



LZG.410.008.2017
Nr ewid. 183/2018/P/18/110/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**PRZECIWDZIAŁANIE
ROZPRZESTRZENIANIU ORAZ ZWALCZANIE SKUTKÓW
ZACHOROWAŃ DROBIU NA GRYPĘ PTAKÓW**

DELEGATURA W ZIELONEJ GÓRZE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu oraz zwalczanie skutków zachorowań drobiu na grypę ptaków

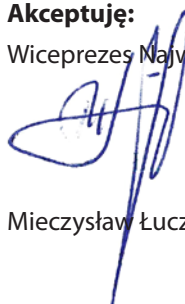
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze



Włodzimierz Stobrawa

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 28. III. 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Finansowanie usuwania skutków epizootii grypy ptaków oraz poprawność wydatkowania środków publicznych na ten cel	15
5.2. Kontrole hodowców drobiu oraz realizacja innych obowiązków przez powiatowych lekarzy weterynarii.....	20
5.3. Szacowanie wysokości odszkodowań dla hodowców drobiu.....	26
5.4. Realizacja obowiązków przez wojewódzkich lekarzy weterynarii, w związku z epizootią grypy ptaków.....	30
5.5. Przydatność planów gotowości zwalczania grypy ptaków.....	32
5.6. Wyznaczanie obszarów zapowietrzonych i zagrożonych oraz realizacja innych obowiązków przez wojewodów.....	33
5.7. Współpraca w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu oraz zwalczania skutków grypy ptaków.....	36
6. ZAŁĄCZNIKI	38
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	38
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	41
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	46
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli.....	48
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	49

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.);
ustawa IW	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1557);
uozz	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967);
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.);
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.);
ustawa ZK	ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1401, ze zm.);
ustawa o wojewodzie	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.);
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.);
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.);
rozporządzenie MRiRW z 25.11.2005 r.	rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 listopada 2005 r. w sprawie zakresu, sposobu i terminów przekazywania informacji o występowaniu chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania i rejestracji oraz o wynikach monitorowania chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych, a także związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe (Dz. U. Nr 242, poz. 2045);
rozporządzenie MRiRW z 18.12.2007 r.	rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków (Dz. U. Nr 239, poz. 1752);
rozporządzenie MRiRW z 16.01.2008 r.	rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji związanej ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. Nr 17, poz. 107 – uchylone z dniem 3.08.2017 r.);
rozporządzenie MRiRW z 21.11.2008 r.	rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 listopada 2008 r. w sprawie wykazu chorób zakaźnych zwierząt, dla których sporządza się plany gotowości ich zwalczania (Dz. U. z 2015 r. poz. 440);
rozporządzenie MRiRW z 30.07.2009 r.	rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 lipca 2009 r. w sprawie rzeczoznawców wyznaczonych przez powiatowego lekarza weterynarii do przeprowadzenia szacowania (Dz. U. Nr 142, poz. 1161);
rozporządzenie MRiRW z 20.12.2016 r.	rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie zarządzenia środków związanych z wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków (Dz. U. poz. 2091 – uchylone z dniem 6.04.2017 r.);
rozporządzenie MRiRW z 4.04.2017 r.	rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie zarządzenia środków związanych z wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków (Dz. U. poz. 722);

rozporządzenie MRiRW z 4.07.2017 r.	rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji związanej ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. poz. 1388);
grypa ptaków (HPAI)	ostra choroba zakaźna występująca powszechnie u ptaków, wywołana przez typ A wirusa grypy, który należy do rodziny Orthomyxoviridae, rodzaju Influenza-virus A;
Drób	kury, kaczki, gęsi, indyki, przepiórki, perlice, strusie oraz inne bezgrzebieniowce, gołębie, bażanty i kuropatwy, utrzymywane w celach rozplodowych, produkcji mięsa lub jaj spożywczych lub odtworzenia zasobów ptactwa łownego;
Bezgrzebieniowce (Ratitae)	ptaki niezdolne do lotu, niemające na mostku grzebienia, który jest miejscem przyczepu mięśni poruszającymi skrzydłami;
stado	zwierzę albo zwierzęta tego samego gatunku przebywające na terenie tego samego gospodarstwa i mające ten sam status epizootyczny, przy czym w przypadku drobiu są to zwierzęta przebywające w tym samym pomieszczeniu lub ogrodzonym miejscu;
gospodarstwo	obiekty budowlane, przestrzenie wolne lub inne miejsca, gdzie przebywają zwierzęta gospodarskie;
ognisko choroby	gospodarstwo lub inne miejsce, w którym przebywają zwierzęta, gdzie urzędowy lekarz weterynarii stwierdził jeden lub więcej przypadków choroby zakaźnej zwierząt;
epizootia	występowanie zachorowań na jedną z chorób zakaźnych wśród zwierząt domowych lub dzikich na danym terenie; analogiczne zjawisko w zbiorowiskach ludzkich nazywamy epidemią;
perlustracja	regularne kontrolowanie stanu zdrowia zwierząt gatunków podatnych na chorobę zakaźną oraz kontrola przestrzegania nałożonych ograniczeń w odniesieniu do obiektów, przemieszczania się zwierząt, ludzi i środków transportu w celu ustalenia obecności lub nieobecności choroby oraz zablokowania rozprzestrzeniania się choroby poza teren aktualnego występowania;
UW	urząd wojewódzki;
GLW	Główny Lekarz Weterynarii;
WLW	wojewódzki lekarz weterynarii (kierownik WIW);
PLW	powiatowy lekarz weterynarii (kierownik PIW);
GIW	Główny Inspektorat Weterynarii;
WIW	wojewódzki inspektorat weterynarii;
PIW	powiatowy inspektorat weterynarii;
MRiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i skutecznie przeciwdziałano zachorowaniom drobiu na grypę ptaków?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy wojewoda prawidłowo i skutecznie podejmował działania w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu zachorowań drobiu na grypę ptaków i jej zwalczania?
2. Czy podjęte przez organy Inspekcji Weterynaryjnej przedsięwzięcia w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu zachorowań drobiu na grypę ptaków były prawidłowe i skuteczne?
3. Czy skutecznie współpracowano w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu oraz zwalczania skutków zachorowań drobiu na grypę ptaków, a także czy prawidłowo nadzorowano wykonanie nakazów wojewodów?

Jednostki kontrolowane

Urzędy wojewódzkie i wojewódzkie inspektoraty weterynarii w woj. dolnośląskim, lubuskim, małopolskim, podkarpackim oraz wielkopolskim, a także wybrane powiatowe inspektoraty weterynarii działające na terenie ww. województw.

Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) oraz okres wcześniejszy w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

Grypa ptaków (Highly pathogenic avian influenza – HPAI) jest niezwykle zakaźną i zaraźliwą chorobą wirusową drobiu, która może powodować śmiertelność sięgającą nawet 100% zainfekowanych osobników. Chorobę wywołują niektóre szczepy podtypów H5 i H7 wirusa grypy typu A. Zachorowania drobiu odnotowane w Polsce w latach 2016–2017 wywołane były wirusem podtypu H5N8.

Okres wylęgania choroby waha się od kilku godzin do 2–3 dni. Dla celów urzędowego zwalczania maksymalny okres inkubacji HPAI wynosi 21 dni. Objawy kliniczne są mało charakterystyczne i zróżnicowane w zależności od zjadliwości wirusa, gatunku i wieku ptaków, zakażeń towarzyszących, warunków środowiskowych. Głównymi objawami HPAI u drobiu są depresja, gwałtowny spadek produkcji jaj, miękkie skorupy jaj, objawy nerwowe, obrzęk i zasinienie grzebienia, silne łzawienie, obrzęk zatok podoczodołowych, duszność i biegunka. Padnięcia mogą być nagłe, również bez widocznych objawów. Zakażone ptaki wydają duże ilości wirusa z kałem, w wydzielinie z oczu i dróg oddechowych. Najbardziej prawdopodobnym źródłem zakażenia drobiu domowego jest bezpośredni lub pośredni kontakt (woda do picia) z migrującymi ptakami dzikimi. Rozprzestrzenienie może następować również poprzez zanieczyszczoną paszę, sprzęt, środki transportu. Bardzo ważną w rozprzestrzenianiu wirusa grypy ptaków rolę odgrywa również człowiek.

Na zakażenie wirusami grypy ptaków podatne są prawie wszystkie gatunki ptaków, zarówno domowych (drób), jak i dzikich wolno żyjących, jednak stopień wrażliwości poszczególnych gatunków jest zróżnicowany. Grypa ptaków najczęściej występuje i powoduje największe straty u kur i indyków. Często stwierdzane u ptaków wolno żyjących zakażenia wirusami grypy ptaków zasadniczo przebiegają bezobjawowo. Jednak ptaki te, zwłaszcza migrujące ptaki wodne, są długotrwałymi nosicielami wirusa i stanowią potencjalne źródło zakażenia dla drobiu. Zakażenia wirusem grypy ptaków opisano również m.in. u małąp, świń, koni i bydła. Wirus wysoce zjadliwej grypy ptaków podtypu H5N8 nie jest groźny dla ludzi.

W Polsce pierwsze ogniska wysoce zjadliwej grypy ptaków stwierdzono u ptaków dzikich w 2006 r.; w 2007 r. dotknęła ona duże fermy drobiu. W ramach kolejnej fali epizootii, w okresie IV kwartału 2016 r. oraz I półroczu 2017 r., Polska była piątym, spośród krajów europejskich, pod względem liczby wystąpień grypy ptaków o wysokiej zjadliwości podtypu H5. Największą liczbę ognisk H5N8 wśród drobiu odnotowano w województwach: lubuskim, wielkopolskim, dolnośląskim i małopolskim.

W celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt, w szczególności zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, realizują organy Inspekcji Weterynaryjnej. Z kolei administracja rządowa w województwie, współdziałając z j.s.t., monitoruje, analizuje i prognozuje rozwój zagrożeń, w tym związanych ze wszelkimi epizootiami. W załączniku nr 6.2 wskazano regulacje prawne określające zadania, organizację, tryb działania oraz zasady finansowania Inspekcji Weterynaryjnej, zasady zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, w tym w przypadku podejrzenia wystąpienia choroby zakaźnej, jak i w sytuacji stwierdzenia takiej choroby, a także warunki i zasady związane z wypłatą odszkodowań przysługujących hodowcom za poddany ubojowi drób, produkty pochodzenia zwierzęcego oraz sprzęt, będący na wyposażeniu ich gospodarstw.

Strategia kontrolowania i ograniczenia zasięgu epizootii grypy ptaków polega na szybkim likwidowaniu postaci HPAI u drobiu w możliwie najkrótszym okresie poprzez ścisłą kwarantannę, szybkie wybicie całego pogłowia drobiu w ognisku choroby (niekiedy również w strefie okalającej ognisko), jego zniszczenie wraz z zakażonymi produktami, materiałami i sprzętem, celem usunięcia źródła infekcji, następnie skuteczne odkażanie (by usunąć lub chociaż ograniczyć obecność wirusa) i kontrolę przemieszczenia drobiu (zapobieżenie rozprzestrzeniania wirusa), prowadzenie dochodzenia epizootycznego i przeglądów perlustracyjnych (zlokalizowanie źródła choroby i ograniczenie zasięgu infekcji), tworzenie stref zapowietrzonych i zagrożonych (oddzielenie obszarów zakażonych od wolnych od choroby).

Kraj, w którym choroba wystąpi narażony jest na bardzo duże straty ekonomiczne w przemyśle drobiarskim, spowodowane padnięciami drobiu, kosztami jego likwidacji i odszkodowań, a także wstrzymaniem obrotu i eksportu drobiu, jaj, mięsa drobiowego i przetworów z mięsa drobiowego. Ograniczenie strat bezpośrednich i pośrednich uzależnione jest od wprowadzenia szybkich i skutecznych metod kontroli i zwalczania choroby. Wystąpienie tej choroby na dużą skalę potencjalnie może zagrozić dominującej pozycji naszego kraju jako czołowego producenta drobiu w Europie. Polscy producenci w ciągu ostatnich 10 lat zwiększyli produkcję drobiu dwukrotnie, natomiast eksport – pięciokrotnie; 16% całego unijnego drobiu pochodzi z Polski¹. Jeszcze w 2004 r., kiedy Polska wstępowała do Unii Europejskiej, produkowano w naszym kraju 0,8 mln ton mięsa drobiowego, by w 2017 r. produkcja osiągnęła wartość 3,3 mln ton². W 2004 r. Polska eksportowała jedynie 16% swojej produkcji, natomiast w 2017 r. eksportujemy 45% całej produkcji drobiu, z czego ok. 80% trafia na najbardziej wymagający rynek unijny. W 2017 r. pogłowie drobiu w Polsce wyniosło 192 mln sztuk i w stosunku do 2016 r. wzrosło aż o 29%. Odmienne tendencje wystąpiły w liczbie gospodarstw hodujących drób. W 1996 r. drób utrzymywało prawie 2 mln gospodarstw, w pierwszej dekadzie XXI w. już tylko nieco ponad milion, zaś obecnie liczba ta uległa dalszemu zmniejszeniu, do ok. 0,5 mln gospodarstw. Perspektywy rozwoju rynku mięsa drobiowego są bardzo dobre. Po raz pierwszy w historii, w 2017 r., mięso drobiowe stało się najbardziej popularnym mięsem na świecie, wyprzedzając dotychczasowego lidera, którym była wieprzowina. Ta tendencja uwidoczniła się również w Polsce – w 2017 r. w ogólnej produkcji żywności rzeźnego największy był udział żywca drobiowego (48%); dopiero w dalszej kolejności uplasowała się wieprzowina (35%) oraz wołowina (16%)³.

¹ Kolejne kraje: Wielka Brytania – 13%, Hiszpania i Francja – po 11%, Niemcy – 10%.

² Największym producentem mięsa drobiowego na świecie są Stany Zjednoczone – 18 mln ton w 2017 r.

³ Dana na podstawie: *Zwierzęta gospodarskie w 2017 r.* (Warszawa 2018) oraz *Charakterystyka Gospodarstw Rolnych w 2016 r.* (Warszawa 2017) Głównego Urzędu Statystycznego, Departamentu Rolnictwa; *Polskie gospodarstwa trzodowe i drobiarskie na tle gospodarstw wybranych krajów Unii Europejskiej* (Warszawa 2014) Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego, a także doniesienia prasowe: <https://agronews.com.pl/artukul/polska-drobiem-stoi-w-ciagu-trzech-lat-poglowie-wzroslo-o-1-3/> oraz <http://wyborcza.pl/7,155287,23535426,drob-przegenil-wieprzowine-a-to-co-sie-stalo-z-produkcja-w.html>

Najwyższa Izba Kontroli w przeszłości prowadziła kontrole, które częściowo odnosiły się do zagadnień związanych z problematyką zwalczania epizootii oraz realizacją zadań nadzorczych nad fermami zwierząt.

W 2010 r. NIK przeprowadziła kontrolę zapewnienia bezpieczeństwa epizootycznego kraju po przystąpieniu do strefy Schengen⁴. Wśród głównych zagadnień objętych kontrolą było m.in. przygotowanie organizacyjne i prawne jednostek Inspekcji Weterynaryjnej do realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa epizootycznego oraz przygotowanie administracji rządowej do potencjalnych lub realnych zagrożeń epizootycznych na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej, a także funkcjonowanie systemu zbierania i przekazywania informacji o występowaniu chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania i obowiązkowi rejestracji. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na niewykonaniu przez niektórych PLW wszystkich działań przewidzianych w procedurach (w trakcie zwalczania ognisk chorób zakaźnych zwierząt) i przypadkach nierzetelnego sporządzania przez PLW rocznych i miesięcznych sprawozdań o wynikach monitorowania chorób zakaźnych zwierząt oraz o aktualnej sytuacji epizootycznej.

W 2012 r. NIK przeprowadziła kontrolę realizacji programów zwalczania salmonelli w stadach kur⁵, której celem była m.in. ocena efektów zwalczania niektórych serotypów salmonelli w hodowlanych stadach kur i w stadach towarowych kur niosek. W wyniku kontroli stwierdzono m.in. liczne przypadki istotnych rozbieżności przy szacowaniu wartości rynkowej kur przez rzeczoznawców i PLW. W ocenie NIK określony w uozz system szacowania wartości kur mógł sprzyjać zjawiskom korupcyjnym. Dodatkowo stwierdzono przypadki niezgłaszania przez podmioty utrzymujące stada kur faktu prowadzenia działalności nadzorowanej, tym samym nie ujmowano ich w stosownych rejestrach.

