



01364717

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.007.03.2017

P/17/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

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 Delegatura w Białymstoku

Kontroler

Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/64/2017 z 21 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Sejnach

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Dariusz Golec – p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹

Stanisław Jastrzębski – kierownik Sejneńskiego Biura Powiatowego ARiMR²

(dowód: akta kontroli str. 3 i 137)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, realizowanie przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Sejnach (zwane dalej: „*Biurem Powiatowym*” lub „*Biurem*”) zadań wynikających z programu bioasekuracji⁴, w ramach zwalczania afrykańskiego pomoru świń w powiecie sejneńskim.

W Biurze w okresie objętym kontrolą⁵ terminowo gromadzono dane jedynie o zmianach występujących w około 80% stad świń. Uzyskane informacje od właścicieli stad prawidłowo ujmowano w rejestrze zwierząt gospodarskich oznakowanych, prowadzonym w systemie informatycznym (zwanym dalej: „*system IRZ*”).

Informacje o zmianach liczebności stad świń od pozostałych właścicieli gospodarstw nie były przekazywane do Biura Powiatowego lub wpływały z dużym opóźnieniem, a Biuro nie podejmowało wszystkich możliwych działań zmierzających do wyegzekwowania tego obowiązku.

Ze znacznym opóźnieniem (przekraczającym 500 dni) dokonywano także aktualizacji danych o liczbie utrzymywanych świń w poszczególnych gospodarstwach, w oparciu o informacje otrzymywane z Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Sejnach (dalej: „*PIW*”), a korygowaniu danych nie towarzyszyło wyjaśnianie przyczyn ujawnionych rozbieżności oraz uzyskanie od właścicieli gospodarstw zaległych zgłoszeń zmian stanu stad świń. Nie kierowano także wniosków o nałożenie kar grzywny, wynikających z przepisów art. 33 ust. 1 pkt. 13 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt⁶.

Złożone w terminie przez posiadaczy zwierząt wnioski o rekompensaty za nieprzerwane nieutrzymywanie świń w gospodarstwie zostały sprawdzone, uzupełnione i zweryfikowane pod względem zgodności danych dotyczących liczby świń z rejestrem zwierząt. Należne z tego tytułu kwoty zostały zaś naliczone w oparciu o te dokumenty i terminowo wypłacone. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że średnią roczną liczbę zwierząt, będącą

¹ Od 2 marca 2017 r.

² Od 16 lutego 2016 r. w okresie od 10 maja 2004 r. do 31 maja 2016 r. na stanowisku kierownika Biura Powiatowego zatrudniony był Pan Maciej Miszkiewicz.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Program bioasekuracji, mający na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń na lata 2015 – 2018, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 kwietnia 2015 r. (Dz. U. poz. 517, ze zm.), zwanym dalej: „*rozporządzeniem w sprawie programu bioasekuracji*”. W powiecie sejneńskim programem bioasekuracji objęto gminę Giby i Sejny oraz miasto Sejny.

⁵ Od 28 kwietnia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 546. Ustawa zwana dalej „*usirz*”.

podstawą naliczenia rekompensat, ustalano w oparciu o rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych, który zawierał nieaktualne dane o liczbie świń w poszczególnych stadach. Stanowi to ryzyko naliczenia rekompensaty w niewłaściwej wysokości.

Na ogół prawidłowo dokonano częściowej refundacji wydatków poniesionych na dostosowanie gospodarstw do wymagań określonych w programie bioasekuracji. Dwa wnioski z 21 otrzymanych rozpatrzono jednak, mimo iż brakowało w nich wszystkich dokumentów, wymaganych przepisami § 13e rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gromadzenie danych dotyczących świń w prowadzonym rejestrze zwierząt gospodarskich oznakowanych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Stosownie do postanowień art. 4 usirz, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR” lub „Agencja”) prowadziła system IRZ. W Biurze zadania te były realizowane przez Wydział Rejestracji Zwierząt, który wydzielono w strukturze organizacyjnej zgodnie z Wewnętrznym Regulaminem Organizacyjnym Podlaskiego Oddziału Regionalnego z dnia 14 marca 2003 r. W latach 2015 – 2017 w Wydziale tym pracowało (średnio) od pięciu do siedmiu pracowników, z których od trzech do pięciu bezpośrednio zajmowało się prowadzeniem rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych⁸. (dowód: akta kontroli str. 4-22, 24-28 i 124-126)

Funkcjonowanie i obsługę systemu IRZ regulowały przepisy wewnętrzne Agencji, w tym zarządzenie nr 455/2010 Prezesa ARiMR z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie wzorów formularzy dotyczących identyfikacji i rejestracji zwierząt gospodarskich składanych w formie pisemnej i na nośniku elektronicznym oraz Książka procedur „Obsługa dokumentów IRZ. KP-611-106-ARiMR/21/z”. (dowód: akta kontroli str. 33-36)

1.2. Dane o liczbie stad świń oraz ilości tych zwierząt utrzymywanych w powiecie sejneńskim, w tym położonych na terenie trzech gmin powiatu sejneńskiego, które z dniem 28 kwietnia 2015 r. objęte zostały programem bioasekuracji (gminy Giby i Sejny oraz miasto Sejny) przedstawiono poniżej.

