



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KRR.410.002.02.2017
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. Izabela Piotrowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/20/2017 z dnia 9 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Monika Bagińska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/21/2017 z dnia 9 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3)
Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Weterynarii, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Niemczuk, Główny Lekarz Weterynarii od dnia 30 grudnia 2016 r. Włodzimierz Skorupski, Główny Lekarz Weterynarii od dnia 9 lutego 2016 r. do dnia 29 grudnia 2016 r. Marek Pirsztuk, Główny Lekarz Weterynarii od dnia 7 lipca 2014 r. do dnia 8 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1248)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Główny Lekarz Weterynarii nie dostosował celu programu bioasekuracji do możliwości jego osiągnięcia, mając na uwadze rozdrobnioną strukturę gospodarstw rolnych i perspektywy wprowadzania w nich skutecznych zabezpieczeń przeciwepidemicznych.

Nie w pełni skuteczny był także nadzór Głównego Lekarza Weterynarii nad realizacją tego programu.

Główny Lekarz Weterynarii opracował program bioasekuracji bez kompleksowych rozwiązań warunkujących prawidłową realizację jego założeń. Zawarcie w dużej części programu formalnych wymagań dotyczących bioasekuracji oraz brak możliwości likwidacji stad świń w gospodarstwach, które rażąco naruszały wymogi bioasekuracji wynikające z pozostałych przepisów² spowodowało, że cel programu nie został całkowicie osiągnięty.

Nie ustanowiono rozwiązań pozwalających na skuteczną likwidację stad świń w przypadku niespełniania wymogów bioasekuracji, pomimo że przed wprowadzeniem programu Główny Lekarz Weterynarii dysponował wiedzą, iż około 90% gospodarstw nie przestrzegało wszystkich obowiązujących zasad w tym zakresie.

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 W tym 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, ze zm.).

O nieskuteczności programu świadczy również fakt, że zaledwie 26% (379) gospodarstw zostało uznanych za niespełniające wymagań bioasekuracji, z tego w przypadku 77% gospodarstw (292) wydano decyzje o likwidacji stad świń po oświadczeniach właścicieli o braku możliwości zapewnienia właściwych warunków zabezpieczeń przed zakażeniem afrykańskim pomorem świń (ASF). Skutkiem tego w latach 2015–2016 na odszkodowania za zlikwidowane zwierzęta wypłacono zaledwie 13,5% kwoty przewidzianej w programie.

Wprowadzenie programu w przyjętym kształcie powodowało, iż był on mało realny do zrealizowania, głównie ze względów ekonomicznych, ponieważ około 95% gospodarstw utrzymywało od jednej do 50 sztuk świń i koszt koniecznych zabezpieczeń w tym przypadku był ekonomicznie nieuzasadniony.

Główny Lekarz Weterynarii nie przeprowadzał kontroli realizacji programu bioasekuracji. W ocenie NIK przekazywane do Głównego Inspektoratu Weterynarii dane zawarte w sprawozdaniach z realizacji programu nie pozwalały na rzetelną ocenę prawidłowości działania Inspekcji Weterynaryjnej w tym zakresie. Sprawozdania te nie zawierały bowiem informacji o niezrealizowaniu istotnych warunków zabezpieczeń przeciwepizootycznych gospodarstw, co zdaniem NIK powodowało, że ich uznanie jako spełniające najwyższy stopień bioasekuracji mogło być niezgodne ze stanem faktycznym.

Główny Lekarz Weterynarii dokonywał analizy i oceny sytuacji epizootycznej w zakresie afrykańskiego pomoru świń na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, w krajach członkowskich UE oraz w krajach spoza UE. O wynikach tych ocen i analiz informował m.in. organy Inspekcji Weterynaryjnej oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Główny Lekarz Weterynarii ustalił zasady sprawozdawczości dotyczące realizacji programu, informował szeroko o jego wprowadzeniu, a także o zagrożeniach związanych z ASF.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowanie „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018

Opis stanu
faktycznego

W dniu 6 lutego 2015 r. Główny Lekarz Weterynarii (dalej także GLW) przesłał do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) projekt rozporządzenia w sprawie wprowadzenia programu bioasekuracji. W uzasadnieniu tego projektu podano m.in., że celem programu jest ograniczenie liczby gospodarstw o niskim poziomie zabezpieczeń przeciwepizootycznych, w których utrzymywana była jedna lub kilka sztuk świń. Zakładano również, że wiele z tych gospodarstw z przyczyn finansowych nie zostanie dostosowanych do wymagań określonych w programie bioasekuracji. Umożliwienie podmiotom dobrowolnej rezygnacji z utrzymywania świń i zapewnienie im rekompensat miało spowodować zmniejszenie liczby gospodarstw o niskim poziomie bioasekuracji i utrzymywanie świń tylko w gospodarstwach o najwyższym poziomie zabezpieczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1244, 1251-1263, 1360)

Założenia do programu bioasekuracji Główny Lekarz Weterynarii konsultował z Radą Sanitarno-Epizootyczną³. Rada w uchwale nr 8/2014 z dnia 10 grudnia 2014 r. wskazała na konieczność wdrożenia programu postulując jednocześnie, aby był on realizowany bez ograniczeń terytorialnych i czasowych, ze względu na możliwość rozprzestrzenienia się wirusa ASF poza obszar objęty ograniczeniami oraz obszar ochronny⁴.

(dowód: akta kontroli str. 8-44, 1355, 1359)

Programem bioasekuracji objęto terytorium Polski o najwyższym stopniu ryzyka wystąpienia ASF⁵. Był to obszar obejmujący tereny wymienione w części II (obszar objęty ograniczeniami) i w części III (obszar zagrożenia) załącznika do decyzji wykonawczej Komisji 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/UE⁶.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 87, 105-107, 110-111, 180-181)

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia programu bioasekuracji⁷ było dwukrotnie zmieniane.

Rozporządzeniem z dnia 11 maja 2016 r.⁸ m.in. rozszerzono obszar, na którym obowiązywał program o gminę Zabłudów w powiecie białostockim oraz pięć gmin w powiecie hajnowskim⁹. Dodatkowo rozporządzeniami z dnia 11 maja 2016 r. i z dnia 29 lipca 2016 r.¹⁰ zmieniono terminy dostosowania gospodarstw do wymagań programu bioasekuracji, tj. odpowiednio na dzień 10 lipca 2016 r. i 10 sierpnia 2016 r.¹¹

Według wyjaśnień GLW, dokonanie zmian terminów dostosowania gospodarstw do wymogów programu bioasekuracji oraz składania oświadczeń o niespełnieniu przewidzianych programem wymagań w zakresie bioasekuracji miało na celu umożliwienie właścicielom stad dostosowanie się do tych wymogów lub złożenie oświadczeń o rezygnacji z utrzymywania świń w okresie obowiązywania programu.

³ Rada Sanitarno-Epizootyczna, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1077, ze zm.), jest organem doradczo-opiniotwórczym GLW w zakresie, o którym mowa w art. 3 ust. 2 tej ustawy.

⁴ Główny Lekarz Weterynarii podał m.in., że „(...) z uwagi na konieczność podniesienia limitu wysokości środków budżetowych na każdy rok obowiązywania programu postulat powyższy nie mógł być spełniony.”

⁵ Programem objęte zostały gospodarstwa na obszarze województwa podlaskiego w powiatach: sejneńskim gminy Giby i Sejny z miastem Sejny, augustowskim gminy Lipsk i Piaska, białostockim gminy Czarna Białostocka, Gródek, Supraśl, Wasilków, Michałowo i od 26 maja 2016 r. Zabłudów, sokólskim gminy Dąbrowa Białostocka, Janów, Krynki, Kuźnica, Nowy Dwór, Sidra, Sokółka i Szudziałowo oraz od dnia 26 maja 2016 r. w powiecie hajnowskim gminy: Białowieża, Czyże, Hajnówka, Narew i Narewka.

⁶ Dz. Urz. UE L 295 z 11.10.2014, s. 63, ze zm.

⁷ Rozporządzenie 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” na lata 2015–2018 (Dz. U. poz. 517 ze zm.), dalej: program bioasekuracji lub program.

⁸ 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).

⁹ Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy GLW, zmiany w programie bioasekuracji wprowadzono w związku z decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2016/180 z dnia 9 lutego 2016 r. zmieniającą 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) dotyczącą zmian do decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2014/709 polegających na włączeniu do części II załącznika, obszarów obejmujących gminę Zabłudów w powiecie białostockim oraz gminy: Białowieża, Czyże, Hajnówka, Narew i Narewka w powiecie hajnowskim.

¹⁰ 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).

¹¹ Do dnia 10 lipca 2016 r., oświadczenia o niespełnieniu wymagań bioasekuracji złożyło 32 właścicieli gospodarstw utrzymujących świnię, a do dnia 10 sierpnia 2016 r. – 6 właścicieli. Łącznie w 2016 r. złożono 38 oświadczeń.

Z uwagi na wystąpienie nowych ognisk ASF, GLW zaproponował rozszerzenie obszaru objętego programem bioasekuracji. Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lipca 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018¹², program ten został rozszerzony o 57 gmin na terenie 16 powiatów w województwach: podlaskim, mazowieckim i lubelskim.

(dowód: akta kontroli str. 156-158, 186-188, 255-287, 1247-1250, 1500-1502)

Zgodnie z danymi Inspekcji Weterynaryjnej (IW), według stanu na dzień 3 kwietnia 2014 r. na obszarze obowiązywania programu bioasekuracji znajdowało się 2.130 gospodarstw, w których utrzymywano świnię¹³, z tego w około 40% gospodarstw było do sześciu sztuk świń. Ponadto, z wyników kontroli IW przeprowadzonych w okresie od czerwca do sierpnia 2014 r. w 527 gospodarstwach wynikało, że 91% z nich nie spełniało wymagań bioasekuracji określonych w aktach prawnych wymienionych w ust. 4 programu¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 9, 87-104)

Koszty spełnienia w tych gospodarstwach wymagań, określonych w programie bioasekuracji oszacowano w następujący sposób: kwota około 15 tys. zł niezbędna na jednorazowy wydatek związany z zabezpieczeniem budynków przed dostępem zwierząt wolno żyjących oraz kwota około 16 tys. zł rocznie – na zakup środków dezynfekcyjnych, dezynsekcyjnych i deratyzacyjnych, w tym sprzętu niezbędnego do ich stosowania oraz odzieży ochronnej i obuwia ochronnego¹⁵.

Według Zastępcy GLW, „(...) właściciele gospodarstw, w większości drobnotowarowych i przyzagrodowych, mając na uwadze konieczność poniesienia znacznych często nakładów finansowych w celu zapewnienia wymagań bioasekuracji, zdecydują się na złożenie oświadczeń o niespełnieniu wymagań bioasekuracji przewidzianych programem.”

(dowód: akta kontroli str. 155, 159-166, 1242, 1247-1248)

Wymogi dotyczące bioasekuracji (o których mowa w ust. 4 programu) obowiązywały już na podstawie przepisów prawa ustanowionych przed wprowadzeniem programu. Zastępca GLW wyjaśnił, że nieprzestrzeganie ich stanowiło przestępstwo, bądź

¹² Dz. U. poz. 1378.

¹³ Spośród 2.130 stad utrzymujących 36.585 świń, w 2.024 stadach (tj. 95%) utrzymywano od 1 do 50 świń (łącznie około 16,5 tys. sztuk, w tym ponad 1,5 tys. stad liczyło od 1 do 10 świń), w 55 stadach (tj. 2,6%) utrzymywano od 51 do 100 świń (łącznie około 4,0 tys. sztuk) i w 51 stadach (tj. 2,4%) utrzymywano powyżej 100 świń (łącznie około 16,0 tys. sztuk).

¹⁴ Przepisy wymienione w ust. 4 programu bioasekuracji, w których określono wymagania bioasekuracji, to: 1) ustawa z dnia 11 marca 2014 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539, ze zm.), 2) ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz.U. 2015 r. poz. 1172, ze zm.), 3) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 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 wprowadzane są na rynek (Dz. U. nr 168, poz. 1643), 4) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny (Dz. U. z 2015 r. poz. 392, ze zm.), 5) rozporządzenie 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), 6) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) – Dz. Urz. UE L nr 300 z 14.11.2009, str. 1, ze zm.

¹⁵ Dane przedstawione zostały w piśmie Podlaskiego WLW z dnia 10 marca 2015 r. skierowanym do GLW.

wykroczenie na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2014 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (uozz). Jednocześnie Zastępca GLW stwierdził, że podstawowym założeniem programu było wprowadzenie mechanizmu wyłączania z produkcji zwierzęcej gospodarstw, które nie przestrzegają wymogów bioasekuracji. W tym zakresie przyjęto koncepcję rekompensat finansowych za nieprzerwane nieutrzymywanie zwierząt oraz zdecydowano się na wprowadzenie do programu bioasekuracji (w ust. 6) dodatkowych wymogów, nieujętych w dotychczas wydanych i już obowiązujących przepisach¹⁶.

Zastępca GLW podał również, że spełnienie przez właścicieli gospodarstw wszystkich ww. wymagań, jak również wymagań bioasekuracji określonych w przepisach wymienionych w ust. 4 programu, powodowało, że w gospodarstwie bez względu na liczbę utrzymywanych świń „został osiągnięty obiektywnie najwyższy poziom bioasekuracji wymagany przepisami prawa.”

(dowód: akta kontroli str. 111-115, 120, 127, 292)

Ustalone
nieprawidłowości

Główny Lekarz Weterynarii opracował program bioasekuracji bez zapewnienia rozwiązań umożliwiających pełne osiągnięcie zakładanych celów. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w stanie prawnym obowiązującym w chwili wprowadzenia programu Inspekcja Weterynaryjna nie miała możliwości eliminacji produkcji świń w gospodarstwach rażąco naruszających wymogi bioasekuracji w drodze zastosowania przymusu administracyjnego. Zmiany w tym zakresie przyniosła dopiero ustawa z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt¹⁷. Pomimo wprowadzenia tych przepisów, od początku listopada 2016 r. do końca maja 2017 r. wydano tylko jedną decyzję w sprawie zabicia świń na podstawie art. 48 b ust. 1 pkt 2 uozz¹⁸.

W związku z wskazanym wyżej brakiem stosownych przepisów, powiatowi lekarze weterynarii wydawali decyzje nakazujące ubój lub zabicie świń przebywających w gospodarstwach jedynie w przypadku, gdy właściciele gospodarstw nie spełniali wymagań określonych w ust. 6 programu¹⁹.

¹⁶ Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy GLW, dodatkowe wymogi wprowadzono „aby nie doprowadzić do sytuacji, w której ze środków budżetu państwa płacone byłoby publiczne pieniądze na rzecz osób prywatnych, w zamian za de facto powstrzymanie się przez te osoby od popełniania przestępstw i wykroczeń”.

W ust. 6 programu wprowadzono wymagania, które muszą spełniać gospodarstwa, w których utrzymywane są świny, tj.: Zabezpieczenie gospodarstwa, w którym są utrzymywane świny w systemie otwartym, podwójnym ogrodzeniem, o co najmniej 1,5 m wysokości, na podmurówce lub wkopanym krawężnikiem; Wdrożenie programu monitorowania i zwalczania gryzoni; Przeprowadzanie okresowych zabiegów dezynsekcji (od kwietnia do listopada każdego roku); Prowadzenie rejestrów środków transportu do przewozu świń, które wjeżdżają na teren gospodarstwa, oraz rejestru wejść osób do pomieszczeń, w których utrzymywane są świny; Zabezpieczenie budynków, w których utrzymywane są świny, przed dostępem zwierząt domowych; Utrzymywanie świń w gospodarstwach w zamkniętych pomieszczeniach, z wyjątkiem świń utrzymywanych w systemie otwartym; Zapewnienie, aby:

a) osoby mające kontakt ze świniami w gospodarstwie nie utrzymywały własnych świń poza tym gospodarstwem oraz nie zajmowały się dodatkowo obsługą świń w innych gospodarstwach,

b) do budynków, w których są utrzymywane świny, nie wchodziły osoby postronne,

c) osoby przebywające w budynkach inwentarskich używały odzieży ochronnej oraz obuwia ochronnego.

¹⁷ Dz. U. poz. 1605.

¹⁸ Stosownie do przepisu tego art., powiatowy lekarz weterynarii, w przypadku stwierdzenia, że posiadacz zwierząt nie stosuje się do nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 3, art. 47 ust. 1 i 2, art. 48 ust. 2 i 3 oraz art. 48a ust. 3, w drodze decyzji: 1) nakazuje usunięcie stwierdzonych uchybień w określonym terminie albo 2) nakazuje zabicie lub ubój zwierząt określonych gatunków oraz zakazuje utrzymywania w gospodarstwie zwierząt tych gatunków. Powyższa decyzja została wydana na obszarze nie objętym programem bioasekuracji.

¹⁹ Zastępca Głównego Lekarza Weterynarii wyjaśnił, że „powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzję na podstawie art. 57e ust. 4 uozz w sprawie zabicia lub uboju zwierząt w gospodarstwie, jedynie w przypadku niespełnienia wymagań opisanych w ust. 6 programu bioasekuracji.”

Zwrócenia uwagi wymaga przy tym stanowisko Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi²⁰, zgodnie z którym niespełnienie przez gospodarstwo wymagań określonych w aktach prawnych wyszczególnionych w ust. 4 programu bioasekuracji „nie stanowi, podstawy prawnej do wydania decyzji w ramach realizacji programu, nakazującej zabicie lub ubój świń w gospodarstwie niespełniającym wymagań w zakresie bioasekuracji.”

W ocenie NIK, brak kompleksowych rozwiązań w odniesieniu do możliwości skutecznej likwidacji stad świń w gospodarstwach niespełniających wymogów bioasekuracji był decydującym czynnikiem, który spowodował, że powiatowi lekarze weterynarii wydali zaledwie 379 decyzji administracyjnych²¹ nakazujących zabicie utrzymywanych w gospodarstwie świń lub poddanie ich ubojowi oraz zakazujących wprowadzenia do gospodarstwa i utrzymywania w nim zwierząt przez okres wskazany w programie bioasekuracji. W związku z wykonaniem nakazów z tych decyzji zlikwidowano jedynie około 26% stad świń znajdujących się na obszarze objętym programem w chwili jego rozpoczęcia.

(dowód: akta kontroli str. 111-115, 120, 127, 292, 1409-1451, 1500-1501)

Główny Lekarz Weterynarii opracował i wprowadził program bioasekuracji, mimo braku możliwości likwidacji stad świń w gospodarstwach niespełniających wymogów zabezpieczeń przeciwpizootycznych. Przed jego wprowadzeniem nie uwzględniono w pełni skutków wynikających z rozdrobnionej struktury stad świń oraz liczby gospodarstw, w których Inspekcja Weterynaryjna stwierdzała naruszenia wymagań bioasekuracji.

2. Nadzór nad realizacją programu bioasekuracji

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do przepisów art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (uiwet), w celu ujednolicenia zasad prowadzenia kontroli programu, Główny Lekarz Weterynarii opracował i w dniu 22 czerwca 2015 r. przekazał do stosowania Podlaskiemu WLW wzór protokołu kontroli – listę kontrolną SPIWET-ASF²².

Główny Lekarz Weterynarii ustalił także obowiązek przekazywania przez Podlaskiego WLW okresowych sprawozdań z realizacji programu, w tym dotyczących liczby złożonych oświadczeń o niespełnieniu wymagań bioasekuracji i liczby zlikwidowanych stad świń, a także liczby przeprowadzonych kontroli i wydanych decyzji administracyjnych. Zakres wymaganych informacji zawartych w sprawozdawczości nie uwzględniał nieprawidłowości w spełnianiu wymogów bioasekuracji stwierdzanych podczas kontroli gospodarstw. Na podstawie danych przekazywanych przez powiatowych lekarzy weterynarii, Podlaski WLW sporządzał raporty, które przesyłano do GIW w cyklu tygodniowym, a od grudnia 2016 r. – w cyklu miesięcznym lub trybie doraźnym na żądanie GLW.

(dowód: akta kontroli str. 293, 295, 300-302, 320-385, 898-1179, 1188-1216, 1222-1240, 1264-1270)

²⁰ Stanowisko Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii (DBŻiW) w MRiRW zawarte w Notatce służbowej z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie spotkania poświęconego omówieniu trudności związanych z realizacją przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018.

²¹ W 2015 r. wydano 271 decyzji, w 2016 r. – 103 decyzje i w 2017 r. (do 30 czerwca) – pięć decyzji.

²² Wzór protokołu został zmodyfikowany w dniu 5 grudnia 2016 r.

Stosownie do przepisów art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, w ramach koordynacji wykonania zadań określonych w programie, GLW był informowany o kontrolach przeprowadzonych przez Podlaskiego WLW w powiatowych inspektoratach weterynarii w Sejnach, Sokółce, Białymstoku, Hajnówce i Augustowie, podczas których sprawdzano realizację zadań z zakresu programu bioasekuracji przez właściwych powiatowych lekarzy weterynarii. Główny Lekarz Weterynarii gromadził także dane o realizacji programu nadsyłane przez Podlaskiego WLW.

(dowód: akta kontroli str. 29, 300-306, 320-329, 898-955, 960-1218, 1220-1240, 1264-1282, 1328-1335, 1337-1339, 1341-1349, 1435-1467)

Główny Lekarz Weterynarii przeprowadził akcję informacyjną dotyczącą programu bioasekuracji, poprzez zamieszczenie na stronie internetowej GIW komunikatu o wprowadzeniu programu oraz zasadach jego realizacji²³. Główny Lekarz Weterynarii udzielał odpowiedzi na pisemne postulaty organizacji zrzeszających hodowców świń²⁴ w sprawie ograniczenia skutków ASF, a przedstawiciele GIW uczestniczyli w szkoleniach i konferencjach poświęconych zwalczaniu ASF²⁵.

Główny Lekarz Weterynarii podał, że do GIW nie wpłynęły żadne skargi związane z realizacją programu bioasekuracji.

(dowód: akta kontroli str. 294, 306-307, 386-434, 1455, 1458-1459)

Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 5 uiwet, GLW dokonywał analiz i ocen sytuacji epizootycznej w odniesieniu do ASF, o których informował Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wojewódzkich lekarzy weterynarii, granicznych lekarzy weterynarii oraz członków grupy ekspertów ds. ASF i Rady Sanitarno-Epizootycznej²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 294, 307-309, 435-886)

²³ Na stronie internetowej GIW w dniu 26 maja 2015 r. zamieszczono informację dla posiadaczy zwierząt utrzymujących świnie w związku z wprowadzeniem programu bioasekuracji oraz komunikat GLW w sprawie sposobu szacowania wartości rynkowej zwierząt tytułem wypłaty odszkodowania za świnie poddane ubojowi lub zabite z nakazu organów IW w gospodarstwach niespełniających wymagań w zakresie programu bioasekuracji.

²⁴ 1) Stanowisko GLW przekazane pismem z dnia 3 kwietnia 2015 r. do Dyrektora DBŻiW w MRiRW, odnoszące się do niektórych postulatów wystosowanych przez Stowarzyszenie Producentów Trzody Chlewnej „Podlasie” (z dnia 23 lutego 2015r.) oraz odnoszące się do Stanowiska Sejmiku Województwa Podlaskiego (z dnia 23 lutego 2015 r.) w sprawie działań zmierzających do ograniczenia skutków rozpowszechniania się wirusa afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa podlaskiego, przesłanych do Prezesa Rady Ministrów; 2) Stanowisko GLW przekazane do Zastępcy Dyrektora DBŻiW w MRiRW pismem z dnia 1 czerwca 2015 r., skierowane w odpowiedzi na pismo Wojewody Podlaskiego (z dnia 15 maja 2015 r.) w sprawie zasad wdrażania programu bioasekuracji; 3) Stanowisko GLW przekazane do Dyrektora DBŻiW w MRiRW pismem z dnia 24 lutego 2016 r., skierowane w odpowiedzi na pismo Stowarzyszenia Producentów Trzody Chlewnej „Podlasie” (z dnia 6 lutego 2016 r.).

²⁵ Przedstawiciel GIW wziął udział w: 1) seminarium z zakresu ASF dla pracowników Ośrodków Doradztwa Rolniczego w dniu 20 kwietnia 2015 r. zorganizowanym w Ośrodku Weterynaryjnego Centrum Kształcenia Podyplomowego w Państwowym Instytucie Weterynaryjnym – Państwowym Instytucie Badawczym w Puławach; 2) konferencji zorganizowanej przez portal internetowy Farmer pn. „Nowoczesna produkcja – świnie” dla hodowców świń w dniu 9 czerwca 2015 r. w Wielkopolskim Centrum Konferencyjnym w Licheniu Starym.

²⁶ W jej wyniku polecił Podkarpackiemu WLW i Lubelskiemu WLW zintensyfikowanie pobierania próbek od padłych dzików w gminach graniczących z Republiką Ukrainy, podjęcie działań informacyjnych dotyczących ryzyka wprowadzenia wirusa ASF na teren gospodarstw wskutek nieprzestrzegania zasad bioasekuracji oraz nielegalnego wwieżenia żywności przez osoby podróżujące z terytorium Republiki Ukrainy.

Podczas posiedzenia (w dniach 9-10 września 2015 r. w Brukseli) Stałego Komitetu ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz (DG SANTE), pracownik GIW, jako przedstawiciel Polski, poparł wnioski w sprawie dołączenia do wykazu Republiki Ukrainy, na terenie której występował wirus ASF, stanowiącego załącznik do Decyzji Wykonawczej Komisji Nr 2013/426/UE z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie środków mających na celu zapobieżenie wprowadzaniu do Unii wirusa afrykańskiego pomoru świń z niektórych państw trzecich lub części terytorium państw trzecich, w których potwierdzono obecność choroby, oraz uchylającej decyzję 2011/78/UE (Dz. Urz. UE L 211 z 7.08.2013 r., str. 5, ze zm.) W wyniku tej zmiany możliwe było objęcie przejść granicznych z terytorium Republiki Ukrainy systemem kontroli prawidłowości oczyszczenia i dezynfekcji pojazdów służących do przewozu zwierząt wjeżdżających na teren Rzeczypospolitej Polskiej.

Główny Lekarz Weterynarii z opóźnieniem około dwóch miesięcy w stosunku do terminu określonego w art. 13 ust. 9 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawozdania z realizacji zadań IW w 2015 r. i w 2016 r. Sprawozdania zostały przekazane w dniu 24 czerwca 2016 r. oraz w dniu 27 czerwca 2017 r., podczas gdy termin na ich złożenie upływał 30 kwietnia 2016 r. i 30 kwietnia 2017 r. Główny Lekarz Weterynarii informował Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi²⁷ o braku możliwości dotrzymania ustawowego terminu na złożenie sprawozdań z realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej w roku ubiegłym ze względu na nadmierne obciążanie organów IW sprawozdawczością przypadającą na pierwszy kwartał każdego roku, w tym obowiązek złożenia do KE sprawozdań z realizacji programów zwalczania chorób zakaźnych, a także na wpływające do GIW pod koniec kwietnia każdego roku istotne dla tego sprawozdania informacje.

(dowód: akta kontroli str. 294, 307-309, 875-886, 1271, 1277-1278, 1284-1301)

Ustalone
nieprawidłowości

Główny Lekarz Weterynarii nie przeprowadził kontroli realizacji programu bioasekuracji, zarówno przez Podlaskiego WLW jak i przez powiatowych lekarzy weterynarii, pomimo posiadanych informacji o niewielkiej skali likwidowanych stad świń.

W ocenie NIK, nieprzeprowadzenie kontroli realizacji programu, pomimo posiadanych informacji, że około 90% gospodarstw nie spełnia wszystkich wymagań bioasekuracji, istotnie ograniczyło możliwość oceny prawidłowości wykonywanych zadań przez powiatowych i Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii.

Zdaniem NIK, na obszarze objętym programem struktura wielkości stad świń była niekorzystna i ze względów ekonomicznych ograniczała, a wręcz uniemożliwiała wprowadzenie w gospodarstwach skutecznych zabezpieczeń przeciwpizootycznych.

W chwili wprowadzenia programu, na obszarze jego obowiązywania znajdowało się 1.449 gospodarstw.

Powiatowi lekarze weterynarii w 2015 r. skontrolowali 1.258 gospodarstw, w których przebywały świnie, w 2016 r. – 1.069 gospodarstw, a w 2017 r. (do 30 czerwca) – 827 gospodarstw. W wyniku przeprowadzonych kontroli oraz wobec stwierdzenia niespełnienia w gospodarstwie wymogów bioasekuracji określonych w programie, powiatowi lekarze weterynarii na podstawie art. 57e ust. 4 uozz wydali zaledwie 379 decyzji administracyjnych nakazujących ubój lub zabicie utrzymywanych świń oraz zakazujących wprowadzenia do gospodarstwa i utrzymywania w nim zwierząt przez okres wskazany w programie bioasekuracji.

W wyniku wykonania nakazów tych decyzji, zlikwidowano jedynie około 26%²⁸ stad świń znajdujących się na obszarze gmin objętych programem w momencie rozpoczęcia jego obowiązywania.

²⁷ GLW informował Ministra RiRW pismami z dnia 11 stycznia 2016 r. oraz z dnia 10 kwietnia 2017 r.

²⁸ Podaną wielkość wyliczono uwzględniając liczbę stad i świń odnotowaną na obszarze objętym programem bioasekuracji w roku jego wprowadzenia i liczbę wydanych decyzji administracyjnych dotyczących likwidacji świń i zakazu ich utrzymywania.

W ocenie NIK, Główny Lekarz Weterynarii bezkrytycznie przyjmował od powiatowych lekarzy weterynarii informacje o uznawaniu gospodarstw za spełniające najwyższy stopień bioasekuracji, pomimo że liczba likwidowanych stad wskazywała na niepełną realizację celów programu.

Zdaniem NIK, działania Głównego Lekarza Weterynarii nie zapewniały pełnej realizacji obowiązków określonych w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, zgodnie z którym Główny Lekarz Weterynarii koordynuje i kontroluje wykonywanie zadań m.in. przez wojewódzkich i powiatowych lekarzy weterynarii.

(dowód: akta kontroli str. 294, 306, 1178-1218, 1220-1240, 1264-1282, 1328-1335, 1337-1339, 1341-1349, 1435-1467)



Pomimo podjętych działań dotyczących opracowania zakresu kontroli gospodarstw utrzymujących świnie oraz gromadzenia danych pochodzących z powiatowych inspektoratów weterynarii o przebiegu likwidacji stad świń, nadzór Głównego Lekarza Weterynarii nad realizacją programu bioasekuracji nie był skuteczny. Nie przeprowadzono w tym zakresie stosownych kontroli, co ograniczyło możliwość rzetelnej oceny prawidłowości i efektywności działań Inspekcji Weterynaryjnej podczas weryfikacji zabezpieczeń przeciwepidemiotycznych w gospodarstwach.

Główny Lekarz Weterynarii właściwie informował o wprowadzeniu i zasadach realizacji programu bioasekuracji, a także na bieżąco oceniał sytuację epizootyczną w zakresie ASF na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, w krajach członkowskich UE oraz w krajach spoza UE.

3. Wydatki na realizację programu bioasekuracji

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą powiatowi lekarze weterynarii, na podstawie art. 57e ust. 4 uozz, wydali po przeprowadzeniu kontroli 379 decyzji administracyjnych nakazujących zabicie utrzymywanych w gospodarstwie świń lub poddanie tych zwierząt ubojowi oraz zakazujących wprowadzenia do gospodarstwa i utrzymywania w nim zwierząt przez okres wskazany w programie bioasekuracji.

Spośród tych decyzji, 292²⁹ zostały wydane po złożeniu przez właścicieli oświadczenia, że gospodarstwa w których przebywają zwierzęta nie spełniają wymagań określonych w programie. Kolejne 87 decyzji³⁰ zostało wydanych w wyniku kontroli IW i ustaleniu, że w gospodarstwach nie były spełnione wymagania bioasekuracji określone w programie.

Spośród wszystkich skontrolowanych gospodarstw (1.258 w 2015 r., 1.069 w 2016 r. i 827 do 30 czerwca 2017 r.), wymagań bioasekuracji określonych w programie nie spełniło odpowiednio: 271 (tj. 21,5%), 103 (tj. 9,6%) i pięć (tj. 0,6%).

(dowód: akta kontroli str. 293-299, 303-306, 1178-1187, 1220-1240, 1264-1270, 1272-1282, 1328-1339, 1341-1349, 1435-1459)

²⁹ Z 292 decyzji: 254 wydano w 2015 r. (z tego w powiatach: augustowskim – 26, białostockim – 21, sokólskim – 163, sejneńskim – 44), 38 wydano w 2016 r. (z tego w powiatach: białostockim – 1, sokólskim – 15, hajnowskim – 22).

³⁰ Z 87 decyzji 17 wydano w 2015 r. (z tego w powiatach: białostockim – 12, sokólskim – 4, sejneńskim – 1), 65 wydano w 2016 r. (z tego w powiatach: augustowskim – 2, białostockim – 19, sokólskim – 3, sejneńskim – 2, hajnowskim – 39) i pięć w 2017 r. (do 30 czerwca) (z tego w powiatach: białostockim – 2, hajnowskim – 2 i w sejneńskim – 1).

W wyniku realizacji wydanych decyzji administracyjnych zlikwidowano ponad 6,8 tys. sztuk świń, z tego 4,9 tys. sztuk w 2015 r., 1,9 tys. sztuk w 2016 r. oraz 15 sztuk w 2017 r. (do 30 czerwca).

(dowód: akta kontroli str. 1272, 1279-1280, 1462-1464)

Na podstawie art. 57e ust. 4 i 5 uozz, w okresie objętym kontrolą powiatowi lekarze weterynarii wydali 318 decyzji przyznających odszkodowanie, o którym mowa w art. 57 f uozz, a także 61 decyzji o odmowie przyznania odszkodowania za zlikwidowane zwierzęta.

Główną przyczyną odmowy wypłaty odszkodowań było niedopełnienie przez posiadaczy świń obowiązków wynikających z przepisów prawa w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt. Podstawę prawną wydania odmownych decyzji stanowiły przepisy art. 49 ust. 7 pkt 2 lit. b uozz.

W okresie objętym kontrolą kwota wypłaconych odszkodowań za zabicie lub poddanie ubojowi 6,8 tys. sztuk świń wyniosła 2.667 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1272-1273, 1280-1281, 1336, 1435-1451, 1455-1456, 1462-1464)

Wydatki na pokrycie innych rodzajów kosztów związanych z realizacją programu bioasekuracji, w tym kosztów związanych z zabiciem, transportem, utylizacją zwierząt, powołaniem rzeczoznawców, dojazdami do gospodarstwa, zakupem materiałów i odzieży ochronnej, wyznaczeniem lekarzy wolnej praktyki nie będących pracownikami IW do wykonywania zadań Inspekcji oraz badaniami laboratoryjnymi, stanowiły kwotę 1.362,8 tys. zł³¹.

(dowód: akta kontroli str. 1273, 1281, 1435-1451)

Wydatki poniesione z budżetu GIW w związku z realizacją programu bioasekuracji, obejmujące wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) osób uczestniczących w realizacji programu, w badanym okresie wyniosły łącznie 77,5 tys. zł, z tego 50,5 tys. zł w 2015 r., 26,3 tys. zł w 2016 r. oraz 0,7 tys. zł do dnia 30 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 295, 1179)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Główny Lekarz Weterynarii prawidłowo ewidencjonował dane dotyczące likwidowanych stad świń i wydawanych w tym zakresie decyzji administracyjnych oraz wydatki poniesione na realizację programu bioasekuracji.

IV. Wnioski

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 Kontroli³², wnosi o wzmocnienie nadzoru nad działaniami Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie sposobu realizacji programu bioasekuracji.

³¹ Z tego: 1.064,9 tys. zł stanowiły koszty związane z likwidacją świń w gospodarstwach, których właściciele złożyli oświadczenia, 4,6 tys. zł – koszty związane z likwidacją świń w gospodarstwach, których właściciele nie złożyli oświadczeń, 293,3 tys. zł – koszty związane z kontrolą gospodarstw, w których nie poniesiono kosztów związanych z likwidacją zwierząt.

³² 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 NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się

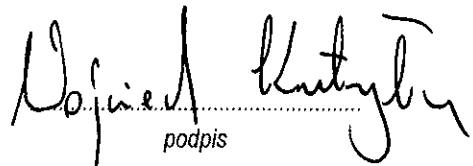
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 17 sierpnia 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla



podpis