Z kolei w 2014 r. NIK skontrolowała nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt⁶, w wyniku czego stwierdzono, że współpraca pomiędzy Inspekcją Weterynaryjną i Inspekcją Ochrony Środowiska polegająca na wymianie informacji o podmiotach prowadzących fermy zwierząt nie przyniosła pożądaných rezultatów, gdyż wystąpiły istotne rozbieżności w liczbie wielkoprzemysłowych ferm zwierząt będących w ewidencji wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, a wykazanych przez Inspekcję Weterynaryjną. Zdaniem NIK, nieposiadanie rzeczywistych danych w tym zakresie przez właściwe służby mogło skutkować brakiem nadzoru nad fermami zwierząt i stwarzać zagrożenie dla środowiska.

⁴ P/10/147, Nr ewid. 173/2010/P/10/147/LLU.

⁵ P/12/113, Nr ewid. 181/2012/P/12/113/KRR.

⁶ P/14/050, Nr ewid. 181/2014/P/14/050/KRR.

2. OCENA OGÓLNA

Wojewodowie oraz Inspekcja Weterynaryjna podejmowali właściwe działania ograniczające rozprzestrzenianie się zachorowań drobiu na grypę ptaków. W podejmowanych działaniach stwierdzono co prawda nieprawidłowości, nie miały one jednak negatywnego wpływu na ich skuteczność i częstokroć były usprawiedliwione skalą epizootii na niektórych obszarach oraz koniecznością szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Wojewodowie we właściwy sposób realizowali obowiązki polegające na prognozowaniu, analizowaniu oraz monitorowaniu zagrożeń związanych z grypą ptaków, a następnie należycie reagowali i aktywnie uczestniczyli w usuwaniu skutków HPAI. Ponadto, zapewnili odpowiednie finansowanie zadań związanych z likwidacją skutków grypy ptaków, a swoimi działaniami przyczynili się do usprawnienia współpracy podmiotów, instytucji i służb zaangażowanych w zwalczanie skutków zachorowań drobiu na grypę ptaków oraz ograniczenie zasięgu tej choroby.

Wojewodowie niekiedy popełniali błędy w prawidłowym wyznaczaniu granic obszarów zapowietrzonych czy zagrożonych, co jednak – zdaniem NIK – nie miało wpływu na skuteczność podejmowanych działań.

Wojewodowie nie kontrolowali organów Inspekcji Weterynaryjnej z punktu widzenia prawidłowości wydatkowania środków poniesionych na zwalczanie skutków epizootii grypy ptaków w 2016 r. i 2017 r., ani nie zaplanowali przeprowadzenia takich kontroli w 2018 r., pomimo że przysługiwało im takie uprawnienie. NIK dostrzega potrzebę przeprowadzania przez wojewodów takich kontroli, w szczególności w sytuacjach kiedy wartość wydatków przekazywanych na ten cel jest znacząca.

Powiatowi lekarze weterynarii (oraz kierowane przez nich powiatowe inspektoraty weterynarii) skutecznie przeciwdziałali zagrożeniu rozprzestrzenienia się grypy ptaków, podejmując działania bezzwłocznie i z dużym zaangażowaniem.

Powiatowi lekarze weterynarii, kierując się koniecznością realizacji nadrzędnego celu w postaci szybkiego zlikwidowania epizootii i jej skutków, często wydatkowali środki publiczne z naruszeniem obowiązującego prawa. Ujawnione nieprawidłowości polegały przede wszystkim na zaciąganiu zobowiązań na sfinansowanie m.in. kosztów uboju, utylizacji, dezynfekcji oraz wypłaty odszkodowań, pomimo braku zabezpieczenia odpowiednich środków w planach finansowych powiatowych inspektoratów weterynarii, a także zlecaniu przez powiatowych lekarzy weterynarii realizacji czynności takich jak ubój, utylizacja i dezynfekcja, pomimo braku uprawnienia do zawierania umów w tym zakresie; występowały również uchybienia w należyтым dokumentowaniu zobowiązań umownych i rozliczeń.

Ponadto, odnotowano przypadki przyjmowania niewłaściwych założeń podczas szacowania odszkodowań, nieskontrolowania wszystkich gospodarstw komercyjnych położonych w obszarze zapowietrzonym, niedochodzenia należności z tytułu kar administracyjnych nałożonych na hodowców drobiu nieprzestrzegających zasad bioasekuracji, niewydawania decyzji o objęciu gospodarstw nadzorem urzędowym po otrzymaniu zawiadomienia o podejrzeniu wystąpienia grypy ptaków, a także niewystosowywania pisemnych powiadomień o powzięciu podejrzenia, stwierdzeniu choroby, bądź o wygaśnięciu jej ogniska.

Wojewodowie należycie monitorowali zagrożenie grypą ptaków oraz aktywnie koordynowali działania inspekcji i służb zaangażowanych w usuwanie skutków tej epizootii

Wojewodowie nie kontrolowali sposobu wydatkowania przez organy IW środków publicznych na zwalczanie epizootii oraz niekiedy błędnie wyznaczali obszary zapowietrzzone i zagrożone chorobą

PLW skutecznie zwalczali grypę ptaków, jednak podejmowane przez nich działania często łamały obowiązujące prawo, w szczególności dopuszczano się licznych naruszeń zasad prawidłowego wydatkowania środków publicznych

OCENA OGÓLNA

WLW analizowali zagrożenia grypą ptaków oraz aktywnie wspierali działania podmiotów zaangażowanych w likwidację skutków tej epizootii

Wojewódzcy lekarze weterynarii (oraz kierowane przez nich wojewódzkie inspektoraty weterynarii) prawidłowo i skutecznie realizowali obowiązki polegające na analizowaniu i monitorowaniu zagrożeń związanych z grypą ptaków oraz przeciwdziałaniu rozprzestrzenianiu zachorowań drobiu na tę chorobę, a następnie aktywnie współdziałali, wspierali i odpowiednio reagowali przy usuwaniu skutków epizootii grypy ptaków. Wojewódzcy lekarze weterynarii prawidłowo zdefiniowali problemy występujące w toku usuwania następstw zachorowań na grypę ptaków, a poprzez podejmowane działania przyczynili się do usprawnienia współpracy podmiotów, instytucji i służb zaangażowanych w zwalczanie skutków zachorowań drobiu na wysoce zjadliwą grypę ptaków oraz do ograniczenia zasięgu skutków tej choroby.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. Wojewodowie zapewnili odpowiednie finansowanie zadań związanych z usuwaniem skutków grypy ptaków na terenie administrowanych województw.

Pomimo tego, że wojewodowie przekazywali organom Inspekcji Weterynaryjnej środki na zwalczanie epizootii bezzwłocznie, jak tylko znalazły się w ich dyspozycji, długotrwałość procesu ich pozyskiwania przez powiatowe inspektoraty weterynarii pozostawała w kontraście z koniecznością podejmowania natychmiastowych działań w obszarach zapowietrzonych i zagrożonych, co w efekcie skutkowało nieprawidłowościami polegającymi na naruszaniu zasad regulujących należyte dysponowanie środkami publicznymi, a także negatywnie rzutowało na sytuację hodowców, którzy zazwyczaj kilka miesięcy od chwili utraty swoich stad drobiu musieli oczekiwać na wypłatę odszkodowań. [str. 15–16]

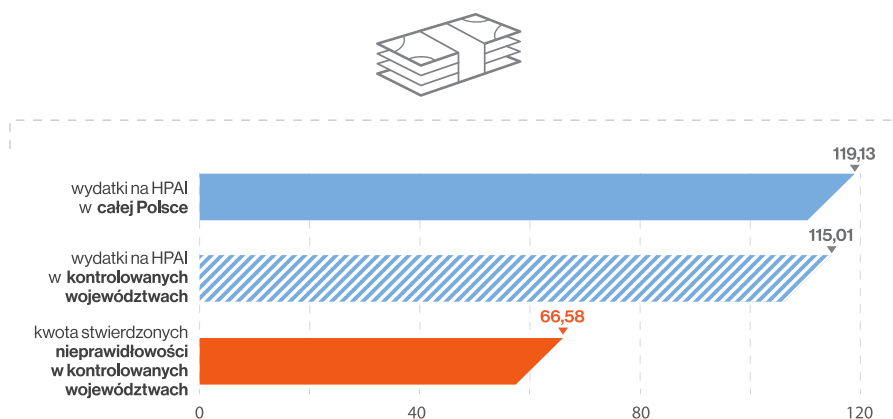
Powolny proces uzyskiwania przez IW dostępu do środków finansowych przeznaczonych na zwalczanie epizootii

Wyżej wymienione nieprawidłowości wystąpiły w siedmiu PIW (78% kontrolowanych), w których PLW zaciągali zobowiązania, pomimo braku zabezpieczenia odpowiednich środków w planie finansowym, a także zlecali realizację czynności takich jak ubój, utylizacja i dezynfekcja, pomimo braku uprawnienia do zawierania umów w tym zakresie. Zlecając wykonanie ww. usług na ogół nie stosowano procedur przewidzianych w Pzp. Z naruszeniem prawa wydatkowano kwotę 66.580,1 tys. zł, co stanowiło 58% wydatków na HPAI w kontrolowanych województwach. Przyczyną zawierania przedmiotowych umów oraz zaciągania zobowiązań bez zabezpieczenia odpowiednich środków była konieczność bezzwłocznego podjęcia działań, mających na celu zapobieżenie rozprzestrzenienia się wirusa grypy ptaków. [str. 18–20]

Duży wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości

Infografika nr 1

Wydatki na HPAI w 2017 r. (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wojewodowie, pomimo że przepisy prawa zapewniały im takie uprawnienia, nie kontrolowali organów Inspekcji Weterynaryjnej z punktu widzenia prawidłowości wydatkowania środków poniesionych na zwalczanie skutków epizootii grypy ptaków w 2016 r. i 2017 r., ani nie zaplanowali przeprowadzenia takich kontroli w 2018 r. [str. 18]

Nieprzeprowadzenie przez wojewodów kontroli prawidłowości wydatkowania środków na zwalczanie HPAI

Trudności towarzyszące
szacowaniu
odszkodowań dla
hodowców drobiu

2. Szacowanie wartości drobiu poddanego ubojowi z nakazu IW, mimo obiektywnych trudności, odbywało się co do zasady zgodnie z postanowieniami art. 49 uozz oraz rozporządzenia MRiRW z 30.07.2009 r. Wśród obiektywnych trudności należy wymienić sytuacje, kiedy średnia cena rynkowa na danym terenie znacząco odbiegała od cen wynegocjowanych przez konkretnego hodowcę ze swoimi kontrahentami.

Niedoskonały
system szacowania
odszkodowań

Istotny problem to także krótki czas przeznaczony na dokonanie szacowania. Uwagę zwraca również niewielkie w stosunku do wysokości odszkodowań wynagrodzenie dla rzeczoznawców. Częstokroć dochodziło do sytuacji, w których szacowań dokonywali rzeczoznawcy niezaznajomieni z branżą drobiarską, nieposiadający odpowiedniej wiedzy i doświadczenia w tym zakresie, którzy swoje czynności realizowali – z uwagi na obiektywne uwarunkowania – w bardzo krótkim czasie (do kilku godzin), pobierając z tego tytułu wynagrodzenia (kilkaset zł), pozostające w wyraźnym kontraście ze skutkami finansowymi swoich rozstrzygnięć (kilkumilionowe odszkodowanie dla hodowcy). Biorąc powyższe pod uwagę, istnieje wysokie ryzyko, że przyjęty system szacowania odszkodowań może dawać błędne rezultaty, ze szkodą dla Skarbu Państwa albo hodowców. [str. 26–30]

Niska wiedza IW
o ilości gospodarstw
przyzagrodowych

3. Wykazano, że organy Inspekcji Weterynaryjnej przed rozpoczęciem perlustracji na obszarach zapowietrzonych i zagrożonych mają szczątkową wiedzę o ilości gospodarstw przyzagrodowych, w których hodowany jest drób, pomimo że ich właściciele mają prawny obowiązek informowania PLW o prowadzonej działalności hodowlanej. [str. 22–23]

Pracochłonna
procedura nakładania
kar administracyjnych
skutkująca faktyczną
bezkarność hodowców
nieprzestrzegających
zasad bioasekuracji

4. W sytuacji gdy właściciele gospodarstw nie stosowali się do obowiązujących nakazów i zakazów, w tym zasad bioasekuracji, powiatowi lekarze weterynarii (poza jednym PIW) nie nakładali na hodowców drobiu kar administracyjnych, choć na mocy obowiązujących przepisów przysługiwało im takie uprawnienie. Przyczyną takiego stanu rzeczy była pracochłonna, przewlekła i skomplikowana procedura, którą PLW musieliby stosować. PLW, ujawniając naruszanie przez właścicieli drobiu obowiązujących nakazów czy zakazów, zazwyczaj poprzestawali na pouczeniach. [str. 23–25]

5. W dwóch PIW, spośród 13 objętych kontrolą, w części spraw nie powiadamiano pisemnie WLW i sąsiednich PLW o powzięciu podejrzenia, stwierdzeniu choroby, bądź o wygaszeniu jej ogniska, albo nie dokumentowano niezwłocznego przekazania takich informacji innym PLW. Ponadto, w jednym PIW nie w każdym przypadku otrzymania zawiadomienia o podejrzeniu wystąpienia grypy ptaków PLW wydał decyzję o objęciu gospodarstwa nadzorem urzędowym. [str. 25–26]

Niska przydatność
planów gotowości
zwalczania grypy ptaków

6. Wszystkie kontrolowane organy Inspekcji Weterynaryjnej posiadały plany gotowości zwalczania grypy ptaków, które podlegały okresowej aktualizacji. Plany te w swej zasadniczej części były sformułowane w GIW, a ich użytkownicy w WIW i PIW byli autorami jedynie ich drobnych fragmentów. Kontrolowani WLW i PLW krytycznie ocenili przydatność i formę tego dokumentu, częstokroć wskazując na jego obszerność, zawiłą treść, niedostosowanie do możliwości technicznych, kadrowych i organizacyj-

nych, a niekiedy wskazywali na niezgodność ich treści z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Kontrola NIK potwierdziła formułowane przez PLW i WLW zarzuty pod adresem planów gotowości. [str. 32–33]

7. Wojewodowie w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania na terenie przekraczającym obszar jednego powiatu, w drodze rozporządzenia, powinni określić obszar, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt lub zagrożenie wystąpienia tej choroby, w szczególności jako obszar zapowietrzony lub zagrożony.

Błędy w wyznaczaniu obszarów zapowietrzonych i zagrożonych

Wszyscy wojewodowie wypełnili powyższy obowiązek, przy czym granice obszarów zapowietrzonych i zagrożonych nie zawsze zostały wyznaczone prawidłowo, w szczególności z uwzględnieniem minimalnego promienia dla tych obszarów. W tym zakresie błędy zostały popełnione w dwóch województwach. Nieprawidłowości te – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – nie miały jednak wpływu na skuteczność zwalczania epizootii grypy ptaków. Ponadto, rozporządzenia wydane przez wszystkich wojewodów zawierały wymagane prawem nakazy i zakazy⁷. [str. 33–35]

8. W wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego przewidziano zagrożenia związane z epizootiami, a w strukturze urzędów wojewódzkich wyodrębniono wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, których zadaniem była eliminacja skutków takich zagrożeń. Przy wszystkich kontrolowanych wojewodach funkcjonowały wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego, będące organami pomocniczymi w zapewnieniu wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. [str. 35–36]

⁷ Kontrolowani PLW nie wydawali przedmiotowych rozporządzeń, gdyż nie było takiej potrzeby (w każdym przypadku granice obszarów zagrożonych wykraczały poza teren powiatu, na którym było zlokalizowane ognisko HPAI).

4. WNIOSKI

Nieodzownym warunkiem skutecznej walki z epizootią grypy ptaków jest podejmowanie bezzwłocznych, skoordynowanych działań przez wiele podmiotów, w tym inspekcji i służb, z uwzględnieniem szczególnej roli organów Inspekcji Weterynaryjnej, zwłaszcza stopnia powiatowego, której w przepisach prawa przypisano najwięcej zadań w tym zakresie.