1. Według stanu na 28 kwietnia 2015 r. w powiecie sejneńskim znajdowało się 810 stad świń, w których utrzymywano 30.613 zwierząt, w tym na terenie gmin objętych programem bioasekuracji – 419 stad, w których utrzymywano 18.366 świń. Wg stanu na 1 stycznia 2016 r. w powiecie sejneńskim liczba stad świń zmniejszyła się do 619 (o 23,6%), a liczba świń wynosiła 19.945 (o 34,8% mniej). Na terenie gmin objętych programem bioasekuracji liczba stad świń zmniejszyła się do 330 (o 21,2%), a liczba świń zmalała do 11.308 (o 38,4%).
2. Według stanu na 1 stycznia 2017 r. w powiecie sejneńskim znajdowało się 507 stad świń, w których utrzymywano 20.029 zwierząt, w tym na terenie gmin objętych programem bioasekuracji – 299 stad i 11.182 świń. W porównaniu do stanu z 28 kwietnia 2015 r. w powiecie sejneńskim liczba stad świń zmniejszyła się o 303 (o 37,4%), a utrzymywanych tam zwierząt o 10.581 (o 34,6%).

(dowód: akta kontroli str. 47-111)

Kierownik Biura wyjaśnił, że zmniejszenie w latach 2015 – 2016 liczby stad świń oraz utrzymywanych w nich zwierząt wynikało z:

1. Przeprowadzonej, zgodnie z poleceniem Zastępcy Prezesa ARiMR z dnia 7 września 2016 r., aktualizacji pogłowia trzody chlewnej. W wyniku informacji uzyskanej od 1.105 producentów⁹ dane o liczbie utrzymywanych świń potwierdziło 898 producentów, a 207

⁷ Dz. U. poz. 187, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem z 27 stycznia 2015 r.”

⁸ Liczby te nie obejmują nieobecności dwóch pracowników, co powodowało, że pracę okresowo wykonywały dwie lub jedna osoba (np. we wrześniu 2015 roku i marcu 2016 roku).

⁹ W danych uwzględniono 295 stad, odnośnie których nie zgłaszano żadnych zdarzeń i nie otrzymano żadnych informacji od PLW o prowadzeniu chowu świń w tych stadach.

- wniosło o dokonanie zmian. Ponadto 40 rolników (z miasta i Gminy Sejny oraz gminy Giby) powiadomiło, iż zrezygnowało z prowadzenia chowu trzody chlewnej.
2. Weryfikacji stad utrzymujących świnię, dokonanej w ramach spisu rocznego wszystkich zwierząt, wprowadzonego ustawą z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt¹⁰. Działania te spowodowały m.in., iż zlikwidowano 20 siedzib stad świni na terenie miasta Sejny oraz gmin Sejny i Giby.
 3. Likwidacji 44 stad świni, utrzymywanych w gospodarstwach, które nie spełniały wymogów bioasekuracji, a prowadzący te gospodarstwa złożyli oświadczenia, iż wymaganiom tym nie będą w stanie sprostać. Doprowadziło do uboju 426 świni (w 2014 roku producenci ci utrzymywali średnio 2.996 świni).

(dowód: akta kontroli str. 127-131 i 295)

Według stanu na 30 czerwca 2017 r. w powiecie sejneńskim znajdowało się 478 stad świni, w których utrzymywano 25.586 zwierząt, w tym na terenie gmin objętych programem bioasekuracji – 280 stad, w których prowadzono tucz 14.044 świni.

(dowód: akta kontroli str. 318)

1.3. Biuro na bieżąco przyjmowało zgłoszenia od osób prowadzących gospodarstwa o zdarzeniach występujących w stadach świni, które – wg szacunków Naczelnika Wydziału Rejestracji Zwierząt – w 2015 roku na bieżąco składało około 70% producentów rolnych. W I półroczu 2017 roku odsetek tych osób zwiększył się do około 85%.

