnego na rok gospodarczy 2014/2015 zwiększając jego wysokość z 4 349,40 zł do 6 633,90 zł⁵¹.*
- *Do Starostwa w Olsztynie wpłynęły 3 wnioski od nadleśniczych w sprawie podwyższenia czynszu kołom łowieckim. Jednak, pomimo że wskazywana przez nadleśniczych (w przesłanych wnioskach wraz z załączonymi do nich rozliczeniami udziału danego koła w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną) kwota podwyższenia dotyczyła wartości netto, Starostwo wystawiło kołom fakturę VAT na tę kwotę brutto. Skutkowało to pomniejszeniem wpłaconego czynszu przez te koła łowieckie, jak również przekazaniem niższych kwot nadleśnictwom, w porównaniu do wnioskowanych⁵².*

W wyniku kontroli stwierdzono, że nadleśnictwa często nie przestrzegały umownego terminu zawiadomienia o wysokości czynszu. I tak: z terenu RDLP w Katowicach ok. 16,1% dzierżawców zostało zawiadomionych z opóźnieniem, z terenu RDLP W Olsztynie – 31,2%, z RDLP w Zielonej Górze 26,3%, przy czym 13,2% dzierżawców zostało zawiadomionych po określonym umowami terminie płatności czynszu. W większości przypadków tłumaczono to przeoczeniem pracownika.

- *Nadleśnictwo Sława Śl. obciążyło pracownika, odpowiedzialnego za nieterminowe przekazanie kołom łowieckim informacji o wysokości czynszu dzierżawnego (14 przypadków) odszkodowaniem w wysokości równowartości odsetek należnych.*

Natomiast objęte kontrolą starostwa powiatowe informowały dzierżawców o wysokości czynszu z reguły w określonym umową terminie.

⁵⁰ W dniu 9 stycznia 2015 r. został sporządzony aneks nr 2 do ww. umowy dzierżawy dla kategorii obwodu – dobry, z datą obowiązywania od dnia 1 kwietnia 2013 r. Pismem z dnia 12 stycznia 2015 r. (w trakcie kontroli NIK) Dyrektor RDLP w Katowicach zobowiązał Nadleśniczego Nadleśnictwa Świerklaniec do naliczenia różnicy w kwotach czynszu, wynikającej ze zmiany współczynnika związanego z kategorią obwodu.

⁵¹ Wysokość udziału w kosztach ochrony lasu została określona zgodnie z art. 30 ust. 3 pkt 3 ustawy – *Prawo łowieckie*, tj. odpowiadała procentowi niezrealizowania rocznego planu łowieckiego. Koło łowieckie nie zrealizowało planu pozyskania jelenia w wysokości 4,55% (plan 22 sztuki, wykonanie 21 sztuki).

⁵² Starosta w trakcie kontroli NIK (w dniu 13 listopada 2014 r.) wystosował do ww. kół łowieckich pisma z prośbą o wpłatę kwoty stanowiącej należny podatek VAT – 697,17 zł.

Za obwody wyłączone z wydzierżawiania, ich zarządcy zobowiązani byli do uiszczenia ekwiwalentu równego wysokości średniego czynszu za dzierżawę, stosowanego w obwodach łowieckich, wydzierżawionych na obszarze danej gminy lub gmin sąsiednich (art. 31 ust.3 *upł*).

Zapis ten nie precyzuje, czy ustalenie owej „średniej” wartości winno nastąpić w odniesieniu do obwodów łowieckich o takiej samej kategorii (bardzo dobrej, dobrej, średniej, słabej, bardzo słabej), czy też za wystarczające należy uznać odniesienie się do średniej wszystkich obwodów łowieckich, niezależnie od ich kategorii. Mając jednak na względzie, iż wskazane świadczenie ma stanowić ekwiwalent za środki, które można byłoby uzyskać w wyniku dzierżawy danego obwodu łowieckiego, przy ocenie jego wysokości, należy, zdaniem NIK, uwzględniać czynsz dzierżawny obowiązujący przy umowach dzierżawy obwodów łowieckich z tej samej kategorii.

W sytuacji, gdyby w zarząd przekazane zostały obwody o dobrej lub bardzo dobrej kategorii, a ekwiwalent wyliczono by w odniesieniu do średniej czynszów na terenie gminy, wśród których większość stanowią zwykle obwody słabe i bardzo słabe, ekwiwalent byłby zdecydowanie niższy od czynszu za te obwody.

Nadleśnictwa zarządzające OHZ, działając w imieniu dyrektora RDLP, same sobie naliczały ekwiwalent, a gminom przekazywały przypadającą im część.

- *W RDLP w Zielonej Górze ekwiwalent podlegający przekazaniu gminom lub innym nadleśnictwom był równy wysokości średniego czynszu za dzierżawę, stosowanego w obwodach łowieckich wydzierżawionych na obszarze danej gminy lub gmin sąsiednich (art. 31 ust. 3 *upł*), rozliczonego proporcjonalnie do powierzchni użytkowej, przypadającej na adresata. Obwody dzierżawione, na podstawie których ustalono ekwiwalent, miały niższe kategorie⁵³ niż obwody wyłączone, co pośrednio miało wpływ na wysokość ekwiwalentu. Stwierdzono rozbieżności w sposobie jego obliczania – niektóre nadleśnictwa stosowały średnią arytmetyczną, inne ważoną, uwzględniając powierzchnię obwodów dzierżawionych, a RDLP nie ujednoliciło zasad w tym zakresie.*

Niejasne było też czy ekwiwalent ma być wyliczony na podstawie średniej czynszów brutto czy netto. Działania w tym zakresie nie były jednolite, nawet w nadleśnictwach z terenu tej samej RDLP.

W RDLP w Zielonej Górze cztery nadleśnictwa⁵⁴ ekwiwalent ustalały na podstawie czynszu dzierżawnego brutto, a sześć nadleśnictw⁵⁵ na podstawie czynszów dzierżawnych netto.

- *W RDLP w Zielonej Górze stwierdzono, że w przypadku ekwiwalentu, kwota przekazywana przez 6 nadleśnictw innym podmiotom została obliczona na podstawie czynszów dzierżawnych netto, podczas gdy powinna być ustalona w wielkościach brutto. Różnica wyniosła w sezonie 2012/2013 – 6.165 zł, a w sezonie 2013/2014 – 6.305,16 zł. Czynsz za dzierżawę ustalany zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie kategoryzacji jest czynszem brutto, stosownie do art. 29a ust. 1 oraz ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług i w tej wielkości powinien stanowić podstawę do ustalenia wysokości średniego czynszu. Ponieważ przekazanie obwodów łowieckich w zarząd następuje w drodze decyzji, ekwiwalent nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT. Nadleśniczowie tych nadleśnictw jako przyczynę nieprawidłowości wskazali to, że kwota czynszu przekazana do gmin była również kwotą netto oraz, że w czynszu jest zawarty podatek VAT, więc aby go wyeliminować nadleśnictwo liczy stawkę na podstawie czynszu netto.*

W ocenie NIK ekwiwalent winien być obliczony na podstawie czynszów dzierżawnych ustalonych zgodnie z § 4 rozporządzenia (kwoty brutto) i tak ustalona kwota ekwiwalentu nie podlega już opodatkowaniu podatkiem VAT.

⁵³ Te wpływają na wysokość czynszu dzierżawnego.

⁵⁴ Nadleśnictwa: Bytnica, Krzystkowice, Szprotawa, Świebodzin.

⁵⁵ Nadleśnictwa: Babimost, Cybinka, Krosno, Sulechów, Torzym, Wymiarki.

3.2.2.4. Terminowość wnoszenia opłat

Spośród ośmiu kontrolowanych kół łowieckich w czterech odnotowano przypadki opóźnień w zapłacie czynszu za dzierżawione obwody.

- Kł „Żubr” w Olsztynie, z opóźnieniem 24 dni wpłaciło czynsz za jeden z pięciu dzierżawionych obwodów.
- Kł „Dzięcioł” w Miłomłynie, z opóźnieniem 31 dni dokonało płatności 1 z 8 faktur wystawionych przez starostę.
- Kł „Szarak” w Opolu, wpłaty czynszu dzierżawnego za rok gospodarczy 2012/2013 z tytułu dzierżawy 1 obwodu dokonano cztery dni po upływie terminu ustalonego w umowie.
- Kł „Drop” w Zielonej Górze z opóźnieniem 2 do 8 dni uregulowało zobowiązania wynikające z 4 spośród 8 wystawionych faktur przez Nadleśnictwo Międzyrzecz, oraz wpłat na rzecz Nadleśnictwa Rzepin i Nadleśnictwo Brzózka.

Opóźnienia te wyjaśniano powodami organizacyjnymi i przeoczeniem.

Analiza danych dotyczących terminowości wpłat czynszu za obwody wydzierżawiane przez kontrolowane RDLP, wykazała jednak, że przypadki opóźnień były częstsze, a w większości nie były naliczane odsetki za zwłokę.

- Czynsz za 85 obwodów, wydzierżawianych przez dyrektora RDLP w Zielonej Górze, w obu analizowanych sezonach łowieckich, był w 51% przypadków wniesiony z opóźnieniem, przy czym w 32% nie naliczono i nie pobrano odsetek. Były przypadki, że nieterminowa zapłata na rzecz nadleśnictwa była spowodowana zbyt późnym zawiadomieniem dzierżawców o wysokości czynszu.
- Z terenu RDLP w Olsztynie, w sezonie 2012/2013 cztery nadleśnictwa, a w sezonie 2013/2014 osiem nadleśnictw otrzymało czynsz dzierżawny odpowiednio w łącznej kwocie 47.245,34 zł i 58.795,432 zł po terminie ustalonym w § 3 ust. 4 umów dzierżawy (do 31 maja każdego roku), a opóźnienia wyniosły od 4 do 117 dni. Zgodnie z § 10 zawartych umów, w sprawach nieuregulowanych miały zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, więc podstawą do naliczania odsetek ustawowych za nieterminowe wpłaty czynszu był art. 481 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵⁶. Odsetki w łącznej wysokości 375,02 zł za nieterminową wpłatę należności z tytułu dzierżawy obwodów łowieckich siedem nadleśnictw naliczyło 12 kołom łowieckim dopiero w trakcie kontroli NIK (od 21 do 26 stycznia 2015 r.). Zastępca Dyrektora ds. Gospodarki Leśnej wyjaśnił, że „nie egzekwowano od nadleśnictw naliczania odsetek za nieterminową wpłatę czynszu, z uwagi na niskie kwoty odsetek, często nieprzekraczające trzykrotności wartości opłaty pocztowej pobieranej przez operatora pocztowego za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej. W trakcie kontroli wszystkie zaległe odsetki za nieterminową wpłatę czynszu zostały naliczone i w większości przypadków wyegzekwowane”.
- Dzierżawcy obwodów z terenu RDLP w Katowicach, w 87 przypadkach dokonali z opóźnieniem wpłaty czynszu za sezony 2012/2013 oraz 2013/2014 w łącznej kwocie 508.952,68 zł. Odsetki nie zostały naliczone, zwłoka wyniosła od 1 do 236 dni i w przypadku naliczania ustawowych odsetek za zwłokę wyniosłyby one łącznie 5.338,25 zł.

Analiza dokonywania wpłat ekwiwalentu za obwody zarządzane przez ZG PZŁ wykazała, że nie za wszystkie obwody wpłaty były wnoszone. Wystąpiły też przypadki nieterminowego opłacania ekwiwalentu.

Zgodnie z wyjaśnieniami, składanymi przez Przewodniczącego ZG PZŁ w toku kontroli, „w okresie 2012/2013 i 2013/2014 metody wyliczania i naliczania ekwiwalentu były skrajnie różne w różnych częściach Polski. W jednych ośrodkach całość ekwiwalentu naliczało nadleśnictwo przekazując je do właściwych gmin, w innych kierownicy sami określali wysokości ekwiwalentu na podstawie uzyskanych danych z sąsiednich kół w jeszcze innych przypadkach, gminy bezpośrednio występowały o zapłatę ekwiwalentu wystawiając stosowną fakturę lub notę. Rozbieżności w postępowaniu różnych jednostek samorządu terytorialnego, starostów powiatowych oraz jednostek Lasów Państwowych, a także nieprecyzyjne zapisy ustawy Prawo łowieckie w tym zakresie skutkowały brakiem zapłaty ekwiwalentu za obwody łowieckie”.

⁵⁶ Dz.U. z 2014, poz. 121 ze zm.

- ZG PZŁ w roku gospodarczym 2012/2013 nie dokonał wpłaty do gmin i nadleśnictw ekwiwalentu czynszu za 5 obwodów⁵⁷, co było niezgodne z art. 31 ust. 3 upł.
Według wyjaśnień Przewodniczącego ZG PZŁ „Z uwagi na nieprecyzyjność przepisu art. 31 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie ośrodki hodowli zwierzyny nie posiadają kompetencji do występowania o dane dotyczące wysokości ekwiwalentu. Przepis jednoznacznie formułuje obowiązek uiszczenia i rozliczenia ekwiwalentu, nie stanowi natomiast o podmiocie odpowiedzialnym za ustalenie jego wysokości. Rozbieżności interpretacyjne są m.in. efektem braku reakcji organów gminy lub administracji LP w tym zakresie, a tym samym nie wniesienia opłat ekwiwalentu przez zarządców OHZ”.
Nieterminowe wpłaty ekwiwalentu⁵⁸, kierownicy OHZ ZG PZŁ wyjaśniali przeoczeniem terminu oraz błędem pracownika (OHZ Krośniewice, Gierłoż i Moszna), brakiem środków finansowych (OHZ Szubin, Dretyń, Kujan, Gola) oraz wpłatą w następnym dniu roboczym (OHZ Czempień).

3.2.2.5. Rozdysponowywanie czynszu i ekwiwalentu

Z mocy art. 31 ust. 1 i nast. upł wydierżawiający obowiązany jest rozliczyć otrzymany czynsz dzierżawny między nadleśnictwami i gminami. Nadleśnictwu przypada czynsz odpowiadający powierzchni państwowych gruntów leśnych, a gminom – odpowiadający pozostałej powierzchni obwodu łowieckiego. Analogiczne zasady dotyczą też rozliczenia ekwiwalentu.

Analiza stanu prawnego podobnie jak interpretacje indywidualne urzędów skarbowych wskazują, że kwota czynszu wynikająca z zawartej umowy dzierżawy obwodu łowieckiego jest ceną brutto, to znaczy zawierającą podatek VAT. Wydierżawiający zobowiązany więc był przed rozdysponowaniem czynszu podatek odprowadzić.

W przypadku obwodów wydierżawianych przez dyrektora RDLP, nadleśniczowie sami sobie wyliczali należną im część czynszu za dzierżawione przez dyrektora RDLP obwody, pozostałą rozdysponowywali pomiędzy gminami, ewentualnie innymi nadleśnictwami. W wyniku kontroli odnotowano szereg nieprawidłowości w tym zakresie. Np.:

- Nadleśnictwo Świebodzin (RDLP w Zielonej Górze) rozliczając czynsze pomiędzy gminy i nadleśnictwa przekazało czynsz w kwocie brutto (łącznie 7.105,68 zł za sezony 2012/2013 i 2013/2014), podczas gdy kwota przekazywanego czynszu powinna być kwotą netto. Zgodnie z wyjaśnieniami nadleśniczego w trakcie kontroli NIK dokonano korekty ww. kwoty i dodatkowo kwoty za sezon 2014/2015 (3.253,21 zł).
- W Nadleśnictwie Świerklaniec (RDLP w Katowicach) – w sezonach 2012/2013 i 2013/2014 nie pomniejszono czynszu w części należnej gminom o kwotę podatku VAT i przekazano czynsz w kwotach zawyżonych łącznie odpowiednio o 419,85 zł i 575,69 zł.;
- Nadleśnictwo Szczytno nieprawidłowo rozdysponowało czynsz dzierżawny za sezon 2013/2014 wpłacony przez KŁ „Knieja” za obwód nr 293, w kwocie 8.205,21 zł pomiędzy właściwe gminy i nadleśnictwa, zawyżając lub zaniżając należne poszczególnym jednostkom kwoty⁵⁹.

Odrębną kwestią jest termin przekazania rozdysponowanego czynszu właściwym podmiotom. Panowała tu pełna dowolność postępowania, np.:

- Starostwa w Opolu i Olsztynie dokonywały rozliczenia i przekazywały środki w ciągu jednego do dwóch miesięcy po otrzymaniu wpłaty czynszu, Starostwo w Krośnie Odrzańskim po 9–10 miesiącach.

⁵⁷ Nr 418 w OHZ Gradów, nr 131 w OHZ Grodno, nr 239 i 378 OHZ Krośniewice oraz nr 232 w OHZ Wołowic.

⁵⁸ Za rok gospodarczy 2012/2013 za obwód nr 2 OHZ Krośniewice oraz nr 156 OHZ Szubin, za rok 2013/2014 za obwód nr 180 OHZ Dretyń, nr 21 i 28 OHZ Kujan (z trzech rat jedną wpłacono w terminie), nr 211, 330 i 331 OHZ Czempień, nr 308 i 309 OHZ Gierłoż, nr 175, 420, 436 i 477 OHZ Gola (dwie z czterech rat za obwód nr 420 OHZ Gola wpłacono w terminie), nr 134 OHZ Lisięcice, nr 102 i 103 OHZ Moszna. Opóźnienia wynosiły od 1 do 84 dni.

⁵⁹ W dniu 19 stycznia 2015 r. RDLP wystąpiła do Nadleśnictwa Szczytno z poleceniem skorygowania naliczenia czynszu dzierżawnego. W odpowiedzi Nadleśnictwo dokonało korekty wpłaconego czynszu dzierżawnego (między właściwe urzędy gmin i nadleśnictwa) i notami księgowymi z 21 stycznia 2015 r. przekazało brakujące kwoty Gminie Wielbark (424,72 zł) i Nadleśnictwu Wielbark (97,49 zł). Poinformowało także RDLP, że w stosunku do gmin Szczytno i Rozogi (którym przekazano o 163,72 zł i 14,69 zł więcej niż należało) kompensata nastąpi przy rozliczeniu czynszu za sezon łowiecki 2015/2016.

- Nadleśnictwa z terenu RDLP w Zielonej Górze, realizując zadania dyrektora przekazywały część czynszu gminom lub innym nadleśnictwom w terminie od kilku miesięcy do ponad roku po otrzymaniu wpłaty od dzierżawcy.
- Nadleśnictwa z terenu RDLP w Katowicach przekazywały gminom czynsze dzierżawne w części im należnej, w terminie od 1 do 919 dni po otrzymaniu wpłaty, w tym w 55 przypadkach (na 182) w terminie od 31 do 100 dni, w 24 przypadkach w terminie od 101 do 360 dni oraz w 16 przypadkach w terminie od 361 do 919 dni.

W RDLP w Katowicach stwierdzono też przypadki przekazywania gminom należnej części czynszów przed otrzymaniem środków od dzierżawców.

- W sezonach 2012/2013 oraz 2013/2014 nadleśnictwa w 73 przypadkach przekazały gminom czynsze dzierżawne w części im należnej na łączną kwotę 154.195,03 zł, w terminach od 1 do 258 dni przed otrzymaniem czynszu dzierżawnego.

Pracownicy jednostek kontrolowanych swoje działania wyjaśniali brakiem regulacji w omawianym zakresie, (przepisy *upł* i rozporządzenia ws. kategoryzacji nie określają wydzierżawiającemu terminu, w jakim obowiązany jest rozliczyć otrzymany czynsz). Zdaniem NIK, opieszale lub przedwczesne przekazywanie należnej innym podmiotom części pobranego czynszu było działaniem nierzetelnym. Z punktu widzenia zachowania należytej staranności, środki finansowe, o których mowa, winny być przekazywane bez zbędnej zwłoki.

Inaczej przedstawia się sprawa rozdysponowywania ekwiwalentu. Przekazanie obwodów łowieckich w zarząd następuje w drodze decyzji organu władzy publicznej, która z oczywistych względów, nie może być przyrównywana do umowy cywilnoprawnej. Dlatego też organ władzy publicznej – minister właściwy ds. środowiska nie jest w tym zakresie płatnikiem podatku VAT, a oddanie w zarząd obwodów łowieckich decyzją takiego organu nie podlega ustawie o podatku od towarów i usług. W konsekwencji ekwiwalent otrzymywany od zarządcy obwodu łowieckiego nie podlega opodatkowaniu tymże podatkiem⁶⁰.

- W RDLP w Zielonej Górze stwierdzono, że 2 nadleśnictwa (na 10 zarządzających OHZ) nie przekazały ekwiwalentu na rzecz podmiotu określonego w rejestrze powierzchniowym. I tak, Nadleśnictwo Sulechów nie wyliczyło ekwiwalentu i nie przekazało jego części na rzecz Nadleśnictwa Bytnica (136 ha – obwód 125) w wysokości w sezonie 2012/2013 – 151,26 zł, a w sezonie 2013/2014 – 154,68 zł. W trakcie kontroli ww. kwoty zostały przekazane. Nadleśnictwo Wymiarki nie wyliczyło ekwiwalentu i nie przekazało jego części na rzecz Nadleśnictwa Żagań (1612 ha – obwód 227) w sezonie 2012/2013 w wysokości 2.917,72 zł, a w sezonie 2013/2014 – 2.982,20 zł. Zaniechanie w tym zakresie nadleśniczy uzasadniał błędną interpretacją przepisów oraz tym, że Skarb Państwa nie poniósł żadnej szkody.

W ZG PZŁ ujawniono przypadki wypłat ekwiwalentu gminom i nadleśnictwom w kwotach nieproporcjonalnych do udziału powierzchni Lasów Państwowych w powierzchni ogólnej obwodów. Według otrzymanych wyjaśnień wynikało to głównie z:

- braku wystawiania not przez gminy, spowodowanego interpretacją art. 31 ust. 3 *upł*, który formułuje obowiązek uiszczenia i rozliczenia ekwiwalentu, jednak nie wskazuje podmiotu odpowiedzialnego za ustalenie wysokości ekwiwalentu;
- naliczania ekwiwalentu przez nadleśnictwo lub starostwo, które potem przekazywało należne kwoty właściwym podmiotom;
- niewłaściwego naliczenia ekwiwalentu przez jednostki samorządu terytorialnego, spowodowanego brakiem rzetelnych danych o powierzchni obwodu.

⁶⁰ Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy, interpretacja indywidualna z dnia 22 października 2007 r., ITPP1/443-79/07/AP.

3.2.3. Prawidłowość opracowania i realizacji rocznych planów łowieckich

3.2.3.1. Sporządzanie rocznych planów łowieckich

Roczne plany łowieckie (RPŁ) stanowią podstawę prowadzenia gospodarki łowieckiej na terenie wszystkich obwodów, zarówno tych dzierżawionych jak i zarządzanych. Są one praktycznie jedynym dokumentem mogącym dostarczać informacji o stanie zwierzyny i działaniach podejmowanych w obwodach łowieckich⁶¹. Dlatego też istotna jest prawidłowość ich sporządzenia. Zasady sporządzania RPŁ regulowało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich planów hodowlanych⁶². Nie określało ono jednak wzoru RPŁ jaki winien być stosowany przez wszystkie jednostki prowadzące gospodarkę łowiecką. W związku z występowaniem różnych form RPŁ, co skutkowało trudnościami w porównywaniu danych dotyczących realizacji zadań w poszczególnych jednostkach, w dniu 25 stycznia 2013 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Przewodniczącym ZG PZŁ a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych w sprawie wprowadzenia do stosowania jednolitego wzoru rocznego planu łowieckiego.

Analiza RPŁ sporządzanych przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich wykazała, że były one z reguły przedkładane do zatwierdzenia w terminie określonym w § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia. Przypadki niewłaściwego sporządzania planów wystąpiły w ZG PZŁ, w 5 na 8 kontrolowanych kół łowieckich i 1 z 6 kontrolowanych nadleśnictw.

W kołach łowieckich ujawniono przypadki przedkładania RPŁ do zatwierdzenia, bez zasięgnięcia opinii, wymaganych art. 8 ust 3a–3c upł. W części sprawozdawczej RPŁ nie wykazywano działań dotyczących zasiedleń, a w zakresie planowanych i wykonywanych urządzeń łowieckich, plan sporządzano niezgodnie z instrukcją, co skutkowało zamieszczeniem w RPŁ błędnych danych o planowanych i wykonanych urządzeniach.

Kontrola Zarządów Okręgowych PZŁ, zobowiązanych do uzgadniania RPŁ sporządzonych przez koła z terenu okręgu, wykazała że roczne plany zawierające błędy lub braki, były uzgadniane np.:

- W Zarządzie Okręgowym PZŁ w Zielonej Górze uzgodniono jeden plan łowiecki mimo braku daty i podpisu osoby sporządzającej plan, co stanowiło naruszenie przepisu § 3 ust. 1 pkt 1 lit. c i d rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych; w pięciu przypadkach (12,5% badanych) uzgodniono plany bez opinii wójtów (burmistrzów), wymaganych art. 8 ust. 3a upł.

Analiza sporządzania RPŁ przez zarządców obwodów funkcjonujących w ramach OHZ na terenie działania kontrolowanych RDLP wykazała, że w większości przedkładano je do zatwierdzenia w terminie określonym w § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, choć nie zawsze załączone były do nich wymagane opinie. Plany zatwierdzano w ciągu 7 dni, stosownie do § 4 ust. 2 tego rozporządzenia.

- Wyjątkiem było 10 planów na sezon 2012/2013 dla obwodów z terenu RDLP Katowice, które przesłane zostały z opóźnieniem 2–15 dni, co wyjaśniono trudnościami w generowaniu planów z Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP) oraz 2 plany dla obwodów z terenu RDLP w Zielonej Górze, których zatwierdzenie nastąpiło dopiero w dniu 17 kwietnia 2013 r. ze względu na odmowę zatwierdzenia pierwotnej wersji z uwagi na brak danych dotyczących planowanej liczebności zwierzyny grubej przed okresem polowań.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w zakresie przygotowania i wypełnienia druków RPŁ. I tak:

⁶¹ Nie było jednolitego systemu sprawozdawczości dla obwodów wydierżawianych i zarządzanych. Zarządzeniem ZG PZŁ nr 11/2009 z dnia 16 grudnia 2009 r. i nr 2/2013 z dnia 13 lutego 2013 r. wprowadzony był obowiązek sporządzania przez koła łowieckie sprawozdania ŁOW-1, sprawozdań takich nie sporządzał jednak ZG PZŁ dla zarządzanych obwodów. Nadleśnictwa sporządzały sprawozdania zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami PGL LP.

⁶² Dz.U. Nr 221, poz. 1646 ze zm.

- W Nadleśnictwie Wymiarki przekazano do zatwierdzenia RPŁ na sezon 2013/2014, sporządzony dla obwodów łowieckich należących do OHZ, w którym ujęto odstrzał łysiek, pomimo iż nie był on opiniowany przez uprawnionych do spraw rybactwa w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym. Powyższe stanowiło naruszenie art. 8 ust. 3c pkt 2 upł. Na terenie obwodu znajduje się bowiem ustanowiony decyzją Wojewody Lubuskiego z dnia 20 marca 2003 r. obręb hodowlany Borowe.
- KŁ „Żubr” w Opolu, wbrew art. 8 ust. 3c pkt 2 upł, w latach 2012/2013 i 2013/2014 nie uzgodniło RPŁ dla obwodu nr 64, w zakresie ustalonego pozyskania piżmaka i łyski, z kierownikami gospodarstw rybackich, pomimo wyznaczenia na terenie obwodu obrębu hodowlanego. Prezes Zarządu Koła wyjaśnił, że Koło nie uzgadniało z kierownikiem obrębu hodowlanego Lipno rocznych planów łowieckich dla obwodu 64 bo nie posiadało wiedzy, że takowe obręby hodowlane zostały ustanowione. Decyzja Marszałka Województwa Opolskiego o ustanowieniu obrębu hodowlanego Lipno nie została doręczona do Koła.
- W ZG PZŁ stwierdzono, że dla zarządzanych obwodów wchodzących w skład OHZ:
 - w 19, tj. 29,7% RPŁ⁶³ w kolumnie nr 3 części II RPŁ wpisywano liczbę istniejących urzędzeń zamiast liczby urzędzeń zaplanowanych do wykonania w poprzednim sezonie;
 - w 16, tj. 25% RPŁ⁶⁴, w kolumnie nr 4 części II RPŁ wpisywano liczby istniejących urzędzeń⁶⁵ zamiast liczby urzędzeń wykonanych w poprzednim roku gospodarczym;
 - w RPŁ dla obwodów nr 330 i 331 OHZ Czempień na rok 2013/2014 nie wpisano kosztów poniesionych na prowadzenie gospodarki łowieckiej w roku poprzednim, pomimo wpisania kwoty wypłaconych odszkodowań;
 - w RPŁ dla obwodu nr 330 OHZ Czempień na rok 2014/2015 nie wpisano kwoty wypłaconych odszkodowań w roku poprzednim, pomimo wykazania powierzchni szkód;
 - w RPŁ dla obwodów nr 308 i 309 OHZ Gierłoż oraz nr 239 OHZ Krośniewice na rok 2014/2015, w wierszu 1 kol. 4 nie zsumowano kosztów prowadzenia gospodarki łowieckiej oraz odszkodowań łowieckich.

Według otrzymanych wyjaśnień, powyższe postępowanie było wynikiem omyłek oraz nieprawidłowej interpretacji wzoru RPŁ, ustalonego w Porozumieniu z dnia 25 stycznia 2013 r. pomiędzy Przewodniczącym ZG PZŁ a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych w sprawie wprowadzenia do stosowania jednolitego wzoru rocznego planu łowieckiego.

Nieprawidłowości dotyczące wypełniania rocznych planów łowieckich wykazywane były również podczas kontroli prowadzonych w OHZ przez pracowników ZG PZŁ.

- W OHZ Dretyń stwierdzono m.in. rozbieżności w dokumentacji prowadzonej w OHZ i przekazywanej w sprawozdaniach do ZG PZŁ, nieprawidłowe opieczętowanie i podpisanie dokumentów. W OHZ Gierłoż stwierdzono zaś m.in., że: ilość zwierzyny wykazana w rocznym planie łowieckim w analizowanym okresie była rozbieżna z ilością tej zwierzyny wykazanej w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w marcu 2012 r., brak było paśników w obwodach, pomimo wykazania ich po jednym w każdym z obwodów, sposób prowadzenia rejestru pozyskanej zwierzyny nie był zgodny z rocznym planem łowieckim.

RPŁ obok spełniania roli dokumentu planistycznego ma również charakter sprawozdawczy z wykonania planu w roku poprzednim.

Przeprowadzona w toku kontroli analiza porównawcza danych wykazanych w RPŁ w zakresie pozyskania dzików i jeleni z dokumentacją źródłową (upoważnienia do wykonywania polowań indywidualnych, książki ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym i protokoły z polowań zbiorowych) w trzech jednostkach (Nadleśnictwo Młynary, KŁ „Żubr” w Olsztynie, KŁ „Dzięcioł” w Miłomłynie) ujawniła rozbieżności.

⁶³ RPŁ na rok 2013/2014 oraz 2014/2015 dla obwodu nr 180 OHZ Dretyń; nr 2, 238 i 378 OHZ Krośniewice; nr 330 i 331 OHZ Czempień; nr 418 OHZ Gradów; nr 78 i 93 OHZ Rypin oraz RPŁ na rok 2014/2015 dla obwodu nr 211 OHZ Czempień.

⁶⁴ RPŁ sporządzone dla obwodów nr 21 i 28 OHZ Kujan na lata 2013/2014 i 2014/2015, nr 330 i 331 OHZ Czempień na lata 2013/2014 i 2014/2015, nr 211 OHZ Czempień na rok 2014/2015, nr 418 OHZ Gradów na 2014/2015 rok, nr 378 OHZ Krośniewice na rok 2013/2014, nr 239 OHZ Krośniewice na rok 2013/2014 i 2014/2015, nr 232 OHZ Wołowice na rok 2013/2014, nr 93 Rypin na 2013/2014 oraz 2014/2015.

⁶⁵ Według stanu na 10 marca danego roku.

Kontrola upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego, książek ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym oraz protokołów z polowań zbiorowych, przeprowadzona dla czterech⁶⁶ obwodów wchodzących w skład OHZ ZG PZŁ, wykazała, że w każdym przypadku dane ujęte w ww. ewidencji różniły się od danych dotyczących pozyskania zwierzyny wykazanych w RPŁ. Ponadto, kontrola w ZG PZŁ wykazała, że w RPŁ OHZ Czempin na lata 2013/2014 oraz 2014/2015 w ogólnej liczbie pozyskanych jeleni, danieli i saren wykazywanych za poprzedni rok nie uwzględniano ubytków. Postępowanie to było niezgodne z wzorem rocznego planu łowieckiego, wprowadzonym Porozumieniem z dnia 25 stycznia 2013 r. zawartym pomiędzy Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych a Przewodniczącym ZG PZŁ. Według wyjaśnień Kierownika OHZ, przyczyną powyższego postępowania była błędna interpretacja sporządzającego plan, który uznał, iż ubytki nie są elementem planowania łowieckiego.

Przedstawione powyżej dane wskazują, że skala występowania nieprawidłowości przy sporządzaniu rocznych planów łowieckich była dość duża i większa w jednostkach PZŁ niż w jednostkach LP.

⁶⁶ Kontroli poddano ewidencję za rok 2012/2013 dla obwodu nr 21 w OHZ Kujan i obwodu nr 102 OHZ Moszna oraz za rok 2013/2014 dla obwodu nr 232 w OHZ Wołowiec i obwodu nr 309 w OHZ Gierłoż.

- a) Wykonanie pozyskania zwierzyny w roku 2012/2013 w obwodzie nr 102 OHZ Moszna wykazane w rocznym planie łowieckim na rok 2013/2014 różniło się od pozyskania wynikającego z ewidencji upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego oraz ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym w zakresie pozyskania:
 - jeleni łani (według ewidencji pobytu..., ewidencji upoważnień oraz sprawozdań z polowań zbiorowych pozyskanie wyniosło 16 łani, a w planie wpisano 17 szt.);
 - jeleni cieląt (według ewidencji pobytu..., ewidencji upoważnień oraz sprawozdań z polowań zbiorowych pozyskanie wyniosło 8 szt., a w planie wpisano 7 szt.);
 - saren kozłat (według ewidencji pobytu..., ewidencji upoważnień oraz sprawozdań z polowań zbiorowych pozyskanie wyniosło 9 szt., a w planie wpisano 3 szt.);
 - lisów (według ewidencji pobytu..., ewidencji upoważnień oraz sprawozdań z polowań zbiorowych pozyskanie wyniosło 6 szt., a w planie wpisano 5 szt.);
 - kun – w ww. ewidencji nie wykazano pozyskania, a w planie wykazano pozyskanie jednej szt.;
- b) wykonanie pozyskania zwierzyny w roku 2012/2013 w obwodzie nr 21 OHZ Kujan wykazane w rocznym planie łowieckim na rok 2013/2014 różni się od pozyskania wynikającego z ewidencji upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego oraz ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym w zakresie pozyskania:
 - jeleni cieląt (według ewidencji upoważnień oraz sprawozdań z polowań zbiorowych pozyskanie wyniosło 11 szt., a w planie wpisano 13 szt., w tym jeden ubytek);
 - danieli cieląt (według ewidencji upoważnień oraz sprawozdań z polowań zbiorowych pozyskanie wyniosło 6 szt., a w planie wpisano 9 szt., w tym 2 ubytki);
 - saren kozłów (według ewidencji pobytu... wyniosło 19 szt., a w planie wpisano 21 szt.);
 - lisów (według ewidencji upoważnień oraz sprawozdań z polowań zbiorowych pozyskanie wyniosło 42 szt., a w planie wpisano 40 szt.);
 - jenotów – według ewidencji nie pozyskano jenotów, a w planie wpisano pozyskanie jednej szt.;
- c) wykonanie pozyskania zwierzyny w roku 2013/2014 w obwodzie nr 309 OHZ Gierłoż wykazane w rocznym planie łowieckim na rok 2014/2015 różniło się od pozyskania wynikającego z ewidencji upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego oraz pozyskania zwierzyny w polowaniach zbiorowych w zakresie pozyskania kóz (w ewidencji wykazano pozyskanie 21 kóz, a w planie wpisano pozyskanie 23 kóz) oraz kozłat (w ewidencji wykazano pozyskanie 11 kozłat, a w planie wpisano pozyskanie 10 szt.);
- d) wykonanie pozyskania zwierzyny w roku 2013/2014 w obwodzie nr 232 OHZ Wołowiec wykazane w rocznym planie łowieckim na rok 2014/2015 różniło się od pozyskania wynikającego z upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego oraz ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym w zakresie pozyskania:
 - jeleni byków (według ewidencji pobytu... pozyskanie wyniosło 8 byków, a w planie wpisano 12 szt.);
 - jeleni łani (według ewidencji upoważnień... pozyskanie wyniosło 23 łani, a w planie wpisano 24 szt.);
 - jeleni cieląt (według ewidencji pobytu... pozyskanie wyniosło 8 szt., a w planie wpisano 9 szt.);
 - saren kozłów (według ewidencji pobytu pozyskanie wyniosło 9 szt., a w planie wpisano 11 szt.);
 - saren kóz (według ewidencji pobytu... pozyskanie wyniosło 10 szt., według ewidencji upoważnień 11 szt., a w planie wpisano 12 szt.);
 - dzików (według ewidencji pobytu... pozyskanie wyniosło 6 szt., a w planie wpisano 10 szt.);
 - lisów (według ewidencji upoważnień... pozyskanie wyniosło 6 szt., a w planie wpisano 7 szt.).

Błędne lub niepełne dane w jednostkowych RPŁ rzutują na wiarygodność danych zawartych w zbiorczych opracowaniach dotyczących prowadzenia gospodarki łowieckiej w Polsce i danych statystycznych.

Zdaniem NIK, wzór RPŁ powinien mieć prawne umocowanie i zostać określony rozporządzeniem Ministra Środowiska.

RPŁ, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia *w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich planów hodowlanych*, w zakresie pozyskania zwierzyny mogą być zmieniane w ciągu sezonu, m.in. z uwagi na istotną zmianę liczebności zwierząt łownych w obwodzie łowieckim.

Dzierżawcy i zarządcy obwodów korzystali z tej możliwości, np.:

- *W sezonie 2012/2013 RPŁ zmieniono dla 14 z 19 obwodów wchodzących w skład OHZ funkcjonujących na terenie RDLP w Katowicach, (w 11 dokonano zwiększenia, a w trzech zmniejszenia ilości planowanej do pozyskania zwierzyny) i dla 7 z 18 obwodów wchodzących w skład OHZ z terenu RDLP w Olsztynie.*

3.2.3.2. Realizacja planu w zakresie zagospodarowania obwodów łowieckich

Zgodnie z art. 12 *upł*, dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich mogą, po uzyskaniu zgody właściciela, posiadacza lub zarządcy gruntu, wyznaczać i oznakowywać zakazem wstępu obszary stanowiące ostoje zwierzyny oraz wznosić urządzenia związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej.

Przepisy prawa nie precyzowały w jakiej formie owa zgoda winna być wyrażona. W większości kontrolowanych jednostek wyjaśniono, że zgody uzyskiwano, lecz miały charakter ustny. Pisemne zgody uzyskiwano jedynie w kilku OHZ ZG PZŁ oraz jednym z kontrolowanych kół łowieckich. (Kł „Żubr” w Olsztynie). Nie odnotowano też przypadków sprzeciwu.

Zdaniem NIK, mało prawdopodobna jest odmowa zgody właściciela wobec przepisu art. 48 pkt 3 *upł* stanowiącego, że posiadaczom uszkodzonych upraw lub plonów rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę urządzeń przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, nie przysługuje odszkodowanie. Tym niemniej, w ocenie NIK, dla dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich korzystniejsze byłoby uzyskanie zgody na piśmie. Zgoda dokumentowałaby współdziałanie, o którym mowa w art. 47 ust. 1 *upł*, właściciela lub posiadacza gruntów rolnych i leśnych z dzierżawcami i zarządcami obwodów łowieckich w zabezpieczeniu gruntów przed szkodami. Odmowa byłaby zaś podstawą odstąpienia od wypłaty odszkodowania.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w części jednostek (tam gdzie prawidłowo wypełniono druki RPŁ) realizacja RPŁ w zakresie zagospodarowania obwodów odbiegała od planu.

- *W OHZ ZG PZŁ w sezonie 2012/2013 tylko w 12 z 29, a w roku 2013/2014 tylko w 18 z 35 obwodów w pełni zrealizowano założenia planów. Kierownicy OHZ wyjaśniali to m.in. realizacją zrębów, wykluczając dotychczasowe i planowane lokalizacje paśników, zniszczeniem urządzeń przez warunki atmosferyczne, dewastacją i kradzieżą urządzeń, zmianą sposobu dokarmiania zwierzyny oraz priorytetem innych zadań.*

Wystąpiły przypadki niezrealizowania części działań, ale równocześnie nierzadko wykonywano więcej innych urządzeń niż zaplanowano i podejmowano dodatkowe, nieujmowane w planie, działania dla poprawy warunków bytowania zwierzyny. Np.:

- Na terenie RDLP w Olsztynie (11 OHZ, 18 obwodów), w obu badanych sezonach wykonano odpowiednio: 153 i 184 urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, co stanowiło 129,7% i 115,0% planu, w tym:
 - 4 i 4 paśniki (100% planowanych),
 - 85 i 111 lizawek (96,6% i 92,5% planowanych),
 - 64 i 44 ambony (246,2% i 137,5% planowanych),
 - trzy woliery (75% planowanych w sezonie 2013/2014),
 - 22 zwyczki do polowań (w ogóle nieplanowanych w sezonie 2013/2014);
 - zagospodarowano łąki śródleśne i przyleśne na powierzchni 28,2 ha (62,9% planowanej).