Na skuteczność tych działań bezpośredni wpływ ma odpowiednie finansowanie, stopień przygotowania merytorycznego i liczebność kadr, a także należycie skonstruowane procedury wewnętrzne funkcjonujące w Inspekcji Weterynaryjnej. O ile wysokość środków przeznaczonych na zwalczanie epizootii była adekwatna do zgłoszonych potrzeb, o tyle czas jaki upłynął do ich pozyskania przez powiatowe inspektoraty weterynarii był – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – stanowczo za długi, szczególnie jeśli się weźmie pod uwagę konieczność natychmiastowego wdrożenia środków służących powstrzymaniu postępów choroby.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę – niezależnie od realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych pod adresem kierowników kontrolowanych jednostek – podjęcia działań przez Głównego Lekarza Weterynarii.

W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Głównego Lekarza Weterynarii o:

Wnioski
do Głównego Lekarza
Weterynarii

⇒ modyfikację wzorów planów gotowości zwalczania grypy ptaków przygotowywanych przez GIW dla PLW oraz WLW, tak by w większym stopniu spełniały uzasadnione oczekiwania i potrzeby tych organów. Nieodzownym jest również usunięcie z treści wzorów tych planów postanowień lub rozwiązań, które nie odpowiadają rozwiązaniom przyjętym w powszechnie obowiązujących regulacjach prawnych (dotyczy to zasad finansowania działań podejmowanych przez IW w ogniskach choroby);

⇒ uregulowanie w ramach Inspekcji Weterynaryjnej form i sposobów przekazywania informacji o występowaniu HPAI, postępach tej choroby i działaniach podejmowanych w celu jej zwalczania, by realizacja tego obowiązku była jak najmniej pracochłonna, tj. ograniczała się do przekazywania tylko niezbędnych danych, w oparciu o ujednolicony dokument czy plik, bez konieczności wytwarzania dodatkowych raportów wynikających z planów gotowości.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

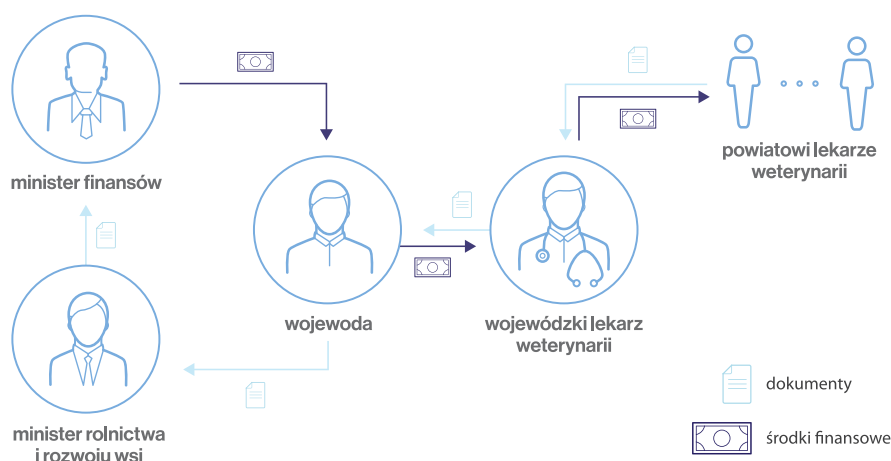
5.1. Finansowanie usuwania skutków epizootii grypy ptaków oraz poprawność wydatkowania środków publicznych na ten cel

Wojewodowie zapewnili odpowiednie finansowanie zadań związanych z usuwaniem skutków grypy ptaków na terenie administrowanych województw.

Wraz z rozwojem epizootii poszczególni wojewódzcy lekarze weterynarii zwracali się do wojewodów o środki na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt. Następnie, wojewodowie niezwłocznie występowali o przekazanie środków do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ten z kolei wnioskował do Ministra Finansów o wydanie decyzji uruchamiających środki z rezerw celowych. Uzyskane środki były następnie przez wojewodów bezzwłocznie przekazywane do wojewódzkich inspekcji weterynaryjnych, które dokonywały ich podziału pomiędzy powiatowe inspektoraty weterynarii, stosownie do zgłaszanych potrzeb.

Infografika nr 2

Schemat blokowy wnioskowania o środki finansowe na zwalczanie HPAI oraz ich przekazywania do PLW



Źródło: Opracowanie własne NIK.

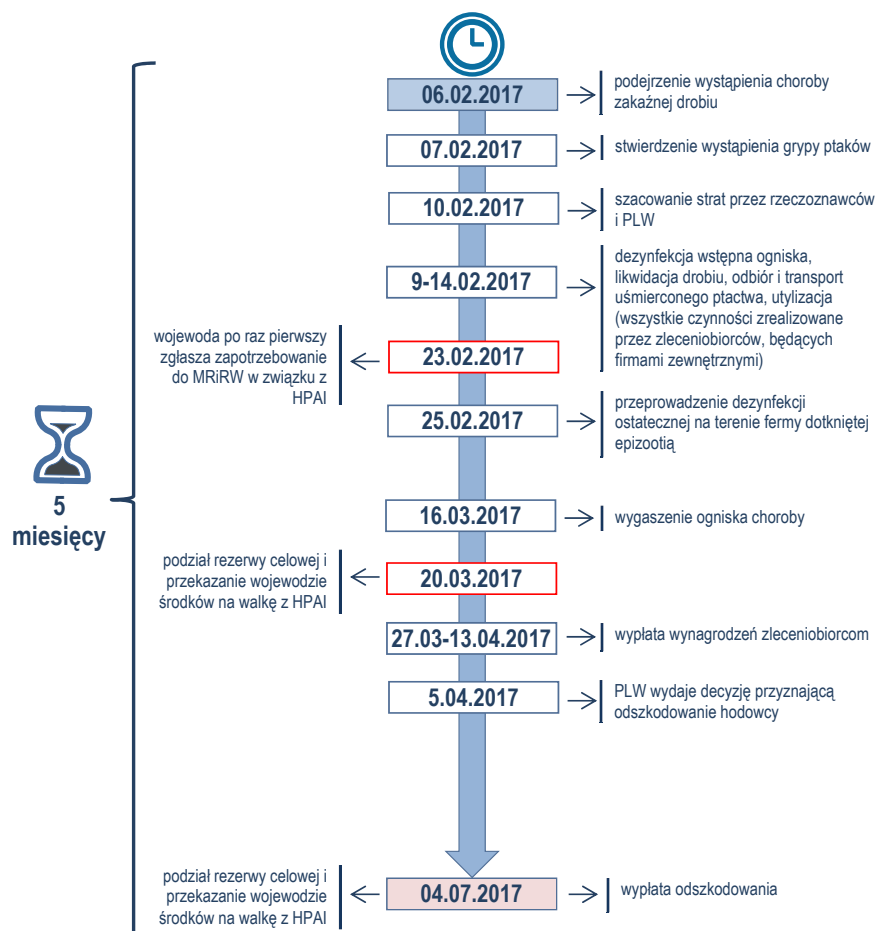
Pomimo nieujawnienia w toku kontroli zwłoki w przekazywaniu środków na usuwanie skutków grypy ptaków, długotrwałość procesu ich pozyskiwania przez powiatowe inspektoraty weterynarii pozostawała w kontraście z koniecznością podejmowania natychmiastowych działań w obszarach zapowietrzonych i zagrożonych epizootią, co w efekcie skutkowało naruszaniem zasad regulujących należyte dysponowanie środkami publicznymi, np. PLW zaciągali zobowiązania, w sytuacji braku zabezpieczenia środków w planach finansowych poszczególnych PIW.

Długotrwałe uzyskiwanie środków na zwalczanie HPAI implikowało nieprawidłowości o charakterze finansowym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Przykład usuwania skutków HPAI na terenie powiatu trzebnickiego (charakterystyczny dla wszystkich obszarów, w których epizootia wystąpiła na dużą skalę)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Tylko w niewielkim stopniu źródłem finansowania wydatków przeznaczonych na zwalczanie grypy ptaków były środki pierwotnie przewidziane w planach finansowych poszczególnych PIW. Zdecydowana większość wydatków na ten cel została sfinansowana ze środków pochodzących z rezerw celowych (poz. 12 oraz poz. 35).

Przykład

Na przykład w województwie lubuskim na ten cel pierwotnie przewidziano kwotę 192,0 tys. zł, by wraz z rozwojem epizootii przekazać w kilku transzach kolejne 64 468,2 tys. zł środków z rezerw celowych.

Duże zróżnicowanie w intensywności i skali HPAI na terenie kraju

W całym 2017 r., kiedy zasięg i rozmiary HPAI na terenie Polski były największe, na walkę z epizootią wydatkowano łącznie 119 127,3 tys. zł, przy czym odszkodowania dla hodowców wyniosły 79 625,2 tys. zł. W skontrolowanych województwach wydatki te odpowiednio wyniosły: 115 014,7 tys. zł oraz 77 505,0 tys. zł. Wysokość środków przeznaczonych w poszczególnych województwach na zwalczanie skutków grypy ptaków była – z uwagi na odmienną intensywność i skalę epizootii – bardzo zróżnicowana:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

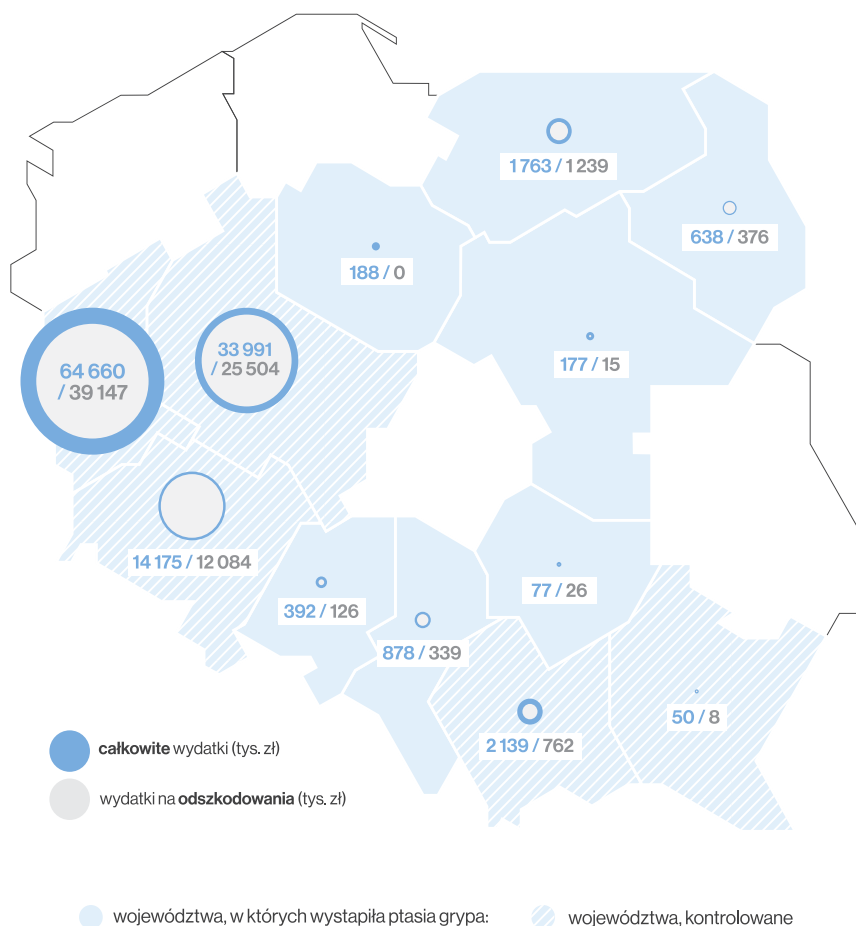
- województwo lubuskie – 64 660,2 tys. zł, w tym odszkodowania dla hodowców – 39 147,4 tys. zł;
- województwo wielkopolskie – 33 991,5 tys. zł, w tym odszkodowania – 25 504,0 tys. zł;
- województwo dolnośląskie – 14 174,5 tys. zł, w tym odszkodowania – 12 083,7 tys. zł;
- województwo małopolskie – 2 138,5 tys. zł, w tym odszkodowania – 761,7 tys. zł;
- województwo podkarpackie – 50,0 tys. zł, w tym odszkodowania – 8,2 tys. zł.

Przykład

Wydatki na likwidację skutków grypy ptaków w 2017 r. poniesione przez organy Inspekcji Weterynaryjnej w najbardziej dotkniętym epizootią województwie lubuskim stanowiły niemal 3,7% wydatków budżetu państwa w części 85/08, zrealizowanych w 2017 r.

Infografika nr 4

Wydatki na HPAI z uwzględnieniem kwoty odszkodowań



Źródło: Opracowanie własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zaniechanie
skontrolowania
prawidłowości
wykorzystania środków
na walkę z grypą ptaków

Wojewodowie nie skontrolowali organów Inspekcji Weterynaryjnej z punktu widzenia prawidłowości wydatkowania środków poniesionych na zwalczanie skutków epizootii grypy ptaków w 2016 r. i 2017 r., ani nie zaplanowali przeprowadzenia takich kontroli w 2018 r., pomimo że na mocy ufp⁸ oraz ustawy o wojewodzie⁹, posiadali takie uprawnienia.

Osoby odpowiedzialne w urzędach wojewódzkich za planowanie i przeprowadzanie kontroli, wyjaśniając przyczyny zaniechania podjęcia stosownych działań w tym względzie, wskazywały m.in. na ograniczone zasoby kadrowe, przy jednocześnie znaczącej liczbie zadań kontrolnych, oraz na wyniki analiz ryzyka, które nie wskazywały na wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości w działalności tych organów.

Mając na względzie wysokość środków finansowych jakie zostały przeznaczone na usuwanie skutków zachorowań na grypę ptaków, szczególnie w województwach gdzie zasięg epizootii był największy, oraz konieczność szybkiego ich wykorzystania przez podmioty nadzorowane przez wojewodów, istniały podstawy by ryzyko wystąpienia potencjalnych nieprawidłowości przy ich wydatkowaniu oszacować jako wysokie. Biorąc powyższe pod uwagę, w przypadku wystąpienia podobnych sytuacji w przyszłości – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – konieczne jest zaplanowanie i dokonanie szczegółowego badania poprawności wydatkowania środków na zwalczanie epizootii grypy ptaków.

Wymiar finansowy
stwierdzonych
nieprawidłowości

PLW w Dąbrowie Tarnowskiej, Gorzowie Wlkp., Międzyrzeczu, Ostrowie Wlkp., Poznaniu, Proszowicach oraz Trzebnicy, wbrew przepisowi art. 46 ust. 1 ufp zaciągali – pomimo braku zabezpieczenia środków w planie finansowym na łączną kwotę 66 580,1 tys. zł – zobowiązania do sfinansowania m.in. kosztów dezynfekcji skażonych grypą ptaków gospodarstw, wyposażania oraz środków transportu, kosztów uboju drobiu, utylizacji zwłok zwierząt, jaj, pomiotu drobiowego, pasz wraz z usługami transportu ww. odpadów, a także odszkodowań dla hodowców drobiu.

Dodatkowo, ww. PLW, pomimo braku uprawnienia do zawierania umów dotyczących zlecenia realizacji czynności, o których mowa w art. 49 ust. 11 uozz oraz braku upoważnienia do dokonywania bezpośrednich płatności podmiotom trudniącym się wykonywaniem usług wymienionych w tym przepisie, zlecali ich wykonanie, w efekcie czego wypłacono z tego tytułu usługobiorcom kwotę 22 833,1 tys. zł.

⁸ Stosownie do art. 175 ufp, dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych oraz realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa; przedmiotem nadzoru i kontroli jest w szczególności prawidłowość wykorzystania środków finansowych.

⁹ Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych (przepis ten ma zastosowanie do wojewódzkich lekarzy weterynarii, będących kierownikami wojewódzkich inspekcji weterynaryjnych). Natomiast, stosownie do art. 28 ust. 2 ww. ustawy, w szczególności uzasadnionych przypadkach wojewoda może kontrolować sposób wykonywania przez organy niezespolonej administracji rządowej działające w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych (ten przepis ma zastosowanie do powiatowych lekarzy weterynarii, będących kierownikami powiatowych inspekcji weterynaryjnych).

Stosownie do art. 49 ust. 11 uozz, podmiotowi, który poniósł koszty związane z zabiciem lub ubojem zwierząt, transportowaniem zwierząt lub zwłok zwierzęcych albo unieszkodliwieniem zwłok zwierzęcych, wykonując nakazy organów Inspekcji Weterynaryjnej, przysługuje ze środków budżetu państwa zwrot faktycznie poniesionych wydatków.

Przepisy prawa nie dają organom Inspekcji Weterynaryjnej uprawnień do zawierania umów dotyczących zlecenia realizacji ww. czynności, ani do dokonywania bezpośrednich płatności podmiotom trudniącym się wykonywaniem usług, o których mowa w art. 49 ust. 11 uozz.