(dowód: akta kontroli str. 298)

W celu sprawdzenia rzetelności składanych informacji pracownicy Biura Powiatowego (w I półroczu 2015 roku) przeprowadzili 63 kontrole zgodności w stadach świni znajdujących się w gminie Giby i Sejny. Niezgodności w danych wykazano w 80% sprawdzonych stad, które przede wszystkim wynikały z niezgłaszania zdarzeń po zaprzestaniu utrzymania świni w stadach (np. po śmierci właściciela lub przekazania gospodarstwa)¹¹. Biuro po przeprowadzonych kontrolach wyegzekwowało zgłoszenie zaległych zdarzeń. Poza tymi kontrolami nie przeprowadzono innych czynności w celu ustalenia zgodności danych ujętych w systemie IRZ. Kierownik Biura wyjaśnił, że kontrole zgodności w I półroczu 2015 roku przeprowadzono w ramach czynności kontrolnych wykonywanych przez pracowników Biura Kontroli Oddziału Regionalnego ARiMR w Łomży. Wówczas skorzystano z pomocy pracowników tej jednostki organizacyjnej ARiMR oraz przyznanego im samochodu służbowego. W okresie późniejszym kontrole zgodności nie przeprowadzono, ponieważ uniemożliwiła to niewielka obsada kadrowa Biura i brak samochodu służbowego.

(dowód: akta kontroli str. 298 i 311)

Biuro nie egzekwowało od posiadaczy stad świni obowiązku informowania o występujących w stadach zdarzeniach, określonego w art. 12 ust. 1 usirz. Nie kierowało też do organów ścigania zawiadomień o jego niedopełnieniu. Kierownik Biura wyjaśnił, że dotychczas nie stwierdzono rażących przypadków naruszeń przepisów usirz. Dodał, że: „*Rolnicy mimo różnego nastawienia do instytucji ARiMR chętnie współpracowali z Biurem Powiatowym, a ponadto zaległe zgłoszenia często dotyczyły nieprawidłowości przed ponad trzech lat od zaprzestania posiadania zwierząt, w związku z tym nie było potrzeby kierowania przedmiotowych spraw do organów ścigania*”.

(dowód: akta kontroli str. 166 i 298)

Analiza dokumentacji dotyczącej 10 wybranych stad, w których kontrole weterynaryjne ujawniły różnice pomiędzy liczbą świni wykazaną w systemie IRZ, a liczbą stwierdzoną w wyniku kontroli weterynaryjnych gospodarstw wykazała, że przyczyną stwierdzonych rozbieżności – oprócz niewywiązywania się posiadaczy świni z obowiązku informowania Biura Powiatowego o zdarzeniach występujących w stadzie – było m.in. niewszczywanie postępowań, zmierzających do wyjaśnienia przyczyn niezgłaszania zmian w stadach, odstąpienie od żądania uzupełnienia zaległych zgłoszeń oraz opóźnienia w korygowaniu danych niezgodnych ze stanem faktycznym o liczebności stad świni, wykazanych przez

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1605.

¹¹ Między innymi w stadzie nr 037203825 stwierdzono, iż pomimo poinformowania Biura o 80 zdarzeniach, które wystąpiły w latach 2014 – 2014, prowadzący stado nie zgłosił dziewięciu zdarzeń, które polegały na przemieszczeniach ośmiu świni do innych stad i urodzeniu jednej świni.

PIW. Przyczyny tego zaniechania omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowość”. (dowód: akta kontroli str. 121-122)

Brak działań Biura zmierzających do egzekwowania od producentów rolnych bieżącego informowania o zmianach w stanach stad świń powodował, iż niektórzy producenci przez nawet ponad 10 lat nie informowali o występujących zdarzeniach w prowadzonych stadach świń¹². (dowód: akta kontroli str. 121-122 i 322-323)

1.4. Od 28 kwietnia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. Biuro otrzymało od właścicieli gospodarstw informacje o 11.145 zmianach liczby świń w poszczególnych stadach, w tym m.in. o uboju w rzeźni – 2.730 szt., uboju gospodarczym – 1.275 szt., sprzedaży 3.125 szt. i urodzeniach 1.888 szt. (dowód: akta kontroli str. 112)

Prawidłowość rejestracji zgłoszonych zmian w systemie IRZ zbadano na podstawie zgłoszeń 10 producentów świń, którzy w 2015 roku zrezygnowali z utrzymywania tego gatunku zwierząt. Stwierdzono, że informacje o zgłoszonych zmianach odnotowywano w terminie od jednego do dwóch dni od czasu otrzymania informacji i zgodnie z danymi przedstawionymi w zgłoszeniach. (dowód: akta kontroli str. 280-285)