W celu poprawy warunków bytowania zwierzyny, corocznie uprawiano poletka śródleśne i przyleśne, o łącznej powierzchni 255 ha, na których wysiewano i wysadzano rośliny przeznaczone dla zwierzyny (między innymi topinambur, proso, owies, rzepak, mieszanki traw).

W związku z faktem, że w większości kół łowieckich druki RPŁ wypełniane były niezgodnie z instrukcją i często w miejsce planowanych do wykonania urządzeń łowieckich wpisywano ich stan, nie można było określić stopnia realizacji planu. W świetle składanych wyjaśnień, działania kontrolowanych jednostek w zakresie zagospodarowania obwodów były dostosowywane do aktualnych potrzeb.

- W KŁ „Kaczor” w Kętrzynie w badanych sezonach nie planowano budowy żadnych urządzeń i nie wykazywało ich wykonania. Faktycznie wykonano natomiast cztery nowe ambony w sezonie 2013/2014. Prezes koła wyjaśnił, że budowa ambon wynikała z pilnej potrzeby ochrony pól przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzynę łowną, a ich nieuwjęcie w RPŁ spowodowane było omyłką sporządzającego te plany.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach utrzymywano poletka łowieckie, pasy zaporowe i zwierzyna była dokarmiana.

3.2.3.3. Realizacja planów w zakresie pozyskania zwierzyny

Szczegółową analizą objęto pozyskanie zwierzyny grubej (jelenie, daniiele, sarny i dziki).

Zdjęcie nr 1

Jelenie

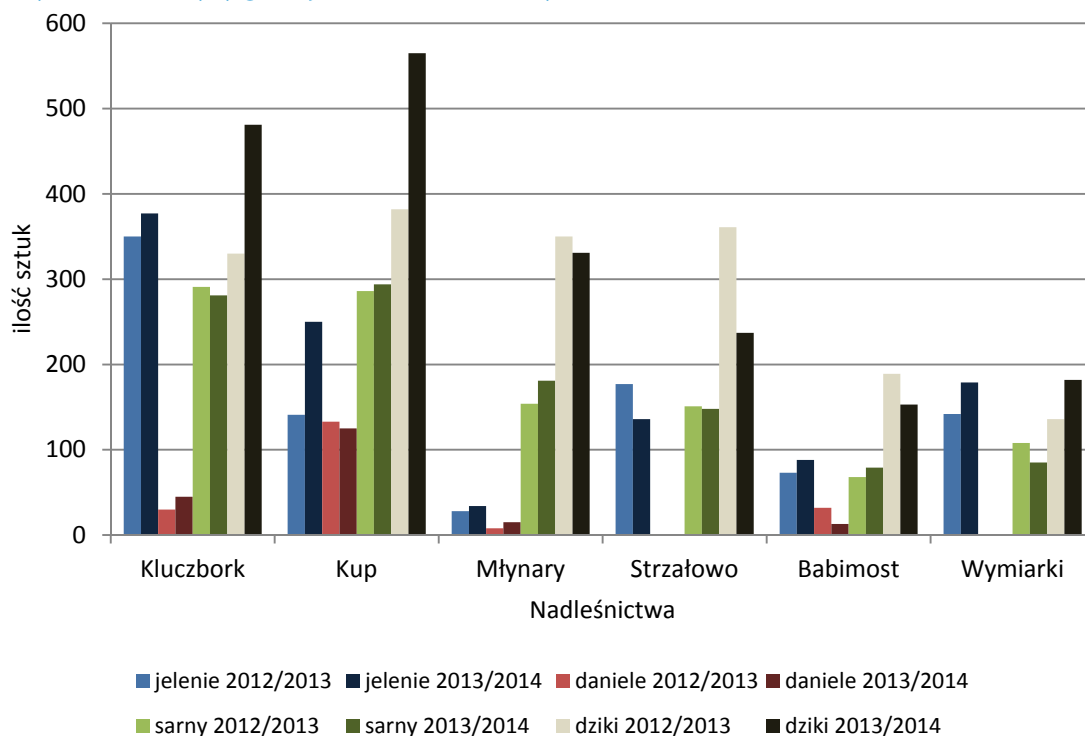


Źródło: Jeleń © laszlorik – fotolia.pl

Dane o pozyskaniu poszczególnych gatunków na terenie objętym właściwością kontrolowanych jednostek przedstawiono na poniższych wykresach.

Wykres nr 1

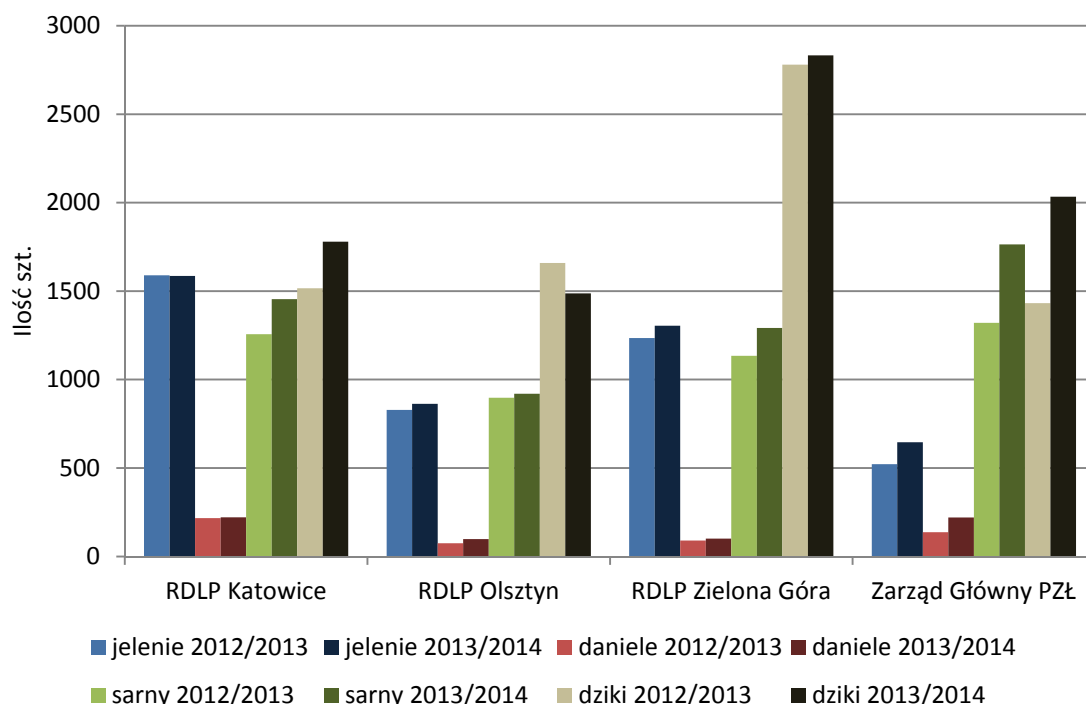
Pozyskanie zwierzyny grubej w OHZ kontrolowanych nadleśnictwach



Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Wykres nr 2

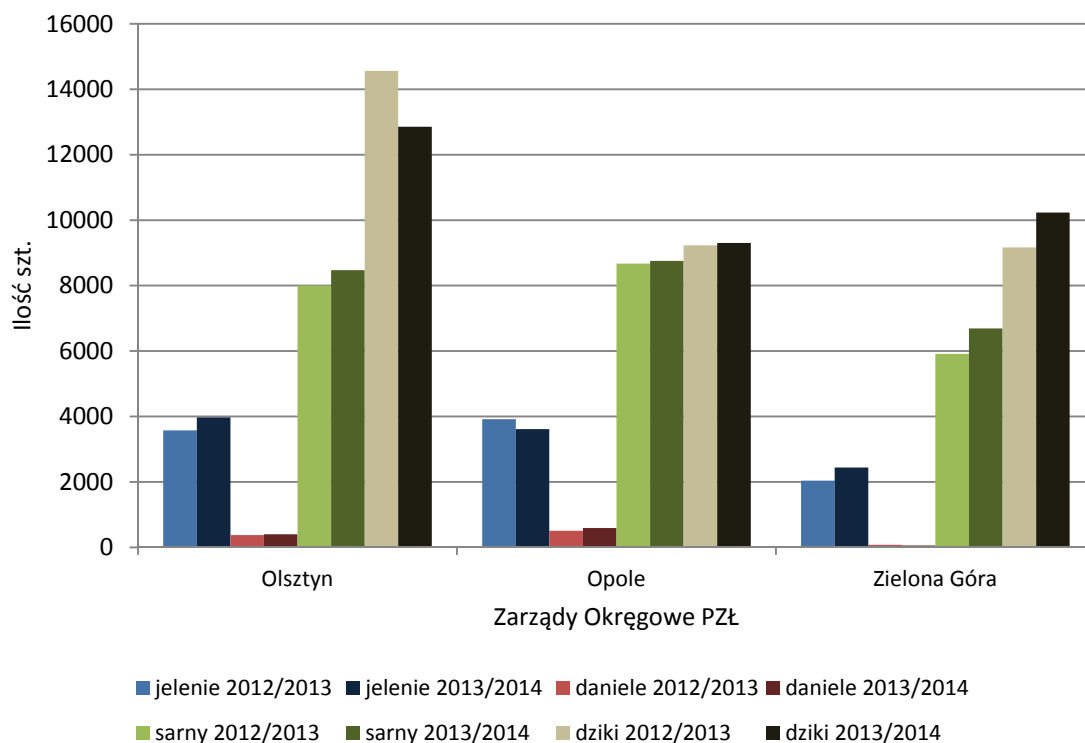
Pozyskanie zwierzyny grubej w OHZ kontrolowanych rdpl i Zarządu Głównego PZŁ



Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Wykres nr 3

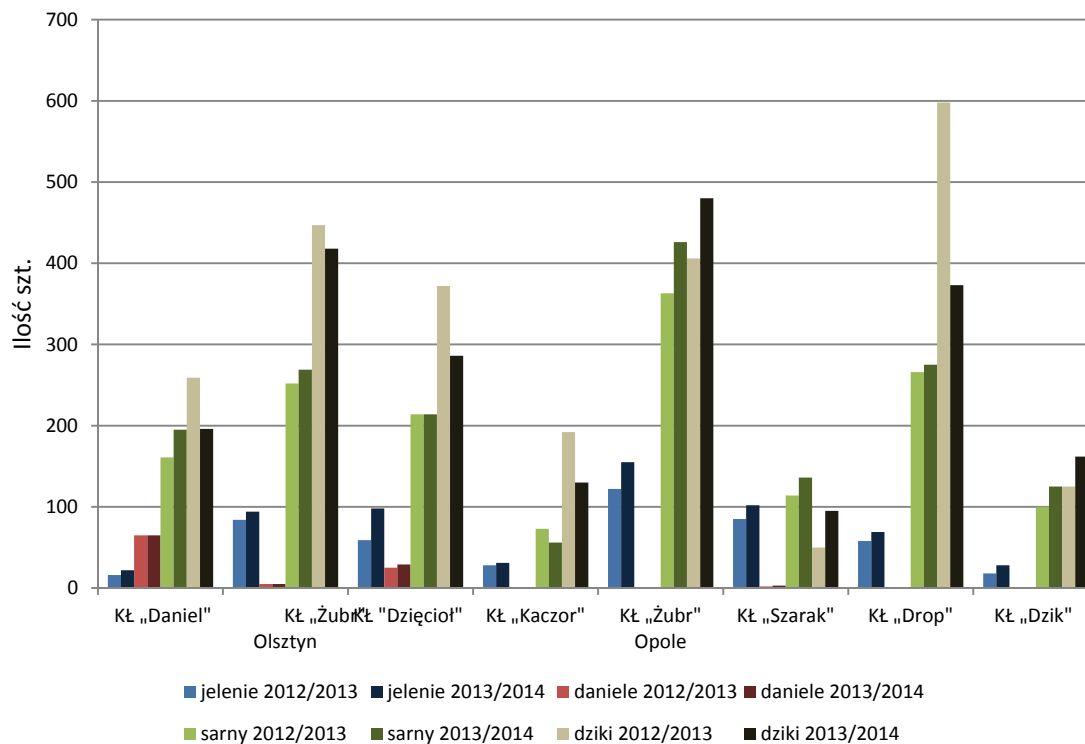
Pozyskanie zwierzyny grubej w obwodach dzierżawionych na terenie kontrolowanych Zarządów Okręgowych PZŁ



Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Wykres nr 4

Pozyskanie zwierzyny grubej w obwodach dzierżawionych przez kontrolowane koła łowieckie



Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Na terenie OHZ zarządzanych przez kontrolowane nadleśnictwa (11 obwodów) w obu sezonach pozyskano: 1.975 szt. jeleni, 401 szt. danieli, 2.126 szt. saren i 3.697 szt. dzików. W tym samym okresie na terenie dzierżawionych przez kontrolowane koła obwodów (27) pozyskano: 1.069 szt. jeleni, 199 szt. danieli, 3.239 szt. saren i 4.586 szt. dzików. Struktura gatunkowa zwierząt pozyskiwanych w obwodach zarządzanych i dzierżawionych była więc inna, wynikała z charakteru i zasobności łąsk, miała też wpływ na uzyskiwane przychody.

Pozyskanie zwierzyny grubej w odniesieniu do wielkości planowanych⁶⁷:

- na terenie OHZ zarządzanych przez kontrolowane nadleśnictwa, w przypadku jeleni było na poziomie od 95% do 105%, danieli od 98% do 115%⁶⁸, saren od 87% (poniżej 90% w Nadleśnictwie Wymiarki, w sezonie 2013/2014) do 107% i dzików od 64% (poniżej 60% w 3 nadleśnictwach: Kup, Strzałowo, Wymiarki w jednym lub obu sezonach) do 103%;
- w OHZ na terenie każdej z kontrolowanych RDLP (średnio dla wszystkich obwodów) zrealizowano plan pozyskania w przypadku jeleni, danieli i saren. Plan pozyskania dzików nie został zrealizowany na terenie RDLP w Katowicach (w kolejnych sezonach wykonano 87,5% i 88,2%) i RDLP w Olsztynie (w sezonie 2014/2014 – 80,7%);
- w OHZ ZG PZŁ (średnio dla wszystkich obwodów) plany pozyskania zwierzyny grubej nie były wykonywane i w obu sezonach ich realizacja wynosiła poniżej 90%. W przypadku jeleni było to 89,4% i 87,5%, danieli 78,7% i 80,3%, saren 87,5% i 82,7%, dzików 77,1% i 83,7%.
W każdym z sezonów występowały też sytuacje wykonania planu na poziomie niższym od 50%. Odnotowano to w przypadku jeleni w 2 obwodach w sezonie 2012/2013 i w 4 obwodach w sezonie 2013/2014, w odniesieniu do danieli w 4 i 6 obwodach w kolejnych sezonach, w odniesieniu do saren w 3 i 4 obwodach, a w przypadku dzików w 6 i 3 obwodach w kolejnych sezonach;
- na terenie obwodów dzierżawionych przez kontrolowane koła w przypadku jeleni na poziomie od 86% do 110%, danieli⁶⁹ od 89% do 100%, saren od 65% (poniżej 90% pozyskano w KŁ „Kaczor” w Kętrzynie – 65% w sezonie 2013/2014 i 85% w sezonie 2012/2013; KŁ „Dzik” w Krośnie Odrzańskim – 86% w sezonie 2013/2014) i dzików od 49% (KŁ „Kaczor” w Kętrzynie) do 100%. Poniżej 90% pozyskano w sezonie 2012/2013 w 4 KŁ, a w sezonie 2013/2014 w 7 KŁ.;
- w obwodach z terenu kontrolowanych ZO PZŁ (średnio dla wszystkich) w pełni plan pozyskania zrealizowano w przypadku saren. W przypadku pozostałych gatunków stwierdzono niepełną realizację planów: jelenie – 87,5% w sezonie 2013/2014 (ZO PZŁ Opole); danieli – w dwóch sezonach na terenie ZO PZŁ Opole (85,5% i 83,7%) i w sezonie 2012/2013 na terenie ZO PZŁ Zielona Góra (89%). Pozyskania dzików w sezonie 2012/2013 nie wykonano na terenie działania wszystkich kontrolowanych ZO PZŁ i wynosiło od 82,8% (Opole) do 85,6% (Olsztyn), w sezonie 2013/2014 na terenie dwóch ZO PZŁ – 72,1% (Olsztyn) i 84,4% (Opole).

W kontrolowanych jednostkach nie odnotowano przypadków przekroczenia planu pozyskania zwierzyny.

⁶⁷ Za prawidłową realizację planu uznaje się pozyskanie w przedziale od 90% do 110% (§ 3 ust. 1 pkt 4 lit. i rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich planów hodowlanych).

⁶⁸ Przekroczenie dotyczyło Nadleśnictwa Młynary, a spowodowane upadkiem 2 szt.

⁶⁹ Pozyskiwane na terenie obwodów dzierżawionych tylko przez 4 koła.

Zdjęcie nr 2

Łania



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne.

Niezrealizowanie planów łowieckich wyjaśniano w niejednolity sposób, podkreślając jednak zawsze, iż były to przyczyny niezależne od zarządcy czy dzierżawcy:

- Kierownicy OHZ ZG PZŁ wyjaśniali powyższe dużym udziałem powierzchniowym upraw kukurydzy i rzepaku, utrudniających odstrzał zwierzyny, która po sezonie wegetacyjnym migruje do sąsiednich obwodów, trudnościami w skutecznym przeprowadzeniu polowania na sarny zimą na terenach otwartych, warunkami atmosferycznymi podczas polowania oraz brakiem umiejętności strzeleckich myśliwych.
- Według Nadleśniczego Nadleśnictwa Kup (pozyskanie dzika w 2012/2013 r. – 83%) – ze względu na urodzaj nasion dęba i buka w 2012 r. dziki bytowały w kompleksach leśnych, korzystając z naturalnego żeru i rzadko wychodziły na pola (co ograniczało możliwości pozyskania dzików, prowadzonego głównie na polach). Mając świadomość, że niewykonanie planu nie jest spowodowane spadkiem liczebności, a niesprzyjającymi w pozyskaniu warunkami środowiskowymi, na kolejny rok łowiecki zaplanowano istotne zwiększenie planu pozyskania dzików. W stosunku do roku 2012/2013 (plan 460 szt.) podniesiono plan odstrzału na rok 2013/2014 o 114 szt. (plan 574 szt.). Jego wykonanie na dzień 31 marca 2014 r. wyniosło 565 szt. Tak duże zwiększenie planu podyktowane było również spodziewanym, wyższym przyrostem dzików po urodzajnym roku nasiennym dęba i buka. W ten sposób liczba dzików nieodstrzelona w sezonie 2012/2013 z przyczyn niezależnych od zarządcy OHZ, została pozyskana w roku 2013/2014.
- Zdaniem Nadleśniczego Nadleśnictwa Strzałowo (pozyskanie dzika w 2013/2014 – 64%), niewykonanie planu odstrzału dzików w sezonie 2013/2014 wynikało z niekorzystnych warunków pogodowych w marcu i kwietniu 2013 r. (okres wyproszeń dzików). Pomimo zniesienia (w czerwcu 2013 r.) opłat za organizację polowania indywidualnego i zbiorowego oraz trofeum, a także wydania 213 upoważnień do wykonania polowania na łączną liczbę 681 dzików, wykonanie tego planu okazało się niemożliwe.
- Nadleśniczy Nadleśnictwa Wymiarki (pozyskanie dzika w sezonie 2012/2013 r. – 68% i w sezonie 2013/2014 r. – 80%) wyjaśnił, że przyczyną niewykonania planu pozyskania jest wzrost populacji wilka będącego pod ochroną, który spowodował ograniczenie ilości zwierzyny płowej i czarnej, a także swoją obecnością powoduje przemieszczanie się jej w obrębie ogromnych kompleksów leśnych.
- Prezes KŁ „Daniel” w Bartoszycach (pozyskanie dzika w sezonie 2012/2013 r. – 78% i w sezonie 2013/2014 r. – 53%, jelenia w 2012/2013 – 82%) wyjaśnił, że niepełną realizację planu powodowały:

- struktura zasiewów, szybkość wzrostu roślin uprawnych i zbiór płodów rolnych – obszar 200-300 ha kukurydzy, o którym KŁ nie wiedziało na etapie planowania, spowodował koncentrację dzików na tym obszarze, a wysokość tej rośliny i jej zagęszczenie uniemożliwiło polowanie);
- migracja zwierzyny w trakcie sezonu poza zasięg obwodu łowieckiego;
- niestabilność rozwijającej się populacji zwierzyny, w tym mniejszego niż zakładano przyrostu jeleni i wrażliwość tej zwierzyny na czynniki zakłócające spokój w matecznikach (wyrąb drewna i inne prace w lesie oraz eksploatacja lasu przez zbieraczy runa leśnego).
- Łowczy KŁ „Żubr” w Olsztynie (pozyskanie dzika w sezonie 2012/2013 r. – 85% i w sezonie 2013/2014 r. – 70%), wyjaśnił, że obawiając się dużego przyrostu i dużych szkód w uprawach zdecydował się podnieść wykonanie odstrzału dzika dla wszystkich obwodów, co potwierdziła inwentaryzacja zimowa z roku 2011/2012. Tymczasem niekorzystne zimowe warunki atmosferyczne zarówno w roku 2012/2013 jak i w roku 2013/2014 spowodowały migrację dzika do obwodów poza teren Koła.
- Prezes KŁ „Dzięcioł” w Miłomłynie (pozyskanie daniela w sezonie 2012/2013 r. – 89% i dzika w sezonie 2013/2014 r. – 68%), wyjaśnił, że na etapie planowania trudno jest przewidzieć jaka będzie baza żerowa, czy będą prowadzone prace leśne, itp. Przy ustalaniu planów pozyskania zwierzyny brane są pod uwagę inwentaryzacje, a także szkody wyrządzane przez zwierzynę, za które płaci koło łowieckie. Ostatecznie plany weryfikuje przyroda i zdarza się, że koło nie jest w stanie ich zrealizować, mimo dość intensywnych polowań.
- Prezes KŁ „Kaczor” w Kętrzynie (pozyskanie jeleni w 2013/2014 – 88,6%; sarny w sezonie 2012/2013 – 84,9% i w sezonie 2013/2014 – 65,1%; pozyskanie dzika w sezonie 2012/2013 – 76,8% i w sezonie 2013/2014 – 49,1%): wyjaśnił, że:
 - sarny – ogólne założenia wieloletniego łowieckiego planu hodowlanego (WŁPH); coroczna inwentaryzacja tego gatunku niósła obawy, iż Koło mogło nie osiągnąć odstrzału założonego w WŁPH. Kierując się niską szkodliwością tego gatunku dla upraw rolnych i wysoką dla upraw leśnych, Koło realizowało plany głównie w rejonach leśnych, gdzie występowało potencjalne zagrożenie szkód, natomiast ograniczało odstrzał w obwodach polnych, uwzględniając bieżący stan populacji i jej dobro;
 - dziki – z uwagi na niewielkie obszary leśne w obwodach, w okresach wiosenno-letnich wiele dzików przebywa na terenach polnych, gdzie możliwość skutecznych polowań jest często uzależniona od struktury zasiewów, szybkości wzrostu roślin uprawnych i warunków atmosferycznych podczas zbiorów. Przyrost populacji dzika w zależności od specyfiki warunków środowiskowych (np. struktury zasiewów) może wynosić od 70% do 150–200% wiosennego stanu dzików, tak więc trudno jest często dokładnie określić ten poziom populacji przed kolejnym sezonem łowieckim.
- Prezes KŁ „Dzik” w Krośnie Odrzańskim (pozyskanie jeleni w 2013/2014 – 87,5%; sarny 2013/2014 – 86,2%; dzika 2 sezony – 78,1% i 85,3%): wyjaśnił m.in., że niewykonanie planów łowieckich spowodowane było przede wszystkim mniejszą liczbą myśliwych uczestniczących w polowaniach zbiorowych oraz posiadających upoważnienia na odstrzał indywidualny.

Zdjęcie nr 3

Dzik



Źródło: Dzik © zolastro – fotolia.pl

NIK zwraca uwagę, że gospodarowanie populacjami zwierzyny, zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 7 *upł*, polegać powinno m.in. na utrzymaniu struktury wiekowej i płciowej oraz liczebności zwierzyny właściwych dla zapewnienia równowagi ekosystemów oraz realizacji głównych celów gospodarczych w rolnictwie, leśnictwie i rybactwie. Wykonanie planu pozyskania zwierzyny, daleko odbiegające od wartości planowanych (zakładając rzetelne planowanie), skutkować może negatywnym wpływem na równowagę ekosystemów, utrudnieniem realizacji celów gospodarczych w rolnictwie i leśnictwie oraz niższymi przychodami OHZ i kół łowieckich.

Z reguły nie realizowano planu pozyskania zwierzyny drobnej.

Zdjęcie nr 4

Lis



Źródło: Lis © Pim Leijen – fotolia.pl

W przypadku lisów, tylko w 2 z 6 kontrolowanych nadleśnictw pozyskano 100%. Średnio na terenie kontrolowanych RDLP pozyskanie zrealizowano w 55%. Koła łowieckie w badanych sezonach zrealizowały plan pozyskania lisów na poziomie od 19% (KŁ „Daniel” w Bartoszycach) do 72% (KŁ „Żubr” w Opolu).

- Prezes KŁ „Kaczor” w Kętrzynie (pozyskanie lisów w sezonie 2012/2013 – 56,7% planu i w sezonie 2013/2014 – 34,1%), stwierdził, że wysokie plany wynikały z obowiązujących wytycznych, że odstrzał lisów winien być planowany na poziomie do 200% ich stanu wg inwentaryzacji na 10 marca każdego roku, co podyktowane jest walką z wirusem wścieklizny, którego lisy są głównym nosicielem. Z uwagi na możliwości odstrzału lisów oraz ich intensywne przemieszczanie się na terenie łowisk, myśliwi nie są w stanie sprostać wysokim wymaganiom planistycznym.

W OHZ ZG PZł plan pozyskania lisów wykonano średnio w 67%. W sezonie 2012/2013 w 10 z 29 obwodów wchodzących w skład OHZ, a w sezonie 2013/2014 w 7 z 35 pozyskanie było poniżej 50%⁷⁰. Istotne jest, iż w niektórych z tych obwodów prowadzono programy ochrony zwierzyny drobnej⁷¹, w przypadku których efekt warunkowany jest eliminacją drapieżników – głównie lisów. Niepełne wykonanie planu odstrzału drapieżników w OHZ, może być przyczyną nieosiągnięcia głównego celu, programów, tj. rozwoju populacji kuropatwy i zająca szaraka.

Pozyskanie innych gatunków zwierzyny drobnej zwykle realizowane było na jeszcze niższym poziomie. Np. na terenie kontrolowanych RDLP plan pozyskania jenotów wykonano średnio w 17%, borsuków 12%, kun 10%, norki amerykańskiej 7%, bażantów 44%, kaczek 27%. W zerowym zakresie wykonano plan pozyskania piżmaka, zająca, królika, bażanta, kuropatwy i gęsi.

Podobna tendencja wystąpiła w kontrolowanych kołach łowieckich. Np.: w ośmiu kołach planowano pozyskanie łącznie 4.834 szt. kaczek, a pozyskano 1593 szt. (32,9%), w poszczególnych kołach wyniosło od 5,0% (KŁ „Daniel” w Bartoszycach) do 78,4% (KŁ „Żubr” w Olsztynie). W przypadku bażantów pozyskanie planowano w 5 kołach w łącznej ilości 675 szt., a pozyskano 155 szt. (23,0%), od 0 szt. (planowano 200 szt. – KŁ „Drop” w Zielonej Górze) do 98 szt. (planowano 125 szt. – KŁ „Szarak” w Opolu).

Ze składanych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że ujęcie w planie pozyskania zwierzyny drobnej ww. gatunków jest konieczne, aby móc wystawić upoważnienie w chwili pojawienia się myśliwego chcącego polować na tę zwierzynę.

- RDLP Olsztyn – w obu badanych sezonach łowieckich wykonanie w 18 obwodach OHZ planów pozyskania lisów wyniosło 64,6%, bażantów – 60,0%, jenotów – 14,0%, borsuków – 12,0%, dzikich kaczek – 8,7%, kun – 3,5%, a tchórzy – 2,8%. W ogóle nie wykonano natomiast planów pozyskania pozostałej zwierzyny drobnej, w tym między innymi: norek amerykańskich (planowano 327 szt.), dzikich gęsi (146 szt.) gołębi grzywaczy (143 szt.), słonki (138 szt.), łyski (81 szt.) i zające szaraków (60 szt.).

W wyjaśnieniu Zastępcy Dyrektora ds. Gospodarki Leśnej podał, że „główną przyczyną niewykonania w pełni planów odstrzału zwierzyny drobnej w sezonach 2012/2013 i 2013/2014 był brak zainteresowania myśliwych polowaniem na zwierzynę drobną. Co roku w swojej ofercie polowań RDLP w Olsztynie umieszcza zwierzynę drobną, jednak nie cieszy się ona powodzeniem wśród myśliwych. Polowanie na ptactwo w ostatnich sezonach było utrudnione ze względu na wiele suchych okresów w ciągu roku, co doprowadziło do wysychania stawów i zbiorników wodnych, które stanowią podstawowe miejsce do polowań. W przypadku bażantów, niewykonanie wynika z faktu, iż nie odbyły się zaplanowane polowania zbiorowe, które zostały odwołane przez zamawiających”.

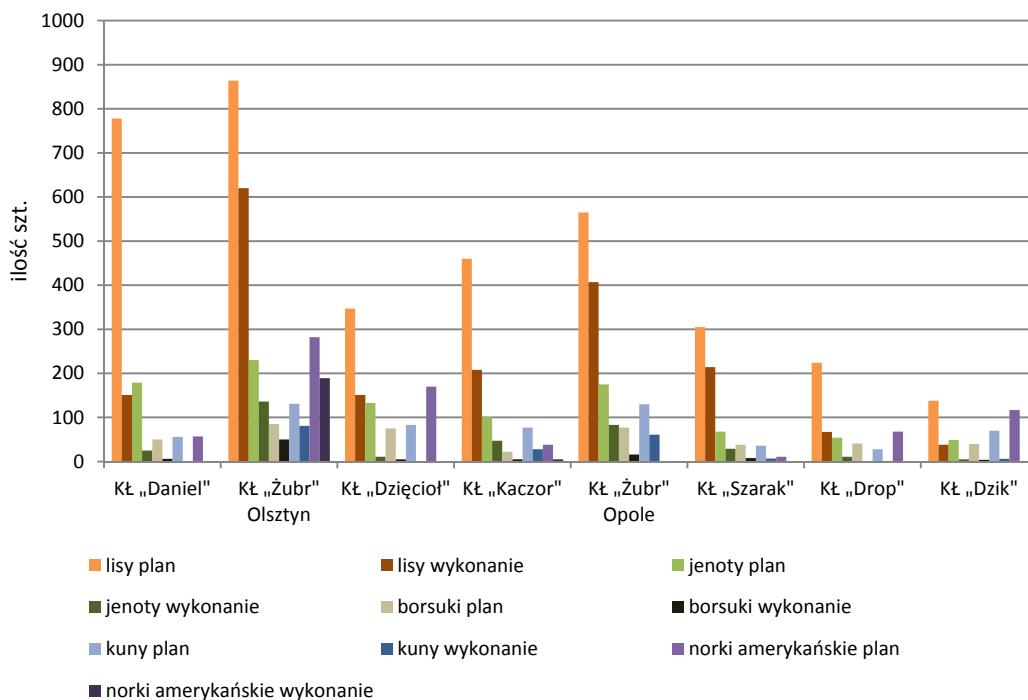
Na wykresach poniżej przedstawiono planowane i zrealizowane pozyskanie drapieżników i zwierzyny drobnej na terenie objętym właściwością kontrolowanych jednostek.

⁷⁰ Pozyskania lisów w sezonie 2012/2013 z 29 obwodów pełne lub zbliżone do pełnego zrealizowano w 7 obwodach, pozyskanie na poziomie 75–89% planu w 8 obwodach, pozyskanie na poziomie 50–74% w 4 obwodach, a w 10 obwodach (nr 180 OHZ Dretyn, nr 309 OHZ Gierłoż, nr 418 OHZ Gradów, nr 239 i 378 OHZ Krośniewice, nr 203 OHZ Mikołajki, nr 103 OHZ Moszna, nr 528 OHZ Przybyszew, nr 78 i 93 OHZ Rypin) stwierdzono pozyskanie poniżej 50% planowanych wartości. W sezonie 2013/2014 z 35 obwodów pełne pozyskanie lisów stwierdzono w 6 obwodach, wykonanie na poziomie 75–89% planu w 5 obwodach, wykonanie na poziomie 50–74% w 17 obwodach, a w 7 obwodach (nr 180 OHZ Dretyn, nr 331 OHZ Czempień, nr 239 OHZ Krośniewice, nr 203 OHZ Mikołajki, nr 103 OHZ Moszna, nr 528 OHZ Przybyszew, nr 156 OHZ Szubin) stwierdzono wykonanie pozyskania poniżej 50% planowanych wartości.

⁷¹ Program ochrony kuropatwy prowadzono w OHZ Czempień, Gradów, Krośniewice, Moszna, Przybyszew, a program ochrony zająca szaraka w OHZ Czempień, Gierłoż, Gradów, Krośniewice, Moszna, Przybyszew i Rypin.

Wykres nr 5

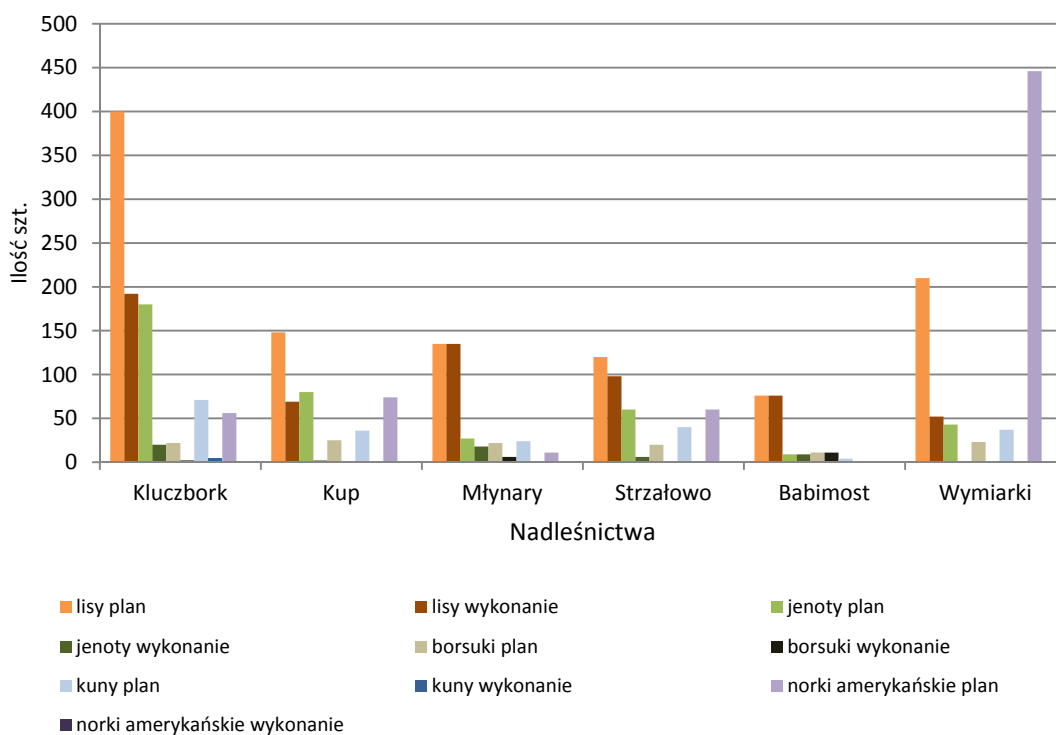
Plan i wykonanie pozyskania drapieżników w kontrolowanym okresie w obwodach dzierżawionych przez koła łowieckie



Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Wykres nr 6

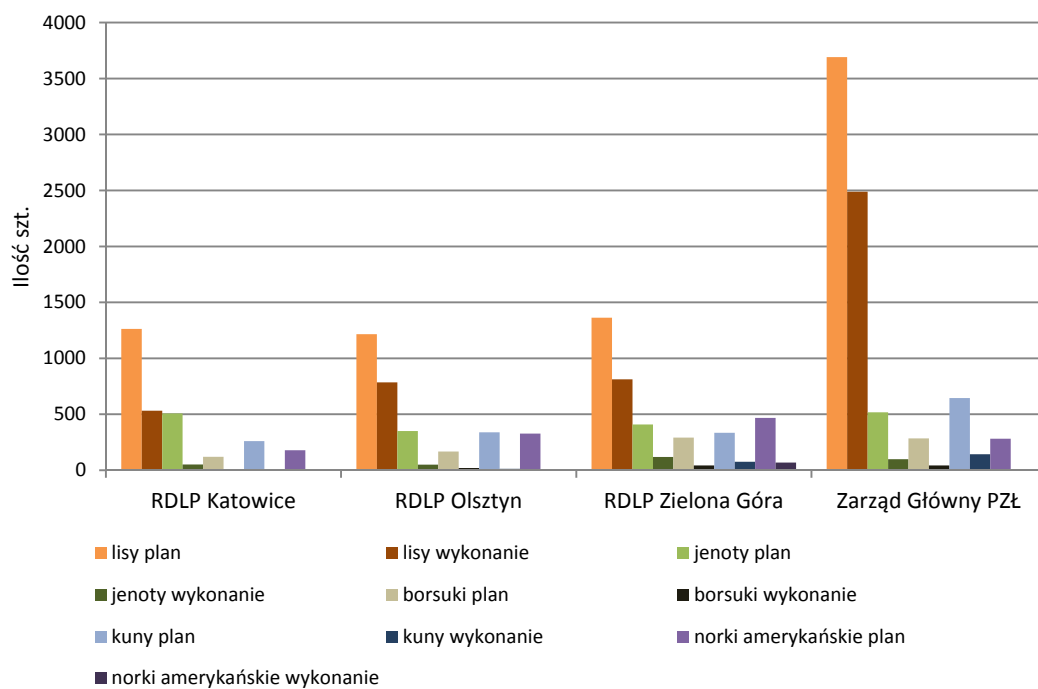
Plan i wykonanie pozyskania drapieżników w kontrolowanym okresie w OHZ na terenie kontrolowanych nadleśnictw



Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Wykres nr 7

Plan i wykonanie pozyskania drapieżników w kontrolowanym okresie w OHZ RDLP i Zarządu Głównego PZŁ



Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Zdjęcie nr 5

Kaczka krzyżówka

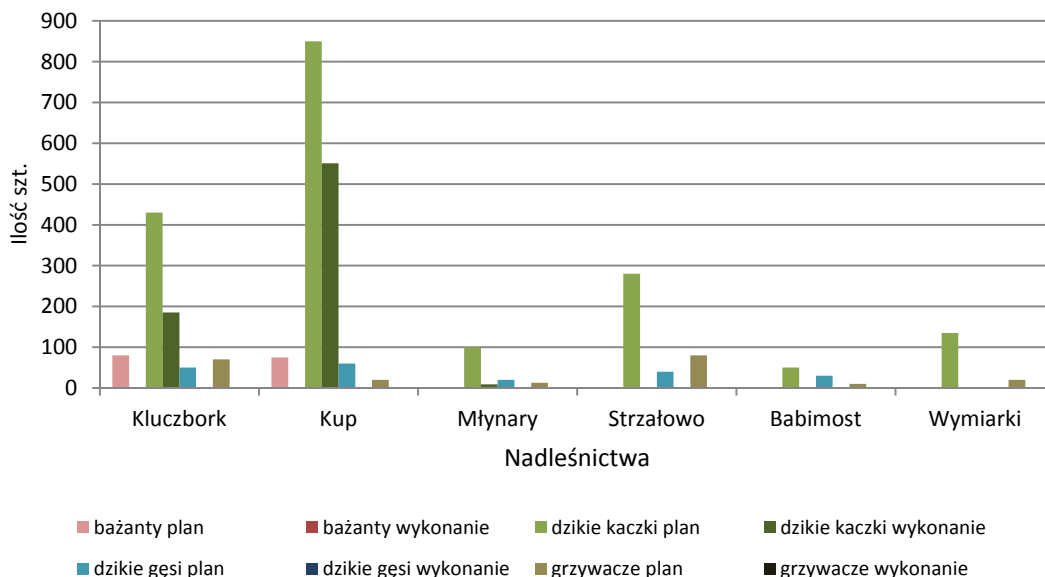


Źródło: Jerzy Bazylewicz, zbiory prywatne.

W nieznacznym stopniu realizowane były plany pozyskania dzikiego ptactwa, co ilustrują poniższe wykresy.