Ponadto, zlecając wykonanie ww. usług, wbrew przepisowi art. 44 ust. 4 ufp, zazwyczaj nie stosowano procedur przewidzianych w Pzp.

Jak zgodnie wyjaśniali PLW (kierujący PIW, gdzie doszło do wystąpienia ww. nieprawidłowości), przyczyną zawierania przedmiotowych umów była konieczność bezzwłocznego podjęcia działań, mających na celu zapobieżenie rozprzestrzenienia się wirusa grypy ptaków. Jak podkreślano, grypa ptaków jest chorobą wysoce zakaźną, zatem nieodzownym warunkiem sukcesu w walce z tą chorobą są natychmiastowe i radykalne działania. Każda zwłoka może spowodować wzrost ryzyka dalszego rozprzestrzenienia się epizootii. Biorąc powyższe pod uwagę, zasadnym było, mimo braku zabezpieczenia środków finansowych, zaciągnąć zobowiązania na realizację działań, które ograniczą zasięg choroby i usuną jej skutki. Ponadto, działaniom PLW towarzyszyło przeświadczenie, że w późniejszym terminie niezbędne środki finansowe zostaną przekazane do PIW.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰, nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego¹¹.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, należy stwierdzić, że PLW – podejmując kroki mające na celu likwidację skutków grypy ptaków działali celowo i rzetelnie, choć częstokroć z naruszeniem przepisów prawa.

Z niedoskonałości przyjętych rozwiązań prawnych zdaje sobie sprawę GLW: „...oczekiwania społeczne są tego rodzaju, żeby czas likwidacji zakażonego stada mierzyć w godzinach, zaś obowiązujące przepisy nie dają Inspekcji Weterynaryjnej adekwatnych narzędzi, które pozwoliłyby sprostać tym oczekiwaniom. Dlatego wielu powiatowych lekarzy weterynarii przejmuje w praktyce realizację obowiązków, które w istocie powinny obciążać hodowców”¹².

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm.

¹¹ Zdarzeniem losowym jest zdarzenie wywołane przez czynniki zewnętrzne, którego nie można przewidzieć z pewnością, w szczególności zagrażające bezpośrednio życiu lub zdrowiu ludzi lub grożące powstaniem szkody niewspółmiernie większej niż spowodowana działaniem lub zaniechaniem naruszającym dyscyplinę finansów (art. 27 ust. 2 tej ustawy).

¹² Informacja udzielona NIK przez Głównego Lekarza Weterynarii w dniu 21.11.2018 r. na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

W przypadku dwóch PIW (w Przemyślu oraz w Przeworsku) ww. nieprawidłowości nie wystąpiły. Należy zaznaczyć, że skala zachorowań na grypę ptaków w województwie podkarpackim była znacząco mniejsza niż w pozostałych kontrolowanych województwach, gdzie choroba dotknęła przede wszystkim duże fermy, a nie wyłącznie drobnych hodowców przyzagrodowych. Ww. PIW w 2017 r. na likwidację epizootii wydatkowały odpowiednio tylko 14,3 tys. zł oraz 31,7 tys. zł, a większość czynności związanych ze zwalczaniem choroby było wykonywanych przez pracowników tych inspektoratów. Natomiast np. w województwie lubuskim w 2017 r. na likwidację skutków HPAI wydatkowano 64 660,2 tys. zł.

Nieprawidłowości o innym charakterze stwierdzono w PIW w Gorzowie Wlkp., gdzie często nie zawierano pisemnych umów z firmami świadczącymi usługi związane z likwidacją skutków grypy ptaków, poprzestając na ustnych ustaleniach. W przypadku zawarcia takich umów, zakres realizowanych usług nie zawsze odpowiadał ich postanowieniom, bądź stosowano ceny nieprzewidziane w tych umowach, ewentualnie świadczenia były realizowane w okresie, w których odnoszące się do nich umowy już nie obowiązywały. Braki posiadały również dowody księgowe dokumentujące rozliczenia PIW ze swoimi kontrahentami – częstokroć brakowało zatwierdzenia wydatku do wypłaty przez upoważnione do tego osoby, nie odnotowywano stwierdzenia dokonania sprawdzenia wydatku pod względem formalnym i rachunkowym (art. 21 ust. 1 pkt 6 uor).

W niektórych państwach Unii Europejskiej funkcjonują rozwiązania, które umożliwiają szybką, a zarazem zgodną z prawem reakcję na wystąpienie epizootii (brak konieczności zawierania umów z podmiotami świadczącymi usługi związane z usuwaniem skutków HPAI oraz zaciągania zobowiązań bez zabezpieczenia odpowiednich środków w planie finansowym). Na przykład w Republice Federalnej Niemiec utworzono w poszczególnych krajach związkowych tzw. kasy chorych zwierząt, które posiadają w ramach swoich struktur wyposażone w odpowiednie kadry i sprzęt przedsiębiorstwa przeprowadzające zabijanie, utylizację i dezynfekcję stad drobiu. Przedsiębiorstwa te podejmują stosowne działania w ciągu doby od chwili zgłoszenia zapotrzebowania przez właściwego terytorialnie lekarza weterynarii. Działania „kas chorych zwierząt” oraz ww. przedsiębiorstw są finansowane z funduszy poszczególnych krajów związkowych, budżetu federalnego oraz ze składek wnoszonych przez hodowców¹³.

5.2. Kontrole hodowców drobiu oraz realizacja innych obowiązków przez powiatowych lekarzy weterynarii

Stosownie do § 11 ust. 1 rozporządzenia MRiRW z 18.12.2007 r., na obszarze zapowietrzonym urzędowy lekarz weterynarii m.in. niezwłocznie sporządza spis wszystkich gospodarstw oraz przeprowadza kontrole wszystkich gospodarstw komercyjnych, prowadzi dokumentację dotyczącą ww. kontroli i sporządza protokół z tych kontroli zawierający dokonane

¹³ Na podstawie materiałów Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Zielonej Górze, sporządzonych w związku z ćwiczeniami symulacyjnymi ze zwalczania wysoce zjadliwej grypy ptaków w województwie lubuskim przeprowadzonych w 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ustalenia; dodatkowo przeprowadza kontrole wszystkich gospodarstw niekomercyjnych. Zgodnie z §16 ust. 1 ww. rozporządzenia, powyższe środki stosuje się co najmniej przez 21 dni, licząc od dnia zakończenia wstępnego czyszczenia i odkażania ogniska choroby, lecz nie krócej niż do dnia przeprowadzenia przez powiatowego lekarza weterynarii badań w gospodarstwach położonych na obszarze zapowietrzonym i uzyskania wyników wykluczających obecność wirusa grypy ptaków. Z kolei na obszarze zagrożonym, poza wydaniem nakazów i zakazów wskazanych przepisami prawa, powiatowy lekarz weterynarii sporządza spis wszystkich gospodarstw komercyjnych (§ 17 ust. 1 ww. rozporządzenia).

Wewnętrzne regulacje obowiązujące w Inspekcji Weterynaryjnej określają również kwestię zakresu i częstotliwości prowadzenia perlustracji w gospodarstwach położonych w strefach zapowietrzonej i zagrożonej. Stosownie do Procedury perlustracji, będącej częścią Planu gotowości zwalczania grypy ptaków, gospodarstwa utrzymujące zwierzęta gatunków podatnych na chorobę powinny być odwiedzane co najmniej raz dziennie, zaś przeglądy gospodarstw zlokalizowanych w obszarze zagrożonym można przeprowadzać co trzy dni.

Jedynie w PIW w Trzebnicy stwierdzono fakt nieskontrolowania jednego gospodarstwa komercyjnego, położonego w obszarze zapowietrzonym. Wystąpienie tej nieprawidłowości mogło być spowodowane dużą ilością zadań jakie PIW był zobligowany realizować w czasie trwania epizootii grypy ptaków oraz niewprowadzeniem odmiennych reżimów kontroli (w zakresie szczegółowości i częstotliwości kontroli) dla gospodarstw zlokalizowanych w strefie zapowietrzonej i zagrożonej, co umożliwiały przepisy prawa. W czasie trwania epizootii lekarze-perlustratorzy oraz pracownicy PIW w Trzebnicy perlustracjami objęli łącznie kilkaset stad, większość z nich wizytując wielokrotnie. Stosownie do wyjaśnień PLW, pominięcie ww. gospodarstwa było wynikiem nieuwagi, przy czym „prowadzenie w gospodarstwach codziennych kontroli perlustracyjnych, jak to zakłada Procedura perlustracji, przy obecnej obsadzie kadrowej PIW oraz liczbie potencjalnych dostępnych lekarzy weterynarii, którym można zlecić prowadzenie kontroli oraz biorąc pod uwagę liczbę gospodarstw w sąsiedztwie ognisk grypy ptaków, jest niewykonalne.”

Inni PLW zajmowali podobne stanowisko w kwestii prowadzenia perlustracji z częstotliwością wskazaną w planach gotowości zwalczania grypy ptaków. Na przykład, zdaniem PLW w Proszowicach, „rozporządzenie MRiRW z 18.12.2007r. nie określa ilości oraz częstotliwości kontroli gospodarstw w obszarze zapowietrzonym (...), nie nakazuje przeprowadzania kontroli – perlustracji w obszarze zagrożonym (...) Prowadzenie codziennych perlustracji w obszarze zapowietrzonym nie miało uzasadnienia z uwagi, iż podczas przeprowadzania pierwszych kontroli osoby utrzymujące drób były informowane o ich obowiązkach wynikających ze zwalczania choroby, w tym o prawidłowym zabezpieczeniu gospodarstw przed wniknięciem wirusa, objawach chorobowych, sposobie postępowania w przypadku zachorowań drobiu. Ponadto byłoby to uciążliwe zarówno dla posiadaczy drobiu, jak i wykonujących kontrole, powodowało niepotrzebne napięcia oraz wiązałoby się z dodatkowymi obciążeniami dla budżetu państwa,

**Obowiązki kontrolne
PLW w sytuacji
wystąpienia epizootii
i ich realizacja**

np. dwudziesta kontrola w gospodarstwie utrzymującym pięć kur kosztowałyby ok. 500 zł, co wielokrotnie przewyższałoby wartość drobiu. (...) Ponadto, uwzględniając zasady bioasekuracji odwiedzanie tak dużej liczby gospodarstw stanowiłoby potencjalną możliwość roznoszenia choroby”. Tożsame stanowisko wyraził PLW w Dąbrowie Tarnowskiej, dodatkowo wskazując, iż PIW nie aktualizowały procedur oraz instrukcji przewidzianych w planach gotowości, gdyż zawarte one zostały w tym dokumencie przez GIW, „podlegają prawom autorskim i żadna część procedur nie może być powielana i zmieniana bez pisemnej zgody wydawcy”.

NIK podziela ww. stanowisko wyrażone przez PLW. Organy Inspekcji Weterynaryjnej mają prawo formułować procedury doprecyzowujące rozwiązania usankcjonowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego, jednak powinny to czynić mając na względzie istniejące uwarunkowania kadrowe, organizacyjne i finansowe, w jakich funkcjonują powiatowe inspektoraty weterynarii.

Wyniki perlustracji były dokumentowane w formie protokołów/sprawozdań, w których ujmowano dane wskazujące na właściciela i miejsce położenia gospodarstwa, ilość ptaków w stadzie oraz ich gatunek, ewentualne zmiany liczby zwierząt w porównaniu do poprzedniej wizyty perlustracyjnej wraz ze wskazaniem przyczyn powstałych rozbieżności. W przypadku dwóch PIW (w Proszowicach i Dąbrowie Tarnowskiej) stosowano przy perlustracji gospodarstw protokoły z pominięciem jednej z wymaganych kolumn, co jednak nie miało wpływu na skuteczność prowadzonych kontroli.

W ramach prowadzonych perlustracji sprawdzano przestrzeganie zasad bioasekuracji m.in.: zakazu pojenia drobiu wodą ze zbiorników, do których dostęp mają dzikie ptaki; nakazu odosobnienia drobiu lub innych ptaków w gospodarstwie, nakazu przechowywania paszy dla ptaków w sposób zabezpieczający przed kontaktem z dzikimi ptakami oraz ich odchodami, nakazu wyłożenia mat dezynfekcyjnych przed wejściami i wyjściami z budynków inwentarskich, nakazu stosowania przez osoby wchodzące do budynków inwentarskich odzieży ochronnej oraz obuwia ochronnego, nakazu stosowania przez osoby wykonujące czynności związane z obsługą drobiu zasad higieny osobistej.

Nikła wiedza PLW
o ilości i położeniu
gospodarstw hodujących
drób

Organy Inspekcji Weterynaryjnej przed rozpoczęciem perlustracji na obszarach zapowietrzonych i zagrożonych miały szczątkową wiedzę o ilości gospodarstw przyzagrodowych, w których hodowany jest drób, pomimo że ich właściciele mają prawny obowiązek informowania PLW o prowadzonej działalności hodowlanej.

Przykład

Na przykład w granicach obszarów zagrożonych (w tym obejmujących obszary zapowietrzzone), które zostały wyznaczone rozporządzeniami Wojewody Dolnośląskiego na terenie powiatu trzebnickiego, w chwili wybuchu epizootii grypy ptaków w rejestrach/ewidencji PIW figurowało: czternaście gospodarstw komercyjnych (objętych rejestrem podmiotów prowadzących

działalność nadzorowaną¹⁴), jedno gospodarstwo prowadzące sprzedaż bezpośrednią¹⁵; kolejnych osiemnaście gospodarstw ujawniło się, w związku z wejściem w życie rozporządzenia z 20.12.2016 r., nakazującego zgłaszanie do PLW miejsc, w których jest utrzymywany drób lub inne ptaki¹⁶. Tymczasem kontrole perlustracyjne wykazały, że na tych obszarach funkcjonowało łącznie 458 stad drobiu różnych gatunków. Jak wynika z powyższego, w chwili wybuchu epizootii grypy ptaków PIW posiadał dane jedynie o 7,2% wszystkich gospodarstw zlokalizowanych w granicach obszaru zagrożonego, w których hodowano drób.

W sytuacji gdy właściciele gospodarstw nie stosowali się do obowiązujących nakazów i zakazów, w tym zasad bioasekuracji, PLW nie nakładali na hodowców drobiu kar administracyjnych, choć na mocy art. 85aa uozz przysługiwało im takie uprawnienie.

Przeważająca część kontrolowanych PLW krytycznie oceniła obecnie funkcjonujący system penalizacji hodowców drobiu, którzy nie przestrzegają określonych prawem nakazów i zakazów. Np. zdaniem PLW w Trzebnicy, „w obecnym stanie prawnym, PIW jest pozbawiony możliwości zastosowania szybkich i skutecznych kar za nieprzestrzeganie nakazów i zakazów, m.in. w zakresie przestrzegania zasad bioasekuracji. W przypadku naruszenia przez hodowców przepisów (...) niezbędnym jest wszczęcie postępowania w sprawie usunięcia uchybień, ale również odrębnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej w drodze postępowania administracyjnego, co jest procesem przewlekłym i nie przyczynia się do uzyskania szybkich rezultatów”. Tożsame stanowisko wyraziła PLW w Gorzowie Wlkp.: „Procedura wymierzenia kar administracyjnych jest pracochłonna, przewlekła, a jej rezultat jest odłożony w czasie i niepewny. W celu zdyscyplinowania małych przyzagrodowych hodowców sensowym byłoby uproszczenie systemu karania”.

Na przykład w wyniku przeprowadzonych przez PIW w Przeworsku perlustracji w 384 gospodarstwach posiadających drób w obszarze zapowietrzonym, których celem było dokonanie weryfikacji sposobu przetrzymywania drobiu oraz kontroli zabezpieczenia gospodarstw przed zakażeniem, w ok. 90% gospodarstw stwierdzono brak mat i środków dezynfekcyjnych. Pomimo tego, na żadnego z hodowców nie nałożono kary. Z kolei PIW w Proszowicach w 23 przypadkach stwierdzono uchybienia w działalności hodowców, które polegały m.in. na nieprzestrzeganiu nakazu wyłożenia mat dezynfekcyjnych, czy stosowania przez osoby wchodzące do budynków inwentarskich, w których jest utrzymywany drób, odzieży ochronnej oraz obuwia ochronnego, przeznaczonych do użytku wyłącznie w danym budynku; nieprzestrzeganiu nakazu oczyszczania i odkażania sprzętu oraz narzędzi używanych do obsługi drobiu przed każdym ich użyciem oraz nakazu przechowywania paszy dla ptaków w sposób zabezpie-

Faktyczna bezkarność hodowców nieprzestrzegających zasad bioasekuracji

Niedoskonała procedura nakładania kar administracyjnych

¹⁴ O której mowa w rozdziale 2 uozz.