1.5. Dostęp do danych systemu IRZ-swinie dla Inspekcji Weterynaryjnej regulowały wewnętrzne procedury Agencji i porozumienie zawarte 15 kwietnia 2013 r. pomiędzy Prezesem Agencji a Głównym Lekarzem Weterynarii o współpracy ARiMR oraz organów Inspekcji Weterynaryjnej. W Biurze zapewniono możliwość skorzystania przez upoważnionych pracowników PIW z komputerowego stanowiska pracy w celu wyszukiwania, przeglądania lub sporządzania wydruków danych, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. a-q i pkt 3 lit. a-q rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 grudnia 2016 r.¹³ w sprawie wykonywania nadzoru w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt, współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz podmiotów prowadzących rejestry koniowatych¹⁴, a także dokonywania zmian w systemie IRZ oraz wyszukiwania, przeglądania, wprowadzania, korygowania i uzupełniania danych, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. r i pkt 3 lit. r. tego rozporządzenia. Z powyższej możliwości upoważnieni pracownicy PIW oraz urzędowni lekarze weterynarii nie korzystali. (dowód: akta kontroli str. 35-36 i 41-46)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzestrzeganiu wewnętrznych procedur Agencji, określających sposób dokonywania korekt liczby utrzymywanych świń w systemie IRZ w oparciu o protokoły z kontroli weterynaryjnych. Według procedury postępowania obowiązującej w powyższym zakresie¹⁵ „Każdy dokument powinien być obsłużony niezwłocznie po jego złożeniu w kancelarii, najpóźniej w następnym dniu roboczym”.

Analiza dokumentacji 10 wybranych stad, w których kontrole weterynaryjne ujawniły różnice pomiędzy liczbą świń w stadzie a liczbą świń w systemie IRZ wykazała, że:

1. Uaktualnienia danych o faktycznej ilości świń dokonano w terminie od 122 do 539 dni (przeciętnie 342 dni) od otrzymania protokołu z kontroli weterynaryjnej. Kierownik Biura wyjaśnił, że opóźnienia wynikały z okresowych nieobecności pracowników (zwolnienia lekarskie i urlopy macierzyńskie), niedoborów kadrowych oraz rozbudowanej procedury obsługi omawianych dokumentów.
2. Nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego w przypadku aktualizacji danych ilościowych, chociaż było to wymogiem ustalonym w ww. procedurze, stosownie do której „wprowadzenie liczby świń na dzień kontroli do systemu IRZ na podstawie

¹² Między innymi właściciel stada nr 058561893-001 zgłosił, iż 6 września 2006 r. dokonał zakupu 10 świń. Następnie przez ponad dziewięć lat (tj. do 20 maja 2016 r.) nie informował o zdarzeniach występujących w stadzie, a ilość tych zwierząt w systemie IRZ określano wyłącznie na podstawie okresowo otrzymywanych protokołów z kontroli weterynaryjnej. Kontrole te przeprowadzono w dniach: 10 grudnia 2015 r. (stwierdzono 10 świń), 20 maja i 29 grudnia 2016 r. (stwierdzono brak świń). Z kolei właściciel stada nr 38746533-001 1 maja 2005 r. zgłosił posiadanie dziewięciu świń, a 4 maja 2005 r. sprzedaż dwóch z nich. Przez okres 11 lat nie informował Biura o występujących zdarzeniach. Wg systemu IRZ 19 lipca 2015 r. w stadzie powinno być siedem świń. Kontrola weterynaryjna PIW z 20 lipca 2015 r. wykazała jednak brak świń w stadzie. Stan ten potwierdzono w wyniku kontroli weterynaryjnych przeprowadzonych 20 maja i 29 grudnia 2016 r.

¹³ Także rozporządzenia poprzednio obowiązującego.

¹⁴ Dz. U. poz. 2136.

¹⁵ Nr R.2., określonej w pkt. 1.7. Książki Procedur „Obsługa dokumentów IRZ KP-611-105-ARiMR/21/z”.

protokołu z kontroli Inspekcji Weterynaryjnej nie kończy postępowania, należy wszcząć postępowanie wyjaśniające z posiadaczami zwierząt w celu uzyskania zaległych zgłoszeń". Kierownik Oddziału wyjaśnił, że: „Wprowadzanie protokołów odbywało się masowo, przez co brak było czasu na możliwość wzywania poszczególnych producentów celem wyjaśniania i uzupełniania zaległych zgłoszeń. Nadmieniam, że przede wszystkim braki kadrowe nie pozwoliły nam na terminowe wprowadzanie protokołów i dokonywanie postępowań wyjaśniających z producentami trzody chlewnej. Ciągłe braki kadrowe powodują destabilizację w funkcjonowaniu Wydziału Rejestracji Zwierząt, zwłaszcza we wprowadzaniu terminowych dokumentów, a tym samym brak możliwości bieżącego wyjaśniania ewentualnie powstałych nieprawidłowości". Jednocześnie podał, że: „Od dłuższego czasu podejmowane są rozmowy z Dyrekcją Oddziału Regionalnego ARiMR w Łomży w sprawie pozyskania dodatkowego etatu dla Biura Powiatowego. W Biurze zatrudniona jest przeważająca liczba kobiet, co wiąże się z urlopami macierzyńskimi, czego nie można zaplanować. Zatrudniane osoby na zastępstwo wymagają czasu na przyswojenie wiedzy na temat wykonywanych zadań ARiMR, co spowalnia prace wykonywane przez pracowników. Obecnie wdrażam politykę pracownika uniwersalnego, co głównie polega na posiadaniu wszystkich uprawnień z obu Wydziałów: Wydziału Rejestracji Zwierząt i Wydziału Działalności Społecznych i Środowiskowych oraz płatności bezpośrednich, aby w przypadkach koniecznych mogli wykorzystywać posiadaną wiedzę na wszystkich stanowiskach, aby móc pomóc sobie nawzajem w wykonywaniu bieżącej pracy Biura".