Wykres nr 8

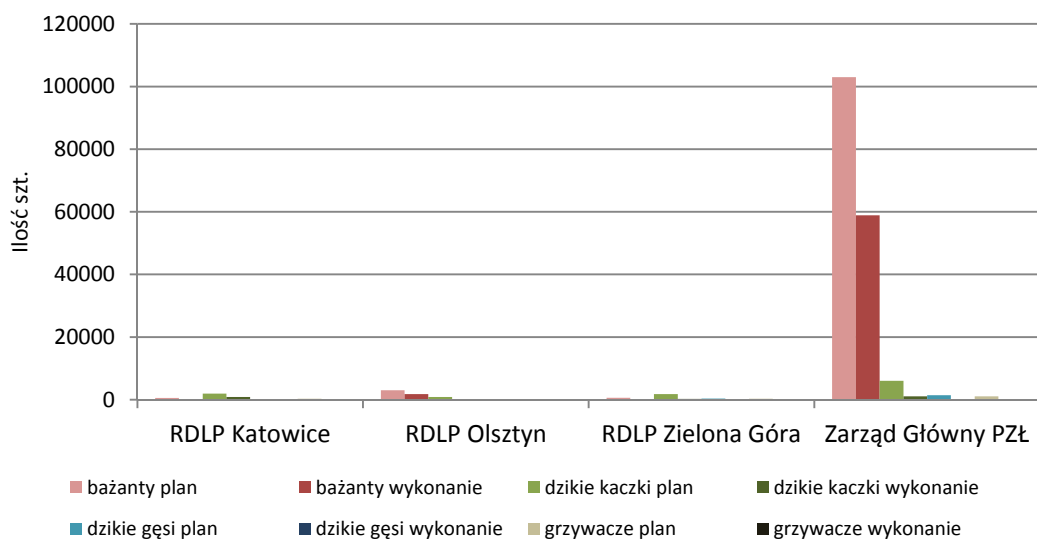
Plan i pozyskanie wybranych gatunków zwierzyny drobnej w kontrolowanym okresie w OHZ na terenie kontrolowanych nadleśnictw



Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Wykres nr 9

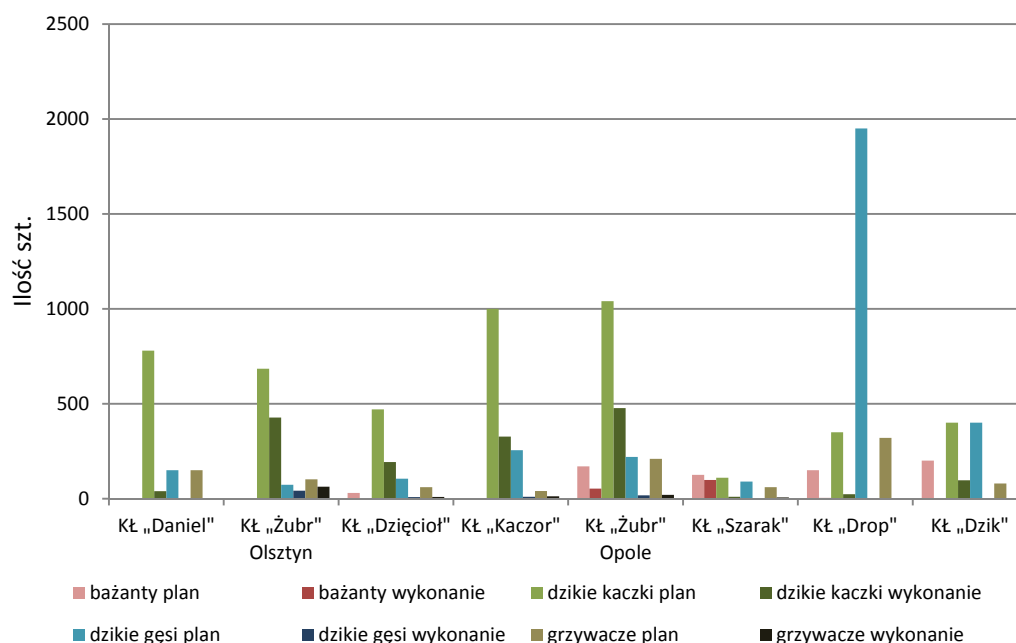
Plan i pozyskanie wybranych gatunków zwierzyny drobnej w kontrolowanym okresie w OHZ RDLP i Zarządu Głównego PZŁ



Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Wykres nr 10

Plan i pozyskanie wybranych gatunków zwierzyny drobnej w kontrolowanym okresie w obwodach dzierżawionych przez koła łowieckie



Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Jak wyjaśniano w kontrolowanych jednostkach powyższy obraz wyniku z faktu małego zainteresowania myśliwych polowaniem na zwierzynę drobną.

3.2.3.4. Uprawnienia do wykonywania polowania

Art. 42 *upł* ogranicza krąg osób mogących polować do członków PZŁ i cudzoziemców, którzy są obywatelami UE, jeżeli posiadają uprawnienia w państwie członkowskim i złożą egzamin uzupełniający z przepisów dotyczących zasad i warunków polowania oraz listy gatunków zwierząt łownych i okresów polowań na nie (art. 42a *upł*) lub cudzoziemców, którzy wykupili polowanie u przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie łowiectwa, polegającą na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane na terytorium RP albo posiadają zgodę Ministra Środowiska (art. 43 ust. 1 *upł*).

Myśliwi zagraniczni, polujący na terenie obwodów łowieckich wchodzących w skład kontrolowanych OHZ lub dzierżawionych przez kontrolowane koła łowieckie, z reguły wykupywali polowania u przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie łowiectwa i polowali w obecności przedstawiciela zarządcy lub dzierżawcy obwodu, zgodnie z art. 43 ust. 1a *upł*.

W okresie lat 2012–2014 Minister Środowiska wyraził zgodę na wykonywanie polowania przez cudzoziemców (na podstawie art. 43 ust. 1 *upł*) w 31 przypadkach. Zgody były wydawane na okres od jednego dnia do jednego miesiąca, a w przypadku ambasadora na czas pełnienia funkcji w Polsce.

W myśl art. 42 ust. 2 *upł* podczas polowania uprawniony do jego wykonywania zobowiązany jest posiadać m.in.: legitymację PZŁ (nie dotyczy cudzoziemców), pozwolenie na posiadanie broni myśliwskiej lub inny dokument uprawniający do jej posiadania, a w przypadku polowania indywidualnego dodatkowo pisemne upoważnienie, wydane przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego (art. 42 ust. 8 *upł*).

W kontrolowanych jednostkach (nadleśnictwach, kołach łowieckich) brak było dokumentów potwierdzających dokonanie weryfikacji uprawnień myśliwych do polowania i pozwolenia na broń. Według składanych wyjaśnień, w odniesieniu do myśliwych krajowych weryfikacji dokonywano przed wydaniem upoważnienia. W odniesieniu do myśliwych zagranicznych dzierżawcy i zarządcy obwodów w większości stali na stanowisku, że weryfikacji takiej dokonuje biuro polowań, w którym cudzoziemiec polowanie wykupił.

- W dwu Nadleśnictwach (Babimost i Wymiarki) w nowych umowach zawartych z biurami polowań w 2014 r. zawarto zapis zobowiązujący biuro do składania oświadczeń o przeprowadzeniu weryfikacji uprawnień.
- W Nadleśnictwie Strzałowo wyjaśniono, że sprawdzano czy cudzoziemiec znajdował się na liście wcześniej otrzymanego zamówienia biura polowań. Poza tym sprawdzano jego tożsamość i pozwolenie na broń.
- W KŁ „Kaczor” w Kętrzynie badanie dokumentacji udziału 20 myśliwych (10 krajowych i 10 cudzoziemców) w polowaniach w sezonie 2012/2013 wykazało, że w przypadku czterech myśliwych zagranicznych, biorących udział w polowaniach: 18 maja (obwód nr 40), 28-29 lipca 2012 r. (nr 40 i 68) i 13 września 2013 r. (nr 68), nie udokumentowano posiadania przez nich pozwoleń na broń myśliwską i nie dokonano kontroli w tym zakresie, przed wydaniem upoważnień do wykonania polowań. O ile w przypadku innych cudzoziemców ich pozwolenia na posiadanie broni myśliwskiej były odnotowane w voucherach, świadczących o wykupieniu polowań przez biura polowań, to w analizowanych przypadkach dokumenty te nie zawierały ww. danych. Mimo tych braków, łowczy Koła wydał myśliwym pisemne upoważnienia do wykonania polowań, o których mowa w art. 42 ust. 8 upł. Ponadto, w przypadku wszystkich ww. cudzoziemców, dokumentacja polowań nie zawierała danych dotyczących posiadanych przez nich uprawnień łowieckich obowiązujących w kraju ich pochodzenia (Niemcy).

Łowczy Koła wyjaśnił, iż nie sprawdzał uprawnień ww. myśliwych do posiadania broni myśliwskiej, gdyż czynności tych dokonują biura, które kupują dla nich polowania, więc niemożliwa byłaby sytuacja wykupu polowań dla osób niespełniających wymogów formalnych. Podał, że brak tych informacji wynikał z niedopatrzenia biura polowań, co potwierdził telefonicznie jego przedstawiciel. Łowczy nadmienił, iż czterech ww. myśliwych przybyło na polowanie kolejny raz, stąd nie było wątpliwości, co do ich uprawnień. Wyjaśnił, że cudzoziemcy biorą udział w polowaniach wg zasad określonych rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowań i znakowania tusz. Przepisy te są im tłumaczone przed rozpoczęciem polowania, natomiast za wszelkie formalności odpowiada biuro polowań dewizowych, któremu np. myśliwi niemieccy okazują pozwolenie na posiadanie broni i książeczkę myśliwego.

- W OHZ ZG PZŁ procedura sprawdzenia posiadania przez myśliwego uprawnień łowieckich polegała:
 - w odniesieniu do myśliwych krajowych⁷² – na kontroli w systemie informatycznym danych dotyczących posiadanych uprawnień, opłacenia składki oraz ewentualnie nałożonych kar zawieszenia w prawie do polowania na określony gatunek samców zwierzyny grubej lub na wszystkie samce zwierzyny grubej za nieprzestrzeganie zasad selekcji osobniczej i populacyjnej. Na podstawie sprawdzonych danych z systemu informatycznego wypisywane były odstrzały. Dodatkowo obowiązkiem ustawowym kierowników poszczególnych ośrodków była kontrola powyższej dokumentacji przed rozpoczęciem polowania;
 - w odniesieniu do myśliwych zagranicznych – na kontroli tożsamości myśliwych oraz posiadanych przez nich uprawnień do polowania. Po potwierdzeniu uprawnień kierownik OHZ wypisywał druki upoważnień do polowania indywidualnego w Polsce.

NIK zwraca uwagę, iż wypisanie upoważnienia do wykonywania polowania indywidualnego czy też dopuszczenie do udziału myśliwego w polowaniu zbiorowym, nie jest jednoznaczne ze sprawdzeniem uprawnień myśliwego do polowania, zwłaszcza, że taki sposób kontroli nie został usankcjonowany w żadnych procedurach PZŁ.

W sytuacji niesprawdzenia uprawnień, teoretycznie możliwe byłoby np.: polowanie przez myśliwego przy użyciu innej broni niż ta na jaką posiadał zezwolenie, czy pozyskiwanie samców zwierzyny płowej przez osobę nieposiadającą uprawnień selekcyjnych.

⁷² Odstrzały wydawane w ZG PZŁ były wystawiane przez pracownika Zarządu i podpisywane przez Łowczego Krajowego – Przewodniczącą ZG PZŁ.

Biorąc pod uwagę przepis karny (art. 52 pkt 5 *upf*), penalizujący zezwolenie – przez sprawującego zarząd z ramienia dzierżawcy, a w obwodach niewydzierżawionych z ramienia zarządcy – na polowanie osobie nieuprawnionej, obowiązek sprawdzenia wszelkich dokumentów wydaje się oczywisty, a działania w tym zakresie powinny być, zdaniem NIK, udokumentowane (np. poprzez wpis w upoważnieniu do wykonywania polowania indywidualnego, a w przypadku polowań zbiorowych na liście uczestników).

Wszyscy skontrolowani zarządcy i dzierżawcy obwodów łowieckich wydawali upoważnienia do wykonywania polowania indywidualnego na drukach zgodnych z wzorem, określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie *szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz*⁷³.

W badanym okresie w OHZ zarządzanych przez kontrolowane nadleśnictwa, wydano od 343 (*Nadleśnictwo Babimost*) do 1172 (*Nadleśnictwo Kluczbork*) upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego⁷⁴, w kontrolowanych kołach łowieckich od 257 (*KŁ „Szarak” w Opolu*) do 1299 (*KŁ „Żubr” w Olsztynie*).

Analiza ewidencji upoważnień wykazała, że w dwu z sześciu nadleśnictw oraz we wszystkich ośmiu kontrolowanych kołach łowieckich, wbrew § 5 ww. rozporządzenia, niektóre z upoważnień nie zostały zwrócone.

- *W Nadleśnictwie Młynary w sezonie 2013/2014 nie zwrócono 30% upoważnień.*
- *W KŁ „Żubr” w Opolu w obu sezonach łowieckich dla każdego z 3 dzierżawionych obwodów nie zwracano od 2,3% do 13% upoważnień.*
- *W KŁ „Daniel” w Bartoszycach nie zwrócono 28 spośród 958 wydanych upoważnień w obydwu sezonach.*
- *W KŁ „Kaczor” w Kętrzynie nie zwrócono 23 spośród 678 wydanych upoważnień w obydwu sezonach.*

Zgodnie z § 22 ust. 3 ww. rozporządzenia, wydane upoważnienie może zostać przedłużone tylko jeden raz. Praktyka stosowana w niektórych kołach łowieckich polegała na wydawaniu upoważnienia do wykonywania polowania indywidualnego z pierwszym terminem ważności do 31 grudnia danego roku, a następnie jednokrotnym przedłużeniem tego upoważnienia do 31 marca kolejnego roku, tym samym wydane upoważnienie obejmowało cały sezon łowiecki.

Ponadto, odnotowano przypadki niewłaściwego wypełniania upoważnień i rozszerzenia zakresu już wydanych o dodatkowe gatunki i większą ilość zwierzyny, czego nie przewidywały przepisy ww. rozporządzenia.

- *W KŁ „Szarak” w Opolu nie zwrócono 31% upoważnień, w 66 upoważnieniach dopisano nowe gatunki – 128 przypadków oraz większą ilość zwierzyny o 206 sztuk, i nie było to ujęte w ewidencji upoważnień; 10 upoważnień wydano na 2 obwody co było sprzeczne z przepisem § 22 ust. 2 rozporządzenia; w 161 (91%) upoważnieniach nie wpisano adresu zamieszkania myśliwego; w 101 (57%) upoważnieniach nie podano opisu gatunku zwierzyny zgodnie z rocznym planem łowieckim; w 11% zwróconych upoważnień w części stanowiącej sprawozdanie z polowania nie wpisano daty, godziny oraz miejsca pozyskania zwierzyny, co uniemożliwiało weryfikację czy pozyskanie nastąpiło w okresie oraz obwodzie, na który myśliwy był upoważniony.*

Poprawnie wypełnione i zwrócone upoważnienia stanowią podstawę bieżącej analizy pozyskania zwierzyny w obwodzie.

Wymienione powyżej praktyki skutkowały wystąpieniem rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi pozyskania zwierzyny zawartymi w *Księżkach obwodu*, a danymi wynikającymi z upoważnień.

⁷³ Dz.U. Nr 61, poz. 548 ze zm.

⁷⁴ Są to druki ścisłego zarachowania – § 22 ust.2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r.

- W KŁ „Żubr” w Opolu w sezonie 2013/2014 w Książce obwodu 45 stwierdzono osiem wpisów niezgodnych z wydanymi upoważnieniami (13,3%)⁷⁵, z których siedem wynikało z nieuprawnionego dopisania przez wicełowczego do wydanych uprzednio upoważnień, dodatkowej liczby dzików (6) i saren (2). W Książce obwodu nr 48 w sezonie 2013/2014 stwierdzono dwa rozbieżne wpisy (2,5%)⁷⁶, które wynikały z analogicznego uzupełnienia dwóch upoważnień przez wicełowczego o dzika oraz jelenia. W Książce obwodu nr 64 stwierdzono 29⁷⁷ wpisów, które były niezgodne z wydanymi upoważnieniami w zakresie zwierząt przewidzianych do odstrzałów, przy czym 23 przypadki wynikały z dopisania na upoważnieniach dodatkowych zwierząt, tj. 26 dzików (na 10 upoważnieniach), 10 jeleni (na pięciu upoważnieniach) oraz 38 saren (na 15 upoważnieniach).

Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich zobowiązani są posiadać książki ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym, w której wpisywany jest termin rozpoczęcia i zakończenia polowania oraz ilość i gatunek pozyskanej zwierzyny (art. 42b ust. 1 upł).

W wyniku kontroli stwierdzono, że we wszystkich jednostkach książki takie były prowadzone zgodnie z wzorem, określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz, nie zawsze jednak wpisywano wszystkie wymagane dane.

- W KŁ „Kaczor” w Kętrzynie, w badanym okresie w książkach odnotowano łącznie 4.628 polowań (2.459 w sezonie 2012/2013 oraz 2.169 w sezonie 2013/2014). Analiza ww. ewidencji wykazała, że nie podano w niej:
 - numeru upoważnienia do wykonania polowania – w 1.066 przypadkach (23%), z tego w 348 w sezonie 2012/2013 i w 718 w sezonie 2013/2014;
 - płci odstrzelonych zwierząt (odpowiednio 208 i 125 przypadków);
 - liczby strzałów oddanych przez myśliwych podczas polowań (we wszystkich przypadkach);
 - kolejnych liczb porządkowych poszczególnych polowań (obwody nr 41 i 69);
 - miejsca udostępniania książek i wskazania osób uprawnionych do dokonywania wpisów.
 Łowczy koła wyjaśnił, że przyjęła się zła praktyka polegająca na tym, że niektórzy myśliwi wpisują często numer upoważnienia tylko raz, a później go nie powtarzają, mimo częstych napomnień. Braki numeracji wpisów do książki wynikają z niedopatrzeń myśliwych.
- W KŁ „Szarak” w Opolu książki pobytu myśliwych na polowaniu nie zawierały niektórych elementów wskazanych w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków wykonywania polowania, w tym numerów upoważnień, oznaczenia godziny zakończenia polowania oraz (w 25 przypadkach) podpisów myśliwych lub osób upoważnionych do dokonania wpisu (kol. 9). Nie zachowano także kolejności (chronologii) zapisów pobytu myśliwych na polowaniu. Pomimo tego łowczy, do zadań którego należało m.in. czuwanie nad przestrzeganiem przez członków obowiązujących przepisów dotyczących wykonywania polowania (§ 65 ust. 1 pkt. 2 Statutu PZŁ), nie podjął skutecznych działań w celu wyeliminowania tych nieprawidłowości.

Ponadto, w dziewięciu z 40 (22%) zbadanych protokołów, spisanych na okoliczność zabrania przez myśliwego tusz zwierzyny łownej na użytek własny, stwierdzono fakt pozyskania dziewięciu sztuk zwierzyny odstrzelonej w obwodach nr 39 i 40, pomimo że nie odnotowano tego w książce ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym. Protokoły te były ze strony Koła podpisywane przez łowczego.

Wyjaśniając opisane w rozdziale 3.2.3.1, występujące w OHZ ZG PZŁ, rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w RPŁ a dokumentacją źródłową, Kierownik Działu Hodowli Zwierzyny i OHZ stwierdził, że rozbieżności spowodowane były: niedokonywaniem przez myśliwych wpisów o upolowanej zwierzynie do upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego, omyłkowymi wpisami o upolowanej zwierzynie dokonywanymi przez myśliwych do upoważnień wydawanych na inne

⁷⁵ W 6 pozycjach nie wpisano: poz. 1 – jednej sarny i jednego dzika; poz. 2 – jednego dzika; poz. 12 – jednego dzika; poz. 39 – jednego dzika; poz. 41 – jednej sarny; poz. 42 – jednego dzika. W 3 pozycjach wykazano inne liczby zwierząt: poz. 3 – w rejestrze cztery dziki, a w upoważnieniu dwa; poz. 4 – w upoważnieniu dwa dziki, w książce trzy; poz. 41 – w upoważnieniu nie było dzików do odstrzału, a wykazano dwa.

⁷⁶ Badaniem objęto 80 pierwszych wpisów wydanych w sezonach 2012/2013 i 2013/2014.

⁷⁷ Np. poz. 1 – nie wykazano czterech kozłów; poz. 32 – dwóch dzików i czterech saren; poz. 56 czterech saren. Ponadto nie ujmowano lisów, jenotów i saren. W dwóch przypadkach ujęto zwierzynę której nie było na upoważnieniach: poz. 86 jednego dzika i poz. 93 trzy dziki.

obwody łowieckie, omyłkowym brakiem wpisów przez prowadzących ewidencje do książki ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym oraz sprawozdań z polowania zbiorowego, a także wynikały z błędnych wpisów do sprawozdań ujętych w RPŁ. Powyższe wyjaśnienia wskazywać mogą, że występowanie nieprawidłowości jest zjawiskiem znanym dla ZG PZŁ.

Analiza porównawcza danych, wynikających z wydanych upoważnień i zawartych w ewidencji oraz sprawozdaniach z polowania indywidualnego, pozwoliła ujawnić szereg innych nieprawidłowości.

- *W KŁ „Szarak” w Opolu stwierdzono trzynaście przypadków wykazania odstrzału zwierzyny przez siedmiu myśliwych (łącznie 25 sztuk) w ilości większej, niż wynikało to z danego upoważnienia oraz pozyskanie gatunku innej zwierzyny, niż wpisano w upoważnieniu. W jednym przypadku dokonano odstrzału sarny-kozy pięć miesięcy po upływie terminu ważności upoważnienia.*

Ujawniono przypadki dokonywania odstrzału zwierzyny na podstawie upoważnień wystawionych na inne osoby.

- *W okresie objętym kontrolą łowczy KŁ „Szarak” w Opolu osobiście dokonywał odstrzału zwierzyny na podstawie upoważnień innych osób, a dokonując wpisów w książce ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym podawał nieprawidłowe numery upoważnień, udzielonych innym myśliwym. Według ww. zapisów łącznie w ten sposób upolowano 24 sztuki zwierzyny.*

W kontrolowanym okresie w 9 jednostkach prowadzono polowania zbiorowe: na terenie OHZ od 9 (Nadleśnictwo Strzałowo) do 61 (Nadleśnictwo Kluczbork) i w obwodach dzierżawionych od 19 (KŁ „Dzięcioł” w Miłomłyni) do 45 (KŁ „Żubr” w Opolu). Zgodnie z § 42 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz, prowadzący polowanie zbiorowe, w terminie do siedmiu dni od zakończenia polowania, sporządza protokół zawierający: numer lub numery obwodów łowieckich; datę odbycia polowania zbiorowego; wyszczególnienie gatunków zwierzyny przewidzianej do odstrzału; godzinę rozpoczęcia i zakończenia polowania zbiorowego; listę uczestników; wyszczególnienie pozyskanej zwierzyny; sposób zagospodarowania pozyskanej zwierzyny; uwagi dotyczące przebiegu polowania zbiorowego.

W 3 kołach łowieckich („Daniel” w Bartoszycach, „Żubr” w Olsztynie i „Szarak” w Opolu) stwierdzono, że protokoły były niekompletne, nie zawierały takich danych jak gatunki zwierzyny przewidzianej do pozyskania, godziny rozpoczęcia i zakończenia polowania, sposobu zagospodarowania tusz pozyskanej zwierzyny.

3.2.3.5. Kłusownictwo

Działanie zmierzające do wejścia w posiadanie zwierzyny w sposób niebędący polowaniem albo z naruszeniem warunków dopuszczalności polowania, określane jako kłusownictwo (art. 4 ust. 3 *upł*), zakłócają proces planowanego gospodarowania zwierzyną.

Według danych GUS²⁴ w roku gospodarczym 2012/2013 w obwodach PZŁ stwierdzono 2099 przypadków kłusownictwa z bronią, ujęto 117 sprawców, 531 spraw przekazano organom ścigania. Zebrano 90.845 urządzeń kłusowniczych. Znalaziono w urządzeniach 22 łosie, 326 jeleni, 78 danieli i 3529 saren, 799 dzików, 2893 lisy, 1203 zające, 97 borsuków, 77 piżmaków, 4388 bażantów, 1116 kuropatw.

Bezprawne pozyskanie zwierzyny może dotyczyć także członków PZŁ: zalicza się tu zarówno przekroczenie planu pozyskania zwierzyny zawartego w RPŁ, jak i opisane wcześniej polowanie na większą ilość lub inny gatunek, czy grupę wiekową zwierzyny, niż widniejące w upoważnieniu lub bez upoważnienia.

W efekcie niniejszej kontroli nie stwierdzono przypadków przekroczenia planu pozyskania zwierzyny zawartego w RPŁ. W kontrolowanym okresie sytuacje takie zostały ujawniono w efekcie działań PSŁ w województwie kujawsko-pomorskim, łódzkim i wielkopolskim.

- KŁ „Borek” (woj. kujawsko-pomorskie) pozyskało ponad plan 7 szt. saren kozłów, 4 szt. jeleni szlachetnych, 4 szt. jeleni szlachetnych cielaków, za co winnym został uznany prawomocnym wyrokiem sądu łowczy koła i zasądzona została kwota ekwiwalentu za zwierzynę bezprawnie pozyskaną.

Ujawniano także przypadki pozyskania zwierzyny innego gatunku, innej płci lub w większej liczbie niż przewidywało upoważnienie oraz polowanie w czasie ochronnym.

Zdaniem Komendanta Wojewódzkiej Państwowej Straży Łowieckiej w Łodzi, kłusownictwo występuje na terenie całego województwa i zajmują się nim często zorganizowane grupy wyposażone w broń palną.

W kontrolowanym okresie, w OHZ z terenu RDLP w Olsztynie, odnaleziono 1533 urządzenia kłusownicze i ujawniono 48 przypadków kłusownictwa, na terenie RDLP w Zielonej Górze w OHZ odnaleziono 52 wnyki i ujawniono 15 przypadków kłusownictwa⁷⁸.

Z kolei w obwodach dzierżawionych przez kontrolowane koła łącznie odnaleziono 322 urządzenia kłusownicze i ujawniono 5 przypadków kłusownictwa z bronią⁷⁹. W urządzeniach kłusowniczych znaleziono 46 szt. zwierzyny.

Ze sprawozdań sporządzanych przez koła łowieckie wynika, że problemem bywa także „kłusownictwo”, bezpieczeństwa i puszcanych samopas przez miejscową ludność psów i kotów. Na terenie obwodów (27) dzierżawionych przez kontrolowane koła łowieckie liczba zdziczałych bezpieczeństwa psów oraz psów, puszcanych samopas przez miejscową ludność, została oszacowana na 713, kotów na 741. Psy zagryzły w tych obwodach w kontrolowanym okresie łącznie 227 szt. zwierzyny.

Dane uzyskane z 10 kół łowieckich z terenu ZO PZŁ w Olsztynie potwierdzają znaczną skalę tego zjawiska. Oszacowana liczba zdziczałych bezpieczeństwa psów oraz psów, puszcanych samopas przez miejscową ludność, wyniosła 1822, kotów 1772, a liczba zwierząt zagryzionych przez psy – 941.

Sprawozdawczość jednostek LP i OHZ ZG PZŁ nie przewidywała zamieszczania danych w omawianym zakresie.

3.2.4. Realizacja w OHZ ustawowo określonych celów i programów działania

W rozdziale 3.2.2.2. ukazano, że większość OHZ działa nie posiadając sprecyzowanych celów funkcjonowania i programów działania.

Zasady funkcjonowania OHZ zarządzanych przez jednostki LP określały dodatkowo: zarządzenie Dyrektora Generalnego LP z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie tworzenia i funkcjonowania ośrodków hodowli zwierzyny Lasów Państwowych oraz zarządzenia wydawane w tej sprawie przez regionalnych dyrektorów RDLP.

Dyrektor Generalny LP zobowiązał regionalnych dyrektorów do nadzoru nad OHZ, w tym m.in. sporządzania rocznych ocen ich funkcjonowania, określenia zasad organizacji i sprzedaży polowań.

⁷⁸ W jednostkach LP dane o kłusownictwie zawiera sprawozdanie LPIR-7, pozycje sprawozdawcze są inne niż w sprawozdaniach jednostek PZŁ.

⁷⁹ Dane zawarte w załączniku do sprawozdania ŁOW-1.

Zgodnie z § 2 ww. zarządzenia, w OHZ realizowane były cele określone w art. 28 ust. 2 *upł.* „w zakresie możliwym do realizacji w uwarunkowaniach określonego ohz. Oprócz realizacji ww. celów ustawowych prowadzona jest, według zasad określonych w przepisach prawa i z uwzględnieniem celów gospodarki leśnej, gospodarka łowiecka”.

Regionalni dyrektorzy w swoich zarządzeniach m.in. wskazywali nadleśniczych zarządzających poszczególnymi OHZ, aktualizowali numery obwodów wyłączonych z wydzierzawiania (w związku z uchwałami sejmików województw), określali zasady organizacji polowań i ofertę na sprzedaż polowań i trofeów w OHZ.

Analiza działań podejmowanych w kontrolowanych OHZ wykazała, że realizowano zwykle kilka spośród celów wymienionych w art. 28 ust. 2 *upł.* Nieliczne były takie, na terenie których realizowane były wszystkie cele i zdarzały się takie, gdzie realizowano tylko jeden cel – prowadzenie wzorcowego zagospodarowania łowisk.

Przykładowo w sezonach 2012/2013 oraz 2013/2014 w OHZ Lasów Państwowych:

- na terenie RDLP Katowice wszystkie OHZ (9), realizowały cel pierwszy (prowadzenie wzorcowego zagospodarowania łowisk, wdrażanie nowych osiągnięć z zakresu łowiectwa), cel szósty (prowadzenie szkoleń z zakresu łowiectwa) realizowano odpowiednio w siedmiu i w sześciu OHZ LP, cel piąty (hodowla zwierząt łownych szczególnie pożytecznych w biocenozach leśnych) nie był realizowany przez żaden OHZ LP. Pięć OHZ, tj. 55,6% wszystkich OHZ LP, w każdym z obu sezonów realizowało zaledwie jeden lub dwa cele;
- na terenie DRLP w Olsztynie wszystkie OHZ (11) prowadziły wzorcowe zagospodarowanie łowisk i wdrażały nowe osiągnięcia z zakresu łowiectwa, w 10 OHZ (poza OHZ Bobry) prowadzono badania naukowe, trzy OHZ (Jedwabno, Lekowo i Konopaty) odtwarzały populację zanikających gatunków zwierząt dziko żyjących⁸⁰, cztery OHZ (Strużyna, Lekowo, Konopaty i Smolniki) prowadziły hodowlę rodzimych gatunków zwierząt łownych⁸¹ w celu zasiedlania łowisk, cztery OHZ (Jedwabno, Lekowo, Konopaty i Nowe Ramuki) prowadziły hodowlę zwierząt łownych⁸² szczególnie pożytecznych w biocenozach leśnych, osiem OHZ prowadziło szkolenia z zakresu łowiectwa.

Spośród OHZ ZG PZŁ:

- we wszystkich obwodach OHZ Czempień, realizowano działania związane z wszystkimi celami określonymi w ww. przepisie. Prowadzono hodowlę zamkniętą⁸³ celem zasiedlenia obwodów łowieckich. Na terenie obwodów systematycznie poprawiano naturalne warunki żerowe i osłonowe zwierzyny; zapewniano odpowiednią liczbę urządzeń łowieckich służących do dokarmiania zwierzyny⁸⁴ wraz z ich stałą obsługą. Na terenie tego OHZ prowadzono również hodowlę sokoła wędrownego oraz dzika – gatunku szczególnie pożytecznego na terenach leśnych, jak również ośrodek rehabilitacji ptaków drapieżnych. OHZ w Czempiniu, będący jednocześnie Stacją Badawczą PZŁ, prowadził i koordynował projekty badawcze PZŁ, organizował szkolenia i zajęcia edukacyjne;
- we wszystkich obwodach OHZ Gola realizowano pięć z sześciu celów wymienionych w art. 28 ust. 2 pkt 1–4 oraz 6 *upł.* Na terenie OHZ prowadzono hodowlę w celach zasiedlenia obwodów łowieckich kuropatwy, bażanta oraz kaczki krzyżówki; szkolenia z zakresu kynologii łowieckiej, jak również badania nad jakością mięsa zwierzyny⁸⁵;
- w jednym obwodzie (z trzech) OHZ Krośniewice, w jednym obwodzie OHZ Mikołajki oraz 2 obwodach OHZ Kujan realizowano tylko jeden cel z sześciu wymienionych w art. 28 ust. 2 *upł.*

Należy zauważyć, że zarządcy obwodów byli w sytuacji uprzywilejowanej w stosunku do dzierżawców, nie można ich bowiem było obciążyć kosztami ochrony lasu przed zwierzyną w sytuacji nierealizowania rocznego planu łowieckiego, a ekwiwalent czynszu nie był zależny

⁸⁰ Zając i cietrzew.

⁸¹ Daniel, zając, cietrzew i bażant.

⁸² Daniel, zając, cietrzew i bażant.

⁸³ Kuropatw, królików, danieli i muflonów.

⁸⁴ Np. paśniki, lizawki, podsypy.

⁸⁵ Obwody łowieckie OHZ Gola zostały włączone do projektu badawczego Narodowego Centrum Badań i Rozwoju pt. Opracowanie i wdrożenie standardów jakości w postępowaniu po odstrzale dzika (sus scrofa) w Ośrodkach Hodowli Zwierzyny Zarządu Głównego Polskiego Związku Łowieckiego.

od kategorii obwodu lecz średniej czynszu na terenie gminy, co może przynosić zarządom dodatkowe korzyści finansowe. Uprzywilejowanie takie powinno więc łączyć się z realizacją szczególnych działań.

Spośród 35 obwodów łowieckich, zarządzanych przez ZG PZŁ, osiem posiadało programy działania sporządzone, zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Środowiska, dla obwodów przekazanych w zarząd po wprowadzeniu przepisów tego rozporządzenia. W oparciu o programy, w decyzjach Ministra Środowiska zostały skonkretyzowane cele na jakie obwody zostały przekazane w zarząd, zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia.

Według stanu na dzień 31 marca 2014 r. na terenie pięciu obwodów, tj. w 62,5%, posiadających programy, realizowano wszystkie zaplanowane w programach cele.

Na terenie OHZ, Polski Związek Łowiecki realizował w badanym okresie dwa programy ochrony zwierzyny drobnej, tj. *Program poprawy warunków bytowania i rozwoju populacji kuropatwy (Perdix perdix L.) w Polsce* z 2001 r. – w 9 OHZ (Czempiń, Gola, Gradów, Grodno, Krośniewice, Lisięcice, Moszna, Przybyszew, Rożniaty) oraz *Program poprawy warunków bytowania i rozwoju populacji zająca szaraka (Lepus europaeus L.) w Polsce* z 2002 r. – w 10 OHZ (Czempiń, Gierłoż, Gola, Gradów, Grodno, Krośniewice, Lisięcice, Moszna, Przybyszew Rypin). Zostały one opracowane przez ZG PZŁ, pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Hodowlaną Naczelnej Rady Łowieckiej (NRŁ)⁸⁶ i zatwierdzone przez NRŁ⁸⁷.

W ramach programu ochrony kuropatwy:

- prowadzono hodowlę zamkniętą w sześciu OHZ (Czempiń, Gola, Gradów, Moszna, Przybyszew, Rożniaty);
- zasiedlono kuropatwami obwody w pięciu OHZ (Czempiń – 10 kuropatw; Gola – 316 kuropatw; Gradów – 150 kuropatw; Moszna – 30 kuropatw; Przybyszew – 3.760 kuropatw);
- odstąpiono od polowania na kuropatwy⁸⁸ w sześciu OHZ (Czempiń, Krośniewice, Lisięcice, Grodno, Moszna, Rożniaty);
- wykonywano zabiegi mające na celu poprawę warunków środowiskowych poprzez wykonanie podsypów i budek w 2 OHZ (Gola, Lisięcice).

W ramach programu ochrony zająca szaraka realizowano następujące zadania:

- prowadzono hodowlę zamkniętą w pięciu OHZ (Gierłoż, Gradów, Krośniewice, Przybyszew, Rypin);
- zasiedlono zającami szarakami obwody w OHZ Przybyszew (197 zający);
- wykonywano zabiegi mające na celu poprawę warunków środowiskowych na gruntach własnych i dzierżawionych w trzech OHZ (Krośniewice, Przybyszew, Rypin);
- odstąpiono od polowania na zające w OHZ: Czempiń, Gierłoż, Gola, Gradów, Krośniewice, Lisięcice, Moszna, Rypin.

Zakładano też redukcję populacji drapieżników. Jednak analiza rocznych planów łowieckich wykazała, że odstrzał lisów w ciągu dwóch sezonów (2012/2013 i 2013/2014) na poziomie 70%

⁸⁶ W dniu 19 lutego 2002 r.

⁸⁷ W dniu 23 kwietnia 2002 r.

⁸⁸ M.in. z uwagi na: słabe łęgi wiosenne, duże upadki podczas odchowania młodych, spadek liczebności zwierzyny.

i wyższym zrealizowano tylko w dwóch OHZ (Czempień – 70%, Grodno – 82,6%). W pozostałych OHZ wykonanie planu wynosiło od 50,0% w OHZ Rypin do 68,8% w OHZ Lisięcice. Najniższe wykonanie odstrzału lisów wystąpiło w sezonie 2012/2013 w dwóch OHZ (Gradów – 26,9% oraz Gola – 28,1%). Pozostawienie zbyt licznej populacji drapieżników może uniemożliwić rozwój populacji kuropatwy i zająca szaraka – głównego celu programów.

3.2.5. Zabezpieczenie interesów obywateli i Skarbu Państwa od szkód wynikających z prowadzenia gospodarki łowieckiej

Prawo łowieckie wyróżnia trzy rodzaje szkód: w uprawach i płodach rolnych wyrządzanych przez dziki, łosie, daniela, jelenie i sarny; przy wykonywaniu polowania; wyrządzane przez zwierzęta objęte całoroczną ochroną. W dwóch pierwszych przypadkach, przy uwzględnieniu zasad określonych w art. 46–48 *upł*, za powstałe szkody odpowiadają dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich. Natomiast za szkody, o których mowa w trzecim przypadku, odpowiada Skarb Państwa, który ponosi także odpowiedzialność za szkody w uprawach i płodach rolnych na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich (art. 50 ust.1 i 1b *upł*).

W obydwu przypadkach odpowiedzialność Skarbu Państwa została ograniczona i uzależniona od dwóch czynników. Po pierwsze od gatunku zwierzęcia, które dopuściło się szkody, po drugie – od miejsca wyrządzenia szkody. Właśnie to różnicowanie budzi wiele kontrowersji i było przedmiotem prac Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do podobnych przepisów, zawartych w ustawie o ochronie przyrody⁸⁹, a odnoszących się do szkód wyrządzanych przez zwierzęta chronione⁹⁰.

Obowiązujące przepisy *upł* nie zobowiązują do wykonywania zabiegów przeciwdziałających wystąpieniu szkód. Jedynie w art. 13 *upł* mowa jest o konieczności dokarmiania zwierzyny, m.in. wówczas gdy może to wpłynąć na zmniejszenie szkód.

Dzierżawcy i zarządcy obwodów podejmują jednak w różnym zakresie takie działania. Można przytoczyć przykłady dobrych praktyk w tym zakresie.

Zarząd Koła Łowieckiego „Żubr” w Opolu opracował i przyjął do realizacji pięcioletni program przeciwdziałania szkodom łowieckim na terenach obwodów łowieckich, który był realizowany poprzez:

- coroczne uzgadnianie rodzaju upraw z rolnikami posiadającymi znaczny areał gruntów rolnych oraz planowanie ochrony zasiewów;
- prowadzenie dyżurów na terenie określonych upraw (kukurydza) w okresie pierwszego tygodnia po siewie;
- używanie w porozumieniu z rolnikami zapachowych środków odstraszających (HUKINOL), jak też dostarczanie ww. środków rolnikom do zaprawiania wysiewanych nasion;
- stosowanie amatek hukowych w okresach inwazji zwierzyny na poszczególne plantacje;
- zakup kompletnych instalacji służących do ochrony mniejszych powierzchni (tzw. pastuchów elektrycznych), które następnie przekazywano rolnikom do stosowania.

⁸⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).

⁹⁰ TK w wyroku K 36/13 z dnia 21 lipca 2014 roku orzekł niezgodność z Konstytucją RP przepisów dotyczących odpowiedzialności za szkody powodowane przez zwierzęta chronione zawarte w ustawie o ochronie przyrody.

W celu zapobiegania szkodom od zwierzyny w uprawach i płodach rolnych, w obwodach łowieckich tworzących OHZ LP stosowano m.in. następujące działania:

- w okresie występowania szkód wykonywanie polowania (szczególnie na dziki) ograniczono wyłącznie do obszarów narażonych na szkody (grunty rolne) – na drukach upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego wnoszone były stosowne adnotacje;
- w okresie największego zagrożenia szkodami pełniono dyżury nocne – zarówno przez pracowników zakładów usług leśnych w ramach umów z nadleśnictwami, jak również przez myśliwych, którzy otrzymywali upoważnienia do wykonywania polowania na terenie OHZ LP. W czasie dyżurów używane były petardy do odstraszenia zwierzyny z pól;
- zabezpieczenia zasiewów palikami z naniesionymi repelentami – Nadleśnictwa Chrzanów, Brynek, Kluczbork, Koszęcin, Rudziniec lub zaprawianie nasion i spryskiwanie obrzeży zasiewów repelentami – Nadleśnictwo Brzeg;
- zwiększenie w rocznych planach łowieckich planowanego odstrzału gatunków zwierząt łownych, które powodują najwięcej szkód w uprawach i płodach rolnych (jelenie i dziki);
- prowadzenie pędzeń zwierzyny w uprawach kukurydzy z użyciem psów gończych w celu wypłoszenia bytujących tam i wyrządzających szkody dzików i jeleni – Nadleśnictwo Kluczbork,
- stosowanie elektronicznych dźwiękowych i ultradźwiękowych odstraszaczy zwierzyny – Nadleśnictwa Brynek i Brzeg;
- użyczanie rolnikom ogrodzeń („elektryczne pastuchy”) – w kontrolowanym okresie m.in. w Nadleśnictwach Koszęcin, Kluczbork i Turawa;
- przekazywanie rolnikom słupków drewnianych, jako partycypacji w kosztach budowy ogrodzeń upraw polnych, zabezpieczających przed dostępem zwierzyny (np. Nadleśnictwa Kobiór – sezon 2012/2013 drewno na słupki za kwotę 684,15 zł i sezon 2013/2014 drewno na słupki za kwotę 240,11 zł). W Nadleśnictwie Brzeg przekazywano rolnikom zarówno słupki, jak i siatkę – wykonanie ogrodzenia pozostawało w gestii rolników;
- wykonywanie kompleksowego grodzenia terenów najbardziej narażonych na uszkodzenia upraw rolnych – Nadleśnictwo Kluczbork;
- utrzymywanie znacznych ilości pasów zaporowych, regularnie zaopatrywanych w przyorywaną karmę treściwą (głównie kukurydza) – wszystkie OHZ LP;
- utrzymywanie poletek zgryzowych oraz znacznych powierzchni dobrze zagospodarowanych łąk śródleśnych i przyleśnych.