¹⁵ Na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2015 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej (Dz. U. poz. 1703).

¹⁶ Stosownie do § 1 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia z 20.12.2016 r., nakazano zgłaszanie do powiatowego lekarza weterynarii miejsc, w których jest utrzymywany drób lub inne ptaki, z wyłączeniem ptaków utrzymywanych stale w pomieszczeniach mieszkalnych.

czający przed kontaktem z dzikimi ptakami oraz ich odchodami. Jak wyjaśnił PLW w Proszowicach, „zgodnie z pismem GLW pojawiły się wątpliwości odnośnie obliczania wysokości kar pieniężnych, dlatego odstąpiono od ich nakładania”. PLW w Międzyrzeczu również nie nakładała kar pieniężnych, pomimo ujawnienia 65 naruszeń, których dopuścili się hodowcy drobiu.

PLW, ujawniając naruszanie obowiązujących nakazów czy zakazów, zazwyczaj poprzestawali na wzmożeniu akcji informacyjnej i pouczeniach.

Ocena GLW aktualnie
stosowanego systemu
nakładania kar
na hodowców

Efektywność procedury nakładania kar administracyjnych ocenił również GLW, stwierdzając m.in.: „delikty administracyjne w zakresie naruszeń przepisów uozz zostały wprowadzone jesienią 2016 r. (...) Do tego czasu sankcje w tej ustawie w opisanym zakresie opierały się na przepisach prawa karnego. Praktyka stosowania wskazanych przepisów ujawniła, że był to system nieefektywny, gdyż zgłaszane przez Inspekcję Weterynaryjną sprawy były nagminnie umarzane, często już na etapie postępowania przygotowawczego. W związku z powyższym zmianie uległ system karania. W rezultacie część czynów stanowiących dotychczas przestępstwo określone w art. 78 uozz i zagrożone karą do trzech lat pozbawienia wolności została przekształcona w delikty administracyjne, przy zachowaniu odpowiedniej do wagi czynu oraz dotychczasowego zagrożenia karą, dotkliwości grożących sankcji finansowych. Postulowane niekiedy kolejne przekształcenie systemu sankcji, tym razem wymierzanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w istocie oznacza daleko idącą depenalizację znacznej części czynów przy jednoczesnym pozostawieniu innych w ich dotychczasowym charakterze jako czynów przestępczych. (...) domniemane względy „łatwości ukarania” sprawcy nie mogą stanowić przesłanek różnicujących, na etapie tworzenia prawa, jaki czyn zakwalifikować do przestępstw, a jaki do wykroczeń. Cecha ta nie dotyczy jednak podziału na przestępstwa i delikty administracyjne, gdyż te systemy sankcji są od siebie niezależne. (...) w okresie nasilonego występowania grypy ptaków w Polsce to jest w okresie jesień 2016 r. – wiosna 2017 r. omawianych przepisów albo jeszcze nie wprowadzono albo były całkiem nowe. Z tego względu powiatowi lekarze weterynarii i wojewódzcy lekarze weterynarii (jako organy odwoławcze) nie mieli jeszcze większego doświadczenia w ich stosowaniu, co mogło wpłynąć na liczbę wydawanych decyzji. (...) Należy zauważyć, że ww. procedura oparta jest na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, którym organy Inspekcji Weterynaryjnej powinny swobodnie się posługiwać. Także sposób rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej to codzienna praktyka. Tymczasem „łatwość” procedury postępowania mandatowego, określonej w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, kończy się w momencie odmowy przyjęcia mandatu przez sprawcę. W razie konieczności sporządzenia do sądu właściwego do spraw wykroczeń wniosku o ukaranie, zabezpieczenia dowodów oraz ich przeprowadzenia przed sądem, procedura związana z wymierzeniem kary staje się daleko bardziej skomplikowana od trybu regulowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (...)”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli podziela stanowisko GLW, że jest zbyt wcześnie na wyciąganie wiążących wniosków ze stosowania przepisów dotyczących deliktów administracyjnych za czyny naruszające przepisy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. NIK zwraca jedynie uwagę, że obecny system nakładania kar, w świetle ustaleń kontroli NIK, jak dotychczas nie sprawdził się w praktyce.

Spośród kontrolowanych PIW jedynym, który nakładał na hodowców drobiu nieprzestrzegających zasad bioasekuracji kary administracyjne był PIW w Trzebnicy. W 2017 r. pracownicy PIW, w związku z zagrożeniem epidemią grypy ptaków, prowadzili kontrole przestrzegania zasad bioasekuracji na terenie powiatu trzebnickiego, również poza obszarami zapowietrzonymi oraz zagrożonymi. W efekcie ww. kontroli, PLW wydał dziewięć decyzji administracyjnych wymierzających kary pieniężne¹⁷ na łączną kwotę 7284,96 zł. Jednak, wbrew art. 42 ust. 5 ufp, przez okres ponad ośmiu miesięcy nie dochodził części tych należności (1418,88 zł). Środki pochodzące z tych kar w świetle prawa (art. 85e uozz) stanowią dochód budżetu państwa.

Dwa PIW (w Gorzowie Wlkp. oraz w Poznaniu), spośród 13 objętych kontrolą, w części spraw nie powiadamiały pisemnie WLW i sąsiednich PLW o powzięciu podejrzenia, stwierdzeniu choroby, bądź o wygaszeniu jej ogniska, albo nie dokumentowały niezwłocznego przekazania takich informacji innym PLW.

Zgodnie z art. 51 ust. 4 uozz, powiatowy lekarz weterynarii przekazuje wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii:

- a) informację o powzięciu podejrzenia lub o stwierdzeniu choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania lub notyfikacji w Unii Europejskiej – niezwłocznie po powzięciu tego podejrzenia lub stwierdzeniu choroby,
- b) informację o wygaszaniu ogniska chorób, o których mowa wyżej.

Jednocześnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia MRiRW z 25.11.2005 r. wynika że ww. informacje przekazywane są wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii w formie pisemnej, w tym faksem, lub przy użyciu elektronicznych nośników informacji oraz zawierają elementy wyszczególnione w ust. 2 cyt. wyżej przepisu rozporządzenia.

Natomiast, zgodnie z art. 51 ust. 5 pkt 1 uozz, powiatowy lekarz weterynarii przekazuje niezwłocznie sąsiednim powiatowym lekarzom weterynarii informacje o:

- a) podejrzeniu lub stwierdzeniu wystąpienia choroby wymienionej w pkt 1–15 załącznika nr 2 ustawy,
- b) wystąpieniu choroby zakaźnej zwierząt podlegającej notyfikacji w Unii Europejskiej,
- c) wygaszaniu ogniska chorób, o których mowa w lit. a i b.

¹⁷ Art. 85b uozz.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przedmiotowe informacje są przekazywane sąsiednim powiatowym lekarzom weterynarii pisemnie, według wzoru wynikającego z uregulowań wewnętrznych (Plan gotowości).

W wyniku kontroli PIW w Gorzowie Wlkp. ustalono, że PLW nie informował pisemnie Lubuskiego WLW o:

- powzięciu podejrzenia lub o stwierdzeniu wysoce zjadliwej grypy ptaków – w przypadku dwóch ognisk,
- wygaszeniu ogniska wysoce zjadliwej grypy ptaków – w przypadku czterech ognisk.

Ponadto, PLW nie informował pisemnie sąsiednich powiatowych lekarzy weterynarii o:

- powzięciu podejrzenia lub o stwierdzeniu wysoce zjadliwej grypy ptaków – w przypadku czterech ognisk,
- wygaszeniu ogniska wysoce zjadliwej grypy ptaków – w przypadku trzech ognisk.

Z kolei w odniesieniu do PIW w Poznaniu, po ujawnieniu ognisk HPAI, ówczesny PLW nie udokumentował niezwłocznego przekazania powiatowym lekarzom weterynarii z powiatów sąsiadujących z powiatem poznańskim oraz PPIS informacji o stwierdzeniu wystąpienia na nadzorowanym terenie HPAI, tj. o realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 51 ust. 5 uozz.

PLW w Gorzowie Wlkp. nie w każdym przypadku otrzymania zawiadomienia o podejrzeniu wystąpienia grypy ptaków wydał decyzję o objęciu gospodarstwa nadzorem urzędowym (taka sytuacja dotyczyła trzech ognisk), a w konsekwencji nie sformułował formalnie wobec hodowców nakazów i zakazów przewidzianych dla zwalczania grypy ptaków, wynikających z cyt. wyżej przepisu. Jak wskazano w wyjaśnieniach, „aby uniknąć zbędnej zwłoki, szereg decyzji, poleceń służbowych i informacji przekazywanych było ustnie”.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1, 3, 4 oraz 5 rozporządzenia MRiRW z 18.12.2007 r., powiatowy lekarz weterynarii, po otrzymaniu zawiadomienia o podejrzeniu wystąpienia grypy ptaków, podejmuje niezwłocznie wymienione w cyt. przepisie czynności mające na celu wykrycie albo wykluczenie tej choroby, w szczególności niezwłocznie obejmuje gospodarstwa nadzorem urzędowym.

5.3. Szacowanie wysokości odszkodowań dla hodowców drobiu

Stosownie do art. 49 ust. 1–3 uozz m.in. za kury, kaczki, gęsi, indyki poddane ubojowi z nakazu organów Inspekcji Weterynaryjnej albo za takie zwierzęta padłe w wyniku zastosowania zabiegów nakazanych przez te organy przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania przysługuje odszkodowanie ze środków budżetu państwa. Odszkodowanie przysługuje w wysokości wartości rynkowej zwierzęcia. Wartość rynkową zwierzęcia określa się na podstawie średniej z trzech kwot oszacowania przyjętych przez PLW oraz dwóch rzeczoznawców wyznaczonych przez tego lekarza z prowadzonej przez niego listy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rzeczoznawców. Ponadto na mocy art. 49 ust 5 ww. ustawy odszkodowanie ze środków budżetu państwa przysługuje również za zniszczone produkty pochodzenia zwierzęcego, jaja wylęgowe, pasze oraz sprzęt, które nie mogą być poddane odkażaniu. Odszkodowanie przysługuje w wysokości wartości rynkowej zniszczonych produktów pochodzenia zwierzęcego w rozumieniu przepisów o produktach pochodzenia zwierzęcego, jaj wylęgowych, pasz oraz sprzętu, określonej na podstawie średniej z trzech kwot oszacowania przyjętych przez PLW oraz dwóch rzeczoznawców.

We wszystkich przypadkach szacowanie dokonywane było przez trzy osoby, tj. PLW lub upoważnionego pracownika PIW oraz dwóch rzeczoznawców powołanych z listy rzeczoznawców, o której mowa w art. 49 ust. 3 uozz. Rzeczoznawcy spełniali formalne wymogi stawiane w § 2 rozporządzenia MRiRW z 30.07.2009 r., złożyli stosowne oświadczenia z § 5 pkt 3 ww. rozporządzenia o niepodleganiu wyłączeniu od udziału w postępowaniu, z wyjątkiem PIW w Dąbrowie Tarnowskiej. Dla większości z tych osób pełnienie funkcji rzeczoznawcy było nowym doświadczeniem. W większości byli to rolnicy jednak zwykle nie związani z rodzajem hodowli drobiu, którego wyceny mieli dokonywać. Nie wystąpiły przypadki, by PLW wnioskowali do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o odwołanie rzeczoznawcy, czy korzystali z uprawnienia wyznaczenia innego rzeczoznawcy.

We wszystkich przypadkach czynności szacowania były dokumentowane protokołami z szacowania. Co do zasady protokoły sporządzano rzetelnie z wyjątkiem PIW w Dąbrowie Tarnowskiej, gdzie w blisko połowie (11 z 23 poddanych analizie) protokołów z szacowania w gospodarstwach przyzagrodowych wystąpiły treści niejednoznacznie wskazujące wyszacowane ilości sztuk drobiu. Sposób ich dokonywania nie w każdym protokole był przejrzysty (łatwy do zrozumienia i jednoznaczny). W ww. 11 protokołach szacowania wskazywano m.in. rozbieżne dane co do ilości sztuk drobiu, tj. wskazywano, iż szacunkiem objęto określoną ilość drobiu (wpisano długopisem), a następnie zamieszczano adnotacje o innej liczbie zabitego drobiu (wpisano ołówkiem). Ta druga liczba była podstawą do ustalenia kwoty odszkodowania.

W tym wypadku PLW wyjaśnił, że różnice w wynikach podczas liczenia w trakcie szacowania zwierząt i poddawania ich eutanazji, wynikały z warunków technicznych i specyfiki hodowli tych zwierząt. W trakcie szacowania zwierzęta się płoszyły i ich szybkie poruszanie powodowało, że nie było możliwe dokładne ich policzenie bez spowodowania uszczerbku na ich zdrowiu i naruszeniu ich dobrostanu, dlatego też liczbę drobiu weryfikowano podczas gazowania drobiu. PLW w podsumowaniu wyjaśnień złożonych do każdego z ww. 11 protokołów, zaznaczył, że z uwagi na kłopoty z liczeniem ptaków podczas szacowania zwierząt oraz możliwości poddania uboju drobiu na użytek własny przez właściciela drobiu, zanim zostanie dokonana eutanazja ptaków z nakazu PLW, właściciel drobiu był informowany, że dokładna wartość odszkodowania zostanie naliczona ponownie po dokonaniu gazowania ptaków.

Co do zasady liczba sztuk drobiu ustalana była na podstawie przedstawianych przez hodowców rejestrów chowu, ewentualnie dokumentów zakupu oraz oświadczeń hodowców o liczbie padłych ptaków podczas chowu

Rzeczoznawcy spełniali wymogi formalne, jednak przeważnie brakowało im stosownej wiedzy i doświadczenia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i trwania epizootii; na fermach w stadach kilkunasto-, kilkudziesięciotyśięcznych fizyczne przeliczanie pojedynczych ptaków ze względu na ich liczbę było fizycznie niemożliwe.

Przy szacowaniu ilości pozostałej paszy brano pod uwagę oświadczenia hodowców oraz średnie zapotrzebowanie do wykarmienia drobiu (także wynikające z oświadczenia hodowcy); ostateczne ustalenie wagi paszy i zboża odbywało się przy przeważaniu, którego dokonywano przy okazji ich unieszkodliwiania.

Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 1, 4 i 5 rozporządzenia MRiRW z 30.07.2009 r., wartość rynkową zwierzęcia podlegającego szacowaniu ustala się, uwzględniając w przypadku zwierząt rzeźnych – gatunek, masę, kondycję i wiek zwierzęcia, dokumentację hodowlaną oraz dokumenty poświadczające cenę zakupu zwierzęcia, jeżeli dokumenty te były wystawione i możliwe jest ich uzyskanie dla celów szacowania, aktualną cenę rynkową zwierzęcia w dniu szacowania oraz informacje określone w przepisach w sprawie zbierania danych rynkowych.

Luki
w systemie szacowania
odszkodowań

Szacowanie wartości rynkowej drobiu sprawiało w części przypadków uzasadnione problemy. Drób rzeźny najczęściej wyceniany był przy pomocy dostępnych wycen Krajowej Rady Drobiarskiej – Izby Gospodarczej lub biuletynu informacyjnego publikowanego przez MRiRW. Problemem były sytuacje, w których hodowca posiadał umowę z odbiorcą oraz zakontraktowaną cenę odbioru drobiu w określonym terminie. Przypadki takie wystąpiły w PIW w Gorzowie Wlkp., gdzie szacując wartość żywca indyjskiego w gospodarstwie w Lubiszynie, położonego w strefie zapowietrzzonej, powołani przez PLW rzeczoznawcy ustalili cenę 1 kg na 6,2235 zł/kg (tj. wartość wynikająca z zawartej przez hodowcę umowy kontraktacji z ubojnią zagraniczną), natomiast pracownik Inspektoratu przeprowadzający szacowanie w wysokości 4,93 zł/kg (tj. wartość wynikająca z Biuletynu MRiRW Nr 52/2016 dla makroregionu zachodniego). W innych dwóch ogniskach (na łącznie pięć poddanych kontroli) także przyjęto cenę zbieżną z wynikającą z umowy zawartej przez hodowcę z zagranicznym odbiorcą (wyższą o ok. 30% od cen z biuletynu informacyjnego MRiRW).

