



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KRR.410.002.01.2017
P/17/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/046 – Realizacja programu bioasekuracji jako element zwalczania afrykańskiego pomoru świń
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Małgorzata Czuchryta główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/18/2017 z dnia 9 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Franciszek Witkowski doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/19/2017 z dnia 9 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Jurgiel, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 16 listopada 2015 r., Marek Sawicki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 17 marca 2014 r. do dnia 16 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹



W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wprowadził odpowiednich rozwiązań prawnych zapewniających skuteczną realizację programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń.

Przyjęte rozwiązania nie zapewniły likwidacji stad świń w przypadku niespełnienia przez ich właścicieli wymogów bioasekuracji. Decyzje administracyjne nakazujące ubój lub zabicie świń przebywających w gospodarstwie były wydawane przez Inspekcję Weterynaryjną głównie w przypadkach, gdy właściciele gospodarstw nie spełniali formalnych, zdaniem NIK, wymogów określonych w ust. 6 załącznika do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 kwietnia 2015 r.² W badanym okresie wydano jedynie 379 takich decyzji i zlikwidowano około 18% stad świń³ na terenie objętym programem. Na ten cel wydatkowano tylko 13,5% środków przewidzianych na wypłatę odszkodowań za zlikwidowane świnię.

W związku z realizacją programu bioasekuracji zlikwidowano zatem niewielką liczbę stad świń, podczas gdy około 90% gospodarstw, w których utrzymywane były te zwierzęta nie spełniało wszystkich obowiązujących wymagań w zakresie zabezpieczenia przeciwepidemiotycznego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Program bioasekuracji stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia "Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń" (program bioasekuracji lub program) na lata 2015–2018 (Dz. U. poz. 517, ze zm.) – rozporządzenie z dnia 3 kwietnia 2015 r.

³ Utrzymywanych według stanu z kwietnia 2017 r.

W ocenie NIK, wprowadzenie nieodpowiednich zasad dotyczących ograniczenia szerzenia się afrykańskiego pomoru świń na obszarze o rozdrobnionej strukturze stad, nie zapewniało pełnego osiągnięcia zakładanego celu programu, tj. utrzymania świń wyłącznie w gospodarstwach o najwyższym poziomie bioasekuracji.

Ponadto, brak mierników realizacji programu i stałego monitorowania uzyskiwanych efektów rzeczowych utrudniały ocenę programu jako narzędzia zwalczania afrykańskiego pomoru świń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wprowadzenie programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń na lata 2015–2018

Opis stanu
faktycznego

W związku z wystąpieniem na obszarze województwa podlaskiego przypadków afrykańskiego pomoru świń u dzików oraz ognisk tej choroby w stadach świń⁴, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniem z dnia 3 kwietnia 2015 r. wprowadził program mający na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń (ASF), a także zapewnienie, że świny będą utrzymywane wyłącznie w gospodarstwach o najwyższym poziomie bioasekuracji. Program, którego realizację zaplanowano na lata 2015–2018 został opracowany przez Głównego Lekarza Weterynarii (GLW). Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzające program bioasekuracji było trzykrotnie nowelizowane (rozporządzeniem z dnia 11 maja 2016 r.⁵, z dnia 29 lipca 2016 r.⁶ oraz z dnia 12 lipca 2017 r.⁷).

Projekt rozporządzenia z dnia 3 kwietnia 2015 r. oraz projekty rozporządzeń zmieniających były przedmiotem uzgodnień z jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Głównym Inspektoratem Weterynarii (GIW) oraz Państwowym Instytutem Weterynaryjnym – Państwowym Instytutem Badawczym (PIWet-PIB). Większość uwag dotyczących przepisów regulujących zadania powiatowych lekarzy weterynarii oraz terminów proponowanych w programie bioasekuracji zostało uwzględnionych.