(dowód: akta kontroli str. 121-122, 162-175 i 295)

W trakcie kontroli NIK Biuro zażądało wyjaśnień od 10 producentów na temat przyczyn niezgłaszania zdarzeń w prowadzonych przez nich stadach. Z wyjaśnień uzyskanych (25 maja 2017 r.) od żony właściciela stada nr 064873415-001 wynikało, że obecnie nie jest ona w stanie uzupełnić zaległych zdarzeń, ponieważ nie posiada księgi rejestracji stada. Jednocześnie podała, że 16 świń zostało ubitych sposobem gospodarczym i przeznaczonych do użytku własnego. W toku odrębnej kontroli NIK przeprowadzonej w PIW¹⁶ ustalono, że o powyższych ubojach gospodarczych nie powiadomiono służb weterynaryjnych, co spowodowało wszczęcie w tej sprawie (22 czerwca 2017 r.) postępowania administracyjnego. W postępowaniu tym właściciel gospodarstwa zeznał, że niektóre świny poddał ubojowi gospodarczemu, a pozostałe przekazał innym osobom. Szczegółów tych zdarzeń nie pamiętał. (dowód: akta kontroli str. 312-317 i 320-321)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Biuro od 1 maja 2015 r. do 1 maja 2017 r. nie przekazało PIW pisemnej informacji o utworzeniu czterech nowych stad (z 24 przekazanych), ograniczając się do wysyłania danych przy pomocy poczty elektronicznej. Według obowiązujących procedur postępowania (określonych pkt. 3.3.22. Książki Procedur „Obsługa dokumentów IRZ KP-611-105-ARiMR/21/z”) informacje o nowo zarejestrowanych siedzibach stad należy przekazywać do PIW w formie elektronicznej i pisemnej. Kierownik Biura wyjaśnił, że do PIW wysłano pisemne informacje o utworzeniu dwóch stad, ale „brak jest jednoznacznego potwierdzenia” ich odbioru przez PIW. Pozostałych dwóch informacji nie wysłano w tradycyjny sposób, z uwagi na „nadmiar obowiązków” pracowników Biura. (dowód: akta kontroli str. 35-40, 114-117 i 162-175)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie terminowość i rzetelność zmian dokonywanych w rejestrze IRZ na skutek zgłoszeń otrzymanych od właścicieli stad. Negatywnie ocenia za brak działań w przypadkach nieotrzymywania powiadomień, przewlekłość uaktualniania danych pochodzących z PIW oraz nieprzeprowadzenie postępowań wyjaśniających w celu uzyskania zaległych zgłoszeń. W konsekwencji rejestr IRZ zawierał nieaktualne dane o liczbie świń w stadach.

2. Przyznawanie i wypłata rekompensat za nieprzerwane nieutrzymywanie świń w gospodarstwie

2.1. Biuro w okresie objętym kontrolą otrzymało w terminie¹⁷ (tj. od 24 czerwca do 29 lipca 2015 r.) 44 wnioski o wypłatę rekompensat za nieprzerwane nieutrzymywanie świń

Opis stanu
faktycznego

¹⁶ W tym samym temacie kontroli.

¹⁷ Termin ustalono na 29 lipca 2015 r., zgodnie z ust. 8 programu bioasekuracji.

w gospodarstwach, położonych na terenach trzech gmin powiatu sejneńskiego, objętych programem bioasekuracji. Złożyli je posiadacze stad, w których średnioroczna liczba świń w 2014 roku wynosiła 2.996 (tj. 16,3% utrzymywanych na terenie gmin objętych programem bioasekuracji), w tym przez 31 rolników z gminy Sejny, utrzymujących w 2014 roku 2.876 świń i przez 13 rolników z gminy Giby, utrzymujących w 2014 roku 120 świń. Liczba świń podana we wnioskach była zgodna z danymi wykazanymi w systemie IRZ.