PLW w Gorzowie Wlkp. wyjaśniła, że szacowanie, a co za tym idzie ustalenie wartości rynkowej dotyczy konkretnych zwierząt, utrzymywanych w danym gospodarstwie, gdzie rzeczoznawcy i PLW przed ich zabiciem ustalają ich wartość rynkową uwzględniając gatunek, masę, kondycję i wiek zwierzęcia. Przy ustaleniu wartości rynkowej zwierząt nie mają żadnego znaczenia okoliczności związane z umową kontraktacji, czy rynkiem zbytu danych zwierząt. Różnice w wycenie zwierząt mogły wynikać z ich kondycji, paszy, którą były karmione, warunkami ich utrzymywania, ceny zakupu piskląt, ceny zakupu paszy. PLW podkreśliła również, że powiatowi lekarze weterynarii nie mają wpływu na wycenę zwierząt dokonaną przez rzeczoznawców.

W przypadku drobiu przyzagrodowego posiłkowano się przede wszystkim ofertami z danego regionu na portalach ogłoszeniowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Inaczej rzecz się miała z drobiem reprodukcyjnym (nie podlegającym regularnemu obrotowi). W przypadku gęsi reprodukcyjnych (PIW w Trzebnicy) trudnością było dokonanie wyceny tego rodzaju gęsi. W tym przypadku PLW posiłkował się konsultacjami z pracownikiem naukowym Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.

Proponowane przez rzeczoznawców ceny niekiedy znacznie odbiegały od cen proponowanych przez PLW. I tak np. w PIW w Dąbrowie Tarnowskiej dla drobiu z gospodarstw przydomowych wartości oszacowania kur i perliczek przez rzeczoznawców były o 60% wyższe od PLW, a przepiórek i kaczek odpowiednio o 50% i 43% wyższe. Motywacje jakimi kierowali się rzeczoznawcy niekiedy miały charakter pozamerytoryczny, tj. czasem brano pod uwagę nie tylko wartość zabitego drobiu, ale też producencką, czy rolniczą solidarność. Wyżej wymienione sytuacje wskazują, że prawidłowe dokonanie wyceny powinno odbywać się w oparciu o rzetelne, jednorodne źródła. Niezbędny jest czas oraz informacja mogąca stanowić punkt odniesienia dla szacujących.

Błędy w przyjętych założeniach w toku szacowania wystąpiły w PIW w Trzebnicy, gdzie w ten sam sposób potraktowano i wyceniono z jednej strony jaja zależne, z drugiej zaś czyste (niezależne) oraz obumarłe. W tym przypadku odszkodowania wypłacono za wszystkie jaja, w tym za jaja czyste i obumarłe, pomimo tego że jaja gęsie niezapłodnione (czyste i zamarłe) są utylizowane jako nieprzedstawiające wartości handlowej. Przyjęcie do odszkodowania wszystkich jaj nie było działaniem rzetelnym. Jaja niezależne (czyste i zamarłe) podlegają utylizacji i niezasadne było ich wycenianie podczas szacowania. PLW w sprawie wartości jaj czystych i zamarłych wyjaśnił m.in., że wartość takich jaj powinna się różnić od wartości jaj zapłodnionych, jednak w czasie wyceny ze względu na brak czasu i branżowych lub ministerialnych wytycznych potraktowano wszystkie jaja tak samo. W efekcie na skutek przyjęcia niewłaściwych założeń podczas szacowania, PLW w Trzebnicy oraz rzeczoznawcy nieprawidłowo oszacowali wartość odszkodowania za zniszczone z nakazu Inspekcji Weterynaryjnej jaja gęsie. Kwota oszacowania, co do której występują wątpliwości wynosi łącznie 529 869,24 zł.

Skutki błędnego
szacowania
odszkodowań

Rzeczoznawcy poza wyceną poddawanego ubojowi drobiu wyceniali także paszę oraz sprzęt. W szczególności sprzęt powinien zostać wyceniony z uwzględnieniem stopnia jego zużycia. PLW w Trzebnicy i rzeczoznawcy nie dołożyli należytej staranności w celu oszacowania wartości przeznaczonego do utylizacji sprzętu na dwóch fermach. Nie zostały zweryfikowane dokumenty inwentarzowe, dowody zakupu czy też dokumenty dotyczące amortyzacji, poprzestając jedynie na zaaprobowaniu przygotowanej przez kierownika zakładu tabeli z wyszczególnieniem ilości i zadeklarowanej wartości sprzętu poddanego zniszczeniu. Ponadto krótki czas (po jednej godzinie dla ogniska na szacowanie, obok przedmiotowego sprzętu, również kilkudziesięciu tysięcy jaj, drobiu oraz paszy) przeznaczony na szacowanie wskazuje, że wycena sprzętu mogła nie być poprzedzona realną analizą jego jakości, stopnia zużycia czy też próbą określenia wartości rynkowej sprzętu. Łączna wartość sprzętu poddanego zniszczeniu z nakazu

PLW wyniosła 127 345 zł. Mimo, iż działania mające na celu szacowanie sprzętu należy uznać za legalne i wypełniające wymogi określone przepisami prawa, nie sposób ich uznać za dające gwarancję rzetelnej wyceny.

Istotny problem to czas przeznaczony na dokonanie szacowania i niewielkie w stosunku do oczekiwań rzeczoznawców wynagrodzenie. Na przykład łączny czas szacowania zagazowanego drobiu, produktów oraz sprzętu w jednym z ognisk choroby w powiecie trzebnickim wyniósł 5 godzin (3 godziny na dwóch fermach i 2 godziny w zakładzie wylęgu drobiu). Za każdą rozpoczętą godzinę szacowania każdy rzeczoznawca otrzymał wynagrodzenie w wysokości 35,63 zł (łącznie dwóm rzeczoznawcom wypłacono 356,30 zł zł), co stanowiło znikomą część przyznanych na tej podstawie odszkodowań (7 809.518,26 zł).

5.4. Realizacja obowiązków przez wojewódzkich lekarzy weterynarii, w związku z epizootią grypy ptaków

Skuteczny nadzór
sprawowany przez
WLW

We wszystkich pięciu kontrolowanych inspektoratach WLW gromadzili i przetwarzali oraz właściwie reagowali na informacje o podejrzeniu i stwierdzeniu łącznie 52 ognisk choroby (po uprzednim uzyskaniu informacji o pozytywnym wyniku badań), bezzwłocznie przekazując raporty informacyjne zarówno wojewodom jak i GLW, stosownie do art. 54 ust. 6 uozz, jak też notyfikując przypadki chorób zakaźnych w systemie ADNS¹⁸.

Również wszyscy WLW egzekwowali od podległych im powiatowych lekarzy weterynarii terminowe przekazywanie informacji o występujących chorobach zakaźnych, w tym o ogniskach grypy ptaków. Niewielkie opóźnienia (do dwóch dni) stwierdzono w przekazywaniu przez PLW sprawozdań do WIW, co jednak nie wpłynęło na terminowość przekazywania ich do GIW.

Szereg informacji w przekazywanych służbom wojewody, GIW i UE sprawozdaniach powtarzała się. Zdaniem NIK celowym byłoby rozważanie, w jaki sposób skuteczniej wykorzystywać i przetwarzać posiadane informacje, tak by wysiłek pracowników WIW i PIW polegający na codziennym sporządzaniu ww. informacji i kierowaniu ich do różnych podmiotów, był efektywniej wykorzystywany (by informacje nie były powielane kilkakrotnie). Na przykład PLW w Trzebnicy wskazał: „Duża ilość codziennych raportów (minimum 4) przekazywanych za pośrednictwem WIW do GIW i UW we Wrocławiu, niejednokrotnie zawierających powtarzające się informacje oraz dodatkowo raporty wynikające z planu gotowości, wprowadzały niepotrzebne piętrzenie problemów w okresie realizacji bardzo intensywnych działań kryzysowych – zwalczania ognisk HPAI, powodując dodatkowe obciążenie i pracę ponad normy. W okresie zwiększonej ilości zadań byłoby sporym ułatwieniem sporządzanie jednorodnego raportu i przekazywanie go we właściwym zakresie poszczególnym instytucjom”.

¹⁸ Animal Disease Notification System. System ten służy do zgłaszania przypadków chorób zakaźnych zwierząt, wymienionych w dyrektywie Rady 82/894/EWG z 21 grudnia 1982 r., dotyczącej obowiązku notyfikacji chorób zwierząt we Wspólnocie Europejskiej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszyscy WLW przesyłali do PIW informacje dotyczące bioasekuracji oraz organizowali spotkania i narady z pracownikami PIW w tym zakresie. WLW realizowali szeroko zakrojoną akcję informacyjną dotyczącą bioasekuracji (m.in. spotkania i narady z udziałem przedstawicieli Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Inspekcji Transportu Drogowego, straży miejskich, zarządców dróg, samorządu terytorialnego, kół łowieckich, hodowców, ośrodków doradztwa rolniczego), dystrybuowali plakaty i ulotki, organizowali szkolenia.

Dodatkowo, WLW nadzorowali realizację założeń programów, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁹, mających na celu wykrycie występowania zakażeń wirusami wywołującymi grypę ptaków (przeprowadzane warstwowania próbek do badań serologicznych na obecność wirusa grypy ptaków). WLW przekazywali powiatowym lekarzom w latach 2016–2017 harmonogramy ze wskazanymi powiatami, w których pobierano próby od poszczególnych gatunków i kategorii drobiu. Wyznaczanie lokalizacji odbywało się po analizie podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną. Wyniki badań w kontrolowanym okresie nie ujawniły przypadków zachorowań na grypę ptaków, a harmonogramy co od zasady realizowano terminowo. Odstępstwa od wyznaczonych harmonogramem poborów prób wynikały z przyczyn obiektywnych (np. z braku/likwidacji hodowli danego rodzaju w danym powiecie lub województwie, np.: indyk reprodukcyjny w Wielkopolsce, kaczki rzeźne i ptaki bezgrzebieniowe w Małopolsce), z wyjątkiem WIW we Wrocławiu gdzie PLW w Świdnicy przez przeoczenie nie zdołał zrealizować wyznaczonych harmonogramem założeń ze względu na dużą ilość innych zadań.

Odnosnie finansowania działań polegających na likwidacji skutków grypy ptaków stwierdzono, że WLW zwracali się o środki na usuwanie skutków epizootii (po otrzymaniu wniosków/zapotrzebowania od PLW) do wojewodów bezzwłocznie i natychmiast po otrzymaniu środków przekazywali je podległym PLW. Wojewódzcy lekarze posiadali informacje o wypłacanych odszkodowaniach i przekazywali takie dane GLW, jednakże to PLW wydawali decyzje ustalające wartość odszkodowań i WLW nie mieli na ich treść wpływu i nie mają jakichkolwiek narzędzi by kwestionować wysokość proponowanych podczas szacowania stawek. Porównanie stawek, jakie płacono hodowcom przemysłowym w poszczególnych PIW było znacznie utrudnione, gdyż nawet porównywalny co do gatunku drób znajduje się w różnej kondycji, w różnych fazach wzrostu i posiada własną specyfikę. Analogicznie brak było możliwości porównywania cen w hodowlach niekomercyjnych/przydomowych, gdzie określenie wieku czy poczynionych nakładów bywa częstokroć niemożliwe.

Rzetelnie realizowano zadania mające na celu wykrycie HPAI

¹⁹ Rozporządzenia MRiRW z 4.01.2017 r. (Dz. U. poz. 105) w sprawie wprowadzenia programu mającego na celu wykrycie występowania zakażeń wirusami wywołującymi grypę ptaków oraz rozporządzenie MRiRW z 28.02.2014 r. (Dz. U. poz. 297 – uchylone z dniem 31.12.2016 r.) w sprawie wprowadzenia programu zwalczania wścieklizny oraz programu mającego na celu wykrycie występowania zakażeń wirusami wywołującymi grypę ptaków.

5.5. Przydatność planów gotowości zwalczania grypy ptaków

Wszystkie kontrolowane WIW i PIW posiadały plany gotowości zwalczania grypy ptaków, które następnie były aktualizowane.

Należy zaznaczyć, że autorstwa PIW były tylko nieliczne fragmenty planów gotowości (w szczególności punkty pn. *Charakterystyka powiatu* oraz częściowo *Wprowadzenie*). Pozostała treść (wszystkie procedury, zasady działania poszczególnych zespołów itp.) była przekazana PIW do stosowania przez GIW, gdzie opracowano plan wzorcowy.

Plany gotowości
nie stanowiły
dostatecznego wsparcia
ze względu
na rozbudowaną
treść i zawiłą formę

Wszyscy zapytani w tej sprawie PLW krytycznie ocenili przydatność i formę tego dokumentu, wskazując na jego obszerność (kilkaset stron), zawiłość, niedostosowanie do możliwości technicznych, kadrowych i organizacyjnych niektórych PIW. Ww. plany zawierały treści nie mające źródła w aktualnym stanie prawnym (dotyczy to zasad finansowania działań podejmowanych przez IW w ogniskach choroby) Jak stwierdziła PLW w Gorzowie Wlkp., „plany gotowości są zbyt obszerne i zawiłe. Powinny być skrócone, bardziej przystępne i szablonowe, co ułatwiłoby ich czytanie w okresie spokoju i zastosowanie w przypadku wybuchu epizootii. Trzeba przekształcić plany gotowości w faktyczne narzędzie praktycznej współpracy z innymi służbami i inspekcjami oraz organami administracji samorządowej (podział zadań i ich realizacja). Trzeba do planów gotowości wprowadzić wzory aktów administracyjnych, aktów normatywnych, wezwań i zaleceń i innych pism urzędowych, które będą miały faktyczny wymiar praktyczny, to znaczy na ich podstawie będzie można przygotować projekt decyzji i aktu normatywnego w nie więcej niż w 2 godziny, a innego pisma urzędowego w nie więcej niż 30 minut”. W ocenie PLW w Dąbrowie Tarnowskiej przedmiotowe plany są zbyt obszerne, zawierają wiele niepraktycznych procedur, schematów działania oraz wzorów dokumentacji, których w wielu przypadkach nie można zastosować do powiatowych inspektoratów weterynarii o minimalnej obsadzie etatów, możliwościach organizacyjno-technicznych i lokalowych.

Zgodnie z art. 54 ust. 2 pkt 4 oraz art. 54 ust. 6 uozz, plany gotowości powinny określać strukturę i organizację zespołów kryzysowych powiatowego lekarza weterynarii, w skład których wchodzić powinni pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej oraz przedstawiciele organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów, których udział jest niezbędny w zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną i techniczną tych zespołów – zgodnie z art. 54 ust. 8 ww. ustawy – zapewnia powiatowy lekarz weterynarii.

Co prawda PLW na ogół powoływali powiatowe zespoły kryzysowe, jednak ciała te miały charakter fasadowy, gdyż faktyczne działania i ich koordynacja na szczeblu powiatu odbywała się w ramach powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego przy starostach powiatowych. Np. zdaniem PLW w Trzebnicy, „nie ma sensu tworzenia dodatkowej struktury obok już istniejącej, co mogłoby zakłócić jednolitość postępowania, przyjętą hierarchię decyzyjną, w efekcie skutkując sporami kompetencyjnymi i spowolnieniem podejmowania niezbędnych decyzji”. Podobną opinię wyrazili PLW w Dąbrowie Tarnowskiej, Gorzowie Wlkp. i Proszowicach.

Również wszyscy kontrolowani WLW powołali przewidziane w planach gotowości zespoły kryzysowe, jednakże w ich skład co do zasady powoływano jedynie pracowników Inspekcji Weterynaryjnej. Jak wskazywali w wyjaśnieniach WLW, udział innych służb nie był niezbędny do pracy tych zespołów, a pracownicy IW posiadają stosowne kompetencje. Wszelkie ustalenia dotyczące współdziałania w zwalczaniu grypy ptaków były podejmowane z udziałem lekarzy wojewódzkich na szczeblu wojewódzkim w trakcie posiedzeń wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego, działających przy wojewodach.