Ujawniono także przypadek niewywiązywania się koła łowieckiego⁹¹ z umowy dotyczącej pomocy w grodzeniu upraw. W efekcie wniesionej skargi do Zarządu Okręgowy PZŁ w Olsztynie, koło poinformowało, iż podjęto działania w celu ochrony uprawy kukurydzy – oddelegowano dwie osoby w celu dogrodzenia uprawy. Została również złożona propozycja spisania aneksu do umowy w celu sprecyzowania obowiązków koła przy grodzeniu uprawy w przyszłych latach trwania umowy. Uprawnienia marszałków województw do wydania zezwolenia na odstąpienie od zakazu płoszenia zwierząt łownych (art. 9a ust. 2 *upł*), z reguły nie były wykorzystane w celu ochrony przed potencjalnymi szkodami. Spośród 11 wydanych zezwoleń w kontrolowanych urzędach, tylko

⁹¹ Koło łowieckie „Knieja” Olsztyn.

jedno wydano w celu ochrony upraw rolnych (sady jabłoniowo-gruszowe) przed sarnami i dzikami poprzez odstraszenie zwierząt za pomocą armatek hukowych w okresie ich wzmożonego żerowania (maj-lipiec)⁹². Pozostałe zezwolenia wydane zostały ze względu na prowadzenie prac związanych z poszukiwaniem złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz budowy linii energetycznej.

Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego zobowiązany jest poinformować właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściwą izbę rolniczą o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń o występowaniu szkód wyrządzanych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w uprawach i płodach rolnych (§ 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych⁹³).

W wyniku kontroli stwierdzono, że obowiązkowi temu uchybiły 2 z 8 kontrolowanych kół łowieckich i 2 z 6 kontrolowanych nadleśnictw.

W wyniku kontroli w ZO PZŁ w Olsztynie ujawniono przypadek, że koło łowieckie⁹⁴ stawiało dodatkowe wymagania formalne w zakresie zgłaszania występowania szkód łowieckich (wymóg dokonywania zgłoszeń szkód łowieckich na określonym formularzu wraz z wymaganymi załącznikami, pod rygorem bezskuteczności zgłoszenia).

We wszystkich kontrolowanych jednostkach prowadzona była ewidencja zgłoszeń szkód łowieckich w związku z obowiązkiem wynikającym z § 1 ust. 3 ww. rozporządzenia. W niektórych jednostkach wystąpiły błędy. Np.:

- W Nadleśnictwie Wymiarki nie zamieszczano w ewidencji zgłoszeń rozpatrzonych negatywnie, zapisując je w rejestrze skarg.
- W Nadleśnictwie Strzałowo, we wszystkich 10 badanych przypadkach w dokumentacji szkód nie odnotowano daty stwierdzenia szkody; choć informacja ta jest niezbędna, do ustalenia czy zgłoszenie nastąpiło w określonym przepisami terminie.

Do kontrolowanych kół łowieckich (dzierżawiących 27 obwodów łowieckich) wpłynęło w badanym okresie łącznie 912 zgłoszeń szkód w uprawach rolnych (od 35 do 196), z czego pozytywnie rozpatrzono 837 zgłoszeń, tj. 91,8%. Powierzchnia szkód na terenie obwodów dzierżawionych przez koła wyniosła w kontrolowanym okresie łącznie 672,2 ha (od 19 ha do 176 ha).

Do kontrolowanych nadleśnictw (posiadających w zarządzie 11 obwodów) wpłynęło w badanym okresie łącznie 1381 zgłoszeń szkód w uprawach rolnych (od 53 do 524), z czego pozytywnie rozpatrzono 1350 zgłoszeń, tj. 97,7%. Powierzchnia szkód na terenie obwodów zarządzanych przez nadleśnictwa wyniosła w kontrolowanym okresie łącznie 1015 ha (od 18,2 ha do 356,3 ha na terenie poszczególnych OHZ zarządzanych przez nadleśnictwa).

Do ZG PZŁ w związku z zarządem nad obwodami (29 i 35) należącymi do OHZ, wpłynęło 1851 zgłoszeń szkód w uprawach i płodach rolnych, z czego pozytywnie rozpatrzono 1646 zgłoszeń, tj. 88,9%.

Powierzchnia szkód na terenie obwodów zarządzanych przez ZG PZŁ wyniosła w kontrolowanym okresie 638,8 ha (od 0,11 ha w obwodzie nr 131 OHZ Grodno do 55,08 ha w obwodzie nr 156 OHZ Szubin).

⁹² Decyzja Marszałka Województwa Opolskiego z 7 października 2013 r. nr DRW.I.7131.17.2013.

⁹³ Dz.U. Nr 45, poz. 272.

⁹⁴ Koło Łowieckie „Jeleń”.

Szkody w uprawach rolnych odnotowywano co roku na powierzchni stanowiącej od 0,05% do 0,81% powierzchni obwodu łowieckiego. I tak: w obwodach dzierżawionych przez kontrolowane koła łowieckie szkody wystąpiły na obszarze stanowiącym średnio 0,21% (od 0,07% do 0,42%) ich powierzchni, w OHZ zarządzanych przez kontrolowane nadleśnictwa, szkody obejmowały średnio 0,47% (od 0,05% do 0,81%) ich powierzchni, a w OHZ zarządzanych przez ZG PZŁ – 0,13% ich powierzchni.

Na terenie obwodów dzierżawionych przez 3 koła łowieckie („Daniel” w Bartoszycach, „Drop” w Zielonej Górze, „Kaczor” w Kętrzynie), OHZ zarządzanych przez 3 nadleśnictwa (Kluczbork, Kup, Strzałowo) i OHZ ZG PZŁ rozmiar szkód łowieckich (średnio dla użytkowanych obwodów) był w roku gospodarczym 2013/2014 większy niż w roku poprzednim.

NIK zwracała uwagę na związek pomiędzy realizacją RPŁ w zakresie zagospodarowania łowisk czy pozyskania zwierzyny, a zakresem szkód łowieckich.

Szacowanie szkód odbywało się na ogół zgodnie z procedurą określoną w ww. rozporządzeniu Ministra Środowiska. Szacowania wstępnego oraz szacowania ostatecznego szkody dokonywali upoważnieni przedstawiciele dzierżawcy lub zarządcy w terenie, na którym została wyrządzona przez zwierzynę szkoda, w obecności poszkodowanego lub jego przedstawiciela. Z oględzin i ostatecznego szacowania sporządzano protokół, którego treść była zgodna z wzorem określonym w załączniku do tego rozporządzenia.

- W wyniku kontroli, w Kole Łowieckim „Żubr” w Olsztynie, w trzech przypadkach na dziewięć analizowanych ujawniono błędy przy szacowaniu wartości odszkodowania. W dwu przypadkach polegały one na przyjęciu niewłaściwej ceny płodów rolnych, które zostały uszkodzone, co skutkowało zaniżeniem odszkodowania o 1288 zł w jednym przypadku i zawyżeniem odszkodowania o 182 zł w innym. W trzecim przypadku przyjęto niewłaściwy współczynnik związany z okresem powstania szkody, co skutkowało zaniżeniem wartości odszkodowania o 32,2 zł. Postępowanie takie stanowiło naruszenie § 4 ust. 7 oraz § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szacowania szkód.
- W ZG PZŁ, w trzech na 17 badanych przypadków szacowania szkód⁹⁵ stwierdzono opóźnienia w przeprowadzeniu oględzin, w stosunku do terminu określonego w § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szacowania szkód, wynoszące od 2 do 139 dni⁹⁶, które jednak nie były zależne od pracowników OHZ.
- W Nadleśnictwie Strzałowo, na 10 zbadanych postępowań, w sześciu przypadkach, w protokołach nie podano stanu jakości uprawy podczas ostatecznego szacowania szkody, w trzech przypadkach, w protokole oględzin, nie wpisano szacunkowego procentu zniszczenia uprawy na uszkodzonym obszarze, w jednym przypadku, w protokole nie podano rodzaju uprawy, jej stanu i jakości, a w innym – nie określono szacunkowego obszaru uprawy, która została uszkodzona.

W odniesieniu do kontrolowanych postępowań, dotyczących szkód na terenie OHZ zarządzanych przez nadleśnictwa, nie wnoszono zastrzeżeń. W stosunku do postępowań prowadzonych w kołach łowieckich zastrzeżenia wniesiono ogółem do 17, tj. 1,9%, analizowanych postępowań.

W swoich zastrzeżeniach właściciele najczęściej kwestionowali oszacowaną (ich zdaniem zaniżoną) powierzchnię uszkodzonych upraw.

Sporadycznie w postępowaniach (w 16 prowadzonych przez koła łowieckie i 2 prowadzonych w nadleśnictwach), na żądanie strony, brał udział przedstawiciel izby rolniczej (art. 46 ust. 2

⁹⁵ Dokonano wyboru losowego - po pierwszym protokole sporządzonym w roku gospodarczym 2012/2013 w OHZ Wołowiec, Lisiećce, Mikołajki, Moszna, Nieciecz, Przybyszew, Roźniaty, Rypin i Szubin oraz po pierwszym protokole sporządzonym w roku gospodarczym 2013/2014 w OHZ Dretyń, Kujan, Czempień, Gierłoż, Gola, Gradów, Grodno i Krośniewice.

⁹⁶ 2 dni w OHZ Lisiećce, 31 dni w OHZ Czempień, 139 dni w OHZ Szubin. Opóźnienie w OHZ Lisiećce wynikało z uzgodnionego terminu przyjazdu przedstawiciela Izby Rolniczej, biorącego udział w oględzinach. Natomiast w pozostałych przypadkach opóźnienie spowodowane było opadem śniegu, uniemożliwiającym przeprowadzenie oględzin.

upł), co wyjaśniano faktem, że zastosowanie tej procedury istotnie wydłuża czas prowadzenia postępowania. Jednostkowe były też przypadki ustalania wysokości odszkodowania w drodze mediacji oraz kierowania spraw do sądu.

Poszkodowani częściej decydowali się na wniesienie skargi do wyższej instancji. W wyniku kontroli stwierdzono, że skargi dotyczące szacowania szkód lub wypłaty odszkodowań były wnoszone do wszystkich kontrolowanych ZO PZŁ, ZG PZŁ oraz do Ministra Środowiska.

- *Warmińsko-Mazurska Izba Rolnicza w Olsztynie wniosła skargę do ZO PZŁ w związku z otrzymywaniem przez Izbę wielu skarg od rolników, którym zwierzyna łowna wyrządza szkody w uprawach rolnych. Zdaniem skarżących utrudniony był kontakt z przedstawicielami koła, nie podejmowali oni współpracy w celu zminimalizowania strat, przewlekły był tryb szacowania szkód, formalizowano procedury szacowania szkód w celu zniechęcenia rolników do występowania o odszkodowania.*

Pomimo faktu, że odsetek spraw wymagających mediacji lub rozstrzygnięć sądowych był stosunkowo niewielki, NIK zwraca uwagę, że obowiązujące przepisy, zgodnie z którymi oględzin i szacowania szkód, a także ustalania wysokości odszkodowania dokonują przedstawiciele zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego (art. 46 ust. 2 upł), tzn. przedstawiciele jednostki zobowiązanej do wypłaty odszkodowania, czy też przedstawiciele podmiotów właściwych do wypłaty odszkodowań z budżetu państwa (art. 50 ust. 5 upł), nie zapewniają zachowania zasady bezstronności.

Zdaniem NIK, dla zachowania zasady bezstronności, szacowanie szkody dokonywane powinno być każdorazowo z udziałem osoby bezstronnej, niezainteresowanej wysokością odszkodowania.

W badanym okresie z tytułu odszkodowań za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych kontrolowane koła łowieckie (27 obwodów) wypłaciły 1.738.340 zł, ZG PZŁ (29 i 35 obwodów) – 1.709.374 zł, kontrolowane nadleśnictwa (11 obwodów) – 1.945.563 zł, a wszystkie nadleśnictwa prowadzące OHZ na obszarze 3 kontrolowanych RDLP – 6.563.900 zł.

Za 1 ha zredukowanej powierzchni uprawy na terenach wchodzących w skład OHZ LP z obszaru kontrolowanych RDLP, wypłacano średnio odszkodowanie w kwocie 2.128,30 zł, w badanych nadleśnictwach – 1.916,70 zł, w kołach łowieckich – 2.586,00 zł, a na terenie OHZ zarządzanych przez ZG PZŁ – 2.675,90 zł.

Przyznane odszkodowania często wypłacane były z opóźnieniem i w żadnym ze stwierdzonych przypadków nie naliczono i nie wypłacano poszkodowanym odsetek.

Wyjątkiem były kontrolowane nadleśnictwa, które odszkodowania wypłacały z reguły terminowo. Spośród 6 badanych nadleśnictw w jednym wystąpił przypadek wypłaty odszkodowania z opóźnieniem i w ratach, co jednak zostało uzgodnione z poszkodowanym i udokumentowane w protokole szacowania szkody.

Inaczej było w kołach łowieckich, gdzie tylko w dwóch spośród ośmiu kontrolowanych wszystkie (spośród kontrolowanych postępowań) odszkodowania zostały wypłacone w terminie 30 dni, określonym § 6 ww. rozporządzenia. W pozostałych sześciu kołach wystąpiły opóźnienia od kilku dni do kilku miesięcy.

- *Koło Łowieckie „Szarak” w Opolu w przypadku 27 (77%) na 35 badanych postępowań odszkodowania wypłacało z opóźnieniem.*
- *Koło Łowieckie „Żubr” w Olsztynie w trzech przypadkach na 10 analizowanych postępowań odszkodowanie wypłaciło z opóźnieniem od 10 do 60 dni.*

Powyższe wyjaśniano najczęściej opieszalym dostarczaniem dokumentów skarbnikom, organizacją spotkań zarządu koła i przeoczeniem.

Przekroczenie terminu wypłaty odszkodowań odnotowano także w OHZ ZG PZŁ. W 3 na 17 badanych postępowań szacowania szkód, opóźnienie wynosiło od 21 do 285 dni⁹⁷. Według wyjaśnień kierowników OHZ przyczyną był brak środków finansowych, ustalenie z poszkodowanym terminu zapłaty lub przeoczenie.

Z opóźnieniem wypłacane były też odszkodowania ze Skarbu Państwa. W badanym okresie do kontrolowanych urzędów marszałkowskich wpłynęło łącznie 188 wniosków o wypłatę odszkodowań za szkody na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich lub wyrządzone przez łosie objęte całoroczną ochroną. Pozytywnie rozpatrzono 139, tj. 73,9%, wniosków.

- W województwie warmińsko-mazurskim, analiza losowo wybranej dokumentacji 15 spraw, wykazała, że wszystkie odszkodowania wypłacono z opóźnieniem (po okresie 49 – 128 dni) od daty ostatecznego szacowania szkody.
- W województwie opolskim nieterminowo wypłacono 62,5% odszkodowań.

Główną przyczyną opóźnień było niezapewnienie przez wojewodę środków na ten cel, zarządy województw musiały każdorazowo po stwierdzeniu i oszacowaniu szkody występować do wojewody o przekazanie środków na wypłatę odszkodowania, zgodnie bowiem z brzmieniem art. 50 ust. 3 *upł* płatnikiem jest wojewoda.

- Przyjęta w urzędzie marszałkowskim województwa warmińsko-mazurskiego praktyka polegała na tym, że:
 - 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.

W ocenie NIK, w odniesieniu do samorządów dotrzymanie 30-dniowego terminu na wypłatę odszkodowań, przy braku zabezpieczenia środków na ten cel, było niezwykle trudne.

Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich ponoszą również odpowiedzialność za wszelkie szkody, do których doszło przy wykonywaniu polowania (art. 46 ust 1 pkt 2 *upł*). W grę wchodzić może wówczas obowiązek naprawienia szkody, wynikłej wskutek uszkodzenia ciała lub mienia podczas polowań. Treść omawianej normy prawnej pozwala sformułować tezę, że zarządca bądź dzierżawca obwodu odpowiada za wszelkie szkody, do których doszło w trakcie polowania, zarówno za te, które spowodował członek koła łowieckiego (z ewentualnym prawem do regresu), jak i te, które spowodowała zwierzyna. Również w tym przypadku będzie to więc odpowiedzialność typu gwarancyjnego – niezależnego od winy. Ponadto, w przypadku szkody wydaje się zasadne twierdzenie, że dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego ponosi odpowiedzialność na zasadach określonych w kodeksie cywilnym w zakresie rozmiaru szkody (zasada pełnego odszkodowania wyrażona została w art. 361 kc).

W okresie objętym kontrolą, w badanych jednostkach wystąpiły następujące szkody przy wykonywaniu polowania.

⁹⁷ 21 dni w OHZ Dretyń, 130 dni w OHZ Szubin i 285 dni w OHZ Lisięcice.

- W Nadleśnictwie Kup wystąpiła szkoda w mieniu związana z wykonywaniem polowania zbiorowego. Dziki uciekające przed naganką wraz z psami myśliwskimi wtargnęły na drogę. Doszło do zderzenia samochodu ze zwierzęciem i uszkodzony został pojazd. Szkoda została uznana, a następnie zgłoszona przez Nadleśnictwo do towarzystwa ubezpieczeniowego. W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, ubezpieczyciel przyznał poszkodowanemu stosowane odszkodowanie.
- W OHZ Krośniewice (ZG PZŁ) w maju 2012 r. na polowaniu postrzelona została postronna osoba, która w wyniku postrzału zmarła. Myśliwy został uniewinniony od zarzutu nieumyślnego spowodowania śmierci. Ustalono, że człowiek został ranny w wyniku rykoszetu.
- W OHZ Rożniaty (ZG PZŁ) w styczniu 2013 r. podczas polowania na bażanty pies myśliwski wybiegł na drogę i został potrącony przez samochód. W efekcie nastąpiło niewielkie uszkodzenie pojazdu. Myśliwy został ukarany mandatem karnym za spowodowanie zagrożenia.

W kontrolowanych jednostkach nie było spraw dotyczących przypadkowego uśmiercenia zwierząt domowych, co jest częstym tematem doniesień medialnych.

Odrębną kwestią są szkody wyrządzane przez zwierzynę w lasach. Zarówno na terenie obwodów zarządzanych jak i dzierżawionych (położonych na terenie kontrolowanych jednostek) szkody w uprawach, młodnikach i pozostałych drzewostanach, spowodowane głównie przez jelenie i sarny, stwierdzano co roku na obszarze stanowiącym ok. 1% powierzchni leśnej.

- W OHZ z terenu RDLP w Olsztynie powierzchnia szkód obejmowała w kolejnych latach 1,2% i 1,4% powierzchni leśnej OHZ.
- W OHZ z terenu RDLP Katowice powierzchnia szkód obejmowała w kolejnych latach 1,2% i 1,0% powierzchni leśnej OHZ.

Lasy Państwowe ponoszą znaczne koszty na ochronę lasu przed zwierzyną. W 2013 r. wyniosły one w skali kraju 144.181,4 tys. zł⁹⁸ i zabezpieczeniem objęto powierzchnię powyżej 90 tys. ha⁹⁹, tj. ok. 1,3% powierzchni LP.

Na terenie obwodów łowieckich koszty tych działań mogłyby być teoretycznie pokrywane z wpływów z czynszu dzierżawnego (lub jego ekwiwalentu w przypadku zarządzanych obwodów), którego część odpowiadająca powierzchni leśnej w zarządzie Lasów Państwowych stanowi przychód nadleśnictw.

Dodatkowo, w przypadku nieusprawiedliwionego niezrealizowania rocznego planu łowieckiego przez dzierżawcę, wydzierżawiający (starosta lub dyrektor RDLP) może podwyższyć czynsz dzierżawny z racji partycypacji dzierżawcy w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną (art. 30 ust. 1 *upł*), a kwota partycypacji w całości przypada nadleśnictwom. W praktyce, ewentualnego podwyższenia czynszu dokonywali nadleśniczowie wykonujący zadania dyrektora RDLP (w przypadku obwodów leśnych) lub starostowie na wniosek nadleśniczego (dla obwodów polnych).

W kontrolowanych starostwach wystąpiło od 1 do 3 przypadków podwyższenia czynszu, w związku ze złożonym wnioskiem nadleśniczego w tej sprawie. Starostowie stali na stanowisku, że nie są zobowiązani do sprawdzenia realizacji planów łowieckich, dlatego podniesienie czynszu stosują w przypadku wniosku nadleśniczego, który zatwierdza plany łowieckie i ma wiedzę o realizacji tego planu w roku poprzednim.

Częściej możliwości jakie daje art. 30 ust.1 *upł*, wykorzystywane były w odniesieniu do obwodów leśnych.

- Na terenie RDLP w Katowicach było 18 przypadków podwyższenia czynszu na łączną kwotę 40,8 tys. zł.
- Na terenie RDLP w Zielonej Górze w odniesieniu do 16 obwodów podwyższono czynsz na łączną kwotę 10,8 tys. zł.

⁹⁸ Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2013 r.

⁹⁹ 94.604 ha w 2012 r i 91.493 ha w 2013 r. (Dane GUS i Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2013 r.).

Z danych ZO PZŁ wynika, że koszty ochrony lasu ponosiły zwykle nieliczne koła.

Tabela nr 5

Zwiększenie czynszu dzierżawnego z tytułu partycypacji w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną

ZO PZŁ (liczba kół)	Rok gospodarczy	Liczba kół, którym podwyższono czynsz z tytułu partycypacji w kosztach ochrony lasu	Kwota podwyższenia czynszu (zł)
W Olsztynie (69)	2012/2013	15	43.344
	2013/2014	19	45.924
W Opolu (65)	2012/2013	10	18.640
	2013/2014	9	10.210
W Zielonej Górze (68, 69)	2012/2013	5	8.546
	2013/2014	7	50.743

Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Uzyskiwane wpływy nadleśnictw z tytułu partycypacji kół łowieckich w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną, były ułamkową częścią procenta faktycznie ponoszonych kosztów na ten cel.

Ustalenie partycypacji wymaga jej wyliczenia w odniesieniu do poszczególnych gatunków zwierzyny i uzależnione jest od procentu niezrealizowania RPŁ dla danego gatunku, wymaga też udokumentowania poniesionych kosztów na ochronę lasu (§ 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie kategoryzacji...), lecz zgodnie z art. 30 ust. 3 pkt 3 *upł* kwota podwyższenia czynszu nie może przekroczyć 10% wartości wpływów ze sprzedaży tusz w roku poprzednim. Takie regulacje zniechęcały do ustalania partycypacji, która stanowiła znikomą część wydatków na ochronę lasu.

Należy też zwrócić uwagę, że kosztami partycypacji obciążyć można było jedynie dzierżawców obwodów łowieckich, natomiast zarządcy obwodów byli wyłączeni z tej regulacji.

W ocenie NIK, zarządcy i dzierżawcy obwodów winni być jednakowo traktowani, a kwoty partycypacji w kosztach ochrony lasu winny w realnym stopniu rekompensować część wydatków na ten cel.

W obecnej sytuacji szkody, powodowane przez zwierzynę łowną w lasach, są w praktyce pokrywane ze środków Lasów Państwowych, niezależnie od użytkownika obwodu łowieckiego.

Uzyskane w wyniku kontroli dane wskazują, że wpływy z czynszu dzierżawnego z ewentualnym jego podwyższeniem i ekwiwalentu czynszu nie tylko nie rekompensowały ponoszonych nakładów na ochronę lasu, ale były wielokrotnie niższe.

- Koszty ochrony lasu przed zwierzyną na terenie RDLP Katowice wyniosły 17.249,9 tys. zł w 2012 r. oraz 17.626,7 tys. zł w 2013 r. przy przychodach z czynszu dzierżawnego, wynoszących odpowiednio 465,3 tys. zł i 453,6 tys. zł.
- Koszty ochrony lasu przed zwierzyną, poniesione na terenie RDLP w Zielonej Górze w sezonie łowieckim 2012/2013, wyniosły 7.556,78 tys. zł, a w sezonie 2013/2014 – 10.131,13 tys. zł. Wpływy z tytułu czynszu dzierżawnego za obwody łowieckie wyniosły zaś 259,84 tys. zł w 2012 r. i 263,92 tys. zł w 2013 r.

W najgorszej sytuacji znajdują się prywatni właściciele lasu. Nie mają oni możliwości uzyskania żadnych rekompensat w związku z objęciem ich własności obwodem łowieckim, np. w celu zabezpieczenia lasu przed zwierzyną. Nie otrzymują oni części czynszu dzierżawnego w podstawowej czy zwiększonej wysokości tak jak jest to w przypadku LP, a obowiązujące przepisy nie dają też podstaw do uzyskania odszkodowania od dzierżawców czy zarządców tych obwodów za szkody w uprawach leśnych. Przepis art. 46 ust. 1 pkt 1 *upł* zobowiązuje bowiem jedynie do wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych. Właściciele lasów prywatnych nie są więc traktowani na równi z właścicielami gruntów rolnych oraz zarządcami lasów państwowych.

Pomimo że Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną (art. 50 ust.1 *upł*), Minister Środowiska odmawiał wypłaty odszkodowania za szkody wyrządzone w lesie prywatnym przez łosie, powołując się m.in. na przepis art. 46 ust.1 *upł*.

- *W dniu 7 maja 2011 r. wpłynął do Sądu Rejonowego w Grajewie¹⁰⁰ pozew właściciela o zapłatę przez Ministra Środowiska, ze Skarbu Państwa kwoty 32.142 zł z tytułu szkody, wyrządzonej przez łosie w uprawach leśnych. W odpowiedzi Minister Środowiska wniósł m.in. o przekazanie sprawy sądowi właściwemu według siedziby pozwanego czyli Sądowi Rejonowemu dla m. st. Warszawy oraz o oddalenie powództwa w całości. W uzasadnieniu stwierdził m.in., że roszczenie jest bezzasadne, ze względu na przepis art. 46 ust. 1 pkt 1 *upł* i brak dokumentów poświadczających, że uprawa leśna prowadzona jest na gruntach rolnych. W okresie od 17 maja do 18 sierpnia 2011 r. pozwy w analogicznej sprawie złożyło kolejnych 17 osób. Po trwającym półtora roku postępowaniu i zaprzeczeniach pozwanego wszelkim twierdzeniom wskazującym na odpowiedzialność SP, wyrokiem z 21 października 2013 r, Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy zasądził od Skarbu Państwa – Ministra Środowiska dla 18 osób odszkodowanie na łączną kwotę 386.574 zł¹⁰¹. W uzasadnieniu stwierdzono m.in., że to Skarb Państwa powinien zapewnić odpowiednią bazę żerową dla łosi, które objęte zostały całoroczną ochroną. Wzrost populacji tych zwierząt spowodował udokumentowane szkody, a odpowiedzialności odszkodowawczej nie można doszukiwać się w art. 46 i 47 *upł*, iż ograniczona jest tam do określonego zakresu szkód. Wniesiona do Sądu Okręgowego w Warszawie apelacja została oddalona wyrokiem z dnia 5 grudnia 2014 r. Sąd Okręgowy podzielił w całości stanowisko Sądu Rejonowego.*

Nie wiadomo jaki byłby wyrok sądu, gdyby szkody w lesie prywatnym zostały spowodowane przez zwierzynę łowną nieobjętą ochroną i czy zasądziłby odszkodowanie od dzierżawców i zarządców obwodów, np. w sytuacji niezrealizowania planu łowieckiego.

Zdaniem NIK, kwestia rekompensat i odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w lasach prywatnych wymaga rozstrzygnięcia i wprowadzenia stosownych instrumentów prawnych, które stanowić będą podstawę analizy roszczeń, bez uciekania się do długotrwałych spraw sądowych.

3.2.6. Efekty finansowe działalności łowieckiej

Zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa (art. 2 *upł*), natomiast pozyskane w obwodzie łowieckim, zgodnie z przepisami prawa, stanowią własność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, a tylko pozyskane na terenach niewchodzących w skład obwodów łowieckich – własność Skarbu Państwa (art. 15 ust.1 *upł*).

Według danych GUS¹⁸ wartość skupu zwierzyny łownej w 2012 r. (stan na 31 XII) wyniosła 80.715, 2 tys. zł.

Sprzedaż tusz zwierzyny, obok sprzedaży polowań komercyjnych, były głównymi źródłami przychodów kontrolowanych jednostek prowadzących gospodarkę łowiecką.

¹⁰⁰ Sygn. akt I C 46/11.

¹⁰¹ Sygn. akt V Ca 483/14.

W OHZ nadzorowanych przez 6 kontrolowanych nadleśnictw łączna kwota przychodów w okresie dwu lat gospodarczych (11 obwodów łowieckich) wyniosła 7.491.744 zł, w tym przychody ze sprzedaży tusz i sprzedaży polowań komercyjnych stanowiły 91% (odpowiednio 57,2% i 33,8%). W pozostałej części przychody pochodziły głównie z dopłat do gruntów rolnych. W wyniku kontroli stwierdzono, że nie wszystkie jednostki ewidencjonowały te dopłaty po stronie przychodów.

Przychody OHZ ZG PZŁ w 2012 i 2013 r.¹⁰² wyniosły łącznie 25.448.100 zł, w tym przychody ze sprzedaży tusz i polowań stanowiły 72,9% (odpowiednio 62,1% i 10,8%).

Kontrolowane koła łowieckie, dzierżawiące 27 obwodów, uzyskały w tym okresie przychody w kwocie 4.671.187 zł, z czego 77,3% stanowiły przychody ze sprzedaży tusz i polowań (odpowiednio 40,5% i 36,8%). W jednostkach PZŁ od kilkunastu do powyżej 25 procent przychodów pochodziło z innych źródeł, wśród których dominowały składki członkowskie.

Ciekawe jest porównanie przychodów ze sprzedaży tusz i polowań zarządców obwodów funkcjonujących w ramach OHZ i dzierżawców obwodów łowieckich.

Z danych uzyskanych w toku kontroli wynika, że średnio w ciągu roku gospodarczego przychody ze sprzedaży tusz i polowań z jednego obwodu wyniosły średnio¹⁰³: w OHZ LP kontrolowanych nadleśnictw – 290.949 zł; we wszystkich OHZ LP na terenie kontrolowanych RDLP – 235.751 zł; OHZ ZG PZŁ – 304.126 zł¹⁰⁴; w obwodach dzierżawionych przez kontrolowane koła – 67.751 zł.

Znacznie wyższe przychody w obwodach wchodzących w skład OHZ wynikają z istotnie wyższego pozyskiwania cennej zwierzyny grubej w takich obwodach, co opisano w rozdziale 3.2.3, wyższych przychodów z trofeów oraz w pewnym stopniu ze stosowania różnych cenników.

Cenniki polowań były sprawą indywidualną zarządców.

Oferta minimalna na sprzedaż polowań i trofeów w ośrodkach hodowli zwierzyny Lasów Państwowych, wprowadzona była zarządzeniami Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych: nr 5 z dnia 24 stycznia 2008 r. (ze zmianą zarządzeniem nr 1 z 21 stycznia 2009 r.)¹⁰⁴ oraz nr 81 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 9 listopada 2012 r.¹⁰⁵.

Konkretne oferty cenowe na sprzedaż polowań w OHZ, na terenie poszczególnych RDLP, wprowadzane były zarządzeniami dyrektora RDLP. Projekty tych ofert były przekazywane DGLP stosownie do § 2 ust. 4 zarządzenia nr 5 DGLP i § 2 ust. 3 zarządzenia nr 81 DGLP.

W wyniku kontroli stwierdzono, że ustalone w sezonach łowieckich 2012/2013 i 2013/2014 – zarządzeniami dyrektora RDLP w Olsztynie, Katowicach i Zielonej Górze – opłaty za organizację polowań i za pozyskane trofea były wyższe od ustalonych w ww. zarządzeniach DGLP.

- *Na terenie RDLP w Katowicach w sezonie 2012/2013 wyższe były opłaty za: trofea – od 22% (daniel) do 144% (sarna rogacz) – z wyjątkiem dzika, gdzie cena była równa, polowania indywidualne o 20%, a polowania zbiorowe – od 70% (dla grup od 10 myśliwych) do 102% (dla grup do 9 myśliwych). W sezonie 2013/2014 wyższe były opłaty za: trofea – od 10% (dzik) do 166% (sarna rogacz), polowania indywidualne o 26%, a polowania zbiorowe – od 78% (dla grup od dziesięciu myśliwych) do 112% (dla grup do dziewięciu myśliwych).*
- *W nadleśnictwach z terenu RDLP w Zielonej Górze za postrzelenie jelenia byka cena wynosiła odpowiednio 450 zł i 455 zł, przy cenie minimalnej 200 zł, a jelenia łani lub cielaka 120 i 122 zł, przy cenie minimalnej 50 zł; za postrzelenie samy kozła 160 i 163 zł przy cenie minimalnej 100 zł, a sarny kozy lub kozłęcia 40 i 41 zł, przy cenie minimalnej 25 zł;*

¹⁰² ZG PZŁ nie podał danych dla lat gospodarczych lecz jedynie kalendarzowych.

¹⁰³ Wyliczono na podstawie obu badanych sezonów.

¹⁰⁴ Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych Nr 3 (183), marzec 2008 – treść nieopublikowana oraz Nr 2 (194), luty 2009 – treść nieopublikowana.

¹⁰⁵ Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych Nr 12 (240), grudzień 2012.

za postrzelenie dzika 120 i 122 zł, przy cenie minimalnej 50 zł. Za organizację polowania zbiorowego w ograniczonym zakresie świadczeń ustalono cenę 300 zł/dzień/myśliwego przy cenie minimalnej 250 zł. Przy sprzedaży polowań, za pośrednictwem biura polowań, cena organizacji polowań indywidualnych wynosiła 250 za dzień, a polowań zbiorowych 550 zł/dzień/myśliwego (przy grupie 8-10 myśliwych). W przypadku zwierzyny łownej opłata za trofeum dla myśliwego zagranicznego była nawet 12-krotnie wyższa niż dla myśliwego krajowego.

W poniższej tabeli zestawiono wybrane pozycje cenników polowań w OHZ w sezonie 2013/2014

Tabela nr 6

Wybrane pozycje cenników polowań w OHZ w sezonie 2013/2014

Wyszczególnienie	DGLP ceny minimalne zarządzenie nr 81 z dnia 9.11.2012 r.	RDLP Katowice zarządzenie nr 6/2013 z dnia 8.03.2013	RDLP Olsztyn zarządzenie nr 9/2013 z dnia 29.03.2013 r.	RDLP Zielona Góra oferty cenowe* 1) za pośrednictwem biur polowań 2) pełen zakres świadczeń 3) ograniczony zakres świadczeń	ZG PZŁ uchwała nr 6/2012 z dnia 20.02.2013 r.
Polowanie indywidualne zwierzyna gruba	100 zł/dzień	126 zł/dzień	101 zł dzień	1) 250 zł/dzień 2) 250 zł/dzień 3) – brak	Cudzoziemcy 47 euro** – 194,40 zł/dzień Krajowi – 49,20 zł/wyjście
Polowania zbiorowe zwierzyna gruba, grupa 8 – 10 osób	250 zł/dzień/ myśliwy	529 zł/dzień/ myśliwy	253 zł/dzień/ myśliwy	1) 550 zł/dzień/ myśliwy 2) 500 zł/dzień/myśliwy 3) 300 zł/dzień/ myśliwy	Cudzoziemcy 138 euro – 571 zł zł/dzień/ myśliwy Krajowi 492 zł/dzień/ myśliwy
Postrzelenie (w ZG PZŁ postrzelenie lub pozyskanie)					
Jeleń byk	200 zł	399 zł	300 zł	1) 2.020 zł 2) 910 zł 3) 455 zł	Cudzoziemcy 395 euro – 1.634 zł Krajowi 615 zł
Łania lub cielak	50 zł	120 zł	100 zł	1) 303 zł 2) 125 zł 3) 122 zł	Cudzoziemcy 87 euro – 360 zł Krajowi 123 zł
Dzik	50 zł	80 zł	51 zł	1) 455 zł 2) 225 zł 3) 122 zł	Cudzoziemcy 153 euro – 633 zł Krajowi 184.50 zł
Cena trofeum					
Jeleń byk waga wieńca 2,50 – 2,99 kg	400 zł	631 zł	944 zł	1) 2.943 zł 2) 635 zł 3) 285 zł	Cudzoziemcy 687 euro – 2.841 zł Krajowi 2.557 zł***
Sarna kozioł waga parostków 400 – 499 g	600 zł + 4,00 zł za każdy gram powyżej 400 g	755 zł + 6,28 zł za każdy gram powyżej 400 g	1.416 zł + 10,00 zł za każdy gram powyżej 400 g	1) 3.270 zł + 29,43 za każdy gram powyżej 400 2) 710 zł + 5,50 zł za każdy gram powyżej 400 3) 320 z + 2,90 zł za każdy gram powyżej 400	Cudzoziemcy 789 euro + 8 euro za każdy gram powyżej 400 – 3.263 zł + 33,10 zł Krajowi 2.937 zł + 30 zł

Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

* Oferta na sprzedaż polowań za pośrednictwem biur polowań z 20.03.2013 r. (ZŁ-7525-4/13) i z 16.04.2013 r. (ZŁ-7525-7/13); oferta na sprzedaż polowań w OHZ RDLP Zielona Góra z pełnym zakresem świadczeń z dnia 20.03.2014 (ZŁ-7521-14/13); oferta cenowa na sprzedaż polowań w OHZ RDLP Zielona Góra z ograniczonym zakresem świadczeń z dnia 20.03.2013 r. (ZŁ-7521-15/13).

** Przeliczone według kursu kupna NBP z dnia 2.04.2013 r.

*** Cena dla myśliwych krajowych 90% opłaty wnoszonej przez cudzoziemców.

Nadleśniczowie w swoich zarządzeniach dotyczących organizacji polowań odwoływali się z reguły do ofert cenowych, ustalonych przez dyrektora RDLP.

Przychody ze sprzedaży polowań komercyjnych wyniosły w badanych nadleśnictwach od 115.440 zł do 861.165 zł.

- *Nadleśnictwo Kup: przychody ze sprzedaży polowań komercyjnych w obu sezonach wyniosły 517 084 zł, natomiast poniesione koszty na ich organizację 352.584 zł. Łącznie nadwyżka dochodów z tej działalności wyniosła 164.500 zł.*
- *Nadleśnictwo Strzałowo: przychody ze sprzedaży polowań komercyjnych w badanym okresie wyniosły 861.165 zł natomiast poniesione koszty na ich organizację 276 624 zł. Łącznie nadwyżka dochodów z tej działalności wyniosła 584.541 zł.*

W OHZ ZG PZŁ przychody ze sprzedaży polowań komercyjnych wyniosły 2.745.500 zł, a poniesione z tego tytułu koszty 515.500 zł, co oznacza nadwyżkę dochodów z tej działalności w kwocie 2.230.000 zł.

We wszystkich OHZ prowadzonych przez ZG PZŁ obowiązywały te same cenniki. W cennikach różne były ceny dla myśliwych krajowych i zagranicznych.

W kontrolowanych kołach łowieckich przychody ze sprzedaży polowań komercyjnych wyniosły od 0 (KŁ „Szarak” w Opolu) do 802.600 zł (KŁ „Drop” w Zielonej Górze). Koło Łowieckie „Drop” w Zielonej Górze uzyskało nadwyżkę dochodów z tej działalności w wysokości 685.549 zł.

Pomimo uzyskiwania znacznych przychodów, trzy¹⁰⁶ spośród ośmiu kontrolowanych kół łowieckich oraz siedem¹⁰⁷ z 17 OHZ ZG PZŁ wykazywało przynajmniej w jednym z badanych sezonów łowieckich ujemny wynik finansowy z prowadzonej działalności.

- *Spośród OHZ ZG PZŁ, w 2012 r. największy zysk, w kwocie 100,0 tys. zł, zanotowano w OHZ Moszna, a w 2013 r. największy zysk w kwocie 262,1 tys. zł zanotowano w OHZ Gola. Zarówno w 2012 jak i 2013 r. największą stratę (-454,4 tys. zł i -473,5 tys. zł) odnotowano w OHZ Czempień.*

Łączny wynik finansowy OHZ prowadzonych przez ZG PZŁ był ujemny i wyniósł w 2012 r. – 515,3 tys. zł, w 2013 r. – 565,4 tys. zł.

Z analizy ekonomicznej funkcjonowania OHZ, jaką zlecił ZG PZŁ¹⁰⁸, wynikało m.in., że przyczyny ujemnego wyniku finansowego niektórych OHZ były zróżnicowane. Wskazywano m.in. na wysokie koszty zatrudnienia oraz hodowli zwierząt stanowiące 34,1% kosztów; stwierdzono, że w niektórych OHZ złą sytuację ekonomiczną powodowały wydatki na odszkodowania, które wyniosły 5,7% kosztów OHZ w latach 2009–2013, a w poszczególnych OHZ sięgały nawet 19%; stwierdzono konieczność szczegółowej weryfikacji gospodarki paszowej.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w badanym okresie koszty zatrudnienia stanowiły we wszystkich OHZ ZG PZŁ 20,9%, dokarmianie zwierzyny pochłaniało 3,1%, a odszkodowania 5,3%.

Obciążeniem nie był też, wnoszony na rzecz gmin lub nadleśnictw ekwiwalent czynszu za obwody wchodzące w skład OHZ. Opłaty z tego tytułu w 2012 i 2013 r. wyniosły łącznie 162.700 zł., tj. 0,6% kosztów.

Analiza kosztów kół łowieckich wykazała, że ich wynik finansowy również nie był determinowany pojedynczym czynnikiem. Pomimo że czynsz za dzierżawę obwodów i odszkodowania miały znacznie wyższy udział w kosztach kontrolowanych kół niż te same wydatki w OHZ, stanowiły

¹⁰⁶ KŁ „Żubr” w Olsztynie, KŁ „Daniel” w Bartoszycach i KŁ „Dzik” w Krośnie Odrzańskim.

¹⁰⁷ Czempień, Gierłoż, Gradów, Szubin (w obu badanych sezonach), Dretyn, Krośniewice, Nieciecz (w jednym z badanych sezonów).

¹⁰⁸ Opinia wykonana przez pracownika Ekonomiki i Organizacji Produkcji Zwierzęcej Katedry Szczegółowej Hodowli Zwierząt, Wydziału Nauk o Zwierzętach Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, w oparciu o wyniki ekonomiczne OHZ za lata 2009–2013.

bowiem średnio 6,3% i 39,5%, większość kół miało dodatni wynik finansowy. Nie było też bezpośredniej korelacji pomiędzy wykazanym wynikiem finansowym a wysokością i udziałem wypłaconych odszkodowań za szkody w uprawach rolnych, czy ponoszonymi kosztami wynagrodzenia pracowników.

Zarówno w OHZ ZG PZŁ jak i w kołach koszty dokarmiania zwierzyny stanowiły ok. 3%.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe¹⁰⁹, przychody z gospodarki łowieckiej prowadzonej w LP będącej działalnością uboczną nie powinny być niższe niż koszty ponoszone na jej prowadzenie (§ 4 ust. 1 pkt 2 lit b i ust 3 ww. rozporządzenia).

Według przedstawionych danych wszystkie OHZ zarządzane przez kontrolowane nadleśnictwa miały dodatni wynik finansowy, w wysokości od kilkunastu do kilkuset tysięcy złotych (z wyjątkiem Nadleśnictwa Babimost w sezonie 203/2014). Najwyższy zysk z działalności łowieckiej za dwa analizowane sezony gospodarcze w kwocie 278.244 zł wykazało Nadleśnictwo Wymiarki, najniższy w kwocie 29.392 zł wykazało Nadleśnictwo Młynary.

Koszty ekwiwalentu czynszu wypłacanego gminom stanowiły 1,5% (średnio dla wszystkich OHZ), dokarmiania zwierzyny 13,9%, a odszkodowań za szkody w uprawach rolnych 28,9%.

Wystąpiły nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania przychodów i kosztów.

- W Nadleśnictwie Młynary po stronie przychodów nie ujęto otrzymanych dopłat do gruntów rolnych w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w związku z prowadzoną działalnością rolniczą w zakresie utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej. Wysokość dopłat wyniosła 79.341 zł w 2012 r., a w 2013 r. – 86.600 zł. Ujęcie tych kwot zwiększyłoby przychody o ponad 23%.

- Koło Łowieckie „Żubr” w Olsztynie w sprawozdaniu ŁOW-1 za 2013/2014, w części dotyczącej dotacji, nie wykazało środków w kwocie 118,0 tys. zł, uzyskanych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – wykazało je w pozostałych przychodach; w przychodach ze sprzedaży polowań komercyjnych (dla cudzoziemców i myśliwych krajowych) wykazano tylko przychody z tytułu sprzedaży polowań komercyjnych dla cudzoziemców w kwocie 88,3 tys. zł – nie wykazano sprzedaży krajowej w kwocie 1,7 tys. zł; faktyczne koszty z tytułu odszkodowań wyniosły 148,2 tys. zł, a wykazano je w kwocie 150,6 tys. zł;

W sprawozdaniu ŁOW-1 za 2012/2013 w części dotyczącej przychodów i kosztów nie wykazano dotacji w kwocie 1,8 tys. zł uzyskanej z Polskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków, a w przychodach ze sprzedaży polowań komercyjnych (dla cudzoziemców i myśliwych krajowych) wykazano tylko przychody z tytułu sprzedaży polowań komercyjnych dla cudzoziemców w kwocie 25,1 tys. zł – nie wykazano sprzedaży krajowej w kwocie 1,6 tys. zł, czynsz za dzierżawione obwody wykazano w kwocie 26,1 tys. zł, pomimo że faktyczny koszt dzierżawy obwodów łowieckich wyniósł 20,7 tys. zł. Skarbnik, który zatwierdził sprawozdanie pod względem finansowym wyjaśnił, że dotacja z Polskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków została wykazana w części dotyczącej sprzedaży zwierzyny podmiotom z zewnątrz w związku z wystawieniem przez Koło faktury za obsługę pułapek żywołownych, a przychody z tytułu sprzedaży krajowych polowań komercyjnych zostały mylnie wykazane w opłatach członków na rzecz Koła. W pozycji dotyczącej dzierżawy obwodów za okres 2012/2013 wykazano również dzierżawę poletek oraz podatek od nieruchomości (kwot tych nie wykazano już w tej pozycji sprawozdania ŁOW-1 za kolejny rok). Nieprawidłowości w zakresie kwalifikowania wydatków do poszczególnych pozycji sprawozdania ŁOW-1 wynikały z błędnych interpretacji instrukcji. Natomiast odszkodowania za rok 2013/2014 zostały zawyżone o 2,4 tys. zł w związku z mylnym księgowaniem zwrotu kosztów jednego z polowań.

- Koło Łowieckie „Daniel” w Bartoszycach – niezgodnie z instrukcją, stanowiącą załącznik nr 4 do Zarządzenia nr 2/2013 Zarządu Głównego PZŁ z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie sprawozdawczości łowieckiej, sporządzono sprawozdanie ŁOW-1 za rok gospodarczy 2013/2014, tj. błędnie (niezgodnie z dokumentacją księgową) wykazano koszty czynszu za dzierżawę obwodów (12.996 zł zamiast 5.893 zł), udział w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną (2.289 zł zamiast 3.277 zł) i składkę do PZŁ (1.743 zł zamiast 3.826 zł). Konsekwencją ww. różnic był niezgodny z dokumentacją księgową wynik finansowy (w ŁOW-1 wykazano stratę w wysokości 23.534 zł, podczas gdy

¹⁰⁹ Dz.U. nr 134, poz. 692.

faktyczna, wynikająca ze sprawozdania finansowego, strata wyniosła 23.194 zł). Skarbnik KŁ „Daniel” wyjaśnił, że powyższe wynikało z błędnego zakwalifikowania ww. kosztów w sprawozdaniu ŁOW-1. W dniu 14 stycznia 2015 r. dokonano stosownej korekty ww. sprawozdania, którą 15 stycznia 2015 r. złożono w Zarządzie Okręgowym PZŁ w Olsztynie.

- Koło Łowieckie „Kaczor” w Kętrzynie, w preliminarzu budżetowym na sezon 2012/2013, w zakresie planu kosztów ujęło planowany wydatek inwestycyjny w kwocie 60 tys. zł na zakup nieruchomości zabudowanej. Było to niezgodne z art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych¹¹⁰, w myśl którego nie uważa się za koszty uzyskania przychodów wydatków na nabycie lub wytworzenie we własnym zakresie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych innych niż wymienione w lit. a ww. przepisu. W wyjaśnieniach Skarbnik Koła podał, że w wyniku analizy preliminarza budżetowego Koła na sezon 2012/2013 (dokonanej w toku kontroli NIK), stwierdzono, iż konstrukcja planu kosztów na ten rok, w ramach których ujęto planowane wydatki inwestycyjne w kwocie 60 tys. zł, była nieprawidłowością wynikającą z błędnej interpretacji ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W myśl art. 16 tej ustawy, Koło nie powinno ujmować po stronie kosztowej zakupu nieruchomości (budynek przeznaczony na biuro Koła), a zarazem środka trwałego, od którego jako koszty przysługiwały jedynie odpisy amortyzacyjne. Sytuacja taka nie miała jednak wpływu na wykonanie planu finansowego i sprawozdawczość w tym zakresie, gdyż wszystkie pozycje faktycznych kosztów wynikały z prawidłowej ewidencji księgowej, uwzględniającej tylko kwoty amortyzacji tytułem zakupu ww. nieruchomości. Skarbnik podał również, iż błędem było ujęcie w preliminarzu budżetowym ww. wydatku jako kosztu operacyjnego, gdyż było to niezgodne z zakładowym planem kont i skutkowało zaplanowaniem ujemnego wyniku finansowego w wysokości 41.480 zł. Gdyby tego wydatku nie ujmowano jako kosztu operacyjnego, planowany wynik finansowy, w kwocie 18.520 zł, byłby dodatni.

Wykazywane w analizie ekonomicznej nadleśnictw koszty odszkodowań za szkody w uprawach rolnych różniły się od kwot wypłaconych odszkodowań ujętych w rocznych planach łowieckich dla poszczególnych obwodów o koszty poniesione na zabezpieczanie upraw rolnych.

Zgodnie z przyjętą w PGL LP polityką rachunkowości¹¹¹, w kosztach gospodarki łowieckiej nie były ujmowane koszty ochrony lasu przed zwierzyną, nie ewidencjonowano też kosztów związanych z wykonywaniem zadań strażników łowieckich przez leśniczych ds. łowieckich i strażników straży leśnej, w tym wynikających z wykorzystywania przez te osoby środków transportowych; koszty te ujmowane były bowiem w kosztach działalności podstawowej.

W związku z tym, że nadleśnictwo nie posiada pracowników, którzy pracują wyłącznie na rzecz OHZ, natomiast zadania na rzecz OHZ wykonują pracownicy w ramach powierzonych obowiązków służbowych. Nie było możliwe określenie jaki nakład czasu pracy i zarazem jaki koszt wynagrodzeń przypada na OHZ. Koszty ochrony lasu przed zwierzyną są kosztami ponoszonymi w ramach działalności podstawowej, niezależnie od tego czy teren objęty ochroną znajduje się w obrębie OHZ czy poza OHZ, wobec powyższego nie są uwzględniane w analizie ekonomicznej działalności OHZ. W kontrolowanych nadleśnictwach wynosiły one w obu sezonach od 124.038 zł (Nadleśnictwo Młynary) do 929.818 zł (Nadleśnictwo Kup). Dane te nie są jednak w pełni porównywalne, gdyż w Nadleśnictwie Młynary wyodrębniono koszty ochrony lasu na terenie OHZ, w innych były to kwoty dotyczące całego nadleśnictwa, łącznie z terenami obwodów dzierżawionych.

Uwzględniając w analizie ekonomicznej OHZ dane o kosztach ochrony lasu i kosztach związanych z wykonywaniem zadań strażników łowieckich i innych osób wykonujących zadania na rzecz OHZ, okazałoby się, że we wszystkich przypadkach wynik finansowy byłby ujemny.

¹¹⁰ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.).

¹¹¹ Zasady (Polityka) Rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 87 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 4 grudnia 2012 r. oraz Nr 15 z dnia 24 stycznia 2014 r.

Za dwa analizowane sezony gospodarcze, łączny wynik OHZ zarządzanych przez kontrolowane nadleśnictwa wynoszący według prowadzonej przez nie ewidencji 748.221 zł, przy uwzględnieniu kosztów ochrony lasu przed zwierzyną byłby ujemny i wyniósłby – 2.852.818 zł.

Ponadto, hodowla zagrodowa zwierząt łownych, wchodząca w zakres działalności łowieckiej nie była jednakowo ewidencjonowana po stronie przychodów i kosztów. Wyniki ekonomiczne działalności łowieckiej OHZ obejmują koszty hodowli zagrodowych zwierząt łownych i są finansowane z Funduszu Leśnego, natomiast przychody z Funduszu Leśnego ujmowane są w działalności podstawowej nadleśnictw.

RDLP zobowiązane § 4 zarządzenia nr 1 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 7 stycznia 2008 r. do sporządzenia rocznej oceny funkcjonowania OHZ, opierały ją na analizie ekonomicznej, przygotowanej zgodnie z obowiązującą polityką rachunkowości.

- *Działalność w zakresie łowiectwa¹¹² w OHZ LP w RDLP w Zielonej Górze w sezonie łowieckim 2012/2013 wykazała stratę w wysokości 570.259,93 zł, w sezonie 2013/2014 – stratę w wysokości 440.763,07 zł. Straty te stanowiły odpowiednio 10,6% i 8,8 % przychodów OHZ. Odnosząc się do wyników poszczególnych OHZ, stratę w sezonie 2012/2013 wykazały dwa OHZ: Świebodzin (907.689,82 zł) i OHZ Torzym (209.350,15 zł), natomiast w sezonie 2013/2014 stratę odnotowały OHZ Babimost (3.151,24 zł), OHZ Bytnica (33.907,41 zł), OHZ Krzystkowie (10.779,33 zł), OHZ Świebodzin (522.699,42 zł) i OHZ Torzym (106.754,60 zł). Sytuacja taka nie była zgodna z § 4 ust. 3 w zw. z § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r.*

Przyczyną straty, zgodnie z wyjaśnieniami nadleśniczego Nadleśnictwa Bytnica, były wcześniejsze prace na poletkach leśnych i zabezpieczenie upraw przed zwierzyną z uwagi na wcześniejszą wegetację na wiosnę 2014 r., poczynione inwestycje w wysokości 114.653,63 zł (ww. przyczyniły się do zysku na koniec 2014 r. – 227.576,54 zł), niska cena skupu tusz oraz relatywnie niższe przychody ze sprzedaży polowań (wzrost VAT z 5 na 23%). Działaniami podjętymi w celu ograniczenia straty było m.in. uruchomienie sprzedaży bezpośredniej tusz. W przypadku OHZ Krzystkowie przyczyną straty, wg nadleśniczego, była jednorazowa amortyzacja zakupionych ambon (70 tys. zł) oraz sposób rozliczania kosztów w przypadku realizowanych programów, refundowanych z Funduszu Leśnego¹¹³. Również nadleśniczy Nadleśnictwa Świebodzin wskazał, że po uwzględnieniu środków otrzymanych z Funduszu Leśnego i NFOŚiGW strata byłaby niższa, a przyczyną ujemnych wyników była wielkość wypłaconych odszkodowań i wzrost cen skupu płodów rolnych oraz koszty poniesione w celu ograniczenia strat. Działaniami podjętymi w celu ograniczenia strat były m.in. budowa ogrodzeń, zróżnicowanie zasiewów, powrót do praktyki całorocznego wykładania karmy w celu zatrzymania zwierzyny w lesie. Zgodnie z wyjaśnieniami nadleśniczego Nadleśnictwa Torzym przyczyną powstania strat na działalności łowieckiej były szkody wyrządzone przez zwierzynę w uprawach rolnych, za które Nadleśnictwo wypłaciło odszkodowania. Na wysokość odszkodowań (zwłaszcza za kukurydzę, która stanowi największy odsetek upraw) ma wpływ przede wszystkim cena, którą kształtuje rynek zewnętrzny. W celu ograniczenia szkód Nadleśnictwo zakupiło i zamontowało tzw. pastuchy elektryczne.

- *Na terenie RDLP w Olsztynie działalność OHZ przyniosła w analizowanych sezonach łowieckich zysk w łącznej wysokości 390.929 zł i 234.291 zł, z czego:*
 - *w sezonie łowieckim 2012/2013, 10 OHZ uzyskało dodatnie wyniki finansowe (od 952 zł w OHZ Olsztyn do 132.822 zł w OHZ Strzałowo), a OHZ Bobry poniósł stratę w kwocie 10.763 zł;*
 - *w sezonie łowieckim 2013/2014, 10 OHZ uzyskało dodatnie wyniki finansowe (od 1.094 zł w OHZ Olsztyn do 51.420 zł w OHZ Bobry), a OHZ Strzałowo poniósł stratę w kwocie 2.686 zł.*

RDLP przeprowadzała analizy ekonomiczne funkcjonowania OHZ w sezonach łowieckich 2012/2013 i 2013/2014 zawierające: 1/ przychody i koszty działalności OHZ oraz ich wyniki ekonomiczne na tle średniego zysku z działalności OHZ (48.479 zł i 37.313 zł), 2/ wydatki ogółem na 1 ha powierzchni OHZ poniesione w 2012 roku (od 5 tys. zł w OHZ Lidzbark do 44,4 tys. zł w OHZ Jedwabno w sezonie łowieckim 2012/2013), 3/ strukturę przychodów i kosztów OHZ.

- *W RDLP Katowice, według danych księgowych przychody z gospodarki łowieckiej OHZ LP dla całego RDLP wyniosły w roku gospodarczym 2012/2013 – 3.924,4 tys. zł, a w roku 2013/2014 – 3.966,8 tys. zł, przy kosztach wynoszących odpowiednio 3.777,1 tys. zł i 3.944,4 tys. zł.*

¹¹² Wykazany w zestawieniu T.20 – Wyniki ekonomiczne gospodarki łowieckiej.

¹¹³ Gospodarka łowiecka jest działalnością uboczną, a zmniejszenie kosztów z tytułu dopłat z Funduszu Leśnego odnotowuje się na działalności podstawowej Nadleśnictwa.

Wynik finansowy uzyskany przez poszczególne OHZ LP wyniósł:

– rok 2012/2013 – od (-) 26,4 tys. zł w OHZ „Kobiór” (jeden OHZ z wynikiem ujemnym) do 123,6 tys. zł OHZ „Krystyna”;

– rok 2013/2014 – od (-) 43,9 tys. zł w OHZ „Kuźnice” (jeden OHZ z wynikiem ujemnym) do 121,5 tys. zł w OHZ „Gajdowe”.

Ujemne wyniki finansowe spowodowane były:

– OHZ „Kobiór” – zwiększeniem przyjętych do realizacji zadań z zakresu zagospodarowania łowieckiego, wzrostem wartości wypłaconych odszkodowań, spadkiem cen tusz pozyskanej zwierzyny;

– OHZ „Kuźnice” – drastycznym, nienotowanym dotychczas, wzrostem szkód wyrządzonych przez zwierzynę w uprawach rolnych.

W Analizach z działalności OHZ LP dla lat 2012/2013 i 2013/2014 ujęto przychody i koszty w latach księgowych 2012 i 2013 według Planu kont dla gospodarki łowieckiej, a wszystkie OHZ LP uzyskały dodatni wynik finansowy. Wystąpiły różnice w danych finansowych ujętych w Analizach działalności OHZ LP w stosunku do danych księgowych, dotyczących przychodów i kosztów gospodarki łowieckiej:

– rok 2012 r. – w przychodach: RDLP (całość) o 11.008,58 zł, Nadleśnictwo Kobiór o 11.008,58 zł, w wydatkach: RDLP (całość) o 4.375,24 zł, Nadleśnictwo Rudziniec o 4.375,24 zł;

– rok 2013 – w kosztach: RDLP (całość) o (-) 28.693,72 zł, Nadleśnictwo Kluczbork o (-) 112,63 zł, Nadleśnictwo Kobiór o (-) 13.507,22 zł, Nadleśnictwo Rudziniec o 4.578,77 zł.

Zastępca Dyrektora RDLP wyjaśnił, że ww. różnice spowodowane były: błędnym przyjęciem do ww. Analizy przez Nadleśnictwo Kobiór w 2012 r. przychodów z całej gospodarki łowieckiej, a nie wyłącznie dotyczących OHZ; nieprawidłowym przyjęciem w ww. Analizie w 2012 r. kosztów wynajęcia kwater na cele pozalowieckie, a w 2013 r. nieprawidłowym księgowaniem wynagrodzeń i narzutów do wynagrodzeń robotników zatrudnionych przy pracach łowieckich.

W ocenie NIK, prezentowanie w Analizach działalności OHZ LP danych finansowych, nieodpowiadających w pełni danym księgowym, było postępowaniem nierzetelnym.

Udział w kosztach ochrony lasu nie miał także istotnego znaczenia w kosztach kontrolowanych kół łowieckich, stanowił bowiem zaledwie 0,2% kosztów. OHZ ZG PZŁ nie miały wcale udziału w tych kosztach.

Wydaje się, że ochrona lasu na terenie wszystkich obwodów, gdzie znajdują się lasy państwowe, finansowana jest głównie ze środków PGL LP. Dla urealnienia kosztów gospodarki łowieckiej należałoby więc wydatki na ochronę lasu przed zwierzyną przypisać wszystkim korzystającym z obwodów, na których las się znajduje, zarówno dzierżawcom jak i zarządcom.

Wyniki kontroli wskazują, że sposób i zakres prowadzonej ewidencji księgowej przychodów i kosztów gospodarki łowieckiej często daje mylny obraz. W poszczególnych jednostkach prowadzących gospodarkę łowiecką analiza ekonomiczna obejmuje inne rodzaje kosztów, co uniemożliwia przeprowadzenie analizy porównawczej efektów finansowych działalności łowieckiej w obwodach dzierżawionych i zarządzanych,

Ukazany obraz o braku rentowności gospodarki łowieckiej jest zaskakujący i niepokojący.

Aby uczynić gospodarkę łowiecką rentowną należy z pewnością ograniczyć koszty, ale wcześniej należałoby opracować system właściwej ewidencji wszystkich przychodów i kosztów oraz sposób dokonywania analizy ekonomicznej funkcjonowania. W przypadku jednostek LP zrewidowania wymaga rachunek przychodów i kosztów działalności ubocznej.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczące zarządzania finansami i mające skutki finansowe dotyczące naliczania, opłacania i rozdysponowywania czynszu/ekwiwalentu, wypłaty odszkodowań zostały już opisane we wcześniejszych rozdziałach niniejszej Informacji.

Nagminnym i wspomnianym wcześniej zjawiskiem było nienaliczanie należnych odsetek w przypadkach opóźnień w regulowaniu zobowiązań.

- W Nadleśnictwie Babimost, odstąpiono od egzekwowania od biura polowań odsetek ustawowych z tytułu opóźnień w płatności faktur za polowania w OHZ. Z umowy z biurem polowań wynikało m. in., że termin zapłaty wynosi 14 dni od daty wystawienia faktury, a w sprawach nieuregulowanych umową zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego. Z obowiązującego w tym okresie regulaminu organizacyjnego wynika m.in., że do obowiązków głównego księgowego Nadleśnictwa należy terminowe egzekwowanie należności i regulowanie zobowiązań wobec dostawców.

Kontrola wykazała, że w czterech przypadkach w sezonie 2012/2013 i pięciu w sezonie 2013/2014 biuro polowań dokonało zapłaty po terminie. W sezonie 2012/2013 kwoty zaległości wynosiły od 1.455,30 zł do 21.000,01 zł¹¹⁴, a opóźnienia w zapłacie wyniosły od 6 do 15 dni powyżej ustalonego 14-dniowego terminu.

W sezonie 2013/2014 kwota zaległości wynosiła od 182,55 zł do 20.077,00 zł¹¹⁵, a opóźnienie od 1 do 23 dni. Podstawą naliczania odsetek ustawowych jest art. 481 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Wysokość odsetek ustawowych, które mogło uzyskać Nadleśnictwo wynosiła 203,71 zł w sezonie 2012/2013 i 256,59 zł w sezonie 2013/2014.

Główna Księgowa wyjaśniła, że pomimo podstaw prawnych Nadleśnictwo nie skorzystało z tej możliwości ze względu na dobrą współpracę z biurem polowań. W takiej sytuacji naliczenie odsetek negatywnie wpływałoby na relacje z kontrahentem.

Przywołana w wyjaśnieniach okoliczność zachowania dobrej współpracy z biurem polowań nie może stanowić uzasadnienia dla odstąpienia od gospodarnych działań, polegających na egzekwowaniu należnych nadleśnictwu odsetek, które jednocześnie pełnią funkcję dyscyplinującą kontrahentów.

W ZG PZŁ stwierdzono, że znaczne kwoty przeznaczane były na reprezentację (1.800,4 tys. zł w badanym okresie), w tym na zakup alkoholu 85.871,06 zł (4,8%). W tym samym czasie niektóre OHZ ZG PZŁ nie regulowały swoich zobowiązań, o czym wzmiankowano we wcześniejszych rozdziałach niniejszej Informacji.

Według wyjaśnień Przewodniczącego ZG PZŁ „Wydatki na alkohol poniesione zostały w ramach reprezentacji, w tym obsługi działalności ZG PZŁ, do której odnoszą się m.in. spotkania przedstawicieli władz i reprezentantów PZŁ w ramach budowania relacji z przedstawicielami środowisk nauki, kultury, mediów i z kontrahentami oraz partnerami PZŁ przy okazji organizacji większych imprez corocznych, w tym cyklicznych takich jak Targi Hubertus EXPO, konferencje, jak uroczystości rocznicowe i jubileuszowe – obchody 90-lecia PZŁ, które odbyły się w 2013 roku. W imprezach tych co roku uczestniczy kilka tysięcy osób, w tym zaproszonych gości”.

Kontrola wykazała jednak, że kwota 22.967,00 zł., wydatkowana była na alkohol w związku z naradami łowczych okręgowych, tzn. nie „w ramach reprezentacji Polskiego Związku Łowieckiego”.

3.2.7. Funkcjonowanie Straży Łowieckiej

Zgodnie z art. 36 ust. 3 *upł* straż łowiecką stanowią: Państwowa Straż Łowiecka (PSŁ) oraz strażnicy łowieccy powoływani lub zatrudniani przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich.

Z informacji uzyskanych w toku kontroli od wojewodów wynika, że pomimo obowiązku określonego art. 36 ust. 1 i 1a *upł*, w czterech województwach (*lubuskim, małopolskim, mazowieckim i warmińsko-mazurskim*) nie została utworzona PSŁ. Wojewoda Mazowiecki jako przyczynę podał brak środków finansowych na ten cel, Wojewoda Małopolski stwierdził, że zadania PSŁ wykonuje w województwie Państwowa Straż Rybacka (PSR), powołana na podstawie przepisów ustawy

¹¹⁴ Łączne zaległości w kwocie 42.332,38 zł.

¹¹⁵ Łączne zaległości w kwocie 34.407,33 zł.

z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym. W województwie opolskim PSŁ została zlikwidowana z dniem 8 lutego 2013 r., jak stwierdzono w związku ze znikomą efektywnością działalności wynikająca z wielkości zatrudnienia (komendant i dwóch strażników). Każda nieobecność któregokolwiek z pracowników straży (np. urlop, zwolnienie chorobowe) powodowała, że wykonywanie patroli było niemożliwe (w patrolu nie może uczestniczyć jeden strażnik).

Według stanu na koniec 2014 r., PSŁ funkcjonowała więc w 11 województwach. W 8 województwach PSŁ, zgodnie ze statutem i regulaminem organizacyjnym, była wydzieloną komórką organizacyjną urzędu. W trzech województwach PSŁ była wewnętrzną komórką organizacyjną wydziału urzędu, i tak w województwie: *lubelskim* – Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa (od 7 lipca 2014 r.); *podkarpackim* – Wydziału Środowiska i Rolnictwa; *podlaskim* – Wydziału Geodezji i Rolnictwa.

Na koniec 2014 r. w PSŁ zatrudnionych było na terenie całego kraju (ponad 4.700 obwodów) łącznie 65 osób, w tym 3 pracowników administracyjnych.

W poszczególnych województwach zatrudnienie było zróżnicowane i wynosiło:

- ♦ 3 osoby (komendant + 2 strażników) – woj.: *podkarpackie, podlaskie*;
- ♦ 4 osoby (komendant + 3 strażników) – woj.: *dolnośląskie, lubelskie, śląskie*;
- ♦ 5 osób (komendant + 4 strażników) – woj.: *łódzkie, świętokrzyskie*;
- ♦ 6 osób (komendant, komendant posterunku, 3 strażników, inspektor pełniący funkcję administracyjną) – woj. *kujawsko-pomorskie*;
- ♦ 8 osób (komendant, komendant posterunku, 5 strażników, starszy inspektor pełniący funkcję administracyjną) – woj. *pomorskie*;
- ♦ 11 osób (komendant, zastępca komendanta, 2 komendantów posterunku, 7 strażników) – woj. *zachodniopomorskie*;
- ♦ 12 osób (komendant, 5 komendantów posterunku, 5 strażników, 1 pracownik administracyjny) – woj. *wielkopolskie*.

Z wyjątkiem 2 nowo zatrudnionych strażników w *województwie śląskim*, wszyscy strażnicy zostali przeszkoleni zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 8 *upł*.

Zróżnicowane było uzbrojenie i wyposażenie PSŁ w poszczególnych województwach. Uzbrojenie stanowiła broń krótka (pistolety) w 11 województwach oraz broń długa w siedmiu województwach. Na wyposażeniu PSŁ były: samochody terenowe (od jednego w woj. *kujawsko-pomorskim* i *podkarpackim* do pięciu w woj. *wielkopolskim* i *zachodniopomorskim*); środki przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek, pałek wielofunkcyjnych i ręcznych miotaczy gazu; środki łączności; lornetki, latarki; kamizelki kuloodporne (w 7 województwach); cyfrowe aparaty fotograficzne; noktowizory; zestawy kryminalistyczne (w czterech woj. *dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, podlaskim* i *wielkopolskim*). Ponadto, w woj. *świętokrzyskim* wyposażenie stanowiły sieci i chwytaki do łapania zwierząt oraz skrzynie i klatki do ich przewozu, a w woj. *zachodniopomorskim* jeden quad oraz dwie łodzie z silnikami zaburtowymi.

W celu realizacji zadań, określonych art. 37 ust. 1 *upł*, PSŁ podejmowała m.in. następujące działania:

- ♦ przeprowadzano samodzielne patrole, w trakcie których kontrolowano: obwody łowieckie, książki ewidencji pobytu myśliwych w łowisku, przebieg polowań zbiorowych, punkty skupu dziczyzny;
- ♦ prowadzono wspólne patrole z funkcjonariuszami policji, straży leśnej, Państwowej Straży Rybackiej i strażnikami zatrudnionymi lub powołanymi przez koła łowieckie;

- ♦ podejmowano kontrole uprawnień myśliwych oraz biur prowadzących sprzedaż polowań;
- ♦ prowadzono czynności związane z naliczaniem ekwiwalentu za bezprawnie pozyskaną zwierzynę;
- ♦ przeprowadzono szkolenia strażników łowieckich zatrudnionych lub powołanych w kołach łowieckich oraz kandydatów na strażników (w 5 województwach: *lubelskim, łódzkim, pomorskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim*).

Komendanci PSŁ przedkładali wojewodom okresowe sprawozdania z prowadzonej działalności (w *woj. dolnośląskim* są to sprawozdania z czynności dochodzeniowo-śledczych). Różna była częstotliwość ich składania. W *województwie łódzkim* nie było określonego terminu, a Komendant PSŁ był zobowiązany do złożenia sprawozdania na życzenie wojewody. W *woj. podkarpackim* i *świętokrzyskim* sporządzane są sprawozdania kwartalne, a w pozostałych – sprawozdania roczne w terminie do końca stycznia następnego roku.

Zróżnicowany był zakres informacji zawartych w sprawozdaniach, które przykładowo w *woj. podlaskim* zawierały tabelaryczny wykaz przeprowadzonych kontroli, nie zawierały jednak danych o ich efektach.

Z ww. sprawozdań wynika, że w efekcie działań PSŁ, w latach 2012–2014 (I półrocze), we wszystkich 11 województwach ujawniono przypadki naruszenia przepisów *upł*:

- ♦ *woj. dolnośląskie*: prowadzono 52 postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa dotyczące art. 52 pkt 1, 2, 5, 6 oraz art. 53 pkt 4, 5 *upł*. Sporządzono 15 aktów oskarżenia. W sprawach o wykroczenia podjęto 39 postępowań wyjaśniających, nałożono 25 mandatów karnych na kwotę 2.950,00 zł;
- ♦ *woj. łódzkie*: prowadzono 45 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa dotyczące art. 52 pkt 1, 4, 5, 6 oraz art. 53 pkt 3, 4 *upł*, z czego 29 dotyczyło myśliwych. W 37 przypadkach postępowania umorzono z powodu braku sprawcy lub braku znamion czynu przestępczego. Skierowano do sądu 6 aktów oskarżenia, a dwie sprawy pozostawały w toku. Ujawniono 67 wykroczeń, nałożono 37 mandatów na kwotę 3.650,00 zł;
- ♦ *woj. wielkopolskie*: prowadzono 180 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa dotyczące art. 52 pkt 1–6 oraz art. 53 pkt 3, 4, 5 *upł*. Sporządzono 26 aktów oskarżenia, wydano 150 postanowień o umorzeniu postępowania;
- ♦ *woj. podkarpackie*: ujawniono 11 przypadków naruszenia przepisów, prowadzono 3 postępowania.

Wyraźna i zrozumiała była zależność efektów działania od poziomu zatrudnienia i wyposażenia PSŁ. W latach 2012–2014 (I półrocze) w 15 województwach wystąpiły przypadki zagospodarowania przez wojewodę w imieniu Skarbu Państwa zwierzyny bezprawnie pozyskanej i pobrania z tego tytułu ekwiwalentu (w trzech województwach, gdzie nie funkcjonowała PSŁ przypadki bezprawnego pozyskania zwierzyny ujawniali funkcjonariusze PSR, policji lub leśnicy). Przykładowo w:

- ♦ *woj. kujawsko-pomorskim*: 19 przypadków, kwota ekwiwalentu wyniosła 131.445,98 zł, z czego wpłacono 95.129,33 zł. Jeden z przypadków dotyczył przekroczenia rocznego planu pozyskania zwierzyny o 7 szt. saren kozłów i 8 szt. jeleni, za co Sąd Rejonowy uznał winnym łowczego koła łowieckiego. Kwota naliczonego i wpłaconego ekwiwalentu wyniosła 68.637,00 zł;
- ♦ *woj. lubelskim*: 5 przypadków, kwota ekwiwalentu – 54.296,45 zł;
- ♦ *woj. podlaskim*: 21 przypadków, kwota ekwiwalentu – 20.466,35, zł;
- ♦ *woj. wielkopolskim*: na konto urzędu z tytułu ekwiwalentu wpłynęła kwota 104.123,12 zł.

Do ujawniania i ścigania przypadków naruszenia przepisów *upł*, w zakresie zwalczania kłusownictwa, uprawnione są również inne rodzaje straży, takie jak: wspomniana wcześniej straż rybacka¹², straż leśna¹³ oraz mający jej uprawnienia nadleśniczy, zastępca nadleśniczego, inżynier nadzoru, leśniczy i podleśniczy¹⁴, a dodatkowo straż parku narodowego¹⁵ na terenach parków narodowych i otuliny.

Kompetencje ww. formacji wzajemnie się przenikają i częściowo nakładają. W przypadku straży leśnej teren działania jest jednak ograniczony do obszaru LP, a w przypadku parku narodowego do obszaru parku. Terenem działania straży łowieckiej i rybackiej jest całe województwo. W celu racjonalnego gospodarowania zasobami ludzkimi i środkami finansowymi konieczna jest więc precyzyjna koordynacja działań wszystkich ww. straży. Z punktu widzenia wojewodów, odpowiedzialnych za powołanie straży rybackiej i łowieckiej, zasadne byłoby, zdaniem NIK, wprowadzenie takich rozwiązań organizacyjnych, które umożliwiłyby komplementarne działanie obu straży. Rozwiązanie takie wydaje się uzasadnione zarówno ekonomicznie jak i merytorycznie, mogłoby przynieść oszczędności finansowe, a jednocześnie umożliwiłoby racjonalne planowanie działań w obu obszarach. Z danych BIP urzędów wojewódzkich wynika, że straż rybacka funkcjonuje we wszystkich 16 województwach.

We wszystkich kontrolowanych kołach łowieckich oraz OHZ zatrudnieni lub powołani byli, zgodnie z art. 36 ust. 2 *upł*, strażnicy łowieccy. Dwa koła łowieckie (KŁ „Żubr” w Opolu i KŁ „Szarak” w Opolu) zatrudniły jednak jako strażników osoby, które nie ukończyły wymaganego art. 38 ust. 1 pkt 8 *upł* szkolenia.

Zakres działania strażników łowieckich, zatrudnianych lub powoływanych przez zarządców i dzierżawców, jest znacznie węższy od kompetencji, jakie posiada Państwowa Straż Łowiecka, koncentruje się na zapobieganiu i ujawnianiu przypadków nielegalnego pozyskiwania zwierzyny.

W efekcie działania strażników z kontrolowanych kół łowieckich⁸¹ odnaleziono 322 urządzenia kłusownicze (od 0 KŁ „Szarak” do 122 KŁ „Żubr” z Olsztyna). W urządzeniach kłusowniczych odnaleziono łącznie 46 szt. zwierzyny.

Spośród 17 OHZ ZG PZŁ, tylko na terenie 3 odnotowano przypadki kłusownictwa, ujawniono 109 urządzeń kłusowniczych, znaleziono w nich 21 zwierząt.

3.2.8. Nadzór nad prowadzeniem gospodarki łowieckiej

3.2.8.1. Nadzór Ministra Środowiska

3.2.8.1.1. Nad gospodarką łowiecką

Zgodnie z art. 6 *upł* minister właściwy do spraw środowiska jest naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa oraz sprawuje nadzór nad działalnością PZŁ (art. 35a *upł*).

Głównymi działaniami Ministra Środowiska w zakresie łowiectwa było przygotowywanie projektów nowych przepisów oraz uczestniczenie w procesach legislacyjnych, inicjowanych przez Sejm RP i Senat RP.

W kontrolowanym okresie podejmowano następujące działania w zakresie legislacji:

- ♦ Realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r. sygn. akt K21/11 w sprawie sądownictwa łowieckiego. Dnia 15 lutego 2013 r. skierowano do Zespołu ds. Programowania Prac Rządu wnioski o wpisanie rządowego projektu nowelizacji ustawy – Prawo łowieckie do harmonogramu prac RM. Ze względu na znajdujące się w procedowaniu dwa projekty – poselski oraz senacki, z dniem 13 września 2013 r. zwrócono się do powyższego Zespołu o wycofanie projektu.

- ♦ Rozporządzenia Ministra Środowiska:
 - z dnia 18 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych¹¹⁶;
 - z dnia 21 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz¹¹⁷ w zakresie rezygnacji z minimalnego kalibru broni myśliwskiej oraz określające polowanie na zające jako zbiorowe;
 - w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz oraz ws. określenia okresów polowań na zwierzęta łowne – projekty z 19 marca 2014 r., dopuszczające całoroczne pozyskanie loch, z udziałem psów i naganki na terenie woj. podlaskiego, skierowane do konsultacji wewnętrznych, wycofane decyzją Podsekretarza Stanu w MŚ, 20 marca 2014 r.;
 - w sprawie określenia okresów polowań na zwierzęta łowne w zakresie ustanowienia dla łosia okresu polowań – projekt z 15 maja 2014 r., wstrzymany do momentu przeprowadzenia inwentaryzacji liczebności populacji tego gatunku na wiosnę 2015 r.

W Ministerstwie Środowiska posiadano dane dotyczące realizacji planów łowieckich, zarówno przez dzierżawców jak i zarządców obwodów łowieckich, w układzie dla całego kraju oraz osobno dla wszystkich ośrodków hodowli zwierzyny Lasów Państwowych. Informacje odnoszące się do obwodów pozostających w gestii PZŁ są przygotowywane w Stacji Badawczej PZŁ w Czempiniu. Informacja dotycząca wykonania planów łowieckich oraz wyników gospodarki łowieckiej w obwodach zarządzanych przez PGL LP jest przekazywana corocznie podczas krajowej narady podsumowującej wyniki roku poprzedniego. Uczestniczą w nich każdorazowo przedstawiciele MŚ. W obu przypadkach, oprócz zestawień rocznych, przedkładane są wykonania planów łowieckich dla określonych doraźnymi potrzebami celów w konfiguracjach koniecznych do przeprowadzenia analizy dla określonych gatunków i rejonów kraju, np. stanu populacji jeleniowatych, stanu populacji dzików na terenach potencjalnie zagrożonych afrykańskim pomorem świń (ASF), norki amerykańskiej, łosia. Analizy wykonywane są na bieżąco i są wykorzystywane do podejmowania decyzji przez kierownictwo MŚ. I tak, w przypadku populacji dzików i jeleniowatych w latach 2012–2014 zobowiązano PZŁ i DGLP do realizacji planów pozyskania oraz przeglądu projektów rocznych planów łowieckich pod kątem podniesienia pozyskania tych gatunków (w roku 2012 ponaglano wykonanie planów, w roku 2014 MŚ zalecił podniesienie planów pozyskania dzików o 30%, a jeleniowatych o 20%). Miało to ścisły związek ze wzrostem ich populacji, szkodami łowieckimi oraz zagrożeniem ASF w przypadku dzików na terenie województwa podlaskiego. W okresie przewidzianym do kontroli analizowano również stan populacji łosia w związku z istotnym dla gospodarki leśnej (w lasach PGL LP oraz innych podmiotów) wzrostem szkód oraz analizowano wzrost szkód i wysokość wypłaconych odszkodowań w uprawach i płodach rolnych poza obwodami łowieckimi, szacowanymi przez zarządy województw. Analiza stanu populacji zajęcia i kuropatwy wskazała na potrzebę ich okresowej ochrony (moratorium na dwa lata), jednakże negatywne stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi spowodowało, że nowelizacja rozporządzenia MŚ w sprawie określenia okresów polowań na zwierzęta łowne w tym zakresie została zawieszona w sierpniu 2011 r.

¹¹⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 95.

¹¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 889.

3.2.8.1.2. Nad działalnością Polskiego Związku Łowieckiego

W zakresie nadzoru nad PZŁ, zgodnie z obowiązującym art. 35a *upł*, Ministrowi Środowiska przysługiwały uprawnienie wynikające z ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹¹⁸, w tym prawo do uzyskania informacji o działalności zrzeszenia, prawo do dokonywania na tej podstawie oceny działalności PZŁ pod kątem zgodności z prawem i statutem oraz prawo do podejmowania określonych, adekwatnych do sytuacji, środków mających na celu przywrócenie działalności PZŁ do stanu zgodności z prawem i statutem w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie. Cechą tego nadzoru był brak możliwości władczego ingerowania organów nadzoru w działalność stowarzyszeń. W przypadku, gdy dane stowarzyszenie działa niezgodnie z prawem, organ nadzoru może jedynie, zgodnie z art. 28 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, wystąpić do stowarzyszenia o usunięcie nieprawidłowości w określonym terminie, udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia albo wystąpić do sądu o zastosowanie środka określonego w art. 29 tej ustawy (np. o stwierdzenie nieważności uchwały stowarzyszenia).

W kontrolowanym okresie nadzór Ministra Środowiska nad PZŁ realizowany był głównie w ramach prowadzonych postępowań skargowych, poprzez uzyskiwanie informacji o działalności PZŁ, uczestnictwo w spotkaniach roboczych dotyczących gospodarki łowieckiej i w drodze regulacji prawnych.

PZŁ nie był zobowiązany do składania okresowych informacji o realizacji zadań powierzonych przez *upł*. Rodzaj i liczbę spraw kierowanych do ZG PZŁ przez Ministerstwo Środowiska w okresie objętym kontrolą ilustruje tabela:

Tabela nr 7

Sprawy kierowane przez Ministra Środowiska do ZG PZŁ

Rodzaj sprawy	2012 r.	2013 r.	2014 r. (do 30.06)
Skargi	27	42	11
Monity	0	0	0
Inwentaryzacja łosia	4	4	0
Zgoda na odstrzał, odłów	7	2	1
Zmiana decyzji w sprawie odstrzałów	0	0	2
Opinie, prośby o stanowisko	22	40	19
Odpowiedzi MŚ na skargi, do DGLP, do KRIR	15	25	22
Prawo prasowe	2	3	1
Kopie wyroków sądowych	3	0	0
materiały do wykorzystania, CD	2	0	1
w spr. zasiedleń	1	0	0
plany łowieckie	4	2	3

¹¹⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

sprawozdania Natura 2000	1	0	0
obwody łowieckie	16	7	1
pozwolenie na polowanie z łuku	2	0	0
Zgoda na polowanie	2	1	0
prośba o pomoc w mediacjach	1	0	0
zgoda na chów i hodowlę zamkniętą	0	2	2
notatki z spotkań	0	2	0
zaproszenie na spotkania	0	4	1
patronat honorowy	0	2	0
zapytanie o Główny Sąd Łowiecki	0	1	0
projekty rozporządzeń	0	4	0
Sprawy związane z ASF	0	1	4
choroby zakaźne	0	0	2
wnioski o dane	0	1	2
inne	8	17	4

Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli.

Z analizy skarg kierowanych do MŚ wynika, że poniżej 0,5% dotyczących postępowania wewnątrzwiązkowego, znajduje potwierdzenie w prowadzonym postępowaniu. W pozostałym zakresie wysuwane zarzuty nie znalazły potwierdzenia w faktach i obowiązującym stanie prawnym. W ramach nadzoru Minister Środowiska dokonał też analizy i wstępnej oceny projektu Statutu Zrzeszenia oraz zgłosił uwagi, które zostały w całości uwzględnione w ostatecznej uchwale XXI Krajowego Zjazdu Delegatów w sprawie uchwalenia obowiązującego obecnie Statutu Polskiego Związku Łowieckiego.

W obowiązującym stanie prawnym Minister Środowiska nie miał takich narzędzi nadzoru nad PZŁ jak przeprowadzanie kontroli prawidłowości realizacji zadań, w tym np. prowadzonych ewidencji z przebiegu polowania czy analizy okresowo składanych sprawozdań z działalności PZŁ i efektów gospodarki łowieckiej.

Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2012 r.¹¹⁹ „PZŁ nie jest stowarzyszeniem lecz zrzeszeniem o charakterze obowiązkowym, zbliżonym do samorządu zawodowego, wykonującym zadania publicznoprawne, w tym w zakresie dysponowania zwierzyną łowną stanowiącą dobro ogólnonarodowe. W związku z tym nie znajduje uzasadnienia sprawowanie nadzoru przez ministra właściwego do spraw środowiska nad działalnością PZŁ na zasadach przewidzianych dla stowarzyszeń”.

¹¹⁹ Sygn. akt K 21/11, Sentencja została ogłoszona dnia 21 listopada 2012 r. w Dz.U. z 2012 r. poz. 1281.

Działania nadzorcze ministra właściwego do spraw środowiska, prowadzone w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy, nie mają jednoznacznego charakteru czynności z zakresu administracji publicznej.

Powyższe jasno wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian obowiązujących przepisów i przyznanie ministrowi właściwemu do spraw środowiska uprawnień, które wzmogą nadzór nad PZŁ adekwatnie do wykonywanych zadań z zakresu administracji publicznej¹²⁰.

3.2.8.1.3. Nad realizacją zadań w OHZ

W wyniku kontroli ustalono, że w badanym okresie z ramienia Ministra Środowiska nie były prowadzone kontrole prawidłowości realizacji decyzji o wyłączeniu obwodów łowieckich z wydzierżawienia i przekazania ich w zarząd na ośrodki hodowli zwierzyny. Opierano się wyłącznie na wnioskach zainteresowanych stron, ponieważ decyzje MŚ dotyczyły wyłącznie nadania obwodowi statusu obwodu zarządzanego w celu utworzenia ośrodka hodowli zwierzyny. Kwestie przekazania i rozliczenia się z nakładów i majątku były dokonywane pomiędzy zdającym i przejmującym. Agencja Nieruchomości Rolnych zrezygnowała z prowadzenia OHZ i przekazała je podmiotom wskazanym w ww. decyzjach.

Przepisy, zawarte w art. 28 ustawy – *Prawo łowieckie oraz rozporządzeniu MŚ w sprawie szczegółowych zasad przekazywania w zarząd obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawienia*, nie nakładają obowiązku przedkładania sprawozdań z działalności OHZ innym podmiotom niż tym, które go utworzyły mając jako podstawę decyzję MŚ w sprawie wyłączenia obwodu z wydzierżawienia. Nadzór i koordynację nad funkcjonowaniem OHZ sprawują w obrębie RDLP dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych w ramach umocowań statutowych. W przypadku OHZ podległych Polskiemu Związkowi Łowieckiemu funkcję tę pełni Zarząd Główny PZŁ. Nadzór ten w szczególności powinien obejmować bieżącą analizę realizacji celów oraz sporządzanie rocznych ocen funkcjonowania OHZ, obejmujących m.in.: informacje ogólne o OHZ, analizę ekonomiczną funkcjonowania OHZ, analizę realizacji rocznych planów łowieckich, informacje o realizacji celów ustawowych. Usankcjonowane jest to przepisami wewnętrznymi podmiotów nadzorujących. Wytyczne do sposobu sprawozdawania nie były formułowane, natomiast w przypadku wykonywania kontroli zleconej przez MŚ kontrolujący oprócz upoważnienia otrzymywał każdorazowo szczegółowe wytyczne.

Gdy OHZ prowadzone są przez jednostki LP, nadzór Ministra Środowiska nad gospodarką łowiecką tam prowadzoną ma swoją podstawę prawną w art. 4 ust. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Równocześnie *upł* daje ściśle określone kompetencje nadleśniczym, regionalnym dyrektorom Lasów Państwowych oraz dyrektorowi generalnemu Lasów Państwowych w zakresie rocznych i wieloletnich planów łowieckich, tworzenia OHZ i wydzierżawiania obwodów łowieckich oraz wykonania odstrzału zastępczego i redukcyjnego zwierzyny. W naradach organizowanych przez PGL Lasy Państwowe biorą udział podsekretarze stanu w MŚ, dyrektorzy departamentów oraz pracownicy merytoryczni. Analizie prowadzenia gospodarki łowieckiej w Lasach Państwowych jest poświęcona specjalna doroczna narada, w której obligatoryjnie bierze udział przedstawiciel MŚ.

¹²⁰ Zagadnienia te obejmuje projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (druki sejmowe nr nr 3192 i 2970).

3.2.8.2. Nadzór dyrektora RDLP nad gospodarką łowiecką

W myśl § 4 zarządzenia nr 1 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 7 stycznia 2008 r., nadzór i koordynację nad funkcjonowaniem OHZ sprawują w obrębie RDLP dyrektorzy RDLP w ramach umocowań statutowych. Zgodnie z ww. zarządzeniem nadzór realizowany był poprzez sporządzanie rocznej oceny funkcjonowania OHZ, zawierającej m.in. informacje ogólne, analizę ekonomiczną i analizę realizacji rocznych planów łowieckich w zakresie rzeczowym, na tle poziomu szkód wyrządzanych przez zwierzynę, zagadnienia związane z gospodarowaniem populacjami zwierzyny grubej i prawidłowość rozliczania imprez myśliwskich.

- *W analizach działalności OHZ LP, sporządzonych w RDLP Katowice dla sezonu 2012/013 i 2013/2014, nie omówiono wszystkich realizowanych przez nie celów, spośród określonych art. 28 upł., co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.*
- *W RDLP w Olsztynie sporządzano roczne oceny funkcjonowania OHZ, zawierające m.in. informacje ogólne, analizę ekonomiczną i analizę realizacji rocznych planów łowieckich w zakresie rzeczowym na tle poziomu szkód wyrządzanych przez zwierzynę i koszty ochrony lasu, zagadnienia związane z gospodarowaniem populacjami zwierzyny grubej i prawidłowość rozliczania imprez myśliwskich. Wyniki tych analiz były prezentowane kierownikom OHZ (na naradach zorganizowanych 14 marca 2012 r. i 7 marca 2013 r.) w formie prezentacji multimedialnych.*

Pracownicy RDLP prowadzili też kontrole dotyczące realizacji zadań OHZ czy stanu zagospodarowania obwodów łowieckich.

We wszystkich kontrolowanych RDLP niewystarczający był nadzór nad realizacją przez nadleśnictwa zadań związanych z naliczaniem i przekazywaniem czynszów dzierżawnych oraz rozliczaniem ekwiwalentów, na co wskazała liczba i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości w nadleśnictwach, co opisano w rozdziale 3.2.3.

3.2.8.3. Nadzór ZG PZŁ

W myśl § 113 pkt 5 Statutu PZŁ, ZG PZŁ sprawuje nadzór nad zarządami okręgowymi. W badanym okresie, w ramach nadzoru, przedstawiciele ZG PZŁ przeprowadzili łącznie 11 kontroli, w dziewięciu spośród funkcjonujących 49 ZO PZŁ (18,4%) w: Tarnobrzegu, Jeleniej Górze, Katowicach, Częstochowie, Włocławku, Opolu (dwie kontrole), Warszawie, Sieradzu (dwie kontrole) oraz Lesznie. Podejmując decyzję o kontroli kierowano się informacjami na temat pracy poszczególnych zarządów, jak również przyjętą zasadą, iż w pięcioletniej kadencji należy dążyć do skontrolowania wszystkich ZO PZŁ.

W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że w protokole z przebiegu kontroli, przeprowadzonej w dniach 17–18 czerwca 2013 r. przez ZG PZŁ w ZO PZŁ w Sieradzu, wbrew § 4 *Zarządzenia nr 4/2013 Przewodniczącego ZG PZŁ z dnia 4 czerwca 2013 r.* nie sformułowano zaleceń pokontrolnych. Zostały one sformułowane w późniejszym terminie. Wskazano działania naprawcze i określono termin ich realizacji. Pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, mogących wskazywać na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa – Przewodniczący ZG PZŁ nie skierował zawiadomienia do właściwych organów ścigania, zgodnie z art. 304 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego*¹²¹. Wyjaśnił, że *stwierdzone uchybienia były podstawą do wymierzenia kary nagany z wpisem do akt pracowników Polskiego Związku Łowieckiego, a decyzje dotyczące*

¹²¹ Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

zawiadomienia organów ścigania lub dalej idących kroków z zakresu Kodeksu Pracy mogą być rozważane dopiero po ustaleniach rekontroli, zaplanowanej na 8–9 stycznia 2015 r. i to tylko wtedy, gdy będzie zachodziła taka potrzeba w związku z poczynionymi podczas rekontroli ustaleniami¹²².

Zdaniem NIK, każdorazowo po stwierdzeniu nieprawidłowości, wskazujących na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa – Przewodniczący ZG PZŁ powinien skierować zawiadomienie do właściwych organów ścigania, zgodnie z art. 304 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego*.

W badanym okresie do ZG PZŁ wpłynęło łącznie 96 skarg, związanych z działalnością zarządów okręgowych i kół łowieckich, w tym 39 skarg dotyczyło szacowania szkód łowieckich oraz wypłat odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzynę w uprawach rolnych. Pozostałe skargi dotyczyły m.in. działalności kół łowieckich, nagród w mistrzostwach strzeleckich, polowań, zachowań członków KŁ, działań ZO PZŁ. Nie było przypadków przekazania skargi dotyczącej określonej osoby do rozpatrzenia tej osobie ani osobie, wobec której pozostaje ona w stosunku nadrzędności służbowej.

Spośród zbadanych 10 skarg, wniesionych w badanym okresie do ZG PZŁ, dziewięć dotyczyło szacowania szkód łowieckich jak również wypłaty odszkodowań za wyrządzone przez zwierzynę szkody, natomiast jedna – zachowania członka Komisji Strzeleckiej NRŁ. Zarzuty podniesione w trzech skargach nie potwierdziły się; w pięciu skargach sprawy załatwiono polubownie; w jednej ze skarg (dotyczącej wyrządzenia szkód na terenie miejskim) udzielono skarżącemu informacji o organie właściwym do przyjęcia zgłoszenia takiej szkody; w sprawie zachowania członka Komisji Strzeleckiej NRŁ – poinformowano skarżącego, że właściwą drogą do rozpatrzenia podnoszonej sprawy jest droga sądowa.

Skargi rozpatrywano zgodnie z przepisami, wynikającymi z zarządzenia Przewodniczącego ZG PZŁ *w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Zarządzie Głównym Polskiego Związku Łowieckiego*¹²³. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone bez zbędnej zwłoki, a wnoszący skargę oraz Ministerstwo Środowiska, za pośrednictwem którego przekazywano niektóre skargi, otrzymali odpowiedzi o sposobie ich załatwienia.

Ponadto, w badanym okresie, pracownicy ZG PZŁ wchodzili w skład zespołów kontrolnych (wraz z przedstawicielami Głównej Komisji Rewizyjnej), przeprowadzających kontrole w dziewięciu kołach łowieckich.

Nadzór ZG PZŁ nad funkcjonowaniem OHZ

Nadzór nad działalnością OHZ ZG PZŁ sprawowany był poprzez: okresowe zbieranie danych, takich jak: zasoby ziemi, koszty dokarmiania zwierzyny; obroty stada w hodowli zamkniętej gatunków łownych; pozyskanie zwierzyny. Wprowadzono obowiązek sporządzania dokumentacji fotograficznej szkód łowieckich podlegających szacowaniu oraz trofeów łowieckich pozyskanych na terenie ośrodka. Przeprowadzono inwentaryzację w drodze spisu z natury w trzech OHZ, tj.: Przybyszew, Nieciecz, Gierłoż. Zorganizowano w okresie objętym kontrolą trzy narady¹²⁴, z udziałem wszystkich kierowników OHZ oraz pracownika naukowego SGGW, których celem było

¹²² W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Przewodniczący ZG PZŁ poinformował, że w dniu 26 lutego 2015 r. zawiadomił Prokuraturę Okręgową w Sieradzu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 286 §1 kk i 296a § 1 kk.

¹²³ Zarządzenie wewnętrzne Nr 9/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r.

¹²⁴ W marcu 2012 r., kwietniu 2013 r. i marcu 2014 r.

m.in.: omówienie osiągniętego wyniku finansowego oraz działalności OHZ w poprzednim roku, a także struktury przychodów i kosztów OHZ; przeprowadzenie oceny poprawności sprawozdań bilansowych; planów hodowlanych (hodowla zamknięta) na rok bieżący z ustaleniem terminów i limitów produkcyjnych; dokonanie analizy szkód, omówienie poprawności sporządzonej dokumentacji.

W badanym okresie przeprowadzono cztery kontrole w OHZ: Kujan, Gierłoż, Dretyń i Czempiń. Efektem kontroli było m.in.: zastosowanie kary nagany i rozwiązanie umowy o pracę z pracownikiem OHZ Gierłoż; udzielenie kary upomnienia pracownikowi OHZ Czempiń, jak również wykazanie błędów w prowadzonej dokumentacji dotyczącej szkód łowieckich w OHZ Kujan.

Ponadto, zgodnie z ww. zarządzeniem Przewodniczącego ZG PZŁ nr 4/2011, kierownicy OHZ mieli obowiązek wypełniania raz w miesiącu tabeli z zakresu pozyskania zwierzyny oraz działalności łowieckiej.

Prawidłowość sporządzania rocznych planów łowieckich dla obwodów OHZ w zarządzie ZG PZŁ weryfikowano podczas kontroli prowadzonych w poszczególnych OHZ. W związku z nowelizacją rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie rocznych i wieloletnich planów hodowlanych, w ramach corocznej narady kierowników OHZ w zarządzie ZG PZŁ przeprowadzono szkolenie z zakresu sporządzania planów łowieckich w świetle nowych rozwiązań prawnych.

Opisane w poprzednich rozdziałach nieprawidłowości, dotyczące działalności OHZ, świadczą jednak, że pomimo podejmowanych działań, nadzór ZG PZŁ w tym zakresie nie był skuteczny.

3.2.8.4. Nadzór ZO PZŁ nad działalnością kół łowieckich

Zgodnie z art. 33 ust. 4 *upł* w związku z art. 32 ust. 4, zarządy okręgowe PZŁ koordynują i nadzorują działalność kół łowieckich. Nadzór realizowany był m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli, do czego zobowiązuje § 133 pkt 6 Statutu PZŁ. Badane ZO PZŁ przeprowadziły w analizowanym okresie od 12 do 33 kontroli kół łowieckich. W ich efekcie odnotowywano np:

- brak rejestru wydanych upoważnień do wykonywania polowań indywidualnych;
- dopisywanie przez łowczego, do już wydanych upoważnień, nowych gatunków zwierzyny;
- brak dopracowania metod rejestracji i kontroli realizacji planu odstrzałów, służących wyeliminowaniu przypadków przekroczenia planu.

Nadzór nad prawidłowością działania kół i gospodarki łowieckiej, poza kontrolami bezpośrednimi w kołach, sprawowany był również poprzez:

- analizę sprawozdań kwartalnych o ilości zwierzyny grubej, pozyskanej na terenie każdego z obwodów wydzierżawionych przez poszczególne koła;
- analizę arkuszy prawidłowości odstrzału pozyskanej zwierzyny (stanowiących załącznik do zarządzenia ZG PZŁ nr 5/2007 z dnia 19.09.2007 r.), sporządzanych po każdym indywidualnym i zbiorowym polowaniu (w przypadku wystąpienia konieczności dokonania oceny trofeów), zatwierdzanych przez członków komisji oceny prawidłowości odstrzału, w skład której wchodzi przedstawiciele Lasów Państwowych i PZŁ;
- badanie uchwał podejmowanych przez koła pod kątem oceny ich zgodności z przepisami prawa łowieckiego;
- kontrolę dokumentacji zebrań walnych zgromadzeń kół łowieckich;
- rozpatrywanie skarg.

NIK ujawniła, że:

- ZO PZŁ w Zielonej Górze nie realizował założonych planów kontroli. W 2012 r. na zaplanowane 12 kontroli kół łowieckich – zrealizowano 11, tj. 92 %, w 2013 r. na zaplanowane 6 kontroli – wykonano 1, tj. 17%, a w 2014 r. wykonano 6 kontroli (75%) z 8 zaplanowanych. W przypadku stwierdzenia podczas kontroli nieprawidłowości wydawano zalecenia, bez wskazywania terminu ich realizacji, jak również bez zobowiązywania kół łowieckich do poinformowania ZO PZŁ o sposobie realizacji zaleceń. W badanym okresie nie przeprowadzono kontroli sprawdzających w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w funkcjonowaniu kół łowieckich.
- ZO PZŁ Opolu, w ramach realizacji obowiązków nadzorczych, nie weryfikował stopnia, jak też prawidłowości realizacji zaleceń, formułowanych na podstawie wyników kontroli. Zaniechanie takiej weryfikacji, nie tylko ogranicza skuteczność nadzoru, ale też co istotne, może stwarzać ryzyko utrwalenia w kołach stanów nieprawidłowych. W latach 2012–2014 kontrolą zostało objętych jedynie 12 spośród 65 kół mających siedzibę na terenie objętym właściwością Zarządu Okręgowego. Jakkolwiek obowiązujące przepisy nie określają liczby (w danym roku), jak też częstotliwości prowadzenia takich kontroli, to dotychczasowa skala aktywności Zarządu Okręgowego w tym zakresie, nie zapewnia skontrolowania każdego z kół, przynajmniej raz na pięć lat, tj. w ciągu kadencji organów kół łowieckich (§ 165 ust. 1 Statutu PZŁ). Okręgowa Komisja Rewizyjna w Opolu w 2013 r. dokonała szczegółowej oceny dokumentacji 36 kół łowieckich, stwierdzając nieprawidłowości w 18 z nich. Polegały one m.in. na braku zamieszczania danych dotyczących porządku obrad i podjętych uchwał, liczby uczestników, wyników głosowania, a także braku podpisywania dokumentów przez osoby upoważnione, czy zwłocze w dokonywaniu wpłat składek. Komisja zwróciła również uwagę na nieterminowe przekazywanie do Zarządu Okręgowego protokołów walnych zgromadzeń wraz z podjętymi uchwałami oraz przekazywanie wadliwych dokumentów, a także na brak reakcji Zarządu Okręgowego na takie nieprawidłowości.

Nieprawidłowości w każdym z kontrolowanych kół łowieckich z terenu trzech ZO PZŁ świadczą, że pomimo podejmowanych działań nadzór nie był w pełni skuteczny.

3.2.8.5. Nadzór marszałków nad prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie łowiectwa

Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie łowiectwa wymaga spełnienia warunków określonych w art. 18 ust. 1 i 2 *upł*. W rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹²⁵ jest ona działalnością regulowaną, podlegającą wpisowi do rejestru (art. 5 pkt. 5 i art. 64 ww. ustawy). Jako, że jest to rodzaj działalności turystycznej (art. 18 ust 1 *upł*), zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych¹²⁶, organem właściwym do prowadzenia rejestru jest marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę przedsiębiorcy.

Na terenie kontrolowanych województw od 5 do 17 podmiotów prowadziło działalność gospodarczą, polegającą na świadczeniu usług turystycznych, obejmujących polowania wykonywane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz polowania za granicą.

Wystąpiły przypadki niezamieszczenia wszystkich podmiotów w stosownych rejestrach (woj. opolskie) lub braku aktualnych informacji o prowadzeniu działalności przez podmiot.

- W woj. warmińsko-mazurskim podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie łowiectwa poinformował o zawieszeniu działalności na okres od 1 listopada 2010 r. do 30 kwietnia 2011 r., jednak do dnia zakończenia kontroli NIK, Urząd Marszałkowski nie otrzymał dokumentów potwierdzających wywiązanie się przedsiębiorcy z obowiązku ubezpieczenia swej działalności i nie podjął działań w celu wyjaśnienia czy podmiot prowadzi obecnie działalność.

Na podstawie art. 18 ust.1 pkt 1 i 3 *upł* przedsiębiorcy prowadzący omawianą działalność obowiązani są ustanowić zabezpieczenie majątkowe osób trzecich z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez przedsiębiorcę oraz składać właściwemu marszałkowi województwa, przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej umowy albo blokady środków finansowych

¹²⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 672.

¹²⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 196.

na rachunku bankowym, oryginały dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnej umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem działalności. Zgodnie z art.18 ust. 3 *upł* ustanowienia zabezpieczenia polega na: zawarciu umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem działalności albo zawarciu umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, albo blokadzie środków finansowych na rachunku bankowym, na rzecz właściwego samorządu województwa. Zabezpieczenie 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.

W wyniku kontroli stwierdzono, że przedsiębiorcy nie wywiązywali się często z tego obowiązku, a marszałek województwa nie egzekwował jego spełnienia.

- *W woj. warmińsko-mazurskim jedynie w dwóch przypadkach dokumenty potwierdzające ustanowienie zabezpieczenia wpłynęły do Urzędu Marszałkowskiego na 5 i 12 dni przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej umowy. W 16 przypadkach dokumenty te wpłynęły do Urzędu z opóźnieniem, sięgającym nawet 270 dni, w 12 przypadkach nie było potwierdzenia daty wpływu ww. dokumentów. Ponadto, nie podjęto 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, pomimo iż Urząd nie posiadał 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). Nie podjęto też działań w celu zwiększenia zabezpieczenia ustanowionego w grudniu 2012 r. przez RDLP w Olsztynie, pomimo iż wg stanu na dzień kontroli (31 października 2014 r.) jego wysokość wynosiła 19.504 EURO, była więc niższa niż wymagane 20.000 EURO (art.18 ust.3 pkt 3 *upł*).*

Działania marszałków województw w zakresie nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług turystycznych, związanych z organizacją polowań, ograniczały się do przyjmowania i ewentualnie monitorowania składania dokumentów potwierdzających zawarcie umów ubezpieczenia tej działalności lub potwierdzenia blokady środków finansowych na rachunku bankowym, zgodnie z wymogiem art. 18 ust. 1 *upł*.

Marszałkowie nie mieli pełnych danych o spełnianiu przez podmioty wszystkich warunków określonych art. 18 ust. 1 i 2 *upł*. Nie korzystali oni z uprawnień, jakie daje art. 70 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, tj. nie przeprowadzali kontroli i nie podejmowali innych działań mających na celu sprawdzenie spełnienia ustawowych wymogów dla prowadzenia omawianej działalności. Martwy pozostawał przepis art. 22a *upł*, umożliwiający marszałkowi wezwanie podmiotu do usunięcia naruszeń lub wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w art. 18 ust. 1 *upł* w związku z niespełnianiem wymagań. Nawet w sytuacji opóźnionego otrzymywania wymaganych dokumentów, nie korzystano z ww. uprawnień i nie wzywano podmiotów do usunięcia tych naruszeń.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego, dostępnych dokumentów, opracowań, artykułów prasowych, sprawozdań z posiedzeń komisji sejmowych oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli udział wzięło sześć jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska oraz Delegatury NIK w: Gdańsku, Białymstoku, Olsztynie, Opolu i Zielonej Górze. Skontrolowano 27 podmiotów zaangażowanych w realizację gospodarki łowieckiej na terenie kraju. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających czynności kontrolne zawiera Załącznik 5.1.

Kontrola polegała na bezpośrednich badaniach dokumentów w podmiotach. W odniesieniu do części spraw analizy dokonywano w odniesieniu do wybranej próby dokumentów. I tak: weryfikacji uprawnień myśliwych dokonano w odniesieniu do 10 myśliwych krajowych i 10 cudzoziemców; badania zgodności wielkości pozyskania zwierzyny wykazanej w RPŁ z dokumentacją źródłowa dokonano dla jeleni i dzików; prawidłowość postępowania przy szacowaniu szkód w uprawach rolnych analizowano w odniesieniu do 10 losowo wybranych postępowań.

W toku kontroli w ramach działań dodatkowych powołano sześciu świadków oraz zasięgnięto dodatkowych informacji w 51 jednostkach.

W efekcie kontroli sporządzono 27 wystąpień pokontrolnych. Do trzech wystąpień wniesiono zastrzeżenia.

- ◆ Przewodniczący Zarządu Głównego PZŁ zgłosił 15 zastrzeżeń. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 26 marca 2015 r. uwzględniono w całości trzy zastrzeżenia, uwzględniono w części dziewięć zastrzeżeń oraz oddalono trzy.
- ◆ Dyrektor RDLP w Katowicach zgłosił dwa zastrzeżenia. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 22 kwietnia 2015 r. uwzględniono w całości jedno zastrzeżenie oraz oddalono drugie.
- ◆ Dyrektor RDLP w Olsztynie zgłosił jedno zastrzeżenie, które Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 15 kwietnia 2015 r. zostało oddalone.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 63 wnioski pokontrolne. Według stanu z 22 czerwca 2015 r. zrealizowano 36 wniosków, 11 było w trakcie realizacji, w odniesieniu do 16 nie poinformowano o podjętych działaniach.

W wystąpieniach pokontrolnych wnioskowano:

Do Przewodniczącego Zarządu Głównego PZŁ o:

- zintensyfikowanie działań w celu ograniczenia szkód łowieckich;
- zapewnienie pozyskania zwierzyny na poziomie zaplanowanym, właściwym dla utrzymania równowagi ekosystemów oraz realizacji celów racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej;
- zapewnienie właściwego, zgodnego z przyjętą instrukcją, sporządzania rocznych planów łowieckich;

- zapewnienie terminowego dokonywania opłat ekwiwalentu czynszu oraz wypłat odszkodowań z tytułu szkód łowieckich;
- zapewnienie sporządzania protokołów z kontroli ZO PZŁ zawierających wszystkie elementy wymagane wewnętrznymi przepisami.

Do Przewodniczących Zarządów Okręgowych PZŁ m.in. o:

- uzgadnianie rocznych planów łowieckich spełniających obowiązujące wymagania;
- terminowe przekazywanie zbiorczych ŁOW-2 do Zarządu Głównego PZŁ;
- wywiązywanie się z obowiązków nadzorczych nad działalnością kół łowieckich, w szczególności w zakresie realizacji planów kontroli oraz egzekwowania od kół łowieckich przekazywania rocznych sprawozdań z działalności.

Do Prezesów Zarządów Kół Łowieckich m.in. o:

- prawidłowe wykazywanie w rocznych planach łowieckich liczby planowanych i wykonanych w danym roku gospodarczym urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej;
- wykazywanie w rocznych planach łowieckich liczby pozyskanej zwierzyny w wielkościach zgodnych z rejestrami pozyskanej zwierzyny;
- skuteczne egzekwowanie od myśliwych zwrotu wydanych upoważnień do wykonywania polowania, po ich wykorzystaniu lub utracie przez nie terminu ważności;
- terminowe wypłaty odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych.

Do dyrektorów regionalnych dyrekcji lasów państwowych m.in. o:

- uaktualnienie aneksami zawartych umów dzierżawy w zakresie powierzchni obwodów – stosownie do złożonych w toku kontroli deklaracji;
- realizację zadań w zakresie naliczania, pobierania i rozliczania czynszów dzierżawnych oraz ekwiwalentów bezpośrednio przez RDLP, a do czasu przejęcia tych zadań zapewnienie skutecznych mechanizmów nadzoru nad sposobem ich wykonywania w nadleśnictwach;
- wyegzekwowanie prawidłowego naliczenia i rozliczenia czynszów oraz ekwiwalentów przez nadleśnictwa.

Do nadleśniczych m.in. o:

- przedkładanie do zatwierdzenia rocznych planów łowieckich wraz z kompletem wymaganych opinii;
- realizację wszystkich niezbędnych obowiązków ewidencyjnych i dokumentacyjnych w procesie szacowania szkód;
- rozliczanie należnego ekwiwalentu również pomiędzy uprawnione nadleśnictwa;
- egzekwowanie od dzierżawców obwodów łowieckich przedkładania wraz z planami łowieckimi kompletu wymaganych opinii.

Do marszałków województw m.in. o:

- zapewnienie terminowych wypłat odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne w uprawach i płodach rolnych na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich;
- zwiększenie nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie organizacji polowań;
- zapewnienie prawidłowego funkcjonowania zespołu ds. kategoryzacji obwodów łowieckich.

Do starostów o:

- terminowe, tj. zgodnie z umowami dzierżawy, zawiadamianie kół łowieckich o wysokości naliczonego im czynszu za dzierżawę obwodów łowieckich;
- przyjmowanie kwot brutto (zawierających podatek VAT) do wyliczenia podwyższenia czynszu dzierżawnego za obwody łowieckie, stanowiącego zgodnie z wnioskami nadleśniczych, udział w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną z tytułu nieusprawiedliwionego niezrealizowania rocznego planu łowieckiego.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK została poinformowana przez:

Przewodniczącego Zarządu Głównego PZŁ m.in. o:

- zobowiązaniu kierowników OHZ do zintensyfikowania działań w celu ograniczenia szkód łowieckich, w tym odstrzału dzików w okresie wiosennym i letnim na polach uprawnych;
- zobowiązaniu kierowników OHZ do wykonania rocznych planów łowieckich w zakresie pozyskania zwierzyny grubej w 90% na 14 dni przed końcem okresu polowania na danych gatunek lub przed końcem roku gospodarczego w przypadku dzików;
- zorganizowaniu szkolenia dla kierowników OHZ z zakresu sporządzania rocznych planów łowieckich, na którym omówiono wyniki kontroli NIK;
- zobowiązaniu kierowników OHZ do informowania Działu Hodowli i OHZ oraz Działu Budżetowo-Finansowego o braku środków na terminową realizację zobowiązań;
- zorganizowaniu narady z kierownikami działów w celu omówienia standardów kontroli i jednolitego opracowywania dokumentacji pokontrolnej, zgodnie z zarządzeniami dotyczącymi poszczególnych kontroli.

Przewodniczących Zarządów Okręgowych PZŁ m.in. o:

- przekazaniu łowczym kół łowieckich informacji o stwierdzonych w toku kontroli NIK nieprawidłowościach, dotyczących opiniowania i zatwierdzania rocznych planów łowieckich;
- zobowiązaniu pracowników biura do przestrzegania terminów składania sprawozdań i wykonywania wszelkich poleceń ZG PZŁ;
- omówieniu wystąpienia pokontrolnego w zakresie dokładnego realizowania planu kontroli kół z Przewodniczącym Okręgowej Komisji Rewizyjnej, umieszczeniu w protokołach szczegółowego wykazu stwierdzonych uchybień, wyznaczaniu terminów ich usunięcia i sprawdzaniu wykonania zaleceń pokontrolnych.

Prezesów Zarządów Kół Łowieckich m.in. o:

- zamiarze przedstawienia ustaleń zawartych w wystąpieniach pokontrolnych na planowanych walnych zgromadzeniach członków kół łowieckich;
- ustalaniu liczby nowych urządzeń łowieckich na podstawie potrzeb zgłaszanych przez gospodarzy łowisk na etapie opracowywania rocznych planów łowieckich;
- wykazywaniu, na podstawie rejestrów w rocznych planach łowieckich, liczby pozyskanej zwierzyny;
- wydawaniu członkom koła upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego, pod warunkiem zwrotu wydanych uprzednio, a w przypadku ich zniszczenia lub zagubienia, zobowiązanie ich do złożenia oświadczeń w tym zakresie;
- zapewnieniu terminowych wypłat odszkodowań w okresie zwiększonych szkód poprzez zwiększenie kwoty środków na rachunkach bieżących.

Dyrektorów regionalnych dyrekcji lasów państwowych m.in. o:

- przygotowaniu aneksów do umów dzierżawy uaktualniających powierzchnie obwodów łowieckich leśnych i przekazaniu do dzierżawców za pośrednictwem nadleśnictw;
- skierowaniu do nadleśniczych imiennych wystąpień z poleceniem bezwzględnego wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie naliczania i rozliczania czynszów oraz ekwiwalentów.

Nadleśniczych m.in. o:

- przedkładaniu do zatwierdzenia rocznych planów łowieckich dla OHZ, zawierających komplet wymaganych opinii, począwszy od sezonu 2015/2016;
- rozliczaniu należnego ekwiwalentu, również pomiędzy uprawnione nadleśnictwa, począwszy od 2015 r.;
- przedłożeniu przez dzierżawców rocznych planów łowieckich na sezon 2015/2016, zawierających wszystkie wymagane opinie. Procedura będzie obowiązywała również w kolejnych sezonach.

Marszałków województw m.in. o:

- podjęciu działań w celu wcześniejszego zabezpieczenia środków finansowych przez Ministra Finansów na wypłatę odszkodowań (dotychczasowe starania okazały się nieskuteczne). Zdaniem marszałków zasadnym wydaje się wydłużenie terminu wypłaty odszkodowań przez Zarząd Województwa.

Starostów, m.in. o tym, że będą zawiadamiać koła łowieckie o wysokości czynszu w wyznaczonym terminie, a w przypadku wniosków nadleśniczych o podwyższenie czynszu, o przyjmowanie kwoty brutto.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli stanowiły kwotę 127.572 zł, w tym finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości 89.589 zł (z czego uszczuplenie środków lub aktywów dotyczyło kwoty 47.498 zł, kwoty nienależnie uzyskane 41.390 zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami to 701 zł), korzyści finansowe na kwotę 37.983 zł (z czego pozyskane pożytki finansowe 16.931 zł, oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów 21.052 zł).

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Skontrolowany podmiot	Ocena ogólna kontrolowanej działalności	Uczestnik kontroli
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	Opisowa z wykazanymi nieprawidłowościami	Delegatura NIK w Olsztynie
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Opolu
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze	Pozytywna	Delegatura NIK w Zielonej Górze
4.	Starostwo Powiatowe w Olsztynie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Olsztynie
5.	Starostwo Powiatowe w Opolu	Pozytywna	Delegatura NIK w Opolu
6.	Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim	Pozytywna	Delegatura NIK w Zielonej Górze
7.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Białymstoku
8.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Katowicach	Opisowa z wykazanymi nieprawidłowościami	Departament Środowiska
9.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze	Opisowa z wykazanymi nieprawidłowościami	Delegatura NIK w Zielonej Górze
10.	Nadleśnictwo Młynary	Pozytywna	Delegatura NIK w Gdańsku
11.	Nadleśnictwo Strzałowo	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Olsztynie
12.	Nadleśnictwo Kluczbork	Pozytywna	Delegatura NIK w Opolu
13.	Nadleśnictwo Kup	Pozytywna	Delegatura NIK w Opolu
14.	Nadleśnictwo Babimost	Opisowa z wykazanymi nieprawidłowościami	Delegatura NIK w Zielonej Górze
15.	Nadleśnictwo Wymiarki	Opisowa z wykazanymi nieprawidłowościami	Delegatura NIK w Zielonej Górze
16.	Zarząd Główny PZŁ w Warszawie	Opisowa z wykazanymi nieprawidłowościami	Departament Środowiska
17.	Zarząd Okręgowy PZŁ w Olsztynie	Pozytywna	Delegatura NIK w Białymstoku

18.	Zarząd Okręgowy PZŁ w Opolu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Opolu
19.	Zarząd Okręgowy PZŁ w Zielonej Górze	Opisowa z wykazanymi nieprawidłowościami	Delegatura NIK w Zielonej Górze
20.	Koło Łowieckie „Daniel” w Bartoszycach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Gdańsku
21.	Koło Łowieckie „Dzięcioł” w Miłomłynie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Olsztynie
22.	Koło Łowieckie „Kaczor” w Kętrzynie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Olsztynie
23.	Koło Łowieckie „Żubr” w Olsztynie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Gdańsku
24.	Koło Łowieckie „Szarak” w Opolu	Negatywna	Delegatura NIK w Opolu
25.	Koło Łowieckie „Żubr” w Opolu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Opolu
26.	Koło Łowieckie „Drop” w Zielonej Górze	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Zielonej Górze
27.	Koło Łowieckie „Dzik” w Krośnie Odrzańskim	Pozytywna mimo stwierdzonej nieprawidłowości	Delegatura NIK w Zielonej Górze

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.).
2. Ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 652).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz.121 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz.U. z 2013 r., poz. 385), uchylona z dniem 25 lipca 2014 r. przez Dz.U. z 2014 r., poz. 915, art. 26 – ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług.
7. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 851, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1578 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 257, poz. 1726 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz.1462 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz.627 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 196 ze zm.).
18. Rozporządzenie 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 zwierzyną (Dz.U. Nr 210, poz. 1791 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych (Dz.U. Nr 221, poz. 1646 ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad przekazywania w zarząd obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania (Dz.U. Nr 219, poz. 1842).
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (Dz.U. Nr 45, poz. 433).
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych (Dz.U. Nr 45, poz. 272).

23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz.U. Nr 134, poz. 692).
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie zwierzyny bezprawnie pozyskanej (Dz.U. Nr 116, poz. 981).
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz.U. Nr 61, poz. 548 ze zm.).

5.3. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę funkcjonowania gospodarki łowieckiej jest ustawa z dnia z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie¹²⁷ (zwana dalej: upł).

Dla potrzeb kontroli, na wstępie niezbędne jest przytoczenie definicji oraz omówienie niektórych pojęć istotnych dla omawianej problematyki.

I tak, zgodnie z brzmieniem art. 1 upł, **łowiectwo** należy rozumieć jako element ochrony środowiska przyrodniczego, co oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. Należy także wskazać, iż podstawowym celem łowiectwa jest:

- 1) ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych;
- 2) ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny;
- 3) uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów oraz właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego;
- 4) spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej.

W myśl art. 4 ust. 1 upł, **gospodarka łowiecka** jest to działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny. Gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach łowieckich przez dzierżawców lub zarządców (art. 8 ust. 1 upł). Gospodarka łowiecka prowadzona jest na zasadach określonych w ustawie, w oparciu o roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane (art. 8 ust. 3 upł).

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, konstrukcja ww. przepisów pozwala przyjąć, iż model organizacyjno-prawny gospodarki łowieckiej w Polsce zbudowany jest na takich zasadach jak:

- ◆ własność zwierzyny będącej własnością Skarbu Państwa w stanie wolnym;
- ◆ systemie obwodów łowieckich;
- ◆ prawie polowania, które związane jest z obwodem łowieckim;
- ◆ wykonywaniu polowania tylko przez członków PZŁ i w oparciu o plany roczne i wieloletnie łowieckie plany hodowlane,
- ◆ wynagradzaniu szkód wyrządzonych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w uprawach i płodach rolnych przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich¹²⁸.

Podział województw na obwody łowieckie i ich kategoryzacja

W myśl art. 23 ust. 1 upł, **obwód łowiecki** stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. W szczególnych przypadkach, uzasadnionych względami racjonalnej gospodarki łowieckiej i warunkami terenowymi, mogą być tworzone, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, obwody łowieckie o mniejszej powierzchni (art. 23 ust. 2 upł).

¹²⁷ Dz.U. z 2013 r. Nr 1226 ze zm.

¹²⁸ Stec R.: Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne. Lex a Wolters Kluwer business, 2012, Warszawa, s. 24.

Należy zaznaczyć, iż obwody łowieckie dzielą się na obwody łowieckie leśne i polne (art. 24 ust. 1 upł). Obwód łowiecki leśny jest to obszar, w którym grunty leśne stanowią co najmniej 40% ogólnej powierzchni tego obszaru. Z kolei obwód łowiecki polny jest to obszar, w którym grunty leśne stanowią mniej niż 40% ogólnej powierzchni tego obszaru (art. 24 ust. 2 i 3 upł).

W skład obwodów łowieckich, zgodnie z art. 26 upł, nie wchodzi takie obszary jak:

- 1) parki narodowe i rezerваты przyrody, z wyjątkiem rezerwatów lub ich części, w których na obszarach wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych nie zabroniono wykonywania polowania;
- 2) tereny w granicach administracyjnych miast; jeżeli jednak granice te obejmują większe obszary leśne lub rolne, z obszarów tych może być utworzony obwód łowiecki lub mogą być one włączone do innych obwodów łowieckich;
- 3) tereny zajęte przez miejscowości niezaliczane do miast, w granicach obejmujących zabudowania mieszkalne i gospodarcze z podwórzami, placami i ulicami oraz drogami wewnątrz tych miejscowości;
- 4) budowle, zakłady i urządzenia, tereny przeznaczone na cele społeczne, kultu religijnego, przemysłowe, handlowe, składowe, transportowe i inne cele gospodarcze oraz obiekty o charakterze zabytkowym i specjalnym, w granicach ich ogrodzeń.

Ustawa nie zawiera rozbudowanej regulacji pozwalającej sprecyzować kryteria dokonywania podziału województw na obwody łowieckie. Jedynym przepisem regulującym wskazaną kwestię jest przepis art. 25 upł, w którym wskazano, iż obwody te winny być tworzone przy uwzględnieniu następujących zasad:

- 1) optymalnego zaspokojenia potrzeb w zakresie ochrony, zachowania i rozwoju preferowanych gatunków zwierzyny;
- 2) unikania dzielenia zbiorników wodnych;
- 3) ustalania przebiegu granic po naturalnych lub wyraźnych znakach w terenie (art. 25 upł).

W myśl art. 27 ust. 1 upł, podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa, w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej. Jeżeli natomiast obwód łowiecki ma się znajdować w obszarze więcej niż jednego województwa, uchwałę, o której mowa w ust. 1, podejmuje sejmik województwa właściwy dla przeważającego obszaru gruntów w uzgodnieniu z sejmikiem województwa właściwym dla pozostałego gruntu (art. 27 ust. 2 upł). Podział na obwody łowieckie obszarów gruntów pozostających w zarządzie organów wojskowych lub przydzielonych tym organom do wykorzystania oraz zmiana granic tych obwodów odbywa się w porozumieniu z tymi organami (art. 27 ust. 3 upł).

W art. 27 ust. 1 w związku z art. 23 upł ustawodawca nie określił sytuacji, w których może nastąpić zmiana granic obwodów łowieckich. Zmianę tychże granic teoretycznie można uzasadnić okolicznościami, które mają wpływ na prawidłowe prowadzenie gospodarki łowieckiej. Jest to jednak wniosek nieoparty na wyraźnie sprecyzowanych ustawowych przesłankach. Na powyższe wskazał także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, w wyroku z dnia 3 września 2008 r., podnosząc, iż ustawodawca nie określił sytuacji, w których może nastąpić zmiana granic obwodów łowieckich, lecz zważywszy na treść art. 23 ust. 1 upł, zmianę granic uzasadnia wystąpienie

okoliczności, które mają wpływ na prawidłowe funkcjonowanie obwodu z punktu widzenia warunków do prowadzenia łowiectwa (II SA/Sz 290/08, lex nr 515615). Konkludując, konieczna jest zatem zmiana i doprecyzowanie przepisów ustawy w zakresie okoliczności zmian tych obwodów poprzez enumeratywne określenie przypadków, w których takie zmiany są możliwe i zasadne¹²⁹.

Konieczne jest również, aby w przepisach ustawy doprecyzowano, iż uchwała w przedmiocie zmiany granic obwodów łowieckich, dla swej ważności, wymagała wyraźnego określenia powierzchni zmienionych obwodów. Jak bowiem wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 15 października 2009 r., literalna wykładnia treści art. 27 ust.1 upł prowadzi do wniosku, że uchwała w przedmiocie podziału na obwody łowieckie powinna także określać ich powierzchnię. Brak określenia powierzchni czyni właściwie niemożliwym dokonanie w przyszłości przez sejmik województwa zmiany granic tych obwodów (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 października 2009 r., sygn.: II SA/BK 441/09, lex nr 569870). Skoro zatem uchwała w przedmiocie podziału na obwody łowieckie wymaga wyraźnego określenia powierzchni tworzonych obwodów, tym bardziej uchwała w przedmiocie zmiany granic tychże obwodów, powinna określać w sposób niebudzący wątpliwości ich nową powierzchnię.

Należy nadmienić, iż art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 upł przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości został uznany przez Trybunał Konstytucyjny¹³⁰ za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny orzekł o utracie mocy obowiązującej z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej¹³¹. Według Trybunału Konstytucyjnego prawodawca przyjmując taki model tworzenia obwodów łowieckich i związanych z tym ograniczeń prawa własności nieruchomości, nie wyważył odpowiednio podlegających ochronie wartości. Obecny model nie jest dostosowany do wyznaczonego w obecnie obowiązującej Konstytucji standardu ochrony prawa własności ani do standardu ochrony środowiska. Jednocześnie TK stwierdził, że ustawodawca powinien poszukać rozwiązań systemowych, które pozwolą dostosować cały model gospodarki łowieckiej i funkcjonowania podmiotów wykonujących tę gospodarkę do aktualnie obowiązujących norm konstytucyjnych.

Zgodnie z delegacją zawartą w art. 30 ust. 3 pkt 1 upł, zasady kategoryzacji obwodów łowieckich zostały określone w rozporządzeniu 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 zwierzyną¹³². Kategoryzacja ww. obwodów, w myśl wskazanego przepisu, winna być dokonana przy uwzględnieniu liczebności poszczególnych gatunków zwierzyny w określonych środowiskach jej bytowania, rodzaju i wielkości jej pozyskania oraz nasilenia czynników antropogenicznych.

Zgodnie z § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia kategoryzacji obwodu łowieckiego dokonuje zespół powoływany przez właściwy zarząd województwa w przypadku obwodów polnych lub dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w przypadku obwodów leśnych.

¹²⁹ R. Stec, *Uprawianie łowiectwa*, s. 69.

¹³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13.

¹³¹ Dz.U. z dnia 21 lipca 2014 r., poz. 951.

¹³² Dz.U. Nr 210 poz. 1791 ze zm.

W skład zespołu, o którym mowa w ust. 1, zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia, wchodzi:

- 1) przedstawiciel zarządu województwa;
- 2) przedstawiciel dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych;
- 3) przedstawiciel Polskiego Związku Łowieckiego;
- 4) przedstawiciel dzierżawcy obwodu lub zarządcy obwodu.

Mając na względzie treść § 1 ust. 2, konieczne jest wskazanie, iż przepis ten, a w szczególności treść pkt 4 budzi duże wątpliwości interpretacyjne, albowiem ani w ustawie ani też w analizowanym rozporządzeniu brak jest jednoznacznej, szczegółowej regulacji pozwalającej na stwierdzenie czy kategoryzacji dokonuje się przed czy też po wydzierżawieniu obwodu łowieckiego.

Należy rozważyć dwa alternatywne warianty trybu dokonywania kategoryzacji i wydzierżawiania obwodów łowieckich, a co za tym idzie dwa sposoby interpretacji tegoż przepisu:

1. jeżeli przyjmiemy, że kategoryzacja obwodu łowieckiego następuje przed jego wydzierżawieniem lub oddaniem w zarząd, zapis § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia należy uznać za wadliwy i pozbawiony logiki, albowiem nie jest możliwe, aby w skład zespołu dokonującego kategoryzacji obwodu wchodziła osoba będąca przedstawicielem dzierżawcy obwodu lub zarządcy obwodu w sytuacji, gdy nie dokonano jeszcze wydzierżawienia lub oddania w zarząd tegoż obwodu, i tym samym nie ma w obrocie prawnym podmiotu będącego dzierżawcą obwodu a co dopiero jego przedstawiciela czy też zarządcy obwodu;
2. jeżeli natomiast przyjmiemy, że kategoryzacja obwodu łowieckiego następuje dopiero po jego wydzierżawieniu lub oddaniu w zarząd, skład zespołu dokonującego kategoryzacji jak najbardziej może być uzupełniony o dzierżawcę lub o zarządcę. Nie zmienia to jednak faktu, iż logicznym sposobem działania jest kategoryzacja obwodu łowieckiego przed podpisaniem umowy dzierżawy lub oddaniem obwodu w zarząd. Wyniki kategoryzacji winny mieć bowiem bezpośrednie przełożenie na wysokość czynszu dzierżawnego lub też jego ekwiwalentu, należnego z tytułu korzystania z danego obwodu łowieckiego. Uzupełnienie składu Komisji o wskazane osoby, z pewnością może nastąpić w sytuacji opisanej w § 1 ust. 4 rozporządzenia, zgodnie z którym, na wniosek wydzierżawiającego, dzierżawcy i zarządcy, zespół o którym mowa w ust. 1 może dokonywać zmiany kategorii obwodu łowieckiego. Jest to zmiana kategoryzacji dokonywana po wyznaczeniu zarządcy lub dzierżawcy i logicznym jest aby te osoby brały w niej udział, tym bardziej, iż wskazana zmiana jest dokonywana na ich wniosek. Powyższe pozwala jedynie na przyjęcie, iż wskazany w § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia skład komisji ma zastosowanie do przypadku określonego w ust. 4, nie rozwiązując jednak problemu pierwotnego, związanego z ustaleniem, w którym momencie winna być dokonywana „pierwsza” kategoryzacja danego obwodu łowieckiego.

Niezależnie od tego, który wariant interpretacyjny uznamy za zgodny z wolą ustawodawcy, to każdy z nich, w związku z opisanymi wyżej niedoskonałościami, może budzić wątpliwości interpretacyjne. Brak jednoznacznej regulacji wskazującej na szczegółowy tryb dokonywania kategoryzacji rzeczonych obwodów, w zakresie momentu, w którym winna być dokonywana, należy pochylić na duże uchybienie ustawodawcze. Przy tak zredagowanych przepisach nie sposób wywieść co było wolą ustawodawcy i które działanie winno być uprzednie, a które następcze.

Kategoryzacji obwodu łowieckiego dokonuje się na okres jego dzierżawy (§ 1 ust. 3 rozporządzenia). Natomiast na wniosek wydzierżawiającego, dzierżawcy lub zarządcy, zespół, o którym mowa w ust. 1, w przypadkach: kłęski żywiłowej, masowego upadku zwierząt łownych

spowodowanego chorobą zakaźną zwierząt, istotnej zmiany liczebności zwierząt łownych w obwodzie łowieckim, zmiany granic obwodu lub zmiany użytkownika obwodu, przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 3, może dokonać zmiany kategorii obwodu łowieckiego (§ 1 ust. 4 rozporządzenia).

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia, przy sporządzaniu planów wieloletnich, obwody łowieckie tworzące rejon hodowlany, zalicza się do **następujących kategorii**:

- 1) bardzo dobre;
- 2) dobre;
- 3) średnie;
- 4) słabe;
- 5) bardzo słabe.

Zaliczenie przez zespół, o którym mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia, obwodu łowieckiego do odpowiedniej kategorii zależy od ilości przyznanych punktów zgodnie z następującą punktacją:

- 1) bardzo dobry – 41 i więcej punktów;
- 2) dobry – 31–40 punktów;
- 3) średni – 21–30 punktów;
- 4) słaby – 11–20 punktów;
- 5) bardzo słaby – 10 i mniej punktów.

Zasady przyznawania punktów obwodom łowieckim, w celu zaliczenia ich do kategorii, o których mowa w § 2 ust. 2, reguluje § 3 ust. 1 oraz ust. 2 rozporządzenia.

Opracowanie i realizacja rocznych planów łowieckich

W myśl art. 8 ust. 3a upł, **roczne plany łowieckie** sporządzane są przez **dzierżawców** obwodów łowieckich, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta), i podlegają **zatwierdzeniu przez właściwego nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe** w uzgodnieniu z Polskim Związkiem Łowieckim, natomiast roczne plany łowieckie w obwodach wyłączonych z wydzierżawienia sporządzane są przez ich **zarządców** i podlegają **zatwierdzeniu przez dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe** (art. 8 ust. 3b upł).

Ponadto, zgodnie z art. 8 ust. 3c upł, roczne plany łowieckie dla:

- 1) obwodów łowieckich graniczących z parkami narodowymi opiniowane są dodatkowo przez dyrektora parku narodowego;
- 2) obwodów łowieckich, na terenie których znajdują się obręby hodowlane, opiniowane są dodatkowo, w zakresie pozyskania piżmaka i łyski przez uprawnionych do rybactwa w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym¹³³.

Szczegółowy sposób sporządzania rocznych planów łowieckich oraz sposób zatwierdzania tych planów, określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych¹³⁴.

¹³³ Dz.U. z 2015 r., poz. 652.

¹³⁴ Dz.U. Nr 221, poz. 1646 ze zm.

I tak, zgodnie z § 2 rozporządzenia roczny plan łowiecki, zwany dalej „planem rocznym”, sporządza się na okres od dnia 1 kwietnia do dnia 31 marca roku następnego, zwany dalej „rokiem gospodarczym”.

W planie rocznym, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia, winny znaleźć się sprecyzowane w rozporządzeniu informacje, zawierające: dane ogólne, dane dotyczące zagospodarowania obwodu łowieckiego oraz szkód łowieckich, informację o przychodach ze sprzedaży tusz zwierzyny płowej w obwodzie łowieckim, dane dotyczące zwierząt łownych w obwodzie łowieckim, określone osobno dla każdego z gatunków tych zwierząt.

Dane, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia (dane dotyczące zagospodarowania obwodu łowieckiego oraz szkód łowieckich), i informację, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia (informację o przychodach ze sprzedaży tusz zwierzyny płowej w obwodzie łowieckim), podaje się odpowiednio w oddzielnych pozycjach, w których uwzględnia się stan:

- 1) planowany do realizacji w roku gospodarczym poprzedzającym rok gospodarczy, na który sporządza się ten plan roczny;
- 2) wynikający z realizacji poprzedniego planu rocznego;
- 3) na dzień 10 marca roku, w którym jest sporządzany plan roczny;
- 4) planowany do realizacji w bieżącym roku gospodarczym (§ 3 ust. 2 rozporządzenia).

Plan roczny przedkładany jest do **zatwierdzenia** nie później niż do dnia 21 marca danego roku wraz z opinią wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz innymi opiniami, o których mowa w art. 8 ust. 3c upł, jeżeli są one wymagane (§ 4 ust. 1 rozporządzenia).

Zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia planu rocznego następuje w terminie 7 dni od dnia przedłożenia go do zatwierdzenia (§ 8 ust. 2 rozporządzenia).

W myśl § 8 ust. 3 rozporządzenia, odmowa zatwierdzenia planu rocznego w całości lub w części może nastąpić, jeżeli:

- 1) plan roczny nie spełnia wymogów określonych przepisami prawa;
- 2) plan roczny zawiera dane, które nie gwarantują osiągnięcia celów określonych w wieloletnim łowieckim planie hodowlanym.

W przypadku odmowy zatwierdzenia części planu rocznego plan ten podlega realizacji w części zatwierdzonej (§ 8 ust. 4 rozporządzenia).

W sytuacji, gdy wydzierżawiony obwód łowiecki jest położony w granicach więcej niż jednej gminy, plan roczny dla tego obwodu opiniują właścivi terytorialnie wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) (§ 8 ust. 5 rozporządzenia).

Natomiast, jeżeli wydzierżawiony obwód łowiecki jest położony w granicach więcej niż jednego nadleśnictwa, plan roczny dla tego obwodu zatwierdza nadleśniczy właściwy terytorialnie dla obszaru, na którym położona jest największa część tego obwodu (§ 8 ust. 6 rozporządzenia).

Jeżeli obwód łowiecki wyłączony z wydzierżawiania jest położony w granicach więcej niż jednej regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, plan roczny dla tego obwodu zatwierdza dyrektor regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe właściwy terytorialnie dla obszaru, na którym jest położona największa część tego obwodu (§ 8 ust. 7 rozporządzenia).

Należy zaznaczyć, iż zmiana planu rocznego, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia, dopuszczalna jest w razie:

- 1) klęski żywiołowej;
- 2) istotnej zmiany liczebności zwierząt łownych w obwodzie łowieckim;
- 3) zmiany granic obwodu łowieckiego;
- 4) zmiany dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego;
- 5) większej niż przewidywana w planie rocznym powierzchni zredukowanej upraw rolnych uszkodzonych przez zwierzęta łowne, o której mowa w § 4 ust. 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych.

Do zmiany planu rocznego stosuje się odpowiednio przepisy § 4 ust. 2–6, z uwzględnieniem art. 8 ust. 3a i 3c upł (§ 5 ust. 2 rozporządzenia).

Na mocy § 5a rozporządzenia, dopuszczalna jest korekta planu rocznego w zakresie:

- 1) liczby ubytków w zwierzynie grubej, powstałych w roku gospodarczym poprzedzającym rok gospodarczy, na który sporządza się plan roczny,
- 2) liczby zwierząt łownych pozyskanych w drodze odstrzałów i odłowów w roku gospodarczym poprzedzającym rok gospodarczy, na który sporządza się plan roczny, w odniesieniu do gatunków zwierzyny, na którą dopuszczone jest polowanie

– w okresie od przedłożenia planu rocznego do zatwierdzenia do dnia 31 marca.

Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich są obowiązani do złożenia korekty w formie pisemnej (§ 5a ust. 2 rozporządzenia). Do korekty nie stosuje się przepisów § 4, przewidujących obowiązek zatwierdzenia planu rocznego. Korekta dopuszczalna jest do dnia 30 kwietnia roku, w którym obowiązuje dany plan roczny (§ 5a ust. 3 rozporządzenia).

Uszczegółowienie regulacji dotyczącej obowiązku sporządzania planów rocznych zostało dokonane w zarządzeniu Zarządu Głównego PZŁ nr 2/2013 z dnia 13 lutego 2013 r., wydanym, na podstawie § 113 pkt 6 Statutu PZŁ, w którym przewidziano obowiązek składania rocznych planów łowieckich dla obwodów dzierżawionych przez koło w zarządzie okręgowym, właściwym dla położenia obwodu w terminie 7 dni od dnia zatwierdzenia (pkt 7 zarządzenia). Wskazane zarządzenie zobowiązuje ponadto:

- a) Zarząd Okręgowy PZŁ do przesyłania do Stacji Badawczej PZŁ w Czempiniu, w terminie do 30 kwietnia danego roku, kserokopii zatwierdzonych rocznych planów łowieckich z wszystkich obwodów dzierżawionych oraz OHZ ZO PZŁ, położonych w danym okręgu PZŁ (pkt 8 zarządzenia);
- b) Stację Badawczą PZŁ do sporządzenia zestawienia zbiorczego rocznych planów łowieckich w układzie okręgowym, wojewódzkim i krajowym i przekazania ich do ZG PZŁ oraz wszystkich zarządów okręgowych PZŁ w terminie do 25 maja danego roku, a także do sporządzenia, w miarę posiadanych danych, dodatkowego zbiorczego zestawienia z pozostałych obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawienia oraz parków narodowych.

Przepisy upł jak i omawianego wyżej rozporządzenia, nie zawierają regulacji dotyczących sprawozdawczości. Rolę tę pełni w pewnym zakresie roczny plan łowiecki zawierający dane o wykonaniu planu z roku poprzedniego. Ponadto, w odniesieniu do pozyskanej zwierzyny informacje zawarte są w ewidencji wydanych zezwoleń na odstrzał, książce ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym, wymaganej § 23 rozporządzenia Ministra Środowiska

z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz¹³⁵, prowadzonych przez dzierżawców i zarządców obwodów oraz protokołach z polowania zbiorowego sporządzanych zgodnie z § 42 ww. rozporządzenia.

Aktem regulującym kwestie sprawozdawczości łowieckiej jest też zarządzenie Zarządu Głównego PZŁ nr 2/2013 z dnia 13 lutego 2013 r., które nakłada na koła łowieckie oraz Zarządy Okręgowe PZŁ obowiązki sporządzenia i przekazywania sprawozdań statystycznych w zakresie działalności kół łowieckich, na formularzach: ŁOW-1 – roczne sprawozdanie z działalności koła łowieckiego, ŁOW-2 – zbiorcze roczne sprawozdanie z działalności kół łowieckich oraz załącznik do ŁOW-1. Obowiązek składania formularzy ŁOW-1 oraz załącznika do ŁOW-1, dotyczy kół łowieckich, zaś obowiązek składania formularzy ŁOW-2, dotyczy zarządów okręgowych PZŁ. I tak:

- a) sprawozdanie ŁOW-1 koła łowieckie przekazują bezpośrednio do zarządu okręgowego PZŁ, właściwego dla siedziby koła, w terminie do dnia 20 kwietnia danego roku;
- b) załącznik do ŁOW-1 koła łowieckie przekazują do zarządu okręgowego PZŁ właściwego dla położenia obwodu łowieckiego w terminie do dnia 20 kwietnia danego roku.

Zbiorcze roczne sprawozdanie ŁOW-2 oraz podsumowanie zbiorcze, zestawienie Załącznika do ŁOW-1, zarządy okręgowe PZŁ przekazują do Zarządu Głównego PZŁ w terminie do dnia 10 maja danego roku.

Art. 30 ust. 1 upł nakłada na dzierżawców obowiązek udziału w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną, w przypadku nieusprawiedliwionego niezrealizowania rocznego planu łowieckiego. Za **przekroczenie zatwierdzonego w planie łowieckim pozyskania zwierzyny** zgodnie z art. 52 pkt 5 upł, przewidziana jest odpowiedzialność karna osoby sprawującej zarząd z ramienia dzierżawcy lub zarządcy. Jak wskazuje się w doktrynie wskazany przepis dotyczy sytuacji, które mogą mieć miejsce wtedy, gdy plan pozyskania zwierzyny łownej został wykonany w danym roku gospodarczym, a osoby odpowiedzialne za gospodarkę łowiecką w kole, w nadleśnictwie, w RDLP, a także Łowczy Okręgowy PZŁ (jeśli zarządza obwodem wyłączonym), Łowczy Krajowy PZŁ oraz inne podmioty, którym ustawa przyznała uprawnienie prowadzenia gospodarki łowieckiej w obwodach wyłączonych, zezwoliły na przekroczenie zatwierdzonego w planie łowieckim pozyskania zwierzyny¹³⁶. Za wskazany czyn przewidziano grzywnę, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Pozostałe zachowania, niemieszczące się w dyspozycji ww. przepisu, mogą podlegać potencjalnej penalizacji wyłącznie w oparciu o przepis art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹³⁷.

Realizacja przez Ośrodek Hodowli Zwierzyny ustawowo określonych celów funkcjonowania

Zgodnie z art. 28 ust. 2 upł, minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego, może, w drodze decyzji, wyłączyć obwody łowieckie z wydzierżawiania i przekazać je na czas nie krótszy niż 10 lat w zarząd z przeznaczeniem na **ośrodki hodowli zwierzyny**, w których – **oprócz polowania** – realizowane są **cele** związane w szczególności z:

- 1) prowadzeniem wzorcowego zagospodarowania łowisk, wdrażaniem nowych osiągnięć z zakresu łowiectwa;
- 2) prowadzeniem badań naukowych;

¹³⁵ Dz.U. Nr 61 poz. 548 ze zm.

¹³⁶ Roman Stec w: Rakoczy B., Stec R., Woźniak A.: Prawo łowieckie. Komentarz, LEX 2014.

¹³⁷ Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

- 3) odtwarzaniem populacji zanikających gatunków zwierząt dziko żyjących;
- 4) hodowlą rodzimych gatunków zwierząt łownych w celu zasiedlania łowisk;
- 5) hodowlą zwierząt łownych szczególnie pożytecznych w biocenozach leśnych;
- 6) prowadzeniem szkoleń z zakresu łowiectwa.

Na mocy art. 28 ust. 3 upł, ośrodki hodowli zwierzyny mogą być prowadzone za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska przez: Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Polski Związek Łowiecki, instytucje naukowo-dydaktyczne oraz inne jednostki, które do dnia wejścia w życie ustawy prowadziły takie ośrodki. Prawo do prowadzenia ośrodków hodowli zwierzyny jest niezbywalne.

Zgodnie z art. 28 ust. 4 upł, szczegółowe zasady przekazywania w zarząd obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2002 r.¹³⁸.

W myśl § 1 ust. 1 rozporządzenia, przekazanie w zarząd obwodu łowieckiego wyłączonego z wydzierżawiania następuje w drodze decyzji, na pisemny wniosek, w którym zostanie **wyszczególniona**:

- 1) nazwa jednostki, siedziba i dokładny adres;
- 2) osoba lub osoby upoważnione do jej reprezentowania;
- 3) podstawa prawna funkcjonowania albo odpowiedni akt kreujący jednostki;
- 4) wskazanie celu z art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo łowieckie, wraz z podaniem czasu trwania zarządu.

Z kolei § 1 ust. 2 rozporządzenia, określa jakie dokumenty winny być dołączone do wniosku, zaś § 2 rozporządzenia, wskazuje obligatoryjne elementy decyzji o przekazaniu w zarząd obwodu łowieckiego.

Przepisy ww. rozporządzenia budzą wątpliwości interpretacyjne, w zakresie dotyczącym obowiązku wskazania we wniosku o wydanie decyzji, celu z art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo łowieckie (§ 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia). Odwołanie zawarte w przepisach rozporządzenia dotyczy bowiem przepisu prawa łowieckiego, który ma charakter otwarty i nie zawiera wskazania enumeratywnej listy celów, możliwych do realizacji w obwodzie łowieckim wyłączonym z wydzierżawiania. Powstaje zatem pytanie czy wystarczające będzie wskazanie jednego lub kilku celów wyraźnie opisanych w dyspozycji tego przepisu, czy też możliwe będzie posłużenie się dowolnym celem. To drugie założenie zakłada z kolei uznaniowość organu wydającego decyzję w przedmiocie wyłączenia danego obwodu z wydzierżawiania, w zakresie oceny czy cel ten mieści się w ustawowych celach, które mogą realizować OHZ. Uznaniowość ta, wobec niepełnej treści art. 28 ust. 2 prawa łowieckiego, nie podlega jednak żadnym materialno-prawnym ograniczeniom.

Na podstawie przepisu art. 28 ust. 3 upł, a także § 6 Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 50 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie nadania Statutu Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe, zasady tworzenia i funkcjonowania ośrodków hodowli zwierzyny w Lasach Państwowych, zostały określone w zarządzeniu nr 1 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 7 stycznia 2008 r.¹³⁹.

¹³⁸ Dz.U. Nr 219, poz. 1842.

¹³⁹ Biuletyn Informacyjny LP 2008 r. Nr 2, poz. 10.

Na mocy § 1 ust. 1 ww. zarządzenia ośrodki te tworzy się w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, na bazie obwodów łowieckich przekazanych na ten cel w zarząd PGL LP przez ministra właściwego do spraw środowiska.

OHZ, zgodnie z § 1 ust. 2 zarządzenia, może obejmować jeden lub więcej obwodów, zależnie od ich wzajemnego położenia, priorytetowych celów, możliwości organizacyjnych itp. **OHZ w obrębie regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych tworzy, w drodze zarządzenia, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych** (dalej: dyrektor RDLP) (§ 1 ust. 3 zarządzenia).

Jak już to było wskazane powyżej, w OHZ realizowane są cele, określone w art. 28 upł, w zakresie możliwym do realizacji w uwarunkowaniach określonego OHZ. **Oprócz realizacji ww. celów ustawowych, prowadzona jest, według zasad określonych w przepisach prawa i z uwzględnieniem celów gospodarki leśnej, gospodarka łowiecka (§ 2 zarządzenia).**

Realizację ustawowych celów zapewniają zarządcy OHZ, m.in. poprzez powierzenie obowiązków prowadzenia OHZ merytorycznie przygotowanym do pełnienia tej funkcji pracownikom (§ 3 zarządzenia). **Zarządców OHZ wyznaczają Dyrektorzy RDPL, wskazując go spośród nadleśniczych nadleśnictw, w obrębie których jest on położony** (§ 1 ust. 4 zarządzenia).

Nadzór i koordynację nad funkcjonowaniem OHZ, zgodnie z § 4 ust. 1, sprawują, w obrębie RDLP, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych w ramach umocowań statutowych. Nadzór ten w szczególności powinien obejmować bieżącą analizę realizacji celów określonych w § 2 oraz sporządzanie rocznych ocen funkcjonowania OHZ, obejmujących m.in.:

- informacje ogólne o OHZ w obrębie RDLP,
- analizę ekonomiczną funkcjonowania OHZ,
- analizę realizacji rocznych planów łowieckich,
- informacje o realizacji celów ustawowych.

Dyrektorzy RDLP mogą, zgodnie z § 5, w drodze zarządzenia, określić zasady prowadzenia gospodarki łowieckiej w OHZ, dotyczące m.in.:

- organizacji polowań (indywidualnych i zbiorowych),
- prowadzenia dokumentacji związanej z funkcjonowaniem OHZ,
- sposobu i zakresu świadczenia usług towarzyszących polowaniu,
- rozliczeń finansowych z osobami polującymi.

Oferty cenowe na polowania w OHZ LP określają ich zarządcy lub dyrektorzy RDLP, działający w ramach umocowań otrzymanych od zarządców do reprezentowania ich w tym zakresie (§ 6 ust. 1 zarządzenia). Jednakże, rzeczony oferty cenowe, nie mogą być niższe od minimalnych, określonych stosownym zarządzeniem przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych (§ 6 ust. 2 zarządzenia).

Sprzedaż polowań w OHZ LP, zgodnie z § 7 ust. 1 prowadzą ich zarządcy, o ile spełniają wymagania określone w rozdziale 4 upł traktującym o działalności gospodarczej w zakresie łowiectwa.

Sprzedaż polowań w obrębie RDLP mogą również prowadzić dyrektorzy RDLP, o ile uzyskają od zarządców OHZ stosowne umocowania do reprezentowania ich w tym zakresie i spełnią wymagania, o których mowa w pkt 1 (§ 7 ust. 2 zarządzenia). Koordynację sprzedaży polowań w OHZ LP zapewniają dyrektorzy RDLP w ramach umocowań statutowych (§ 7 ust. 3 zarządzenia).

Naliczanie i rozdysonowywanie czynszu (ekwiwalentu) za korzystanie z obwodów łowieckich

Zgodnie z art. 28 ust 1 upł, obwody łowieckie wydzierżawia się kołom łowieckim Polskiego Związku Łowieckiego, z zastrzeżeniem ust. 1a, w myśl którego obwody łowieckie podlegają wydzierżawieniu przez Polski Związek Łowiecki tylko wtedy, gdy żadne koło łowieckie nie jest zainteresowane ich dzierżawieniem i tylko do czasu złożenia oferty przez koło łowieckie.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 upł, obwody łowieckie wydzierżawiają, na wniosek Polskiego Związku Łowieckiego, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściwej izby rolniczej:

- 1) obwody łowieckie leśne – dyrektor regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe;
- 2) obwody łowieckie polne – starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej;
- 3) obwody łowieckie znajdujące się na terenie więcej niż jednego powiatu – starosta powiatu, na terenie którego znajduje się największa część obwodu łowieckiego.

Obwody łowieckie wydzierżawia się na czas nie krótszy niż 10 lat, natomiast po upływie tego okresu dotychczasowemu dzierżawcy przysługuje pierwszeństwo w zawarciu umowy dzierżawy na dalszy okres (art. 29 ust. 2 upł). W przypadku podziału obwodu łowieckiego, dotychczasowemu dzierżawcy lub zarządcy przysługuje prawo wyboru dzierżawy lub zarządzania jednym z obwodów łowieckich powstałych z podziału (art. 29 ust. 3 upł). W przypadku podziału obwodu łowieckiego lub zmiany jego granic, a także w razie wyłączenia obwodu łowieckiego z wydzierżawienia w trakcie trwania umowy dzierżawy, następuje rozliczenie z jego dotychczasowym dzierżawcą lub zarządcą z tytułu nadpłaconego czynszu dzierżawnego oraz nakładów na zagospodarowanie, poniesionych w ostatnich 2 latach przed dokonaniem tego podziału lub zmian. Kwotę ustaloną w rozliczeniu wypłaca ustępującemu dzierżawcy lub zarządcy dzierżawca lub zarządca nowo utworzonego obwodu łowieckiego (art. 29 ust. 4 i 5 upł). W przypadku określonym w art. 28 ust. 1a upł i przekazaniu przez Polski Związek Łowiecki dzierżawionego obwodu łowieckiego kołu łowieckiemu, następuje rozliczenie między stronami obejmujące zwrot nadpłaconego czynszu dzierżawnego, nakładów poniesionych na zagospodarowanie obwodu za okres dzierżawy obwodu łowieckiego przez Polski Związek Łowiecki, nie dłuższy jednak niż 2 ostatnie lata (art. 29 ust. 6 upł).

Art. 29a ust. 1 upł, określa jakie istotne **postanowienia winna zawierać umowa dzierżawy obwodu łowieckiego**.

Umowa dzierżawy obwodu łowieckiego ulega rozwiązaniu w przypadku:

- 1) wyłączenia obwodu łowieckiego z wydzierżawienia;
- 2) rozwiązania koła łowieckiego;
- 3) zgodnego oświadczenia stron.

W kwestiach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego¹⁴⁰ dotyczące dzierżawy (art. 29a ust. 3 upł).

Zgodnie z art. 30 ust 2a upł, czynsz dzierżawny ustala się, w zależności od kategorii obwodu łowieckiego, mnożąc ilość hektarów obszaru dzierżawionego obwodu łowieckiego przez równowartość pieniężną żyta, stosując wskaźnik przeliczeniowy, który nie może być wyższy niż 0,07 q żyta za 1 hektar.

¹⁴⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

W oparciu o art. 30 ust. 3 pkt 2 upł, Minister Środowiska w rozporządzeniu 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 zwierzyną, określił szczegółowe zasady ustalenia czynszu dzierżawnego.

I tak, na mocy § 4 rozporządzenia, czynsz dzierżawny dla obwodów łowieckich, o których mowa w § 2, ustala się mnożąc ilość hektarów obszaru gruntów stanowiących obwód łowiecki przez równowartość pieniężną żyta, ogłaszana dla podatku rolnego, przyjmując:

- 1) 0,07 q/ha – dla obwodu bardzo dobrego;
- 2) 0,04 q/ha – dla obwodu dobrego;
- 3) 0,02 q/ha – dla obwodu średniego;
- 4) 0,01 q/ha – dla obwodu słabego;
- 5) 0,004 q/ha – dla obwodu bardzo słabego.

Sformułowanie "równowartość pieniężna żyta, ogłaszana dla podatku rolnego", użyte w § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2002 r., jest nieprecyzyjne, gdyż wartość, którą posługuje się ustawodawca nie jest ogłaszana. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹⁴¹, ogłaszana jest (przepis mówi o tym wprost) „średnia cena skupu żyta”, a zgodnie z brzmieniem jej art. 6 ust. 3 (przepis stanowi o kompetencji rady gminy, która jest realizowana w formie uchwały, i ogłaszana) – "obniżona cena skupu żyta". Ustalając, do której z tych cen odwołał się Minister Środowiska w swoim rozporządzeniu, należy mieć na uwadze, że rozporządzenie jest wydawane na podstawie ustawy, w celu jej wykonania i reguluje określone kwestie zgodnie z delegacją. Skoro ta (ww. art. 30 ust. 3 pkt 2 upł) mówi o "ustaleniu ceny żyta na podstawie ustawy o podatku rolnym" i ustalenia tego dokonuje się z uwzględnieniem uchwały rady gminy, uznać należy, że Minister Środowiska odnosił się do "równowartości pieniężnej żyta, ogłaszanej przez radę gminy dla podatku rolnego". Taka interpretacja jest tym bardziej uzasadniona, że ustawa o podatku rolnym w art. 6 ust. 3 stanowi o uprawnieniu rady gminy do obniżania cen skupu żyta, "przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy".

Powyższe znalazło potwierdzenie w piśmie Ministerstwa Środowiska z dnia 5 czerwca 2013 r. nr DP-024-27/20611/13/CCh, dot. sposobu naliczania czynszu dzierżawnego dla obwodów łowieckich, w którym wskazano, iż sformułowanie z art. 30 ust. 3 pkt 2 upł, oznacza „ostateczne” ustalenie ceny żyta, czyli ustalenie jej w oparciu o komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i uchwałę rady gminy obniżająca cenę skupu, a nie „wyjściowe” ustalenie ceny żyta, czyli w oparciu wyłącznie o komunikat Prezesa GUS, z pominięciem uchwały rady gminy. W piśmie tym wskazano również na niedoskonałość ww. zapisów ustawowych oraz wynikające z nich wątpliwości interpretacyjne.

W zakresie **rozliczania** czynszu dzierżawnego konieczne jest podniesienie, iż na mocy art. 31 ust. 1 i nast. upł wydierżawiający obowiązany jest rozliczyć otrzymany czynsz dzierżawny między nadleśnictwami i gminami. Nadleśnictwu przypada czynsz odpowiadający powierzchni państwowych gruntów leśnych, a gminom – odpowiadający pozostałej powierzchni obwodu łowieckiego.

¹⁴¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.

Za obwody łowieckie wyłączone z wydzierżawiania, o których mowa w art. 28 ust. 2 upł, zarządcy tych obwodów uiszczają natomiast **ekwiwalent** równy wysokości średniego czynszu za dzierżawę, stosowanego w obwodach łowieckich, wydzierżawionych na obszarze danej gminy lub gmin sąsiednich, a należność rozliczają według zasad określonych w ust. 1 i 2.

Zapis ten nie precyzuje przy tym, czy ustalenie owej „średniej” wartości winno nastąpić w odniesieniu do obwodów łowieckich o takiej samej kategorii (bardzo dobrej, dobrej, średniej, słabej, bardzo słabej) czy też za wystarczające należy uznać odniesienie się do średniej wszystkich obwodów łowieckich, niezależnie od sposobu ich kategoryzacji. Mając jednak na względzie, iż wskazane świadczenie ma stanowić ekwiwalent za świadczenie, które można byłoby uzyskać w wyniku dzierżawy danego obwodu łowieckiego, przy ocenie jego wysokości, należy uwzględnić czynsz dzierżawny obowiązujący przy umowach dzierżawy obwodów łowieckich z tej samej kategorii.

W zakresie kwestii naliczania czynszu dzierżawnego, konieczne jest również wskazanie czy czynsz dzierżawny uiszczany przez koła łowieckie jest kwotą brutto zawierająca podatek VAT, a w konsekwencji czy kwota czynszu dzierżawnego do rozliczenia na podstawie art. 31 ustawy – Prawo łowieckie pomiędzy nadleśnictwa i gminy jest kwotą netto pomniejszoną o podatek VAT.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, zwanej dalej „ustawą o podatku VAT”¹⁴², opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlega odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju.

Przez dostawę towarów – stosownie do przepisu art. 7 ust. 1 cytowanej ustawy – należy rozumieć przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel. Natomiast przez świadczenie usług rozumie się, zgodnie z art. 8 ust. 1 cyt. ustawy, każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów w rozumieniu art. 7.

Z kolei art. 15 ust. 1 ustawy o VAT stanowi, że podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności.

Działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych (art. 15 ust. 2 ustawy o VAT).

Zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.

Jednocześnie, w myśl art. 29a ustawy o VAT, podstawą opodatkowania, z zastrzeżeniem ust. 2-5, art. 30a-30c, art. 32, art. 119 oraz art. 120 ust. 4 i 5, jest wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży

¹⁴² Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z otrzymanymi dotacjami, subwencjami i innymi dopłatami o podobnym charakterze mającymi bezpośredni wpływ na cenę towarów dostarczanych lub usług świadczonych przez podatnika.

Uwzględniając treść powołanych przepisów, większość organów podatkowych stoi na stanowisku, iż dzierżawa obwodów łowieckich na podstawie umowy cywilnoprawnej (umowy dzierżawy) stanowi, na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług, świadczenie usług i jako takie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT (Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie, interpretacja indywidualna z dnia 2 sierpnia 2012 r., IPPP2/443-461/12-2/RR, Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach, interpretacja indywidualna z dnia 3 września 2009 r., IBPP1/443-643/09/MS, Urząd Skarbowy w Krośnie, postanowienie w sprawie interpretacji prawa podatkowego z dnia 25 kwietnia 2007 r., US.PP/446-18/07).

Zatem na podstawie cytowanych wyżej przepisów, tj. art. 29a ust. 1 oraz ust. 6 ustawy o VAT, w przypadku dzierżawy terenów łowieckich podstawę opodatkowania stanowią będą opłaty pobierane z tytułu dzierżawy (kwota należna z tytułu dzierżawy) pomniejszone o kwotę podatku co oznacza, iż kwota ustalonej opłaty za dzierżawę jest kwotą brutto (to znaczy zawierającą podatek VAT). Powyższe wynika z kontekstu ww. przepisu, który wyraźnie wskazuje, iż użyte w nim pojęcie zapłaty winno być rozumiane jako należność za daną czynność opodatkowaną. W porównaniu z poprzednio obowiązującymi regulacjami zawartymi w uchylonym już art. 29 ustawy, w rozpatrywanym przepisie nie ma już regulacji, zgodnie z którą kwota należna – czyli zapłata zawiera w sobie podatek należny (jest kwotą brutto). Jednakże omawiany przepis należy w taki właśnie sposób interpretować, tzn. uznając, iż zapłata o której tu mowa, jest kwotą brutto i stanowi ona podstawę opodatkowania dopiero po pomniejszeniu jej o należny podatek.

Ponadto, opłata (cena) za dzierżawę obwodów łowieckich ustalana jest na podstawie odrębnych (niepodatkowych) przepisów. Ceną, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług¹⁴³, jest wartość wyrażona w pieniądzu, w której uwzględnia się podatek od towarów i usług, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług.

W konsekwencji kwota czynszu wynikająca z zawartej umowy dzierżawy obwodu łowieckiego jest ceną brutto i zawiera – stosownie do przepisów ustawy o cenach – wartość podatku od towarów i usług.

Jednocześnie przekazanie środków pieniężnych (wynikające z rozliczenia przez starostę i dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych czynszów z tytułu świadczonych usług dzierżawy) nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, gdyż pieniądz jako środek płatniczy nie jest towarem i nie mieści się w zakresie powołanej definicji ustawowej. Otrzymany czynsz dzierżawny nie podlega zatem opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Umowy dzierżawy z kołami łowieckimi zawiera starostwo powiatowe i Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe i to na nich ciąży obowiązek naliczenia pobierania podatku od towarów i usług z tytułu dzierżawy obwodów łowieckich.

Konsekwencją uznania, iż wskazana czynność podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług jest konieczność traktowania wydzierżawiającego, przynajmniej w zakresie dotyczącym tych czynności, jako **podatnika podatku od towarów i usług**.

¹⁴³ Dz.U. z 2014 r., poz. 915.

W świetle art. 15 ust. 6 ustawy o podatku VAT jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym ich organy oraz urzędy obsługujące te organy na gruncie podatku od towarów i usług występować mogą w dwoistym charakterze:

- ♦ podmiotów niebędących podatnikami, gdy realizują zadania nałożone na nich odrębnymi przepisami prawa, oraz
- ♦ podatników podatku od towarów i usług, gdy wykonują czynności na podstawie umów cywilnoprawnych.

Kryterium podziału stanowi charakter wykonywanych czynności: czynności o charakterze publicznoprawnym wyłączają te podmioty z kategorii podatników, natomiast czynności o charakterze cywilnoprawnym skutkują uznaniem tych podmiotów za podatników podatku od towarów i usług, a realizowane przez nie odpłatne dostawy towarów i świadczenie usług podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

Czynności polegające na oddawaniu kołom łowieckim obwodów łowieckich w dzierżawę są realizowane w oparciu o postanowienia umowy cywilnoprawnej, gdyż umowa dzierżawy jest cywilnoprawną umową nakładającą na strony – zarówno wydierżawiającego, jak i dzierżawcę określone obowiązki, zatem nie mieszczą się w wyłączeniu zawartym w art. 15 ust. 6 ww. ustawy, w związku z czym wydierżawiający, w zakresie tych czynności, uznawany będzie za podatnika podatku od towarów i usług.

W sposób diametralnie odmienny należy natomiast ocenić sytuację zarządców obwodów łowieckich. Jak już wskazywano wcześniej, za obwody wyłączone z wydierżawiania, zarządcy tych obwodów uiszczają ekwiwalent równy wysokości średniego czynszu za dzierżawę, stosowanego w obwodach łowieckich, wydierżawionych na obszarze danej gminy lub gmin sąsiednich, a należność rozliczają według zasad określonych w ust. 1 i 2 art. 31 upł, tzn. nadleśnictwu przypada czynsz (ekwiwalent) odpowiadający powierzchni państwowych gruntów leśnych, a gminom – odpowiadający pozostałej powierzchni obwodu łowieckiego. Przekazanie obwodów łowieckich w zarząd następuje w drodze decyzji organu władzy publicznej, która z oczywistych względów, nie może być przyrównywana do umowy cywilnoprawnej.

Dlatego też organ władzy publicznej – minister właściwy ds. środowiska nie jest w tym zakresie podatnikiem tego podatku, a oddanie w zarząd obwodów łowieckich decyzją takiego organu nie podlega ustawie o podatku od towarów i usług. W konsekwencji, ekwiwalent otrzymywany od zarządcy obwodu łowieckiego nie podlega opodatkowaniu tymże podatkiem (Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy, interpretacja indywidualna z dnia 22 października 2007 r., ITPP1/443-79/07/AP).

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

Mając na względzie fakt, iż według prawa łowieckiego (art. 2 upł) zwierzęta łowne, jako dobro ogólnonarodowe stanowią własność Skarbu Państwa, szkody wyrządzone przez te zwierzęta traktowane są na równi ze szkodami wyrządzonymi właśnie przez Skarb Państwa. Należy przy tym pamiętać, iż przez „zwierzęta łowne” należy rozumieć gatunki wymienione w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych¹⁴⁴, wydanego na podstawie delegacji zawartej art. 5 upł.

¹⁴⁴ Dz.U. Nr 45, poz. 433.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 i nast. upł, dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych:

- 1) w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny;
- 2) przy wykonywaniu polowania.

Odpowiedzialność wynikająca z przepisów art. 46 ust. 1 pkt 1 upł, odnosi się wyłącznie do szkód wyrządzanych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny. Przesłanką tej odpowiedzialności nie jest na pewno wina dzierżawcy czy też zarządcy obwodu łowieckiego, która mogłaby np. doprowadzić w ramach prowadzonej działalności łowieckiej do zwiększenia nadmiernej liczebności stanów populacji zwierząt łownych, zaprzestania corocznego dokarmiania zwierzyny, nienależytej jej inwentaryzacji czy też budowę urządzeń łowieckich itp. **Wzorowe prowadzenie gospodarki łowieckiej i dokonywanie wszelkich starań w celu przeciwdziałania szkodom w uprawach i płodach rolnych nie zwalnia od odpowiedzialności, jeżeli takie szkody zwierzyna łowna spowoduje**¹⁴⁵.

Przepis ten pełni funkcję kompensacyjną, związaną z ograniczeniami prawa własności upraw rolnych, które z mocy powszechnie obowiązujących przepisów musi znosić posiadacz gruntów rolnych ze względu na konieczność realizacji interesu publicznego, jakim jest gospodarka łowiecka, a w jej ramach ochrona zwierzyny łownej, żyjącej w stanie wolnym, jako elementu środowiska naturalnego. Jak wskazuje się w orzecznictwie, przepisy odszkodowawcze przewidziane w prawie łowieckim, dotyczące szkód łowieckich (art. 46–50 upł), mają charakter *lex specialis* wobec przepisów Kodeksu cywilnego, zaś odpowiedzialność, przewidziana w przepisach wskazanej ustawy nie wyłącza odpowiedzialności przez zarządcę lub dzierżawcę obwodu łowieckiego albo inny podmiot na zasadach ogólnych, czyli na podstawie przepisów kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych, za inne szkody niż określone w art. 46 ust. 1 upł, zarówno w mieniu, jak na osobie, wyrządzone przez zwierzynę łowną lub w związku z polowaniem (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn.: III CZP 120/07, OSNC 2008/12/136, OSP 2009/5/52, Biul.SN 2007/12/6, LEX nr 322097).

Przepisy te nie precyzują, w jaki sposób, dzierżawcy lub zarządcy winni zapobiegać szkodom, opisanym w art. 46 ust. 1 upł, wskazując jedynie w sposób ogólny, iż właściciele lub posiadacze gruntów rolnych i leśnych powinni, zgodnie z potrzebami, współdziałać z dzierżawcami i zarządcami obwodów łowieckich w zabezpieczaniu gruntów przed szkodami, o których mowa w art. 46 upł. Ze wskazanego przepisu można wywieść jedynie nieskonkretyzowany obowiązek dzierżawców oraz zarządców do zabezpieczenia gruntów przed powstawaniem szkód i współdziałania w tym zakresie z ich właścicielami oraz posiadaczami (art. 47 ust. 1 upł). Zasadne jest jednak dokonanie oceny czy dysponenci obwodów łowieckich, uwzględniając dotychczasowe doświadczenia, związane z likwidacją szkód, opracowali w tym zakresie i wdrożyli do wykonania jakiegokolwiek środka zaradcze. Pomocne w tym zakresie mogą być umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, zawierane przez obwody łowieckie, które z założenia nakładają obowiązki na ubezpieczonego minimalizujące powstanie odpowiedzialności po stronie zakładu. W zakresie działań mających na celu zmniejszenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach rolnych, można wskazać te, które z założenia, mają sprzyjać pozostaniu tej zwierzyny w miejscu jej naturalnego bytowania. W szczególności dzierżawcy i zarządcy powinni podejmować

¹⁴⁵ W. Radecki, R. Stec: Uprawianie łowiectwa... s. 129.

działania określone w art. 13 upł, polegające na dokarmianiu zwierzyny łownej, zwłaszcza w okresach występowania niedostatku żeru naturalnego oraz wówczas, gdy w sposób istotny może to wpłynąć na zmniejszenie szkód wyrządzonych przez zwierzynę w uprawach i płodach rolnych oraz w gospodarce leśnej. Dokarmianie to może przyjmować różne formy, np. tworzenie poletek zaporowych, poletek zgryzowych, całoroczne wykładanie karmy objętościowej, stawianie lizawek z solą dla jeleniowatych. Przyjmuje się zatem, prowadząc gospodarkę łowiecką, iż należy dokarmiać zwierzynę cały rok, co powoduje zmniejszenie szkód powodowanych przez te zwierzęta w uprawach rolnych i w lesie¹⁴⁶. Do działań tych można też zaliczyć działania opisane w art. 12 upł, sprowadzające się do wyznaczania i oznakowywania zakazem wstępu obszarów stanowiących ostoje zwierzyny oraz wznoszenia urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej.

Proces likwidacji szkody został szczegółowo opisany w przepisach upł, która przewiduje oględziny i szacowanie szkód, a także ustalania wysokości odszkodowania przez przedstawicieli zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego, przy udziale przedstawiciela właściwej terytorialnie izby rolniczej, w razie zgłoszenia takiego żądania przez stronę (art. 46 ust. 2 upł).

W przypadku, gdy pomiędzy właścicielem lub posiadaczem gruntu a dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego powstanie spór o wysokość wynagrodzenia za szkody, o których mowa w art. 46, strony mogą zwrócić się do właściwego ze względu na miejsce powstałej szkody organu gminy w celu mediacji dla polubownego rozstrzygnięcia sporu (art. 47 ust. 2 upł).

Istotne jest przy tym podkreślenie, iż na mocy art. 48 upł odszkodowanie nie przysługuje:

- 1) osobom, którym przydzielono grunty stanowiące własność Skarbu Państwa jako deputaty rolne na gruntach leśnych;
- 2) posiadaczom uszkodzonych upraw lub płodów rolnych, którzy nie dokonali ich sprzętu w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu zbioru tego gatunku roślin w danym regionie, określonego przez sejmik województwa w drodze uchwały;
- 3) posiadaczom uszkodzonych upraw lub plonów rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom;
- 4) za szkody nieprzekraczające wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 hektar uprawy;
- 5) za szkody powstałe w płodach złożonych w sterty, stogi i kopce, w bezpośrednim sąsiedztwie lasu;
- 6) za szkody w uprawach rolnych założonych z rażącym naruszeniem zasad agrotechnicznych.

Powołany zatem przepis art. 48 upł, określa sześć enumeratywnych przypadków będących podstawą do wyłączenia odpowiedzialności z art. 46 upł i co za tym idzie do uchylenia obowiązku wypłaty odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta określone w art. 46 ust. 1 upł. Jak wskazuje doktryna, przesłanki zawarte w art. 48 upł dzieli się na trzy grupy:

1. odnoszące się do wysokości (pkt 4);
2. odnoszące się do postępowania poszkodowanego (pkt 2, 3, 5, 6);
3. odnoszące się do poszkodowanego (pkt 1).

Odnosnie pierwszej grupy ustawodawca zajął stanowisko, że w przypadku nieznacznych szkód koszty dotyczące ich szacowania byłyby bardzo wysokie. W odniesieniu do drugiej grupy – można ją określić w kategoriach cywilnoprawnych jako kwalifikowaną winę, która zwalnia

¹⁴⁶ B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak: Prawo łowieckie. Komentarz do art. 13 ustawy, Lex 2014.

z odpowiedzialności odszkodowawczej. W zakresie natomiast trzeciej grupy wskazuje się, że tereny będące gruntami leśnymi są narażone na penetrację zwierzyny, a więc osoba otrzymująca taki grunt powinna mieć pełną świadomość tego, że nie przysługuje jej odszkodowanie¹⁴⁷. Ciężar udowodnienia każdej z ww. okoliczności ciąży na dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego.

Ważne jest podkreślenie, iż Skarb Państwa odpowiada za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1, wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną. Ponadto, Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1, na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich (art. 50 ust 1a i 1b upł).

Konstrukcja ww. przepisów wskazuje, iż jedynym sposobem obrony przed roszczeniami odszkodowawczymi, jest po pierwsze wykazanie nieistnienia przesłanek odpowiedzialności przewidzianych w art. 46 ust. 1 upł, po drugie zaś każdorazowa ocena roszczeń odszkodowawczych, w kontekście przepisu art. 48 ust. 1 upł.

Zgodnie z delegacją, zawartą w art. 49 upł, Minister Środowiska, w rozporządzeniu z dnia 8 marca 2010 r. określił sposób postępowania przy szacowaniu szkód w uprawach i płodach rolnych oraz wypłat odszkodowań za szkody¹⁴⁸.

Zgodnie z § 1 wskazanego rozporządzenia dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest poinformować właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściwą terytorialnie izbę rolniczą o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń szkód wyrządzonych przez dziki, łosie, jelenie, danieli i sarny w uprawach i płodach rolnych (§ 1 ust. 1 rozporządzenia). Z kolei, właściciel lub posiadacz gruntu, na którym powstała szkoda, obowiązany jest zgłosić szkodę w formie pisemnej, w terminie 3 dni od dnia jej stwierdzenia, a w przypadku szkód wyrządzonych w sadach – w terminie 14 dni od dnia jej powstania z jednoczesnym określeniem liczby uszkodzonych drzew (§ 1 ust. 2 rozporządzenia). Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego jest obowiązany do prowadzenia ewidencji zgłoszeń szkody (§ 1 ust. 3 rozporządzenia).

Wstępnego szacowania szkody, nazywanego w rozporządzeniu "ogłędzinami", ostatecznego szacowania szkody oraz ponownego szacowania szkody dokonują upoważnieni przedstawiciele dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, przy udziale poszkodowanego albo jego pełnomocnika oraz, na żądanie jednej ze stron, przedstawiciela właściwej terytorialnie izby rolniczej (§ 2 ust. 1 rozporządzenia). Z ogłędzin, ostatecznego szacowania szkody oraz ponownego szacowania szkody szacujący sporządzają protokół, który podpisują szacujący, poszkodowany albo jego pełnomocnik oraz przedstawiciel właściwej terytorialnie izby rolniczej, jeżeli uczestniczył w tej czynności (§ 2 ust. 5 rozporządzenia).

Ostateczne szacowanie szkody w uprawach poprzedza się dokonaniem ogłędzin (§ 3 ust. 1 rozporządzenia), które przeprowadza się w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia szkody (§ 3 ust. 3 rozporządzenia).

Co istotne, podczas ogłędzin ustala się:

- 1) gatunek zwierzyny, która wyrządziła szkodę;
- 2) rodzaj, stan i jakość uprawy;
- 3) obszar całej uprawy;

¹⁴⁷ R. Stec, tamże, s. 142 g.

¹⁴⁸ Dz.U. Nr 45, poz. 272.

- 4) szacunkowy obszar uprawy, która została uszkodzona;
- 5) szacunkowy procent zniszczenia uprawy na uszkodzonym obszarze.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia, ostatecznemu szacowaniu podlegają straty ilościowe i jakościowe powstałe w wyniku uszkodzenia lub zniszczenia uprawy lub płodów rolnych. Termin szacowania szkody oraz ustalenia wysokości odszkodowania określa § 4 ust. 2 rozporządzenia.

§ 4 ust. 5 rozporządzenia określa, iż podczas ostatecznego szacowania szkody, ustala się:

- 1) gatunek zwierzyny, która wyrządziła szkodę;
- 2) rodzaj uprawy lub płodu rolnego;
- 3) stan i jakość uprawy lub jakość płodu rolnego;
- 4) obszar całej uprawy lub szacunkową masę zgromadzonego płodu rolnego;
- 5) obszar uprawy, która została uszkodzona lub szacunkową masę uszkodzonego płodu rolnego;
- 6) procent zniszczenia uprawy na uszkodzonym obszarze;
- 7) plon z 1 ha lub szacunkową masę uszkodzonego płodu rolnego;
- 8) rozmiar szkody;
- 9) wysokość odszkodowania.

Sposób ustalenia rozmiaru szkody reguluje § 4 ust. 6 rozporządzenia.

Na mocy § 4 ust. 7 rozporządzenia, wysokość odszkodowania ustala się, mnożąc rozmiar szkody przez cenę skupu danego artykułu rolnego, a w przypadku gdy nie jest prowadzony skup - cenę rynkową z dnia ostatecznego szacowania szkody, w rejonie powstania szkody. Wysokość odszkodowania pomniejsza się odpowiednio o nieponiesione koszty zbioru, transportu i przechowywania. Cytowany przepis reguluje sposób postępowania przy ustalaniu wysokości odszkodowania należnego rolnikowi, dając pierwszeństwo kryterium ceny skupu danego płodu rolnego. Dopiero, gdy na obszarze, na którym szkoda łowiecka wystąpiła, skup danego artykułu rolnego nie jest prowadzony, przepisy rozporządzenia wskazują na kolejny miernik - cenę rynkową z dnia ostatecznego szacowania szkody, w rejonie powstania szkody. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, wskazać trzeba, że przy interpretacji pojęcia „cena rynkowa” artykułu rolnego dla potrzeb ustalenia odszkodowania za szkodę łowiecką, brak jest podstaw do utożsamiania jej z cenami, uzgadnianymi w indywidualnie zawieranych przez poszkodowanego rolnika w umowach, dotyczących upraw rolnych, w których następnie doszło do szkody łowieckiej. Całokształt bowiem regulacji odpowiedzialności za szkody łowieckie wskazuje, że poszkodowanemu rolnikowi służy prawo do odszkodowania, obliczonego według stawek zobiektywizowanych, wynikających z układu cen artykułów rolnych na lokalnym rynku. Podstawą ustalenia wartości rynkowej rzeczy, będącej przedmiotem powszechnego obrotu, nie może być więc cena ustalona w umowie między rolnikiem a innym podmiotem, z uwagi na to, że może ona być rezultatem indywidualnie uzgodnionych przez strony warunków umowy, wynikających ze specyficznego splotu ich relacji faktycznych i prawnych, a więc okoliczności często przypadkowych.

Z kolei, wysokość odszkodowania za szkody wyrządzone przez dziki na łąkach i pastwiskach ustala się na podstawie wartości utraconego plonu (masy zielonej lub siana) w danym sezonie wegetacyjnym oraz kosztów doprowadzenia uszkodzonego obszaru do stanu pierwotnego; koszty te wylicza się na podstawie aktualnych cen prac agrotechnicznych oraz wartości rynkowej nasion niezbędnych do wysiania.

Przepisy cytowanej wyżej ustawy oraz rozporządzenia, precyzują jedynie obowiązki dzierżawców, którymi zgodnie z przepisami prawa łowieckiego, winny być, co do zasady, koła łowieckie i zarządcy obwodów łowieckich (w tym m.in. Państwowego Gospodarstwa Leśnego, za które obowiązki w tym zakresie realizują właściwe nadleśnictwa bowiem w przypadku PGL LP obowiązki związane z szacowaniem szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną w uprawach i płodach rolnych oraz wypłat odszkodowań za nie wykonuje właściwe nadleśnictwo). Statut PZŁ nie zawiera dodatkowej uszczegółowionej regulacji w tym przedmiocie, która pozwalałaby na ocenę działania kół oraz nadleśnictwa w zakresie realizacji obowiązków zapobiegania powstawaniu szkód, która pozwoliłaby na ocenę potencjalnych zaniechań, w kontekście zapisów statutowych. Analogicznie należy ocenić regulację statutową w zakresie dotyczącym Zarządu Głównego Polskiego Związku Łowieckiego (§ 113 statutu) oraz Zarządu Okręgowego PZŁ (§ 133 statutu), która nie przewiduje żadnych konkretnych obowiązków tych organów w tym przedmiocie. W oparciu o zapisy statutu możemy wskazać przede wszystkim na obowiązki nadzorcze i kontrolne ww. organów (§ 113 pkt 5 oraz § 133 pkt 6, 8, 9 statutu).

W myśl art. 30 ust. 1 i nast. upł, w przypadku nieusprawiedliwionego niezrealizowania rocznego planu łowieckiego, dzierżawcy obwodów łowieckich obowiązani są do udziału w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną. Udział w kosztach, o których mowa powyżej, uwzględnia się w wysokości czynszu za dzierżawę obwodu łowieckiego, przy czym udział ten przypada w całości właściwemu nadleśnictwu (art. 30 ust. 2 upł).

W oparciu o delegację zawartą w art. 30 ust. 3 upł, Minister Środowiska, w rozporządzeniu z dnia 4 grudnia 2002 r.¹⁴⁹ określił szczegółowe zasady rzeczonyj partycypacji w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną (§ 5 ust. 1 rozporządzenia). Za każdy 1% niezrealizowania planowanego w rocznym planie łowieckim pozyskania łosi, jeleni, danieli i saren – udział wynosi 1% poniesionych przez nadleśnictwo kosztów ochrony lasu przed zwierzyną, przyjmując, że jeden jeleń = 0,3 łosia = 2 daniele = 5 saren.

Całkowita wielkość partycypacji nie może przekraczać 10% wartości wpływów ze sprzedaży tusz tych gatunków w poprzednim roku.

Z kolei, zgodnie z § 5 ust. 2, w przypadku zwiększenia czynszu dzierżawnego o udział w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną, wydzierżawiający zobowiązany jest przedstawić dzierżawcy zestawienie poniesionych kosztów.

[Efekty finansowe działalności i wywiązywanie się zarządców lub dzierżawców obwodów łowieckich z zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa](#)

Ocena efektów finansowych winna być dokonana w odniesieniu do szczegółowej analizy struktury uzyskiwanych przychodów przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich, zobowiązań podatkowych na rzecz Skarbu Państwa oraz do zobowiązań związanych z tzw. bezprawnym pozyskaniem zwierzyny.

Jak już wskazywano wcześniej, obwody łowieckie, mogą być na mocy decyzji Ministra właściwego do spraw środowiska, wyłączone z wydzierżawiania i przekazane w zarząd z przeznaczeniem na ośrodki hodowli zwierzyny, które z kolei mogą być prowadzone m.in. przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe oraz Polski Związek Łowiecki.

¹⁴⁹ Dz.U. Nr 210, poz. 1791 z późn. zm.

W myśl § 4 ust 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe¹⁵⁰, w PGL LP jest prowadzona działalność gospodarcza, w zakresie gospodarki leśnej, obejmująca działalność podstawową, uboczną oraz dodatkową. Działalnością podstawową jest urządzenie, ochrona i zagospodarowanie lasu, utrzymanie i powiększenie zasobów i upraw leśnych, pozyskiwanie – z wyjątkiem skupu – drewna, a także jego sprzedaż w stanie nie przerobionym (§ 4 ust. 1 pkt 2a). W myśl § 4 ust. 1 pkt 2b ww. rozporządzenia, do działalności ubocznej, należy natomiast gospodarka łowiecka obejmująca gospodarowanie zwierzyną, pozyskiwanie z wyjątkiem skupu – żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów w stanie nieprzerobionym. Działalnością dodatkową jest działalność produkcyjna i usługowa na rzecz gospodarki leśnej, opodatkowana podatkiem dochodowym od osób prawnych, jeżeli wydatki związane z wytwarzaniem produktów lub świadczeniem usług w ramach tej działalności nie są wyższe od ich zakupu poza Lasami Państwowymi.

Zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia, przychody z działalności ubocznej i dodatkowej nie powinny być niższe niż koszty poniesione na ich prowadzenie, zatem przepis ten narzuca wymóg częściowego samofinansowania PGL LP.

Zgodnie z § 14 rozporządzenia, przychody PGL LP, są sumą przychodów ich jednostek organizacyjnych (Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa, inne jednostki organizacyjne), natomiast źródła przychodów stanowią w szczególności wpływy:

- 1) ze sprzedaży:
 - a) drewna, produktów ubocznych lasu, runa leśnego oraz nasion, szyszek, sadzonek i choinek,
 - b) produktów gospodarki rolnej, łąkowej i rybackiej,
 - c) materiałów, towarów i niezbędnych środków trwałych,
- 2) z wdzierżawiania lub wynajmu lasów, gruntów i innych nieruchomości, w tym z wdzierżawiania obwodów łowieckich,
- 3) zagospodarowania turystycznego i wypoczynkowego lasów,
- 4) z operacji pieniężnych,
- 5) z innych źródeł (np. wynajem kwater).

Zgodnie z § 15 rozporządzenia sprzedaż wyrobów lub usług między jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych, jest realizowana po koszcie wykonania. Na podstawie ofert cenowych opracowywanych przez Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych, należy wskazać, iż najważniejsze źródła przychodów, tychże jednostek i w konsekwencji również PGL LP stanowią przychody ze sprzedaży polowań zbiorowych lub indywidualnych, w ramach których pobierane są opłaty za:

- a) wynajem kwater,
- b) organizację polowania,
- c) trofeum,
- d) postrzelenie zwierzyny,
- e) psy towarzyszące myśliwym,
- f) wykorzystanie terenu łowieckiego do układania psów myśliwskich,

¹⁵⁰ Dz.U. Nr 134, poz. 692.

- g) wędkowanie,
- h) usługi transportowe,
- i) Transport – rekreacja wodna,
- j) zakup skór i tusz,
- k) użycie kamery video przez osobę towarzyszącą,
- l) usługi pilota poza terenami łowieckimi,
- m) turystykę pieszą, rowerową i konną oraz inną turystykę kwalifikowaną.

Przechodząc do wykazania struktury przychodów uzyskiwanych przez koła łowieckie, należy wskazać, iż nie zostały one osobno wyodrębnione w przepisach prawa łowieckiego. Z art. 32 ust. 3 i 4 pkt 5 upł wynika jedynie, iż koła łowieckie działają na podstawie ustawy oraz statutu uchwalonego przez Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego, który winien określać fundusze i majątek koła łowieckiego, a także sposób ich tworzenia, nabywania i zbywania. Z upł a także statutu PZŁ wynika, iż koła posiadają osobowość prawną oraz ponoszą odpowiedzialność za swoje zobowiązania (art. 33 ust. 2 upł). Zgodnie z § 74 Statutu PZŁ, na majątek koła składają się majątek trwały, wartości niematerialne i prawne, majątek obrotowy obejmujący środki pieniężne oraz należności i roszczenia, a także dochody:

- a) z wpisowego, składek członkowskich i innych opłat uchwalonych przez walne zgromadzenie, dotacje i darowizny, dobrowolne świadczenia osób fizycznych i prawnych oraz z imprez organizowanych przez koło;
- b) wpływy z gospodarki łowieckiej (tzw. wpływy za zwierzynę, odłowy, tusze, trofea, a także za wykonywanie polowań);
- c) dochody z prowadzonej działalności gospodarczej i rolniczej.

Uzyskane dochody koła przeznacza się na finansowanie jego działalności statutowej, zaś rok gospodarczy w kole trwa od 1 kwietnia do 31 marca roku następnego (§ 74 ust. 5 i 6 statutu).

Zgodnie z art. 35 ust. 2 upł, dochód z działalności gospodarczej Polskiego Związku Łowieckiego oraz **kół łowieckich służy wyłącznie realizacji ich celów statutowych** i nie może być przeznaczony do podziału między członków.

Analizowane zagadnienie związane jest również z zobowiązaniami związanymi z tzw. bezprawnym pozyskaniem zwierzyny. W myśl art. 15 ust. 1 upł, zwierzyna pozyskana w obwodzie łowieckim zgodnie z przepisami prawa stanowi własność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, a na terenach niewchodzących w skład obwodów łowieckich – własność Skarbu Państwa. Natomiast zwierzyna bezprawnie pozyskana stanowi własność Skarbu Państwa (art. 15 ust. 2 upł).

Zgodnie z delegacją zawartą w art. 15 ust. 4 upł, wysokość ekwiwalentu za zwierzynę bezprawnie pozyskaną, podmioty właściwe do zagospodarowania w imieniu Skarbu Państwa bezprawnie pozyskanej zwierzyny, pobranie środków pochodzących ze sprzedaży tusz oraz należny ekwiwalent uwzględniający sposób pozyskania zwierzyny, jej gatunek, wielokrotność wartości rynkowej tuszy, a w przypadku samców zwierzyny płowej także jej wartość trofealną, określono w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie zwierzyny bezprawnie pozyskanej¹⁵¹.

Przechodząc do analizy uregulowań zawartych we wskazanym rozporządzeniu, należy podnieść, iż § 2 ust. 1 rozporządzenia określa wysokość ekwiwalentu za zwierzynę bezprawnie pozyskaną.

¹⁵¹ Dz.U. Nr 116, poz. 981.

Z kolei, § 2 ust. 2 rozporządzenia określa wysokość ekwiwalentu w przypadku samców zwierzyny płowej, określonej w ust. 1 rozporządzenia, który ulega zwiększeniu o wartość uzależnioną od masy trofeum brutto, rozumianej jako masa poroża lub parostków z czaszką bez żuchwy (§ 2 ust. 2 rozporządzenia).

Natomiast, w przypadku bezprawnego pozyskania zwierzyny w sposób inny niż z broni palnej ekwiwalent ustalony zgodnie z ust. 1–3 ulega dodatkowo zwiększeniu o 20% (§ 2 ust. 4 rozporządzenia).

Podmiotem właściwym do zagospodarowania w imieniu Skarbu Państwa zwierzyny bezprawnie pozyskanej zgodnie z § 3 ust. 1–3 rozporządzenia:

- w obwodzie łowieckim polnym i pobrania środków pochodzących ze sprzedaży jej tuszy jest **właściwy miejscowo wojewoda**,
- w obwodzie łowieckim leśnym i pobrania środków pochodzących ze sprzedaży jej tuszy jest **właściwy miejscowo nadleśniczy**,
- na terenie niewchodzącym w skład obwodów łowieckich i pobrania środków pochodzących ze sprzedaży jej tuszy jest **właściwy miejscowo wojewoda**.

Jeżeli natomiast nie można ustalić miejsca bezprawnego pozyskania zwierzyny, podmiotem właściwym do jej zagospodarowania w imieniu Skarbu Państwa i pobrania środków pochodzących ze sprzedaży jej tuszy jest **wojewoda właściwy ze względu na miejsce jej wykrycia** (§ 3 ust. 4 rozporządzenia).

Z kolei w myśl § 4 ust. 1–3 rozporządzenia, podmiotem właściwym do pobrania ekwiwalentu za zwierzynę bezprawnie pozyskaną:

- w obwodzie łowieckim polnym jest **właściwy miejscowo wojewoda**,
- w obwodzie łowieckim leśnym jest **właściwy miejscowo nadleśniczy**,
- na terenie niewchodzącym w skład obwodów łowieckich jest **właściwy miejscowo wojewoda**.

Jeżeli nie można ustalić miejsca bezprawnego pozyskania zwierzyny, podmiotem właściwym do pobrania ekwiwalentu za nią jest **wojewoda właściwy ze względu na miejsce jej wykrycia** (§ 4 ust. 4 rozporządzenia).

Jakkolwiek w przepisach upł nie wyrażono legalnej definicji zachowania polegającego na „bezprawnym pozyskaniu zwierzyny”, to z pewnością zachowaniem takim jest wejście w posiadanie zwierzyny z naruszeniem reguł określonych szczegółowo w przepisach tej ustawy. Nie można więc uznać, że bezprawnym pozyskaniem zwierzyny jest również późniejsze wejście przez inną osobę w posiadanie ubitej już zwierzyny czy uzyskanych z niej pożytków¹⁵².

Nadzór nad działalnością dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich

Nadzór nad działalnością Polskiego Związku Łowieckiego, w myśl art. 35a ust. 1 upł, sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Z kolei funkcje nadzorcze dla poszczególnych organów Polskiego Związku Łowieckiego (Zarządu Okręgowego Polskiego Związku Łowieckiego, Zarządu Głównego Polskiego Związku Łowieckiego), sprecyzowane zostały w aktach regulujących ustrój i funkcjonowanie PZŁ.

¹⁵² R.Stec, *Uprawianie łowiectwa...* s.39.

Jak wynika z art. 35a ust. 2 upł, do nadzoru nad działalnością Polskiego Związku Łowieckiego, sprawowanego przez ministra właściwego do spraw środowiska, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹⁵³ (dalej: pr. stow), (regulujące zasady nadzoru nad stowarzyszeniami). Minister, jako organ nadzoru nad PZŁ, ma zatem prawo żądać dostarczenia w wyznaczonym terminie odpowiednich uchwał Krajowego Zjazdu Delegatów PZŁ. Ma również prawo żądać od władz związku niezbędnych wyjaśnień (art. 25 pr. stow.). W przypadku niezastosowania się do wymagań określonych w art. 25 pr. stow., sąd może na wniosek organu nadzorującego nałożyć grzywnę w wysokości jednorazowo nie wyższej niż 5000 zł.

Statut Polskiego Związku Łowieckiego został uchwalony uchwałą XXI Krajowego Zjazdu Delegatów PZŁ z dnia 2 lipca 2005 r.

Mocą § 6 Statutu Polskiego Związku Łowieckiego, zostały określone zadania Polskiego Związku Łowieckiego. Należy nadmienić, iż zadania Polskiego Związku Łowieckiego określone w § 6 Statutu są tożsame z zadaniami określonymi w art. 34 upł.

Zarząd Główny PZŁ, zgodnie z § 98 ust. 1 pkt 3 oraz § 112 statutu, jest **organem zarządzającym PZŁ** (dalej: Zrzeszenia). Zgodnie z § 113 pkt 5 statutu, do zakresu działalności Zarządu Głównego należy w szczególności **nadzór nad działalnością zarządów okręgowych**.

W myśl § 133 pkt 8 i 9 statutu, do zadań Zarządu Okręgowego należy: nadzór nad kołami i członkami niestowarzyszonymi zgodnie z właściwością określoną z § 7 ust. 3 Statutu oraz nadzór nad prowadzeniem gospodarki łowieckiej na terenie obwodów łowieckich położonych na terenie okręgu.

Powyższe wskazuje, iż Zarząd Główny nie sprawuje bezpośredniego nadzoru nad działalnością dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich, gdyż ten został powierzony Zarządowi Okręgowemu, w ramach nadzoru nad dzierżawcami obwodów łowieckich (kołami Polskiego Związku Łowieckiego), zgodnie z § 133 pkt 8 statutu oraz nadzoru nad prowadzeniem gospodarki łowieckiej na terenie obwodów łowieckich położonych na terenie okręgu (§ 133 pkt 9 statutu). Zarząd Główny PZŁ, może natomiast nadzorować wywiązywanie się z ww. obowiązków nadzorczych przez Zarządy Okręgowe (§ 113 pkt 5 statutu). Z kolei kryteria nadzoru sprawowanego przez Zarząd Okręgowy nie zostały w sposób wyraźny sprecyzowane w statucie PZŁ. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, iż nadzór ten powinien obejmować bieżącą analizę realizacji celów oraz sporządzanie rocznych ocen funkcjonowania obwodów łowieckich, obejmujących m.in.: informacje ogólne o kołach łowieckich, analizę ekonomiczną ich funkcjonowania, a także kompleksową informację o realizacji przez te koła celów ustawowych, opisanych w art. 33 ust. 1 upł i statutowych, opisanych w § 34 statutu, obejmujących:

- 1) prowadzenie gospodarki łowieckiej w dzierżawionych obwodach łowieckich zgodnie z przepisami ustawy, wieloletnimi planami hodowlanymi oraz w oparciu o zatwierdzone roczne plany łowieckie, a także zgodnie z zasadami selekcji populacyjnej i osobniczej zwierząt łownych;
- 2) inicjowanie i organizowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, mających szczególnie na uwadze poprawę warunków bytowania zwierzyny;
- 3) zwalczanie kłusownictwa i wszelkich przejawów szkodnictwa łowieckiego;
- 4) organizowanie teoretycznego i praktycznego szkolenia członków i kandydatów do Zrzeszenia z zakresu łowiectwa;

¹⁵³ Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

- 5) czuwanie nad przestrzeganiem przez członków i kandydatów do Zrzeszenia ustawy oraz zasad etyki łowieckiej i koleżeńskości;
- 6) utrzymywanie dobrych stosunków z ludnością zamieszkałą na terenach dzierzawionych obwodów oraz propagowanie wśród niej idei łowiectwa i ochrony środowiska;
- 7) współpracę ze szkołami w prowadzeniu pracy wychowawczej wśród młodzieży z zakresu ochrony zwierzyny, opieki nad nią i zachowania naturalnego środowiska przyrodniczego; realizowanie innych zadań Zrzeszenia określonych ustawą oraz wykonywanie czynności zleconych przez organy Zrzeszenia;
- 8) prowadzenie działalności gospodarczej i rolniczej w celu realizacji statutowych zadań koła.

Kompetencje nadzorcze Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, zostały określone w przepisach ustawy o lasach. Regionalna Dyrekcja, w myśl art. 32 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, stanowi jednostkę organizacyjną Lasów Państwowych, pomocniczą w stosunku do Dyrektora Generalnego. Pracami regionalnej dyrekcji kieruje dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, do którego zadań, zgodnie z art. 34 upł, należy, także inicjowanie, koordynacja oraz nadzór nad działalnością nadleśniczych i kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym (art. 34 ust. 2c ustawy o lasach). Działalność dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych jest z kolei nadzorowana przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, który, zgodnie z art. 33 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o lasach, inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz kierowników innych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych o zasięgu krajowym.

Z powyższego wynika, iż w obrębie RDLP, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych sprawują nadzór i koordynację m.in. nad funkcjonowaniem OHZ oraz obwodów łowieckich leśnych. Powyższe winno znajdować umocowanie w stosownych zapisach statutowych. Nadzór ten w szczególności powinien obejmować bieżącą analizę realizacji celów oraz sporządzanie rocznych ocen funkcjonowania, obejmujących m.in.: informacje ogólne, analizę ekonomiczną funkcjonowania OHZ, analizę realizacji rocznych planów łowieckich, informacje o realizacji celów ustawowych. Dyrektorzy RDLP oraz zarządcy OHZ są zobowiązani do tworzenia możliwości podnoszenia kwalifikacji pracowników prowadzących gospodarkę łowiecką w ośrodkach, m.in. poprzez organizowanie szkoleń, delegowanie na seminaria i konferencje o tematyce łowieckiej itp. Dyrektorzy RDLP mogą w drodze zarządzenia określić zasady prowadzenia gospodarki łowieckiej w OHZ, dotyczące m.in.: organizacji polowań (indywidualnych i zbiorowych), prowadzenia dokumentacji związanej z funkcjonowaniem OHZ, sposobu i zakresu świadczenia usług towarzyszących polowaniu, rozliczeń finansowych z osobami polującymi.

Generalne uprawnienia nadzorcze przysługują również Ministrowi Środowiska, który zgodnie z art. 4 ust. 4 oraz 5 ust. 1 ustawy o lasach, sprawuje nadzór nad Lasami Państwowymi.

Uprawnień kontrolnych można natomiast poszukiwać także w fakcie zastrzeżenia dla Ministra Środowiska prawa do wydawania decyzji o wyłączeniu danego obwodu łowieckiego z wydzierżawiania i przekazywania ich w zarząd, o którym art. 28 ust. 2 upł, z przeznaczeniem na OHZ. Skoro bowiem Minister Środowiska wydaje w tym zakresie decyzję administracyjną, posiada również prawo kontroli jej wykonania, chociażby w kontekście stwierdzenia przesłanek do wydania decyzji o jej wygaśnięciu (art. 162 kodeksu postępowania administracyjnego).

Funkcjonowanie straży łowieckiej

Zgodnie z art. 36 ust. 3 upł straż łowiecką stanowią:

- 1) Państwowa Straż Łowiecka;
- 2) strażnicy łowieccy powoływani lub zatrudniani przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich.

Państwowa Straż Łowiecka jako umundurowana, uzbrojona i wyposażona w terenowe, oznakowane środki transportu formacja podlega wojewodzie (art. 36. 1 upł), a koordynacją jej działań zajmuje się komendant wojewódzki Państwowej Straży Łowieckiej powoływany przez wojewodę.

Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich mają obowiązek zatrudnić lub powołać co najmniej jednego strażnika, którego zadaniem jest ochrona zwierzyny i prowadzenie gospodarki łowieckiej (art. 36 ust. 2 upł).

Zadania Państwowej Straży Łowieckiej określa art. 37 ust 1 upł stanowiący, iż jest to kontrola realizacji przepisów ustawy, w szczególności w zakresie:

- 1) ochrony zwierzyny;
- 2) zwalczania kłusownictwa i wszelkiego szkodnictwa łowieckiego;
- 3) zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie łowiectwa;
- 4) kontroli legalności skupu i obrotu zwierzyną;
- 5) kontroli przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu zwierzyną żywą oraz obrotu tuszami zwierzyny i ich częściami dotyczącej prowadzenia ewidencji skupu w każdym punkcie skupu.

Art. 38 upł określa wymagania jakie powinien spełniać strażnik Państwowej Straży Łowieckiej, art. 39 upł określa m.in. uprawnienia strażników.

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Finansów
7. Minister Środowiska
8. Minister Sprawiedliwości
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Prokurator Generalny
11. Rzecznik Praw Obywatelskich
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
16. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
17. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
18. Sejmowa Komisja Administracji i Cyfryzacji
19. Senacka Komisja Środowiska
20. Szef Kancelarii Prezydenta RP
21. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
22. Szef Kancelarii Sejmu
23. Szef Kancelarii Senatu
24. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
25. Zarząd Główny Polskiego Związku Łowieckiego
26. Wojewodowie (wszyscy)
27. Marszałkowie województw (wszyscy)