(dowód: akta kontroli str. 132-136 i 280)

Do wniosków o refundację producenci rolni dołączyli wymagane dokumenty, w tym potwierdzające wykonanie decyzji PLW, nakazujące likwidację stad. W trakcie prowadzonego postępowania nie dokonywano korekt i zmian wniosków oraz ich cofnięcia. Wnioski rozpatrzono przestrzegając przepisów wewnętrznych Agencji, w tym ustalonych Książką Procedur KP-611-401-ARiMR/3/z „Program wypłaty rekompensat za nieprzerwane nieutrzymywanie w gospodarstwie zwierząt z gatunku świnia (*sus scrofa*) objętych programem bioasekuracji” oraz współpracując z PIW. Współpraca ta, ze strony Biura, polegała na udostępnieniu Inspekcji Weterynaryjnej danych z systemu IRZ o liczbie świń utrzymywanych w stadach prowadzonych przez osoby wnioskujące o rekompensatę.

(dowód: akta kontroli str. 138-142)

Wszystkie otrzymane wnioski rozpatrzono pozytywnie i 44 rolnikom ustalono rekompensatę w łącznej kwocie 1.197,6 tys. zł (400 zł za jedną zlikwidowaną świnie). Od 15 do 21 października 2015 r. i od 3 czerwca do 16 września 2016 r. wydano dyspozycje w celu wypłacenia łącznie 598,8 tys. zł (po 299,4 tys. zł na każdą z dwóch transz).

(dowód: akta kontroli str. 138-142)

Analiza 20 losowo wybranych akt spraw dotyczących rekompensat ustalonych w kwocie 1.031 tys. zł wykazała, że:

- przyznano je stosownie do przepisów art. 57 g ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt¹⁸,
- I i II transzę rekompensaty wypłacono po ustaleniu (na podstawie dokumentów dostarczonych przez rolników) faktycznej likwidacji stad i po sprawdzeniu w rejestrze IRZ zaprzestania utrzymywania świń w gospodarstwie,
- wypłat I i II transzy rekompensat dokonano zgodnie z określonymi w decyzjach terminami płatności.

(dowód: akta kontroli str. 138-142)

2.2. Prawidłowość obsługi programu wypłat rekompensat za nieprzerwane nieutrzymywanie zwierząt z gatunku świnie (*sus scrofa*) było przedmiotem kontroli doraźnej, którą w Biurze przeprowadzili od 5 do 6 grudnia 2016 r. pracownicy Biura Kontroli i Bezpieczeństwa Podlaskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Łomży. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 143-157)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie postępowania przeprowadzone w celu ustalenia rekompensat za nieprzerwane nieutrzymywanie świń w gospodarstwie oraz dokonanie wypłat dwóch rat tej należności. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że średnią roczną liczbę zwierząt, będącą podstawą naliczenia rekompensat, ustalano w oparciu o rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych, który zawierał nieaktualne dane o liczbie świń w poszczególnych stadach. Stanowi to ryzyko naliczenia rekompensaty w niewłaściwej wysokości.

3. Refundacja wydatków poniesionych na zabezpieczenie przeciwepidemiczne gospodarstw

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2015–2016 Biuro otrzymało 21 wniosków od posiadaczy stad świń, położonych na terenie dwóch gmin powiatu sejneńskiego oraz miasta Sejny, objętych programem bioasekuracji, o dofinansowanie 50% wydatków poniesionych na zabezpieczenie przeciwepidemiczne gospodarstw, z tego 11 wniosków złożonych

¹⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1539, ze zm.

zostało od 23 października do 10 listopada 2015 r. i od 10 do 14 grudnia 2015 r., a 10 – od 17 października do 4 listopada 2016 r. W 2015 roku wnioski złożyło 3,1% właścicieli stad położonych w trzech gminach powiatu sejneńskiego, w którym realizowano program bioasekuracji. W stadach tych utrzymywano około 2.500 świń, tj. 22,4% świń utrzymywanych w omawianych gminach. W 2016 roku wnioski złożyło zaś 3,6% właścicieli stad, w których utrzymywano około 4.100 świń, tj. 36,8% świń utrzymywanych w tych gminach.
(dowód: akta kontroli str. 47 i 158-161)

W jednym przypadku dokonano korekty wniosku na kwotę 42,76 zł, poprzez zmniejszenie wnioskowanej kwoty dofinansowania o wydatki nie podlegające refundacji.
(dowód: akta kontroli str. 182-187)

Analizą objęto wszystkie wnioski, w oparciu o które udzielono 50.887,75 zł dofinansowania, w tym 15.227,18 zł w 2015 roku i 35.660,07 zł w 2016 roku. Ustalono, że:

- w 19 przypadkach wnioskodawcy przedłożyli dokumenty wymagane § 13e rozporządzenia z 27 stycznia 2015 r., a w pozostałych dwóch przypadkach do wniosków nie dołączono dowodów zapłaty za poniesione wydatki w kwocie 21.132,19 zł, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*”,
- przedmiotem dofinansowania były wydatki wskazane przepisami § 13e ust. 3 rozporządzenia z 27 stycznia 2015 r., tj. poniesione na zakup: mat dezynfekcyjnych, obuwia, odzieży ochronnej oraz sprzętu i środków wymaganych do wykonania zabiegów dezynfekcyjnych, dezynsekcyjnych i deratyzacyjnych, produktów biobójczych, środków dezynsekcyjnych i deratyzacyjnych, a w 2016 roku także materiałów i robót budowlanych nabytych w celu wykonania zabezpieczenia budynków, w których utrzymywano świnię,
- wszystkie wnioski rozpatrzono pozytywnie, zachowując maksymalny 50% udział przyznanej pomocy.
(dowód: akta kontroli str. 158-160)

3.2. Agencja nie sprecyzowała katalogu środków, które podlegały refundacji, natomiast określiła zasady postępowania przy udzielaniu pomocy finansowej o charakterze de minimis w rolnictwie na refundację do 50% wydatków poniesionych w ramach programu bioasekuracji przez producenta rolnego, który w latach 2015 – 2016 prowadził co najmniej przez rok gospodarstwo, w którym utrzymywano zwierzęta gospodarskie z gatunku świnia (sus scrofa).
(dowód: akta kontroli str. 158-160 i 176-181)

3.3. Przeprowadzona 2 maja 2017 r. przez pracowników Departamentu Wsparcia Krajowego ARIMR kontrola Biura w zakresie prawidłowości udzielania w 2016 roku refundacji do wydatków poniesionych w ramach programu bioasekuracji wykazała m.in., że:

- we wszystkich skontrolowanych (trzech) przypadkach stwierdzono brak kart wyliczenia kwoty pomocy (dokumenty te uzupełniono w trakcie kontroli),
- w dwóch przypadkach w prowadzonej w Biurze dokumentacji Systemu Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy Publicznej nie było dołączonych dowodów weryfikacji udzielonej pomocy,
- w jednym przypadku producent rolny nie wykonał dofinansowanych prac zabezpieczających budynki, w których utrzymywano świnię, przed dostępem zwierząt domowych. Zagadnienie to omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Uwagi dotyczące badanej działalności*”.

(dowód: akta kontroli str. 263-264)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na wydaniu w 2016 roku dwóch decyzji o przyznaniu pomocy finansowej w łącznej kwocie 10.566 zł, mimo niedołączenia do złożonych wniosków dowodów potwierdzających poniesienie wydatków. Zgodnie zaś z § 13 e ust. 8 pkt. 1 rozporządzenia z 27 stycznia 2015 r. do „wniosku dołącza się faktury lub ich kopie, rachunki wystawione zgodnie z odrębnymi przepisami lub ich kopie, lub kopie umów zlecenia, lub o dzieło, dotyczące poniesionych wydatków wraz z dowodami zapłaty potwierdzającymi ich poniesienie”. Nie wzywano też wnioskodawców do usunięcia braków (pod rygorem

pozostawienia podania bez rozpoznania), chociaż zobowiązywał do tego przepis art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹. W konsekwencji w dniu:

1. 24 listopada 2016 r. przyznano refundację w kwocie 8.184,96 zł, w tym 7.050 zł dopłaty do nabytego 2 listopada 2016 r. urządzenia ciśnieniowego (za 14.100 zł netto). Zapłatę za powyższy zakup dokonano 13 grudnia 2016 r. Mimo tego na kopii dokumentu potwierdzającego zapłatę odnotowano, że do Biura dostarczono go 4 listopada 2016 r. Odpowiedzialny za tę sprawę pracownik Biura, wyjaśnił iż błąd w dacie okazania dokumentu wynikał, z tego iż działał pod wpływem „presji czasu”,
2. 24 listopada 2016 r. wnioskodawcy przyznano 3.516,10 zł refundacji z tytułu nabycia obuwia i odzieży ochronnej oraz sprzętu i środków wymaganych do wykonania zabiegów dezynfekcyjnych, dezynsekcyjnych i deratyzacyjnych. Decyzję podjęto na podstawie dowodów zakupu wystawionych 3 i 4 listopada 2016 r., które określały późniejszy termin ich uregulowania. Dokonano tego 3 i 9 listopada 2016 r., ale trzy dowody zapłaty do Biura dostarczono 23 kwietnia i 30 maja 2017 r. Czwarty dowód potwierdzający zapłatę kwoty 245,09 zł wystawiono 9 listopada 2016 r., na kopii którego błędnie odnotowano, iż w Biurze okazano go pięć dni wcześniej.

Kierownik Biura m.in. wyjaśnił, że powyższe dwa wnioski rozpatrzono pozytywnie, ponieważ:

- termin składania wniosków w 2016 roku był „bardzo krótki”;
- rozporządzenie z 27 stycznia 2015 r. „w ogóle nie określa, ani co to jest wydatek, ani też kiedy został on przez rolnika poniesiony, stąd też § 13 ust. 8 pkt 1 tegoż rozporządzenia zawiera zapis <faktury lub ich kopie, rachunki wystawione zgodnie z odrębnymi przepisami>, który odsyła do przepisów podatkowych. W mojej ocenie z ww. przepisu wynika, że bezwzględnie potwierdzenia przelewów należy dostarczyć w przypadku dołączenia do wniosku umów zleceń czy o dzieło. Próżno też szukać uszczegółowienia w tym zakresie zarówno w Księżce Procedur KP-611-402-ARiMR/2/z oraz w zasadach postępowania przy udzielaniu pomocy finansowej o charakterze de minimis w rolnictwie na refundację do 50% wydatków poniesionych w ramach programu bioasekuracji przez producenta rolnego, który w latach 2015 – 2016 prowadził co najmniej przez rok gospodarstwo, w którym utrzymywane są zwierzęta gospodarskie z gatunku świnia”.

(dowód: akta kontroli str. 162-175 i 190-224)

W myśl pkt. 10 lit. a przywołanych zasad, do wniosków o dofinansowanie należało dołączyć dowody zapłaty potwierdzające poniesienie wydatków, wystawione do dnia zakończenia terminu składania wniosków w danym roku (tj. do 4 listopada 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 176-181)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nieskuteczność dofinansowania udzielonego w kwocie 5.950,18 zł dwóm producentom rolnym, którzy do 24 maja 2017 r. nie wykonali prac zabezpieczających budynki, w których utrzymywano świnie, przed dostępem zwierząt domowych, choć ponieśli na te prace wydatki, dofinansowane środkami z programu bioasekuracji. Między innymi rolnik B.T. 14 marca 2017 r. uzyskał pomoc finansową w kwocie 6.753,13 zł, w tym 5.496,31 zł z tytułu wykonania ogrodzenia zabezpieczającego budynki inwentarskie, w których utrzymywano świnie, przed dostępem zwierząt domowych. Kontrola Departamentu Wsparcia Krajowego ARiMR w zakresie prawidłowości udzielania w 2016 r. refundacji do wydatków poniesionych w ramach programu bioasekuracji wykazała, że ogrodzenia nie wykonano, z uwagi na prowadzony przez rolnika spór o rozgraniczenie nieruchomości (zakupił on materiały do budowy ogrodzenia i zainstalował dwie bramy wjazdowe).

(dowód: akta kontroli str. 143-157, 225-277 i 286-292)

Jak wyjaśnił Kierownik Biura powyższe dofinansowanie umożliwiły obowiązujące w ARiMR zasady postępowania przy udzielaniu pomocy finansowej na refundację 50% wydatków poniesionych w ramach programu bioasekuracji, które nie wymagają, aby dogłębnie badać na jaki konkretnie cel zakupiono materiały budowlane i ewentualnie kiedy zostaną one wykorzystane. Procedury te stanowią, że przy podejmowaniu decyzji należy opierać się

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

Ocena częściowa

o dane przedstawione we wniosku producenta rolnego, w tym jego oświadczenia oraz uwzględnić dołączone do wniosku dowody. (dowód: akta kontroli str. 278)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami udzielenie pomocy finansowej w ramach programu bioasekuracji, biorąc pod uwagę fakt naruszenia w dwóch przypadkach (z 21) przepisów § 13 e ust. 8 pkt. 1 rozporządzenia z 27 stycznia 2015 r.

III. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Przestrzeganie wewnętrznych procedur Agencji, określających:
 - terminy i sposób wykorzystania protokołów z kontroli weterynaryjnej do aktualizacji rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych,
 - sposoby przekazywania do PIW pisemnych informacji o nowo zarejestrowanych gospodarstwach utrzymujących świnie.
2. Zapewnienie wiarygodności danych w systemie IRZ o utrzymywanych świniami.
3. Udzielanie dofinansowania do wydatków poniesionych na zabezpieczenie przeciwpizootyczne gospodarstw utrzymujących świnie w ramach programu bioasekuracji w oparciu o kompletne wnioski.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

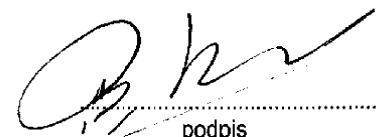
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 11 lipca 2017 r.

Kontroler
Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis


.....
podpis

²⁰ Tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