Analogicznie jak PLW także WLW wskazywali na ograniczoną przydatność planów gotowości w ich obecnym kształcie, wskazując przede wszystkim na zbyt rozbudowaną formę, która zamiast pomagać i usprawniać walkę z chorobą utrudnia ją poprzez obowiązek stosowania dodatkowych wymogów i dokumentów (w szczególności poprzez rozbudowaną sprawozdawczość), a także na brak spójności z obowiązującymi przepisami. Małopolski WLW wskazał, że pomimo obszerności planów gotowości brak w nich wzorów dokumentacji wymaganej przez GLW (kolejne obowiązki w zakresie przesyłania raportów były przekazywane odgórnie w trakcie walki z HPAI), a schemat postępowania w trakcie zwalczania powinien zostać rozpisany w formie drzewa decyzyjnego, z którego będą wynikać jasno kolejne kroki postępowania na poziomie województwa.

GLW poinformował NIK, że „kilka lat temu podjął decyzję o dokonaniu zmiany formatu planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt w sposób zapewniający większą przejrzystość dokumentów oraz ułatwiający ich praktyczne wykorzystanie.” Na przeszkodzie realizacji prac nad nową formułą planów gotowości – jak przekonuje GLW – stanęły problemy kadrowe komórki organizacyjnej GIW, której to zadanie powierzono, a także szereg innych przedsięwzięć, które muszą być jednocześnie realizowane przez pracowników GIW. Stosownie do informacji GLW, z uwagi na dotychczasowe trudności w opracowaniu nowej formuły planów gotowości w ramach struktury GIW, planuje się powołanie Krajowego Zespołu Kryzysowego ds. sporządzania i aktualizacji planów gotowości, w skład którego wejdą m.in. pracownicy oddziałów terenowych Inspekcji Weterynaryjnej.

NIK dostrzega potrzebę modyfikacji wzorów planów gotowości zwalczania grypy ptaków przygotowywanych przez GIW dla PLW oraz WLW, tak by w większym stopniu spełniały uzasadnione oczekiwania i potrzeby tych organów.

5.6. Wyznaczanie obszarów zapowietrzonych i zagrożonych oraz realizacja innych obowiązków przez wojewodów

Każdy z kontrolowanych wojewodów, w związku z wystąpieniem epizootii grypy ptaków, wyznaczał granice obszarów zapowietrzonych i zagrożonych.

Zgodnie z art. 46 ust. 3 pkt 1 uozz, wojewoda w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania na obszarze przekraczającym obszar jednego

powiatu, na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, w drodze rozporządzenia, określa obszar, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt lub zagrożenie wystąpienia tej choroby, w szczególności jako obszar zapowietrzony lub zagrożony. Stosownie do § 10 ust. 1 oraz ust. 2 rozporządzenia MRiRW z 18.12.2007 r., obszar zapowietrzony powinien mieć promień co najmniej 3 km wokół ogniska choroby, zaś obszar zagrożony – co najmniej 10 km wokół ogniska; granice tych obszarów określa się, uwzględniając m.in. wyniki dochodzenia epizootycznego oraz warunki geograficzne, w szczególności granice naturalne.

Na ogół granice obszarów zapowietrzonych i zagrożonych zostały wyznaczone prawidłowo, w szczególności z uwzględnieniem minimalnego promienia dla tych obszarów. W tym zakresie błędy zostały popełnione w dwóch województwach: dolnośląskim i lubuskim.

**Przypadki
nieprawidłowego
przebiegu
granic obszarów
zapowietrzonych
i zagrożonych**

Wojewoda Dolnośląski, w związku z wystąpieniem ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków w Ozorowicach i Piotrkowiczkach wyznaczył na terenie powiatu trzebnickiego obszar zapowietrzony w ten sposób, że w niektórych jego fragmentach miał on mniej niż 3 km od ognisk epizootii:

Przykład

Z uwagi na niewielkie oddalenie dwóch ognisk grypy ptaków zlokalizowanych w Ozorowicach i Piotrkowiczkach, granice obszaru zapowietrzonego każdego z ognisk zachodziły na siebie, tworząc jeden obszar o wspólnych granicach. Terytorium w granicach tego obszaru zestawione z powierzchnią kół powstałych w wyniku narysowania dwóch okręgów o promieniu 3 km, w których centrum leżą gospodarstwa w Piotrkowiczkach i Ozorowicach, wskazywały na istnienie fragmentów powierzchni, które mieściły się w ww. okręgach, ale jednocześnie znajdowały się poza wyznaczonymi granicami obszarów zapowietrzonych; dotyczyło to miejscowości Ligota Piękna, południowej części miejscowości Wisznia Mała oraz południowo-zachodniej części miejscowości Pierwoszków.

Z kolei Wojewoda Lubuski w dwóch na dziewiętnaście przypadków, w których określił granice obszarów zapowietrzonych i zagrożonych, na niektórych ich odcinkach, nie dochował wymogu minimalnego promienia:

Przykład

W przypadku ogniska w Sulechowie, terytorium zapowietrzone w granicach tego obszaru zestawione z powierzchnią koła powstałego w wyniku narysowania okręgu o promieniu 3 km, w którego centrum położone jest gospodarstwo będące ogniskiem choroby, wskazywały na istnienie fragmentów powierzchni, które mieszczą się w ww. okręgu, ale jednocześnie znajdowały się poza wyznaczonymi granicami obszaru zapowietrzonego – w południowo-zachodniej części obszaru zapowietrzonego jego granice poprowadzono bez uwzględnienia wymogu dotyczącego minimalnej długości promienia. Natomiast w przypadku ogniska w Konradowie, wymóg dotyczący minimalnej długości promienia dla obszarów zapowietrzonego i zagrożonego nie został dochowany w wielu miejscach, szczególnie na odcinkach wschodnim i południowym obszaru zapowietrzonego oraz północnym i wschodnim obszaru zagrożonego.

Pracownicy urzędów wojewódzkich odpowiedzialni za wystąpienie nieprawidłowości w wyznaczaniu granic obszarów zapowietrzonych lub

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zagrożonych wyjaśnili, że spowodowane to było przyjmowaniem w tym zakresie błędnych wskazówek formułowanych przez organy Inspekcji Weterynaryjnej.

Wojewodowie Wielkopolski, Małopolski oraz Podkarpacki wydali odpowiednio dziesięć, pięć i trzy rozporządzenia wyznaczające obszary zapowietrzzone i zagrożone. We wszystkich przypadkach spełniały one wymogi dotyczące ich minimalnego promienia. Rozporządzenia wydane przez wszystkich wojewodów zawierały wymagane prawem nakazy i zakazy.

Należy zaznaczyć, iż w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt na obszarze przekraczającym obszar jednego powiatu, obowiązek określenia obszarów zapowietrzonego i zagrożonego jest obowiązkiem wojewodów i nie są oni w tym względzie związani propozycjami organów Inspekcji Weterynaryjnej. Zdaniem NIK należało wyznaczać te granice z uwzględnieniem takich uwarunkowań, jak m.in. wyniki dochodzenia epizootycznego, czy warunki geograficzne, jednak przy jednoczesnym zastosowaniu wymogu dotyczącego minimalnego promienia tych obszarów. Nieprawidłowości te – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – nie miały jednak wpływu na skuteczność zwalczania epizootii grypy ptaków.

Do rozporządzeń wojewodów nie załączono map obrazujących przebieg granic ww. obszarów w formie graficznej. Należy zaznaczyć, że nie ma takiego obowiązku prawnego, jednak mając na względzie liczne grono adresatów²⁰ przedmiotowych rozporządzeń oraz często zawiły opis przebiegu granic, przyjęcie takiego rozwiązania stanowiłoby dobrą praktykę, usprawniłoby współdziałanie poszczególnych służb zaangażowanych w zwalczanie epizootii oraz mogłoby mieć pozytywny wpływ na przestrzeganie nakazów i zakazów sformułowanych w przedmiotowych aktach prawa miejscowego.

W wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego przewidziano zagrożenia związane z epizootiami, wskazując m.in. na potencjalne skutki ich wystąpienia dla ludzi, środowiska i gospodarki. W ww. planach, w postaci siatki bezpieczeństwa, wskazano obszary zadań i obowiązków dla uczestników zarządzania kryzysowego, również w odniesieniu do epizootii, przyporządkowując poszczególnym fazom zarządzania kryzysowego (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa) właściwych uczestników.

W strukturze organizacyjnej urzędów wojewódzkich wyodrębniono wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, do zadań których należało m.in.: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, nadzór nad wojewódzkim systemem ostrzegania i alarmowania, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej. Z kolei przy wojewodach funkcjonowały wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego, będące

Publikowanie
map przebiegu
granic obszarów
zapowietrzonych
i zagrożonych byłoby
dobrym rozwiązaniem

Przewidziano zagrożenia
związane z epizootiami
oraz właściwie
przypisano zadania
wojewódzkim centrom
zarządzania kryzysowego

²⁰ Obok hodowców drobiu, inni mieszkańcy terenów zlokalizowanych w pobliżu ognisk choroby, zarządcy targowisk, członkowie Polskiego Związku Łowieckiego, osoby zatrudnione przy transporcie drobiu lub mięsa drobiowego, a także odpowiedzialni za ich właściwe stosowanie, w tym pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej, urzędnicy samorządowi, funkcjonariusze Policji i Państwowej Straży Pożarnej, pracownicy zarządów dróg, Inspekcji Transportu Drogowego, Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

organami pomocniczymi w zapewnieniu wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, utworzone przez wojewodów zgodnie z art. 14 ust. 7 ustawy ZK.

W urzędach wojewódzkich przeprowadzano analizy możliwego postępowania ze zwłokami zwierząt, w szczególności w sytuacji wystąpienia epizootii o dużej skali, w tym analizowano aspekty organizacyjne i prawne dotyczące tworzenia grzebowisk.

Przykład

W wyniku działań podjętych w związku z epizootią grypy ptaków, w województwie lubuskim zabito i zutylizowano 1.076 tys. sztuk drobiu. Pomimo tego, nie było konieczności grzebania uśmierconego drobiu – utylizacja w całości została przeprowadzona przez wyspecjalizowane zakłady utylizacyjne; zakopywana była jedynie ściółka z gospodarstw, w których stwierdzono grypę ptaków. W innych województwach moce przerobowe funkcjonujących zakładów utylizacyjnych również okazały się wystarczające i nie było konieczności grzebania drobiu.

5.7. Współpraca w zakresie przeciwdziałania

rozprzestrzenianiu oraz zwalczania skutków grypy ptaków

Kontrola nie ujawniła znaczących utrudnień lub problemów we współpracy jednostek kontrolowanych z innymi służbami, inspekcjami czy organami. Służby wojewodów oraz wszyscy WLW i PLW podkreślali, że bieżąca współpraca z jednostkami Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz innymi instytucjami, w tym samorządem gminnym i powiatowym, odbywała się bez większych zakłóceń i była pełna zrozumienia dla powagi sytuacji.

Wojewodowie
właściwie koordynowali
działania podmiotów
zaangażowanych
w likwidację skutków
HPAI

Najszerzą płaszczyzną współpracy grupującą wszystkie zainteresowane strony były posiedzenia Wojewódzkich Zespołów Zarządzania Kryzysowego (WZZK), gdzie omawiano na bieżąco sytuację epizootyczną i wyznaczano kierunki niezbędnych działań, zmierzających do likwidacji skutków grypy ptaków i zahamowania postępów epizootii. Będący organem pomocniczym wojewodów WZZK zapewniał wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, a w jego skład wchodził m.in. kierownicy zespółonych służb, inspekcji i straży. Do ich zadań należało m.in. przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodom wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego oraz przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami (art. 14 ust. 7 oraz ust. 8 ustawy ZK).

Organy IW
skutecznie współdziałały
z innymi inspekcjami,
podmiotami i służbami

WLW współpracowali ze służbami wojewodów w celu przygotowania projektów rozporządzeń wojewodów określających obszary, na których obowiązywać będą nakazy i zakazy wydane celem ograniczenia rozprzestrzeniania się grypy ptaków. Tematami, co do których wypracowywano wspólne stanowisko pomiędzy współpracującymi instytucjami były m.in. kwestie przebiegu tras, którymi transportowano zabite ptactwo (konieczne współdziałanie Policji, zarządców dróg, Inspekcji Transportu Drogowego), uczestnictwo w działaniach zakładów utylizacyjnych odbierających od hodowców uśmiercony drób, usuwanie pomiotu, wyznaczanie miejsc wystawienia posterunków, wsparcie podczas kontroli bioasekuracyjnych,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wykładanie mat dezynfekcyjnych i kontrola ich utrzymania w należytym stanie, wypracowywano także wspólne zasady informowania opinii publicznej i mediów o zagrożeniu i przebiegu działań oraz zasady raportowania służbom wojewody o podejmowanych przez podległe służby działaniach.

Przed wystąpieniem zachorowań PLW współpracowali w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzeniania grypy ptaków z lokalnymi środowiskami hodowców oraz instytucjami, wśród których propagowali zasady bioasekuracji, m.in. organizując spotkania z rolnikami i hodowcami, gdzie przekazywano informacje i ulotki dotyczące zagrożeń chorobą. Ponadto współpracowano na bieżąco z samorządem gminnym i powiatowym, kołami łowieckimi oraz gabinetami/praktykami weterynaryjnymi z terenu swej właściwości, informując o zagrożeniach związanych z grypą ptaków oraz nakazach i zakazach wynikających z przepisów prawa.

W toku działań mających na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się zagrożenia zachorowaniami HPAI wśród ptaków, bezpośrednia współpraca ze służbami mundurowymi, organami administracji rządowej oraz jednostkami samorządu terytorialnego polegała m.in. na ustaleniu i kontroli miejsc, w których wyłożono maty dezynfekcyjne oraz zabezpieczaniu przejazdu ładunków z materiałami wywożonymi z ferm w celu utylizacji (np. sprzęt, pomiot, uśmiercony drób).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy prawidłowo i skutecznie przeciwdziałano zachorowaniom drobiu na grypę ptaków?
Pytania definiujące cele szczegółowe	1. Czy wojewoda prawidłowo i skutecznie podejmował działania w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu zachorowań drobiu na grypę ptaków i jej zwalczania? 2. Czy podjęte przez organy Inspekcji Weterynaryjnej przedsięwzięcia w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu zachorowań drobiu na grypę ptaków były prawidłowe i skuteczne? 3. Czy skutecznie współpracowano w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu oraz zwalczania skutków zachorowań drobiu na grypę ptaków, a także czy prawidłowo nadzorowano wykonanie nakazów wojewodów?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto pięć urzędów wojewódzkich: w Gorzowie Wielkopolskim, Krakowie, Poznaniu i Rzeszowie oraz we Wrocławiu; pięć wojewódzkich inspektoratów weterynarii: w Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie, we Wrocławiu i w Zielonej Górze; oraz dziewięć powiatowych inspektoratów weterynarii: w Dąbrowie Tarnowskiej, Gorzowie Wielkopolskim, Międzyrzeczu, Ostrowie Wielkopolskim, Poznaniu, Proszowicach, Przemyśle, Przeworsku i Trzebnicy.
Kryteria kontroli	W związku z tym, że wszystkie kontrolowane jednostki mają status państwowych jednostek organizacyjnych, kontrola prowadzona była z uwzględnieniem pełnego zakresu kryteriów określonych w ustawie o NIK, tj. pod względem: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) oraz okres wcześniejszy w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.
Termin realizacji kontroli	Kontrolę prowadzono w okresie od 6 czerwca do 28 września 2018 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 oraz art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wystąpiono łącznie do 3 kierowników jednostek niekontrolowanych, w tym do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz do Głównego Lekarza Weterynarii, o udzielenie informacji, dotyczących m.in.: ▪ całkowitych wydatków na usuwanie skutków grypy ptaków w skali kraju, w tym wydatków na odszkodowania wypłacone hodowcom drobiu; ▪ planowanych prac związanych z modyfikacją planów gotowości; ▪ modyfikacji art. 49 ust. 11 uozz, celem umożliwienia PLW zawierania umów z podmiotami zewnętrznymi; ▪ poszerzenia kompetencji przysługujących organom Inspekcji Weterynaryjnej, poprzez wprowadzenie uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego; ▪ zmiany przepisów dotyczących zasad szacowania wartości odszkodowań za padły i zabity z nakazu PLW drób.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 19 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 13 wniosków. Skontrolowane jednostki poinformowały o wykonaniu wniosków pokontrolnych; za zrealizowane uznano wszystkie wnioski.

ZAŁĄCZNIKI

Przy opracowaniu niniejszej informacji wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze w ramach kontroli R/18/001 „Przeciwdziałanie występowaniu oraz zwalczanie skutków zachorowań drobiu hodowlanego na grypę ptaków”.