W ramach konsultacji społecznych projekty rozporządzeń zostały przekazane do rolniczych związków zawodowych, Krajowej Rady Izb Rolniczych, Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej, stowarzyszeń lekarzy weterynarii, Polskiego Związku Łowieckiego, a także stowarzyszeń i organizacji działających w branży mięsnej. W ramach uzgodnień treści rozporządzenia z dnia 29 lipca 2016 r. Stowarzyszenie Producentów Trzody Chlewnej „Podlasie” wnioskowało, aby obszar objęty programem bioasekuracji rozszerzyć o cały obszar ochronny określony w decyzji wykonawczej

⁴ Od wystąpienia pierwszego przypadku afrykańskiego pomoru świń w powiecie sokólskim, tj. od lutego 2014 r. do połowy 2017 r., w powiatach białostockim, hajnowskim i sokólskim stwierdzono 130 przypadków wystąpienia choroby u dzików oraz pięć ognisk w stadach świń.

⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 maja 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018 (Dz. U. poz. 679) – rozporządzenie z dnia 11 maja 2016 r.

⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 lipca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018 (Dz. U. poz. 1153) – rozporządzenie z dnia 29 lipca 2016 r.

⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lipca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018 (Dz. U. poz. 1378) – rozporządzenie z dnia 12 lipca 2017 r.

Komisji (UE) 2014/709/UE⁸. Wniosek nie został przez MRiRW uwzględniony „z uwagi na stabilną sytuację epizootyczną w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń na tym obszarze”. Nie została również przyjęta propozycja objęcia programem całej wschodniej Polski, przedstawiona przez Związek „Polskie Mięso” do projektu rozporządzenia z dnia 12 lipca 2017 r.

Wprowadzenie programu zostało poprzedzone, przeprowadzoną przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, analizą ekonomicznych skutków dostosowania gospodarstw prowadzących produkcję świń do wymagań bioasekuracji⁹. W analizie tej określono m.in. kwotę środków finansowych niezbędną na odszkodowania w związku z decyzją nakazującą ubój lub zabicie świń z tytułu niespełnienia wymagań programu bioasekuracji, kwotę środków na rekompensaty za nieutrzymywanie świń, a także średni koszt dostosowania gospodarstwa do wymogów bioasekuracji.

(dowód: akta kontroli str. 7-336, 731-777, 827-846)

Na podstawie rozporządzenia z dnia 3 kwietnia 2015 r., program bioasekuracji wprowadzono na obszarze 17 gmin¹⁰ województwa podlaskiego. Program zobowiązywał utrzymujących świnię do zwiększenia poziomu bioasekuracji i spełnienia wymagań określonych w jego ust. 6. Wprowadzono obowiązek zabezpieczenia podwójnym ogrodzeniem gospodarstwa, w którym utrzymywane są świnię w systemie otwartym, przeprowadzania okresowych zabiegów dezynsekcji, prowadzenia rejestru środków transportu do przewozu świń wjeżdżających na teren gospodarstwa oraz rejestru wejść osób do pomieszczeń, w których są utrzymywane świnię, a także obowiązek zapewnienia, aby osoby przebywające w budynkach inwentarskich używały odzieży oraz obuwia ochronnego. Odnosząc się do bezwzględnej konieczności wdrożenia w gospodarstwie wszystkich określonych w ust. 6 wymagań, Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii w MRiRW podał m.in., że przepisy prawne regulujące kwestie programu bioasekuracji celowo nie przewidują gradacji ważności wymagań weterynaryjnych i nie rozgraniczają wymagań dla gospodarstw w zależności od ich wielkości. Podkreślił, że z uwagi na takie same drogi szerzenia się chorób zakaźnych zwierząt, w tym afrykańskiego pomoru świń, wymagania zabezpieczające te gospodarstwa przed wprowadzeniem choroby zakaźnej powinny być również takie same.

W ust. 4 programu zostały przywołane akty prawne¹¹, w których określono również inne, ważne z punktu widzenia zabezpieczenia przeciwepizootycznego, wymagania bioasekuracji, w tym m.in. obowiązek wyłożenia mat dezynfekcyjnych przed wjazdem i wyjazdem z gospodarstwa oraz przed wejściami do pomieszczeń, w których utrzymywane są świnię.

⁸ Strefa ochronna określona została w części II załącznika do decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej 2014/709/UE z dnia 9 października 2014 r. w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich i uchylającej decyzję wykonawczą 2014/178/UE (Dz. Urz. UE L 295 z 11.10.2014, str. 63, ze zm.) – decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2014/709/UE.

⁹ Na wniosek Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracowano dokument pn. Orientacyjna analiza ekonomiczna skutków dostosowania gospodarstw prowadzących produkcję trzody chlewnej dotyczących bioasekuracji w strefie buforowej w związku ze zwalczaniem afrykańskiego pomoru świń według zaleceń przygotowanych przez Państwowy Instytut Weterynaryjny-PIB.

¹⁰ Na terenach gmin Giby i Sejny z miastem Sejny w powiecie sejneńskim, Lipsk i Plaska w powiecie augustowskim, Czarna Białostocka, Gródek, Supraśl, Wasilków i Michałowo w powiecie białostockim, Dąbrowa Białostocka, Janów, Krynki, Kuźnica, Nowy Dwór, Sidra, Sokółka i Szudziałowo powiecie sokólskim.

¹¹ Dotyczy m.in. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi: z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie środków podejmowanych w związku z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń (Dz. U. poz. 711), z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków weterynaryjnych, jakie muszą spełniać gospodarstwa w przypadku, gdy zwierzęta lub środki spożywcze pochodzenia zwierzęcego pochodzące z tych gospodarstw są wprowadzane na rynek (Dz. U. Nr 168, poz. 1643) oraz z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny (Dz. U. z 2016 r. poz. 885).

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii w MRiRW wyjaśnił, że: „(...) zarówno w trakcie prac nad projektem rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzającego program bioasekuracji jak i projektami rozporządzeń zmieniającymi przedmiotowy program oraz dokumentacji zgromadzonej w trakcie realizacji programu, Główny Lekarz Weterynarii nie zgłaszał trudności w sprawdzaniu wymagań określonych w programie bioasekuracji. Należy podkreślić, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r., poz. 1539, z późn. zm.) to Główny Lekarz Weterynarii określa wymagania bioasekuracji, które mają spełniać gospodarstwa objęte tym programem”.

(dowód: akta kontroli str. 7, 36-41, 46-71, 491, 495, 638-641)

W związku ze zmianą decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2014/709/UE¹², Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2016 r. wystąpił do Głównego Lekarza Weterynarii o rozszerzenie obszaru objętego programem bioasekuracji. W konsekwencji, rozporządzeniem z dnia 11 maja 2016 r., m.in. rozszerzono obszar, na którym obowiązywał program o gminę Zabłudów powiecie białostockim oraz pięć gmin w powiecie hajnowskim. Dodatkowo, rozporządzeniami z dnia 11 maja 2016 r. i 29 lipca 2016 r., określono termin dostosowania gospodarstw do wymagań określonych w programie bioasekuracji, tj. odpowiednio na dzień 10 lipca i 10 sierpnia 2016 r.

Dyrektor Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii w MRiRW podał, że wydłużenie terminu było spowodowane zbyt krótkim okresem przeznaczonym na dostosowanie gospodarstw do wymagań programu bioasekuracji oraz na „złożenie oświadczeń o niespełnianiu wymagań bioasekuracji i tym samym ubieganie się o rekompensaty za nieprzerwane nieutrzymywanie świń przez czas realizacji programu”. Wyjaśnił również, że miało to także na celu „(...) zmniejszenie ewentualnych skutków ekonomicznych dla rolników utrzymujących świnię na tym obszarze”.

W 2016 r. program bioasekuracji nie został rozszerzony o zagrożone obszary ujęte w części III załącznika do decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2016/2218 z dnia 7 grudnia 2016 r.¹³, w tym o powiat grajewski i moniecki w województwie podlaskim, a także część gmin w powiecie łosickim województwa mazowieckiego oraz w powiecie białskim z terenu województwa lubelskiego. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii w MRiRW wyjaśnił m.in., że „wejście w życie przepisów ustawy z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. poz. 1605) umożliwiło organom Inspekcji Weterynaryjnej podjęcie skuteczniejszych działań w przypadku gospodarstw, które nie stosują się do środków wprowadzanych w związku z wystąpieniem chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania, w tym afrykańskiego pomoru świń. Zgodnie z ww. przepisami powiatowy lekarz weterynarii w drodze decyzji może nakazać zabicie lub ubój zwierząt z gatunków wrażliwych na daną chorobę zakaźną zwierząt oraz zakazać

¹² Decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2016/180 z dnia 9 lutego 2016 r. zmieniono załącznik do decyzji wykonawczej Komisji 2014/709/UE w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich, w odniesieniu do wpisów dotyczących Estonii, Litwy i Polski (Dz. Urz. UE L 35 z 11.02.2016, s. 12).

¹³ Decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2016/2218 z dnia 7 grudnia 2016 r. zmieniającą załącznik do decyzji wykonawczej 2014/709/UE w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich (Dz. Urz. UE L 334 z 9.12.2016, str. 40).

ich utrzymywania w gospodarstwie do czasu zniesienia nakazów, zakazów lub ograniczeń wprowadzonych, w tym przypadku decyzją 2014/709/UE. W praktyce oznacza to, że podmioty, którym zostanie wydana taka decyzja nie będą mogły wprowadzić do gospodarstwa świń przez najbliższe kilka lat”.

W związku z wystąpieniem od czerwca 2017 r. nowych ognisk afrykańskiego pomoru świń, rozporządzeniem z dnia 12 lipca 2017 r. rozszerzono obszar, na którym realizowano program bioasekuracji o 57 gmin w 16 powiatach województwa podlaskiego, mazowieckiego i lubelskiego.

Rozszerzony został również katalog dotychczasowych wymagań o nakaz zabezpieczenia budynków inwentarskich i miejsc do przechowywania paszy oraz odizolowania w gospodarstwie świń od pozostałych zwierząt kopytnych.

Wyjaśniając przyczyny zmian wprowadzonych w programie bioasekuracji, Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii w MRiRW stwierdził m.in.: „Trudno jest wskazać – bez stwierdzenia ognisk choroby – obszary, na których choroba będzie się szerzyć u świń utrzymywanych w gospodarstwach, a co za tym idzie obszary, na których program bioasekuracji miałby być realizowany. Jednocześnie należy podkreślić, że na całym obszarze, gdzie stwierdzany jest ASF u dzików obowiązują podwyższone wymagania dla gospodarstwa oraz zaostrzone zasady przemieszczania świń, które również mają na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń”.

(dowód: akta kontroli str. 17-41, 148-151, 250-353, 470-474, 648-667, 720-721)

Ustalone
nieprawidłowości

Zdaniem NIK Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaaprobował i wprowadził program bioasekuracji nie zapewniając rozwiązań pozwalających na efektywną jego realizację.

Skutkowało to wydawaniem decyzji w sprawie likwidacji stad świń jedynie w przypadku gospodarstw, których właściciele nie spełniali wymagań bioasekuracji określonych w ust. 6 programu. Niespełnianie wymogów bioasekuracji określonych w przepisach wymienionych w ust. 4 nie stanowiło podstawy do wydania przez powiatowego lekarza weterynarii decyzji o uboju lub zabiciu świń oraz zakazujących ich utrzymania przez okres wskazany w programie. Brak możliwości wydawania takich decyzji w przypadku niespełniania wymogów określonych w ust. 4 programu nie był kwestionowany w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli przez Dyrektora Departamentu i Bezpieczeństwa Żywności w MRiRW.

Realizując program bioasekuracji powiatowi lekarze weterynarii w latach 2015–2017 (I półrocze) wydali zaledwie 379 decyzji dotyczących likwidacji stad świń, co stanowiło 18% ogólnej liczby stad świń utrzymywanych w 2014 r.¹⁴ Z ogólnej liczby wydanych decyzji, jedynie 87 było wynikiem kontroli Inspekcji Weterynaryjnej po ustaleniu, że w gospodarstwach nie były spełnione wymagania bioasekuracji, natomiast pozostałe 292 decyzje zostały wydane posiadaczom gospodarstw, którzy dobrowolnie zdecydowali się na likwidację zwierząt i złożyli stosowane oświadczenia.

¹⁴ Na obszarze objętym programem według stanu na dzień 3 kwietnia 2014 r. było 2.130 gospodarstw, w których utrzymywano świnię.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wprowadziło rozwiązań zapewniających pełną realizację programu, pomimo że wyniki wcześniejszych kontroli Inspekcji Weterynaryjnej przeprowadzonych w okresie od czerwca do sierpnia 2014 r. w 527 gospodarstwach wskazywały, że około 90% z nich nie spełniało wymagań bioasekuracji określonych w aktach prawnych, które wymieniono w ust. 4 programu. Na niepełną realizację programu miały również wpływ rozdrobniona struktura gospodarstw¹⁵ oraz relatywnie wysokie koszty zabezpieczeń koniecznych do poniesienia przez właścicieli niewielkich stad świń.

W uzasadnieniu do rozporządzenia z dnia 3 kwietnia 2015 r. oszacowano, że średni koszt dostosowania gospodarstwa do wymogów bioasekuracji, w którym utrzymywano od 50 do 200 sztuk świń wyniesie około 33 tys. zł, co spowoduje, że właściwe zabezpieczenia w tym zakresie będzie w stanie wprowadzić niewielu właścicieli gospodarstw, a mianowicie około 6%.

(dowód: akta kontroli str. 45-60, 220-249, 494-495, 505-524, 673, 849-852)

Minister Rolnictwa i Rozwoju wprowadził program bioasekuracji, którego rozwiązania nie zapewniały skutecznej realizacji jego celów. W programie nie uwzględniono realnego stanu zabezpieczeń przeciwpizootycznych w gospodarstwach, jak również kosztów koniecznych do poniesienia przy wprowadzeniu poszczególnych środków bioasekuracji.

2. Nadzór nad działalnością Inspekcji Weterynaryjnej w związku z realizacją programu bioasekuracji

Opis stanu faktycznego

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził działania mające na celu upowszechnianie założeń programu bioasekuracji. W 2015 r. we współpracy z GLW opracowano dokument pn. *Informacja dla posiadaczy zwierząt utrzymujących świnię w związku z wprowadzeniem „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń”*, który zamieszczono na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Informacja ta została również przekazana do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, Starostw Powiatowych w Augustowie, Białymstoku, Sokółce i Sejnach, a także do organizacji rolniczych takich jak: Stowarzyszenie Producentów Trzody Chlewnej „Podlasie”, Podlaski Związek Hodowców Trzody Chlewnej w Białymstoku, Podlaska Izba Rolnicza oraz Polski Związek Hodowców i Producentów Trzody Chlewnej „Polsus”. Ponadto Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wystąpiło do GLW o zamieszczenie ww. informacji na stronie internetowej administrowanej przez Główny Inspektorat Weterynarii. W 2016 r. w MiRW analogiczne działania podjęto w związku ze zmianami wprowadzanymi w programie.

Realizacja programu bioasekuracji nie była przedmiotem kontroli prowadzonych przez MRiRW. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii w MRiRW wyjaśnił m.in., że „dodatkowe obciążanie organów terenowych Inspekcji Weterynaryjnej formalnymi kontrolami mogłoby zagrozić właściwej realizacji powierzonych jej zadań”.

W okresie objętym kontrolą do MRiRW nie złożono skarg w związku z realizacją programu bioasekuracji.

¹⁵ W uzasadnieniu do rozporządzenia z dnia 3 kwietnia 2015 r. podano, że było jedynie 130 gospodarstw, w których utrzymywano 51 i więcej świń.

Proces monitorowania programu bioasekuracji był prowadzony w MRiRW m.in. poprzez:

- otrzymywanie z ARiMR informacji o liczbie wniosków w sprawie przyznania rekompensat za nieprzerwane nieutrzymywanie świń,
- przygotowywanie na podstawie materiałów opracowanych przez GIW¹⁶ pisemnych informacji z realizacji programu dla Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- omawianie bieżących zagadnień związanych z realizacją programu bioasekuracji w ramach Grupy Zadaniowej ds. łagodzenia skutków związanych z wystąpieniem przypadków afrykańskiego pomoru świń¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 374-469, 477)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stosowany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi sposób monitorowania programu, bez określenia mierników dla założonych celów, utrudniał ocenę postępu jego wdrażania.

W kontroli ustalono, że celem programu bioasekuracji¹⁸ dotyczącym m.in. potrzeby zwiększenia poziomu bioasekuracji oraz doprowadzenia do stanu, w którym świny będą utrzymywane wyłącznie w gospodarstwach o najwyższym poziomie bioasekuracji, nie zostały przyporządkowane mierniki ich monitorowania. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii w MRiRW podał m.in., że z uwagi na delegację ustawową, w treści programu nie zostały zawarte mierniki, np. wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania oraz, że „z uwagi na dobrowolny charakter oświadczeń o niespełnieniu wymagań określonych w programie trudno było przewidzieć faktyczne efekty programu i wskazać w sposób szczegółowy ww. mierniki”. Zdaniem NIK monitorowanie realizacji programu pozwoliłoby na odpowiednio wczesne podjęcie działań naprawczych umożliwiających pełną realizację określonych w nim celów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę, że w ramach prowadzonego nadzoru Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie gromadziło w usystematyzowany sposób danych ukierunkowanych na oczekiwane efekty programu bioasekuracji, w tym przede wszystkim danych dotyczących liczby gospodarstw, które wycofały się z utrzymywania świń oraz liczby zlikwidowanych świń. Informacje te były przekazywane do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi okazjonalnie, głównie w ramach prac nad rozporządzeniami wprowadzającymi zmiany w programie. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii w MRiRW wyjaśnił m.in., że „wśród przyczyn braku systematycznego przekazywania danych przez GLW należy wymienić przede wszystkim duże obciążenie pracą zarówno GLW, jak i powiatowych lekarzy weterynarii realizujących program bioasekuracji na obszarach,

¹⁶ Pismo ŻWzz/ab-87-30/15 (1502) z dnia 19 maja 2015 r.

¹⁷ Na posiedzeniach Grupy Zadaniowej ds. łagodzenia skutków związanych z wystąpieniem przypadków afrykańskiego pomoru świń w dniach 21 marca 2015 r. i 30 maja 2016 r.

¹⁸ W ust. 5 wskazano, że realizacja programu bioasekuracji ma na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń u świń utrzymywanych w gospodarstwach położonych na określonym obszarze. Cel ten zostanie osiągnięty przez zwiększenie poziomu bioasekuracji w tych gospodarstwach, przez spełnienie w tych gospodarstwach wymagań wymienionych w ust. 6, a w sytuacji gdy nie będzie to możliwe, przez wydanie przez powiatowego lekarza weterynarii decyzji nakazującej zabicie lub poddanie ubojowi świń oraz zakazującej ich wprowadzania do gospodarstw i utrzymywania w gospodarstwach przez okres trwania programu. Realizacja działań opisanych w programie pozwoli na doprowadzenie do stanu, w którym na obszarze objętym niniejszym programem świny będą utrzymywane wyłącznie w gospodarstwach o najwyższym poziomie bioasekuracji – w celu zminimalizowania ryzyka introdukcji wirusa afrykańskiego pomoru świń do gospodarstwa.

gdzie w 2015 r. i 2016 r. występowały ogniska choroby oraz fakt, że program bioasekuracji był programem realizowanym po raz pierwszy w Polsce, a co za tym idzie Ministerstwo nie miało doświadczeń w tym zakresie". Dyrektor poinformował również, że „Główny Lekarz Weterynarii podczas kontaktów roboczych został ustnie zobowiązany do przekazywania danych na żądanie, a do monitorowania programu bioasekuracji wykorzystano formułę przekazywania informacji o obowiązkach tego organu wynikających z przepisów ustawy o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych".

(dowód: akta kontroli str. 49, 374-469, 471-476, 668-669)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi upowszechniał informacje o założeniach programu oraz podejmował w ograniczonym zakresie działania monitorujące program bioasekuracji. W ocenie NIK nieokreślenie mierników realizacji celów ujętych w programie utrudnia rzetelne monitorowanie jego realizacji oraz ocenę stopnia osiągnięcia założonych celów.

3. Wydatki na realizację programu bioasekuracji

Opis stanu
faktycznego

Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na odszkodowania w ramach programu bioasekuracji został określony w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zwierząt zakaźnych¹⁹. W 2015 r. na ten cel zaplanowano kwotę 11.030,6 tys. zł, a w 2016 r. – 8.652,1 tys. zł. W 2015 r. i 2016 r. zaplanowane środki zostały wykorzystane odpowiednio w 16,6% (1.832 tys. zł) i 9,6% (829,7 tys. zł).

W latach 2015–2017 (I półrocze) powiatowi lekarze weterynarii wydali posiadaczom gospodarstw, którzy złożyli oświadczenia o niespełnieniu wymagań bioasekuracji 292 decyzje o nakazie uboju albo zabicia świń, i na tej podstawie wypłacono odszkodowania w kwocie 2.612,6 tys. zł²⁰. W przypadku posiadaczy świń, którzy nie złożyli oświadczeń o niespełnieniu wymagań, powiatowi lekarze weterynarii po przeprowadzeniu kontroli wydali 87 decyzji, z tego 29 było podstawą do wypłaty odszkodowań w wysokości 49,1 tys. zł²¹.

W pierwszym półroczu 2017 r. nie wypłacono z tego tytułu żadnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 353-357, 363-373, 486-503, 636-637, 670, 858-859)

Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na rekompensaty za nieprzerwane nieutrzymywanie świń²² został określony w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zwierząt i wyniósł 2.050,3 tys. zł na 2015 r. i 3.658,5 tys. zł na 2016 r. Środki na ten cel wykorzystano odpowiednio w 37% (758,8 tys. zł) i 27,6% (1.010,5 tys. zł). Rekompensaty wypłacane były przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²³.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 470, ze zm.

²⁰ Stan na dzień 31 maja 2017 r.

²¹ Patrz przypis nr 20.

²² Rekompensaty przysługiwały wyłącznie posiadaczowi świń, który złożył oświadczenie o niespełnieniu wymagań programu bioasekuracji, w stosunku do którego została wydana i wykonana decyzja powiatowego lekarza weterynarii.

²³ Na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 września 2015 r. w sprawie rekompensat za nieprzerwane nieutrzymywanie świń w gospodarstwie (Dz. U. poz. 1435, ze zm.). Środki wypłacone na rekompensaty ujęto w planie finansowym ARiMR stanowiącym załącznik do ustaw budżetowych w pozycji „pomoc finansowa z pozostałych tytułów”. W 2015 r. zaplanowano kwotę 758 tys. zł, w 2016 r. – 3.659 tys. zł, a w 2017 r. – 3.659 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii w MRiRW wyjaśnił, że „przyczyną niskiego wykorzystania maksymalnych limitów wydatków na rekompensaty i odszkodowania było niewielkie zainteresowanie posiadaczy zwierząt utrzymujących świnie uzyskaniem rekompensat z programu bioasekuracji. Ograniczone zainteresowanie wprowadzonymi rozwiązaniami było zaskakujące z uwagi na duże zainteresowanie organizacji rolniczych projektowanymi rozwiązaniami jeszcze na etapie prac nad projektem rozporządzenia. Być może na niewielkie zainteresowanie rozwiązaniami wprowadzonymi w programie bioasekuracji miała wpływ niepewna sytuacja w odniesieniu do wysokości stawki za zwierzę, za które przyznawane były rekompensaty. Z uwagi na konieczność wprowadzenia uwag Ministra Finansów jeszcze na etapie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz innych ustaw, stawka za zwierzę, od której zależy wysokość rekompensaty określana jest w późniejszym terminie, a co za tym idzie nie jest znana w pierwszej fazie realizacji programu bioasekuracji. Niemniej jednak Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie posiada informacji o przyczynach niewielkiego zainteresowania posiadaczy zwierząt rozwiązaniami wynikającymi z programu bioasekuracji.”

W latach 2015–2016 łączne wydatki poniesione w ramach programu bioasekuracji na odszkodowania i rekompensaty wyniosły 4.431 tys. zł i stanowiły 5,1% wszystkich środków z budżetu państwa wykorzystanych na zwalczanie afrykańskiego pomoru świń w kwocie 87.681,8 tys. zł²⁴. W 2015 r. wydatki w kwocie 2.590,8 tys. zł na realizację programu bioasekuracji stanowiły 21,7% środków wykorzystanych na zwalczanie afrykańskiego pomoru świń, a w 2016 r. – 1.840,2 tys. zł, tj. 2,4%.

(dowód: akta kontroli str. 353-357, 502-503, 638-645)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapewnił środki na realizację programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w latach 2015–2016 limity wydatków na odszkodowania zostały wykorzystane zaledwie w 16,6% i 9,6%, a na rekompensaty w 37% i 27,6%.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o rozważenie wprowadzenia zmian w programie bioasekuracji umożliwiających likwidację stad świń każdorazowo w przypadku stwierdzenia niespełniania wymaganych zabezpieczeń przeciwepidemiotycznych.

²⁴ Łączne wydatki poniesione z budżetu państwa na działania związane z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń w 2015 r. wyniosły 11.995,8 tys. zł, w tym: wydatki mające na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym afrykański pór świń i poszerzanie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczanie oraz „Program bioasekuracji mający na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” – 10.951,5 tys. zł, program wieloletni dla PIWet-PIB – 237 tys. zł, rekompensaty – 758,8 tys. zł oraz pomoc de minimis – 48,5 tys. zł. W 2016 r. wydatki te wyniosły 75.686 tys. zł w tym odpowiednio: 24.401,8 tys. zł, 237 tys. zł, 1.010,5 tys. zł i 36,7 tys. zł i ponadto 50.000 tys. zł poniesione przez Agencję Rezerw Materiałowych. Plan na 2017 r. przewidywał wydatki w wysokości 55.009,8 tys. zł.

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

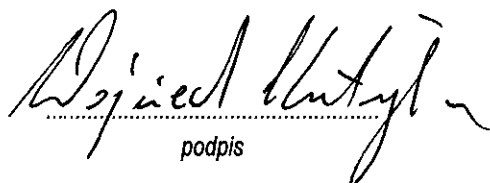
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia *21* sierpnia 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla



podpis