Pozostałe informacje

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Marek Hreniak	Ocena pozytywna
		Wojewódzki Inspektorat Weterynarii we Wrocławiu	Zdzisław Król	Ocena pozytywna
		Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Trzebnicy	Artur Pamuła	Ocena opisowa
2.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp.	Władysław Dajczak	Ocena opisowa
		Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Zielonej Górze	Zofia Batorczak	Ocena pozytywna
		Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Gorzowie Wlkp.	Małgorzata Matysek	Ocena opisowa
		Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Międzyrzeczu	Małgorzata Matysek	Ocena opisowa
3.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	Ewa Maria Leniart	Ocena pozytywna
		Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Rzeszowie	Mirosław Welz	Ocena pozytywna
		Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Przemyślu	Janusz Liszewski	Ocena opisowa
		Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Przeworsku	Liwiusz Gałuszka	Ocena pozytywna

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
4.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Piotr Ćwik	Ocena pozytywna
		Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie	Wiesław Matras	Ocena opisowa
		Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Proszowicach	Paweł Pęczalski	Ocena opisowa
		Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Dąbrowie Tarnowskiej	Jacek Janas	Ocena opisowa
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Zbigniew Hoffmann	Ocena pozytywna
		Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Poznaniu	Andrzej Żarnecki	Ocena pozytywna
		Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Ostrowie Wlkp.	Dariusz Hybs	Ocena opisowa
		Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Poznaniu	Grzegorz Wegiera	Ocena opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zadania, organizację, tryb działania oraz zasady finansowania Inspekcji Weterynaryjnej określa ustawa IW. Inspekcja realizuje m.in. zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt (art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy), w szczególności przez zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy). Organy Inspekcji, przy wykonywaniu swoich zadań, współpracują z właściwymi organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 ustawy IW).

Ustawa o Inspekcji
Weterynaryjnej

Stosownie do art. 5 ust. 1 ww. ustawy, organami Inspekcji są m.in. wojewódzki lekarz weterynarii (jako kierownik wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie) oraz powiatowy lekarz weterynarii (jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespolonej administracji rządowej). Wojewódzkie i powiatowe inspektoraty weterynarii są państwowymi jednostkami budżetowymi (art. 12 ust. 2 ww. ustawy). W budżetach wojewodów wyodrębnia się środki przeznaczone na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (art. 12 ust. 3 pkt 1 ustawy).

Powiatowy lekarz weterynarii podlega wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii (art. 8 ust. 3 ustawy IW). Wojewódzki lekarz weterynarii ustala kierunki działania, wydaje instrukcje określające sposób postępowania powiatowych lekarzy weterynarii na obszarze województwa oraz kontroluje sposób wykonywania przez nich zadań Inspekcji (art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy IW). Ponadto, może wydawać powiatowym lekarzom weterynarii polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności oraz żądać od nich informacji z zakresu ich działania (art. 14 ust. 1 pkt 2 tej ustawy). W postępowaniu administracyjnym, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań Inspekcji, organem pierwszej instancji jest powiatowy lekarz weterynarii, zaś organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego lekarza weterynarii jest wojewódzki lekarz weterynarii, przy czym organ wyższego stopnia może podejmować wszelkie czynności należące do zakresu działania organu niższego stopnia, jeżeli jest to uzasadnione szczególną wagą lub zawiłością sprawy; w takim przypadku organ wyższego stopnia staje się organem pierwszej instancji, wobec którego organem wyższego stopnia jest GLW (art. 15 ww. ustawy).

Zasady zwalczania chorób zakaźnych zwierząt określa uozz. Obowiązkowi zwalczania podlega m.in. grypa ptaków (art. 41 ust. 1 pkt 1 uozz, w związku z załącznikiem II pkt 14 tej ustawy).

Ustawa o ochronie
zdrowia zwierząt

W przypadku podejrzenia wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt, PLW, po otrzymaniu zawiadomienia od posiadacza zwierzęcia, podejmuje niezwłocznie czynności w celu wykrycia lub wykluczenia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania, a w szczególności: nakazuje posiadaczowi zwierząt sporządzenie i aktualizację spisu wszystkich zwierząt lub zwłok zwierzęcych, przeprowadza dochodzenie epizootyczne, przeprowadza badanie kliniczne zwierząt, a także pobiera i wysyła próbki do badań laboratoryjnych (art. 42 ust. 6 ww. ustawy). PLW, w drodze rozporządzenia – aktu prawa miejscowego, może na czas określony wyznaczyć,

wokół gospodarstwa, w którym przebywają zwierzęta i co do którego istnieje uzasadnione podejrzenie wystąpienia jednego lub więcej przypadków choroby zakaźnej zwierząt, obszar, na którym przez ten czas może stosować środki przewidziane dla zwalczania danej choroby (art. 42 ust. 11 uozz).

W celu zwalczania chorób zakaźnych zwierząt PLW, w drodze decyzji (której nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności), może m.in.:

- nakazać odosobnienie, strzeżenie lub obserwację zwierząt chorych lub zakażonych;
- nakazać zabicie zwierząt chorych lub zakażonych;
- nakazać oczyszczenie i odkażenie miejsc oraz środków transportu;
- zakazać osobom, które były lub mogły być w kontakcie ze zwierzętami chorymi czasowego opuszczania ogniska choroby;
- nakazać podmiotom zajmującym się transportem zwierząt lub zwłok zwierzęcych ich transport do wskazanych miejsc (art. 44 ust. 1 ww. ustawy).

W przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania PLW, w drodze rozporządzenia – aktu prawa miejscowego (dotyczy obszaru tylko jednego powiatu i wchodzi w życie z dniem podania do wiadomości publicznej), może m.in.:

- określić obszar, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt lub zagrożenie wystąpienia tej choroby, w szczególności jako obszar zapowietrzony lub zagrożony, oraz sposób oznakowania obszaru zapowietrzonego i zagrożonego;
- wprowadzić czasowe ograniczenia w przemieszczaniu się osób lub pojazdów;
- nakazać zarządom dróg publicznych wykładanie mat dezynfekcyjnych, a także ich utrzymywanie po wyłożeniu w stanie zapewniającym skuteczne działanie środka dezynfekcyjnego;
- nakazać podjęcie określonych działań w celu zabezpieczenia gospodarstwa przed przenikaniem czynnika zakaźnego (art. 45 ww. ustawy).

W przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt i potrzeby zarządzenia środków na obszarze przekraczającym obszar jednego powiatu właściwy powiatowy lekarz weterynarii informuje o tym natychmiast właściwego wojewódzkiego lekarza weterynarii. Ten z kolei może wnioskować o wydanie stosownego rozporządzenia do wojewody (art. 46 uozz).

PLW, w przypadku stwierdzenia, że posiadacz zwierząt nie stosuje się do ww. nakazów, zakazów lub ograniczeń, w drodze decyzji, nakazuje usunięcie stwierdzonych uchybień w określonym terminie albo nakazuje zabicie lub ubój zwierząt określonych gatunków oraz zakazuje utrzymywania w gospodarstwie zwierząt tych gatunków. Decyzjom tym nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Za zwierzęta zabite lub poddane ubojowi z nakazu powiatowego lekarza weterynarii nie przysługuje odszkodowanie ze środków budżetu państwa (art. 48b uozz).

Za kury, kaczki, gęsi, indyki, perlice, przepiórki, kuropatwy, bażanty, strusie zabite z nakazu organów Inspekcji Weterynaryjnej albo za takie zwierzęta padłe w wyniku zastosowania zabiegów nakazanych przez te organy przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania przysługuje odszkodowanie ze środków budżetu państwa. Odszkodowanie przysługuje w wysokości wartości rynkowej zwierzęcia. Decyzja w sprawie odszkodowania wydawana jest przez powiatowego lekarza weterynarii jest ostateczna. Posiadacz zwierzęcia niezadowolony z tej decyzji może, w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia, wnieść powództwo do sądu rejonowego (art. 49 ww. ustawy).

Posiadaczowi zwierzęcia, który dopełnił obowiązku zgłoszenia podejrzenia wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt, przysługuje ze środków budżetu państwa zapomoga za zwierzę, które padło, zanim organ Inspekcji Weterynaryjnej otrzymał informację o zgłoszeniu, jeżeli stwierdził, że zwierzę padło z powodu zachorowania na chorobę zakaźną zwierząt podlegającą obowiązkowi zwalczania. Wysokość tej zapomogi stanowi 2/3 wartości rynkowej zwierzęcia (art. 50 ww. ustawy).

Powiatowy lekarz weterynarii oraz wojewódzki lekarz weterynarii, w zakresie swojej właściwości, przygotowują i aktualizują plany gotowości zwalczania poszczególnych chorób zakaźnych zwierząt. Plany te zawierają w szczególności określenie sposobu i źródeł finansowania zwalczania choroby zakaźnej zwierząt, określenie struktury i organizacji zespołów kryzysowych powiatowego oraz wojewódzkiego lekarzy weterynarii, określenie zadań dotyczących zwalczania choroby zakaźnej zwierząt oraz organów, jednostek organizacyjnych i innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację tych zadań. Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego współpracują z organami Inspekcji Weterynaryjnej przy opracowaniu i realizacji planów gotowości (art. 54 uozz).

Szczegółowy sposób i tryb zwalczania oraz zapobiegania występowaniu grypy ptaków, w tym sposób zapobiegania przeniesieniu wirusów grypy ptaków na inne gatunki zwierząt, procedury czyszczenia i odkażania, warunki i sposób ponownego umieszczania zwierząt w gospodarstwach zostały określone w rozporządzeniu MRiRW z 18.12.2007 r.

Opis wymaganej dokumentacji związanej ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt zawierało do 2 sierpnia 2017 r. rozporządzenie MRiRW z 16.01.2008r., a od 3 sierpnia 2017 r. rozporządzenie MRiRW z 4.07.2017 r.

Organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania określa ustawa ZK. Zarządzaniem kryzysowym jest działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2 ustawy).

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda, do którego zadań należy m.in. wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego oraz

Ustawa o zarządzaniu
kryzysowym

zatwierdzanie tych planów (art. 14 ust. 2 ustawy). Urzędy wojewódzkie w szczególności współpracują z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego, przygotowują, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, zalecenia wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (art. 14 ust. 6 ww. ustawy). Zadania w zakresie monitorowania, analizowania i prognozowania rozwoju zagrożeń należą do zadań komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim (art. 14 ust. 6 pkt 2 ustawy ZK). Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest powoływany przez wojewodę wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego – WZZK (w jego skład mogą wejść m.in. kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży), do którego zadań należy m.in. przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego oraz przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami (art. 14 ust. 7 oraz ust. 8 ww. ustawy).

Organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego odpowiednio na terenie powiatu i gminy są starosta oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) – art. 17 i 19 ustawy ZK.

Finansowanie walki z epizootią oraz kontrola wydatków

Powiatowe i wojewódzkie inspektoraty weterynarii, będące jednostkami sektora finansów publicznych, są zobowiązane do stosowania zasad funkcjonowania w zakresie gospodarki finansowej, wskazanych m.in. w ufp, w szczególności nie powinny zaciągać zobowiązań, w sytuacji braku zabezpieczenia środków w swoich planach finansowych (art. 46 ust. 1 ufp), powinny dochodzić należności z tytułu nakładanych kar administracyjnych (art. 42 ust. 5 ufp) oraz stosować procedury przewidziane w Pzp (art. 44 ust. 4 ufp).

Stosownie do art. 49 ust. 11 uozz, podmiotowi, który poniósł koszty związane z zabiciem lub ubojem zwierząt, transportowaniem zwierząt lub zwłok zwierzęcych albo unieszkodliwieniem zwłok zwierzęcych, wykonując nakazy organów IW, przysługuje ze środków budżetu państwa zwrot faktycznie poniesionych wydatków. Przepisy prawa nie dają organom IW uprawnień do zawierania umów dotyczących zlecenia realizacji ww. czynności, ani do dokonywania bezpośrednich płatności podmiotom trudniącym się wykonywaniem usług, o których mowa w art. 49 ust. 11 uozz.

Stosownie do art. 175 ufp, wojewodowie, jako dysponenty części budżetowych, sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych oraz realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa; przedmiotem nadzoru i kontroli jest w szczególności prawidłowość wykorzystania środków finansowych. Z kolei, zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o wojewodzie, wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych (przepis ten ma zastosowanie do wojewódzkich lekarzy weterynarii, będących kierownikami wojewódzkich inspekcji weterynaryjnych, wchodzących w skład zespolonej admi-

nistracji rządowej)). Natomiast, stosownie do art. 28 ust. 2 ww. ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach wojewoda może kontrolować sposób wykonywania przez organy niezespolonej administracji rządowej działające w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych (przepis ten ma zastosowanie do powiatowych lekarzy weterynarii, będących kierownikami powiatowych inspekcji weterynaryjnych, wchodzących w skład niezespolonej administracji rządowej).

Tryb powoływania i odwoływania rzeczoznawców szacujących szkody, wymagania w zakresie ich kwalifikacji lub przygotowania zawodowego, sposób ustalania wysokości wynagrodzenia przysługującego rzeczoznawcom i jego wypłaty oraz szczegółowy tryb i sposób szacowania zwierząt oraz zniszczonych z nakazu organu Inspekcji Weterynaryjnej produktów pochodzenia zwierzęcego określono w rozporządzeniu MRiRW z 30.07.2009 r.

Rozporządzenie
w sprawie
rzeczoznawców

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1557).
2. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967).
3. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1401, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 maja 2004r. w sprawie zakresu i warunków współpracy organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów w tworzeniu planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. Nr 129, poz. 1372).
10. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2004 r. w sprawie określenia jednostek chorobowych, sposobu prowadzenia kontroli oraz zakresu badań kontrolnych zakażeń zwierząt (Dz. U. Nr 282, poz. 2813, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 26 sierpnia 2005 r. w sprawie sposobu i warunków wprowadzania czasowych zakazów opuszczania ogniska choroby zakaźnej zwierząt oraz czasowych ograniczeń w ruchu osobowym lub pojazdów (Dz. U. Nr 169, poz. 1423).
12. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 listopada 2005 r. w sprawie zakresu, sposobu i terminów przekazywania informacji o występowaniu chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania i rejestracji oraz o wynikach monitorowania chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych, a także związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe (Dz. U. Nr 242, poz. 2045).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 r. w sprawie współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz jednostek samorządu terytorialnego przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych (Dz. U. Nr 83, poz. 575).

14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków (Dz. U. Nr 239, poz. 1752).
15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 listopada 2008 r. w sprawie wykazu chorób zakaźnych zwierząt, dla których sporządza się plany gotowości ich zwalczania (Dz. U. z 2015 r. poz. 440).
16. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 lipca 2009r. w sprawie rzeczoznawców wyznaczonych przez powiatowego lekarza weterynarii do przeprowadzenia szacowania (Dz. U. Nr 142, poz. 1161).
17. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia programu zwalczania wścieklizny oraz programu mającego na celu wykrycie występowania zakażeń wirusami wywołującymi gripę ptaków (Dz. U. poz. 297 – uchylone z dniem 31.12.2016 r.).
18. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 lipca 2014r. w sprawie rodzajów wydatków ponoszonych przez inspektoraty weterynarii (Dz. U. poz. 1029, ze zm. – uchylone z dniem 17.01.2018 r.).
19. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie zarządzenia środków związanych z wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków (Dz. U. poz. 2091 – uchylone z dniem 6.04.2017 r.).
20. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia programu mającego na celu wykrycie występowania zakażeń wirusami wywołującymi gripę ptaków na lata 2017–2019 (Dz. U. poz. 105).
21. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie zarządzenia środków związanych z wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków (Dz. U. poz. 722).
22. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 lipca 2017r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji związanej ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. poz. 1388).
23. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji związanej ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. Nr 17, poz. 107 – uchylone z dniem 3.08.2017 r.).

6.4. Wykaz podmiotów, 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. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
10. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Minister Finansów
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
13. Główny Lekarz Weterynarii
14. Wojewodowie
15. Wojewódzcy lekarze weterynarii

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



**MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

Jan Krzysztof Ardanowski

Znak sprawy: ŻW.zch.092.1.2019

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2019

**Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie

W związku z pismem z dnia 1 kwietnia 2019 r. znak LZG.410.008.2018 (P/18/110), przy którym przesłano Informację o wynikach kontroli *Przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu oraz zwalczanie skutków zachorowań drobiu na grypę ptaków* uprzejmie informuję, że nie wnoszę uwag do przedstawionego dokumentu.

Z poważaniem

Jan Krzysztof Ardanowski

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi