



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.018.03.2018
P/18/110

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/110 – Przeciwdziałanie występowaniu oraz zwalczanie skutków zachorowań drobiu hodowlanego na gripę ptaków
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Ryszard Kokociński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/110/2018 z dnia 13 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Poznaniu, ul. Grunwaldzka 250, 60-166 Poznań (dalej: PIW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	lek. wet. Grzegorz Wegiera, Powiatowy Lekarz Weterynarii w Poznaniu (dalej: PLW albo Powiatowy Lekarz) ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Powiatowy Lekarz Weterynarii w Poznaniu w latach 2016-2018³ sprawnie przeciwdziałal występowaniu wysoce zjadliwej grypy ptaków HPAI (dalej także: HPAI albo grypa ptaków) oraz skutecznie zwalczał jej rozprzestrzenianie się na terenie powiatu poznańskiego. Przy finansowaniu i organizowaniu działań z tym związanych naruszone jednak zostały niektóre przepisy prawa, w tym ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych⁴.

Prowadzona na przełomie 2016 i 2017 r. przez Powiatowego Lekarza bioasekuracja, wdrażanie przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 grudnia 2016 r. w sprawie zarządzenia środków związanych z wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków⁵ oraz perlustracje 124 ferm drobiu wpłynęły na ograniczenie zasięgu wystąpienia HPAI. W lutym 2017 r. PLW niezwłocznie podjął działania, które przyczyniły się do wygaszenia grypy ptaków po 54 dniach od momentu ujawnienia pierwszego jej ogniska. PLW sprawnie, po czterech godzinach od momentu zgłoszenia przez hodowców upadku drobiu, objął fermy dozorem urzędowym i przeprowadził dochodzenie epizootyczne oraz badanie zwierząt. Kiedy wyniki badania prób padłego drobiu przez Państwowy Instytut Weterynaryjny - Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (dalej: PIW-PIB w Puławach), ujawniły że jest to wirus grypy ptaków podtypu H5N8, Powiatowy Lekarz wydał prawidłową decyzję o zabiciu i utylizacji drobiu oraz dezynfekcji sprzętu i pomieszczeń w wykrytych ogniskach HPAI. Zasadnie nakazał też całkowite, prewencyjne wybicie drobiu w strefach zapowietrzonych. Systematyczna

¹ Od 1 sierpnia 2017 r. W okresie od 10 października 2005 r. do 15 maja 2017 r. PLW był lek. wet. Ireneusz Sobiak (dalej również: ówczesny PLW). Od 16 maja 2017 r. do 30 czerwca 2017 r. obowiązki PLW pełniła Zastępca PLW lek. wet. Aleksandra Kempka.

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

³ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych oraz okres wcześniejszy w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, dalej: ufp.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 2091, dalej: rozporządzenie MRiRW z 20 grudnia 2016 r.

i merytoryczna współpraca PLW z organami administracji rządowej, samorządowej oraz ze służbami i innymi podmiotami w przeciwdziałaniu i zwalczaniu grypy ptaków, sprzyjała ograniczeniu rozprzestrzeniania się, a następnie likwidacji tej choroby.

Nieprawidłowości ujawnione podczas kontroli dotyczyły m.in.:

- zaciągnięcia przez PLW zobowiązań na koszty uboju, utylizacji i dezynfekcji na łączną kwotę 5.611 tys. zł, przy braku zabezpieczenia środków na ten cel w planie finansowym PIW na 2017 r. oraz zlecenia 12 umowami wykonania ww. czynności, pomimo braku podstawy prawnej do zawierania przez PLW umów w tym zakresie,
- nieprzekazania do opublikowania w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o zamiarze udzielenia siedmiu zamówień publicznych na łączną kwotę 5.292 tys. zł, każde o równowartości powyżej 30 tys. euro oraz nieprzekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej takiej informacji dotyczących dwóch z tych zleceń, których wartość w obu przypadkach przekraczała także kwotę 135 tys. euro, przed ich udzieleniem,
- braku udokumentowania niezwłocznego przekazania powiatowym lekarzom weterynarii z sąsiadujących z Poznaniem powiatów oraz Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Poznaniu (dalej: PPIS), informacji o stwierdzeniu wystąpienia HPAI na nadzorowanym przez PLW terenie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość i skuteczność podejmowanych przez organy Inspekcji Weterynaryjnej przedsięwzięć w zakresie przeciwdziałania występowaniu zachorowania drobiu hodowlanego na grypę ptaków i jej zwalczania

Opis stanu faktycznego

Na terenie powiatu poznańskiego w gminach Mosina i Stęszew ujawniono w lutym 2017 r. trzy ogniska wystąpienia grypy ptaków⁶. W książce zgłoszenia chorób zakaźnych PIW, zarejestrowano zgłoszenie⁷ przez hodowców podejrzenia choroby indyków brojlerów i kur niosek. Zgodnie z art. 42 ust. 6-8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt⁸ oraz § 3 ust. 1 pkt 1-4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków⁹, PLW niezwłocznie¹⁰ objął te gospodarstwa nadzorem urzędowym, przeprowadził dochodzenia epizootyczne oraz nakazał posiadaczom zwierząt spisanie wszystkich kategorii drobiu, innych ptaków oraz ssaków utrzymywanych w tych gospodarstwach. Nakazał odosobnienie indyków brojlerów i kur w kurnikach lub w zamkniętych miejscach – budowlach oraz zakazał przemieszczania ptaków z gospodarstwa i do gospodarstwa oraz jaj z gospodarstwa, wnoszenia i wwożenia na teren gospodarstwa zwłok dzikich ptaków i tusz ptaków łownych oraz wstępu osobom postronnym do miejsc przebywania zwierząt. W trakcie prowadzonych czynności epizootycznych pobrano próby padłych kur i indyków oraz przekazano je do badań PIW-PIB w Puławach.

(dowód: akta kontroli str. 7-259)

⁶ Ogniska: nr 1 - Bolesławiec w gminie Mosina, nr 2 – Witobel ul. Łódzka oraz nr 3 – Witobel ul. Będlewska, oba w gminie Stęszew.

⁷ W dniu 2 lutego o godz. 17⁰⁰ ognisko Bolesławiec, 8 lutego o godz. 9⁰⁰ ognisko Witobel ul. Będlewska oraz 11. lutego 2017 r. w godz. 9-10⁰⁰ Witobel, ul. Łódzka.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1855 ze zm., dalej: uozz.

⁹ Dz. U. nr 239, poz. 1752, dalej: rozporządzenie MRIRW z 18 grudnia 2007 r.

¹⁰ W dniu 2 lutego 2017 r. o godz. 23⁰⁰, 8 lutego 2017 r. o godz. 10⁰⁰ oraz 11 lutego 2017 r. o godz. 14⁰⁰.

2. W wyniku stwierdzenia przez PIW-PIB wystąpienia HPAI, Powiatowy Lekarz wydał wobec poszczególnych hodowców decyzje, w których nakazał, na podstawie § 3 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia MRIRW z 18 grudnia 2007 r., dokonanie spisu wszystkich kategorii drobiu przed jego zabiciem. Ponadto, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 4, 5, 13 i 14 uozz oraz § 6 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia, pod nadzorem urzędowym m.in.: zabito zakażony i podejrzany o zakażenie drób, unieszkodliwiono zwłoki, zniszczono produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, pasze, przedmioty i substancje, które mogły zostać skażone wirusem tej choroby oraz zniszczono lub zagospodarowano ściółkę i nawóz naturalny, a także wyłożono maty dezynfekcyjne przed wejściem i wyjściem z budynków inwentarskich gdzie utrzymywany był drób. Po usunięciu z gospodarstw zwłok drobiu, obiekty budowlane - kurniki oraz środki używane do transportu zwłok drobiu, pasze, ściółki, nawóz naturalny oraz inne przedmioty lub substancje, które mogły zostać skażone wirusem HPAI, zostały oczyszczone i odkażone pod nadzorem urzędowym PLW.

(dowód: akta kontroli str. 41-259, 393-427)

Na wniosek producentów jaj¹¹, których kury zachorowały na grypę ptaków, PLW, po przeprowadzonej kontroli w gospodarstwach, wydał m.in. na podstawie § 12 ust. 2 pkt 7 lit. a rozporządzenia MRiRW z 18 grudnia 2007 r. sześć decyzji¹² zezwalających na transport jaj konsumpcyjnych w ilości 833 820 szt. do zakładu przetwarzającego produkty jajeczne. W decyzjach tych określił obowiązek umieszczenia jaj w pojemnikach jednorazowych, środki bezpieczeństwa biologicznego oraz środki transportu i numery plomb, jakimi zamknięto samochody po załadunku.

(dowód: akta kontroli str. 284-301)

3. Po ustaleniu ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków, z uwagi na to, że obszar zagrożenia HPAI przekraczał granice powiatu poznańskiego, PLW, w trybie art. 45 ust. 1 uozz poinformował Wielkopolskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii (dalej: WWLW) o tym fakcie. Działając na podstawie art. 46 ust. 3 ww. ustawy, Wojewoda Wielkopolski (dalej: Wojewoda) wydał rozporządzenia nr 6/2017 z 7 lutego 2017 r. oraz nr 8/2017 z 13 lutego 2017 r. w sprawie zwalczania HPAI, w których ustalił obszary zapowietrzenia i zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 302-312)

4. Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia MRiRW z 18 grudnia 2007 r., na obszarach zapowietrzonych dokonano spisu gospodarstw oraz przeprowadzono kontrole wszystkich gospodarstw komercyjnych, połączoną z badaniem klinicznym drobiu. Perłustracjami objęto wszystkie gospodarstwa komercyjne (18) oraz 32 gospodarstwa przyzagrodowe niekomercyjne w obszarach zapowietrzonych. Na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka rozprzestrzenienie się choroby zakaźnej oraz wyników kontroli, PLW wydał decyzje w strefach zapowietrzenia, nakazujące właścicielom gospodarstw komercyjnych i przyzagrodowych prewencyjne wybicie drobiu.

(dowód: akta kontroli str. 260-283, 551-559, 680-684)

Fermy, gdzie kurniki po zlikwidowaniu HPAI ponownie obsadzano drobiem, objęte zostały przez Inspekcję Weterynaryjną 21-dniowym nadzorem, w trakcie którego prowadzono kontrole doraźne oraz pobierano krew i wymazy gardłowe. W wynikach badań przeprowadzonych przez PIW-PIB Puławy nie stwierdzano obecności materiału genetycznego wirusa grypy ptaków.

(dowód: akta kontroli str. 322-338)

¹¹ Tj. właściciele kurników znajdujących się w obu ogniskach HPAI w Witoblu.

¹² Nr: HPAI/30211358/02/2017, HPAI/30211358/01/2017, HPAI/30211356/03/2017, HPAI/30211356/02/2017, HPAI/30211356/01/2017 i HPAI/30211359/01/2017.

5. Prowadzone przez służby PIW perlustracje nie ujawniły naruszenia przestrzegania zasad bioasekuracji. Na hodowców drobiu nie nałożono kar administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 340)

6. PIW w 2016 r. na walkę z grypą ptaków wydatkowała 6,3 tys. zł. Zwalczając w 2017 r. HPAI, wydatkowano ogółem 22.175 tys. zł, w tym: 109,9 tys. zł stanowiły koszty badań laboratoryjnych, 409,9 tys. zł – czyszczenie i dezynfekcja, 5.190 tys. zł – ubój i zniszczenie, 16.194,7 tys. zł – odszkodowania, 1,9 tys. zł – wynagrodzenia dla rzeczoznawców, 55,7 tys. zł wynagrodzenie dla lekarzy-perlustratorów oraz inne koszty¹³ – 212,8 tys. zł.

W I półroczu 2018 r. nie poniesiono wydatków na walkę z grypą ptaków.

(dowód: akta kontroli str.341)

7. Na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt w 2017 r. PIW dysponowała kwotą 54 tys. zł, w tym na wydatki bieżące – 10 tys. zł, zakup tuberkuliny – pięć tys. zł oraz na wynagrodzenia bezosobowe – 39 tys. zł.

PLW złożył wniosek do WWLW o przyznanie środków w wysokości 22 333 859 zł pochodzących z rezerwy celowej¹⁴ (cz. 83, poz. 12, I transza), z przeznaczeniem m.in. na zwalczanie HPAI oraz wypłatę odszkodowań. WWLW 29 marca 2017 r. powiadomił PLW o zwiększeniu planu wydatków budżetowych na 2017 r. w dz. 010 rozdział 01022 o kwotę 22 348 859 zł. Wniosek o II transzę środków w kwocie 2 915 413 zł, PLW złożył WWLW 10 kwietnia 2017 r. Informacja o zwiększeniu planu wydatków budżetowych w dz.010, rozdziale 01022 o ww. kwotę, wpłynęła do PIW 4 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 342-350)

Zwalczając HPAI, PLW przeprowadził 12 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki oraz zawarł z wyłonionymi wykonawcami umowy na łączną kwotę 5 611 tys. zł, w tym dwie umowy na dezynfekcję kurników na łącznie 124 tys. zł, dwie umowy na gazowanie i zbieranie uspiętego drobiu na 2 588 tys. zł (odpowiednio 67 i 2.521 tys. zł), dwie umowy na utylizację na łącznie 1 849 tys. zł (na kwotę 540 i 1 309 tys. zł) oraz sześć umów na usługę zabicia, wywiezienia i wstępną dezynfekcję na łącznie 1 050 tys. zł (na kwotę: 130, 80, 300, 220, 287 i 33 tys. zł).

Z prowadzonych 12 postępowań sporządzano protokoły a osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem tych postępowań, złożyły wymagane oświadczenia o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵.

Udzielając zamówień z wolnej ręki na wykonanie usług wskazanych w art. 49 ust. 11 uozz, PLW zawarł pięć umów nieprzekraczających równowartości 30 tys. euro, pięć umów przekraczających tę kwotę i zarazem nieprzekraczających równowartości 135 tys. euro oraz dwie umowy o wartości wyższej niż 135 tys. euro. Weryfikacji wykonania zleconych usług dokonywali lekarze weterynarii PIW. Dokumentami potwierdzającymi były protokoły zabicia zwierząt, przekazania materiału zakaźnego do unieszkodliwienia oraz protokoły oczyszczenia i odkażenia. Wykonanie zleconych czynności potwierdzano na przedkładanych do zapłaty fakturach.

(dowód: akta kontroli str.351-518)

¹³ Znaki drogowe, maty na drogach, skruszenie nawierzchni na drogach bitumicznych i ich przywrócenie do stanu pierwotnego.

¹⁴ Pismem nr PIW.PIW-FK-3211-04-2017 z 13 lutego 2017 r., które wpłynęło do WWIW 20 lutego 2017 r.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm., dalej: Pzp.

8. Szacowania odszkodowań za likwidowany drób dokonywały uprawnione osoby, tj. troje pracowników PIW, którym PLW udzielił indywidualnych upoważnień oraz, stosownie do § 2 pkt 1 ppkt 6 rozporządzenia MRiRW z 30 lipca 2009 r. w sprawie rzeczoznawców wyznaczonych przez PLW do przeprowadzenia szacowania¹⁶, czterech rzeczoznawców¹⁷ powołanych zarządzeniem wójta (burmistrza), wpisanych na listę rzeczoznawców prowadzoną przez PLW¹⁸. Szacowania dokonywała komisja w składzie upoważniony pracownik PIW oraz dwóch rzeczoznawców z listy.

Wysokość odszkodowania ustalano w zależności od wieku drobiu lub jego nośności, według jednakowych zasad dla wszystkich producentów¹⁹. Szacowanie wartości rynkowej jednego indyka, było zgodne z szacunkową wartością jednego indora utrzymywanego w stadzie towarowym w zależności od jego wieku, według wyceny na dzień 5 stycznia 2017 r. dokonanej przez Krajową Radę Drobiarską - Izbę Gospodarczą. Na podstawie protokołu szacowania, PLW wydawał decyzję, w której określał danemu producentowi wysokość odszkodowania za zabity drób.

(dowód: akta kontroli str. 339, 517-518c, 519-527, 550, 263-265, 269-271, 275-277, 281-283)

Rzeczoznawcy szacujący przewidziany do likwidacji drób posiadali wymagane kwalifikacje oraz złożyli stosowne oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu (oddzielnie do każdego protokołu szacowania). Czynności szacowania trwające od 3 lutego do 2 marca 2017 r. opisano w protokołach szacowania, sporządzonych według wzorów określonych w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia MRiRW z 30 lipca 2009 r.

Czterem rzeczoznawcom szacującym drób i paszę o łącznej wartości 16 194 672,85 zł, wypłacono wynagrodzenie w kwocie 1 908,40 zł.

W fermach gdzie wystąpiła HPAI, szacowaniem objęto:

- w ognisku Bolesławiec 126 445 indyków oraz 329,1 tony paszy o łącznej wartości 7 903 754,90 zł,

- w ognisku Witobel ul. Łódzka 98 210 kury oraz 21 ton paszy o łącznej wartości 2 959 430,35 zł,

- w ognisku Witobel ul. Będlewska, 52 851 kury oraz 21 ton paszy o łącznej wartości 1 907 724,73 zł.

Na obszarach zapowietrzonych Mosina i Stęszew szacowaniem objęto likwidowany w ramach działań prewencyjnych drób w 18 fermach komercyjnych, w tym 16 fermach hodujących 359 943 kury, dwóch fermach hodujących 10 236 indyki oraz 32 gospodarstwach przyzagrodowych hodujących 1 021 kur i jedną gęś, o łącznej wartości 3 423 762,87 zł.

(dowód: akta kontroli str. 341, 521,527-528, 545-5559)

9. Dokumentacja dotycząca zwalczania grypy ptaków prowadzona była na drukach zgodnych z wzorami określonymi w załącznikach do rozporządzenia MRiRW z 16 stycznia 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji związanej ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt²⁰. W książce chorób zakaźnych zwierząt, oraz książce chorób zakaźnych zwierząt podlegających notyfikacji w UE, odnotowano trzy zgłoszenia wystąpienia choroby indyków, brojlerów i kur niosek. Dokumentacja zwalczania HPAI zawierała: 97 protokołów z kontroli doraźnych w gospodarstwach utrzymujących drób i będących pod nadzorem PLW (działania

¹⁶ Dz. U. nr 142, poz. 1161, dalej: rozporządzenie MRiRW z 30 lipca 2009 r.

¹⁷ Po dwóch rzeczoznawców zamieszkałych na terenie gmin Mosina oraz Stęszew.

¹⁸ Na listę rzeczoznawców, zaktualizowaną na dzień 1 lutego 2017 r., PLW wpisał 54 osoby.

¹⁹ Odszkodowanie za kurę brojler 3,5 tyg. - 6 zł, za 4 tyg. - 6,57 zł, za 6 tyg. - 9 zł., za 6,5 tyg. - 10,60 zł, za 7 tyg. - 10,77 zł, za kurę niosek 4 tyg. - 11 zł, za 10 tyg. - 14 zł, za 11-12 tyg. - 15-16 zł.

²⁰ Dz. U. nr 17, poz. 107, dalej: rozporządzenie MRiRW z 16 stycznia 2008 r., uchylone z dniem 3 sierpnia 2017 r.

prewencyjne), 101 protokołów perlustracji gospodarstw w obszarach zagrożonych i zapowietrzonych, 38 protokołów SPIWET²¹ z kontroli gospodarstw utrzymujących drób w obszarach zagrożonych i zapowietrzonych, 64 protokoły poddania zabiciu, 100 protokołów przekazania materiału zakaźnego do utylizacji, 24 protokoły oczyszczenia (w ogniskach), 88 protokołów odkażenia (w ogniskach) oraz 10 protokołów wywozu obornika (z ognisk) do miejsca odkażenia i wapnowania.

(dowód: akta kontroli str.7-55, 132-165, 201-233,393-394, 562)

10. Zgodnie z art. 51 ust. 1 i 3-5 uozz, PLW przechowywał, przetwarzał i przekazywał uprawnionym podmiotom dane dotyczące wystąpienia HPAI. W PIW prowadzono księgę o chorobach zakaźnych zwierząt podlegających notyfikacji w Unii Europejskiej, księgę chorób zakaźnych podlegających obowiązkowi zwalczania oraz księgę o chorobach zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi rejestracji.

Po wykryciu HPAI, Powiatowy Lekarz niezwłocznie przekazał tę informację WWLW oraz codziennie składał w systemie ADNS raporty z jej zwalczania a następnie zgłosił wygaszenie ognisk choroby. Pisemną informację o wygaszeniu ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków, przekazał sąsiednim PLW oraz PPIS.

(dowód: akta kontroli str. 7-15, 313-320, 582-591)

11. W maju 2016 r. Zespół Zarządzania Kryzysowego Powiatu Poznańskiego został przez PLW zapoznany z planem gotowości zwalczania chorób zakaźnych oraz omówił przykładowe działania, jakie podejmie podczas zwalczania ognisk choroby. W skład zespołu kryzysowego wchodził przedstawiciele kierownictwa Starostwa Poznańskiego oraz komendanci miejscy Policji i Państwowej Straży Pożarnej, Dyrektor PPIS, PLW, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, oraz Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych. W posiedzeniu uczestniczyli również przedstawiciele Wojewódzkiej Inspekcji Sanitarnej, Rejonowej Stacji Pogotowia Ratunkowego oraz burmistrzowie i wójtowie gmin powiatu poznańskiego.

Zaktualizowany w 2015 r. plan gotowości zwalczania grypy ptaków w powiecie poznańskim zawierał elementy, o których mowa w art. 54 ust. 2 uozz, w tym sposoby i źródła finansowania zwalczania choroby oraz strukturę i organizację zespołu kryzysowego.

Zgodnie z tym planem, zarządzeniem Powiatowego Lekarza nr 1/2016 z 1 grudnia 2016 r., powołany został Powiatowy Zespół Kryzysowy przy PLW, w ramach, którego działały trzy podzespoły²².

W przekazanej WWLW informacji, Powiatowy Lekarz przedstawił działania w zakresie zabezpieczenia epizootycznego kraju przed wysoce zjadliwą grypą ptaków. Poinformował o utworzeniu adresu e-mail przeznaczonego do komunikacji²³, sprawdzono pod kątem gotowości magazyn epizootyczny, wyznaczono miejsca do utylizacji pomiotu lub jego przyzmożenia, skontrolowano wszystkie zakłady wylęgu drobiu i ustalono, że posiadają one właściwy poziom bioasekuracji, prowadzono szkolenia lekarzy weterynarii oraz wyznaczono 15 lekarzy weterynarii do działań w zakresie zwalczania choroby zakaźnej zwierząt.

(dowód: akta kontroli str. 592-679)

12. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Poznaniu (dalej: WIW) w harmonogramach pobierania prób do badań w kierunku grypy ptaków, polecił PIW w 2016 r. pobrać do badania próby z dwóch ferm kaczek, z każdej od 20 kaczek,

²¹ Skoordynowany Program Inspekcji Weterynaryjnej.

²² Do spraw zwalczania chorób, organizacji, nadzoru, kontroli i BHP, ds. dobrostanu zwierząt, oraz analizy zagrożeń i monitoringu.

²³ ptasiagrypa@piw-poznan.pl.

z jednej fermy kur próbę od 10 kur niosek towarowych przebywających na wolnym wybiegu oraz z dwóch ferm kur po 10 próbek z każdej fermy od kur niosek towarowych. W harmonogramie na 2017 r. WIW zalecił pobrać i przekazać do badania 190 prób z 11 ferm. PIW pobrała 150 prób z dziewięciu ferm. Wyniki badań w kierunku wirusa HPAI, były ujemne.

PLW wyjaśnił, że nie wykonano zaplanowanego monitoringu ptasiej grypy HPAI w stadach kaczek oraz gęsi rzeźnych, ponieważ na terenie powiatu poznańskiego w 2017 r. nie było stad tego gatunku drobiu.

(dowód: akta kontroli str. 685-715)

13. PLW prowadził następujące działania w zakresie bioasekuracji:

- 21 listopada 2016 r. pocztą e-mail wysłał wiadomość do hodowców drobiu o wystąpieniu ognisk grypy ptaków o niskiej zjadliwości (dalej: LPAI) w Europie oraz przypomniał działania, jakie winni oni podejmować w celu aktywnej ochrony ferm przed możliwością zakażenia wirusami HPAI oraz LPAI,
- 12 grudnia 2016 r. pocztą e-mail wysłał wiadomość zawierającą ulotkę informacyjną z Głównej Inspekcji Weterynaryjnej dotyczącą HPAI, a w szczególności działań mających na celu aktywną ochronę ferm przed możliwością zakażenia wirusami HPAI i LPAI, objawów klinicznych choroby oraz obowiązku zgłaszania do właściwych służb podejrzenia wystąpienia wyżej wymienionych chorób zakaźnych,
- 16 grudnia 2016 r. pocztą e-mail wysłał wiadomość zawierającą ulotkę informacyjną – wytyczne Głównego Lekarza Weterynarii dla myśliwych dotyczące postępowania podczas polowań na ptactwo łowne, w związku z wystąpieniem HPAI podtypu H5N8 u dzikich ptaków w Polsce,
- 22 grudnia 2016 r. pocztą e-mail wysłał wiadomość do hodowców zawierającą rozporządzenie MRiRW z 20 grudnia 2016 r.,
- 23 grudnia 2016 r. pocztą e-mail wysłał wiadomość zawierającą apel MRiRW oraz Głównego Lekarza Weterynarii do hodowców drobiu,
- 28 grudnia 2016 r. uruchomił alarmowy adres e-mail: ptasiagrypa@piw-poznan.pl
- 28 grudnia 2016 r. zamieścił na stronie internetowej PIW komunikat w sprawie wystąpienia kolejnych przypadków HPAI oraz apelu MRiRW i Głównego Lekarza Weterynarii do hodowców drobiu,
- 18 stycznia 2017 r. przesłał do wszystkich gmin powiatu poznańskiego informację o rozporządzeniu MRiRW z 20 grudnia 2016 r. z prośbą o jego rozpowszechnienie w gminach.
- 26 stycznia 2017 r. zamieścił na stronie internetowej PIW rozporządzenie MRiRW z 20 grudnia 2016 r.,
- 14 lutego 2017 r. odbył spotkanie informacyjne z hodowcami drobiu w obszarze zagrożonym i zapowietrzonym dotyczące aktualnej sytuacji oraz obowiązujących przepisów.
- 16 lutego 2017 r. pocztą e-mail wysłał wiadomość do hodowców drobiu z zaleceniami dla utrzymywania drobiu na fermach (wykorzystanie słomy, zewnętrzne firmy usługowe).

Powyższe informacje zamieszczono również na stronach internetowych poszczególnych gmin oraz Starostwa Poznańskiego.

W styczniu 2017 r. przeprowadzono perlustrację 124 ferm drobiu w zakresie przestrzegania przez hodowców zasad bioasekuracji oraz wdrażania przepisów rozporządzenia MRiRW z 20 grudnia 2016 r. W trakcie tych kontroli, w kilku przypadkach stwierdzono brak mat lub niecek dezynfekcyjnych w bramach wjazdowych do ferm, brak środków dezynfekcyjnych oraz drobne uchybienia w zakresie higieny osobistej (odzież ochronna, obuwie, higiena rąk i sprzętu).

Wydane zalecenia wpisano do protokołów kontroli doraźnej, a ich wykonanie sprawdzali na bieżąco pracownicy PIW.

(dowód: akta kontroli str. 716-750)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zwalczając HPAI w I i II kwartale 2017 r. ówczesny PLW, wbrew wymogom art. 46 ust. 1 ufp²⁴, zaciągnął zobowiązania nieprzewidziane w planie wydatków PIW, na łączną kwotę 5.611 tys. zł, zawierając ponadto jako strona, bez oparcia w obowiązujących przepisach, 12 umów, w których zlecił wykonanie czynności, o których mowa w art. 49 ust. 11 ustawy uozz²⁵ oraz nie mając upoważnienia do dokonywania bezpośrednich płatności podmiotom wykonującym te usługi, wypłacił przewidziane w tych umowach kwoty tytułem uregulowania zaciągniętych uprzednio zobowiązań.

2. Zwalczając HPAI w I i II kwartale 2017 r., ówczesny PLW nie opublikował w Biuletynie Zamówień Publicznych zamiaru udzielenia siedmiu zamówień publicznych, na łączną kwotę 5.292 tys. zł, których równowartość w złotych każdorazowo przekraczała 30 tys. euro oraz nie przekazał do opublikowania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej informacji o zamiarze udzielenia dwóch z tych zamówień przekraczających jednocześnie równowartość 135 tys. Euro, przed ich udzieleniem. Stanowiło to naruszenie art. 11 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 8 Pzp oraz art. 11 ust. 8 tej ustawy, a także § 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2015 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 351-518)

Ustosunkowując się do ww. nieprawidłowości opisanych w punkcie 1 i 2, Ireneusz Sobiak, wyjaśnił m.in. że zwalczając HPAI w lutym 2017 r., działał w stanie wyższej konieczności, albowiem mając na względzie interes bezpieczeństwa państwa i ochronę bezpieczeństwa publicznego jego nadrzędnym celem było niedopuszczenie do rozprzestrzenienia się śmiertelnej dla drobiu choroby zakaźnej. Powolna likwidacja chorego drobiu doprowadziłaby do niekontrolowanego rozprzestrzeniania się HPAI, do czego żaden PLW nie może dopuścić. Wskazał, że przyczyną zawarcia umów ze zleceniobiorcami była konieczność szybkiego działania, mającego na celu zapobieżenie rozprzestrzeniania bardzo zjadliwego wirusa. Jedynym sposobem działania przy jego zwalczaniu, jest szybkie i radykalne postępowanie. Każda zwłoka w postępowaniu, powoduje wzrost ryzyka dalszego niekontrolowanego rozprzestrzeniania się epidemii. Dlatego, mimo braku zabezpieczenia środków finansowych zaciągnął zobowiązania wobec firm dokonujących uboju, usypiania, transportu zwłok zwierząt, utylizacji i dezynfekcji. Dodał, że nie miał żadnych wątpliwości, iż w późniejszym terminie otrzyma te środki z budżetu państwa i zobowiązania te będą uregulowane. Podjęcie decyzji dotyczących odszkodowań dla właścicieli likwidowanego drobiu, wynikało z szacowania ilości utraconych dóbr oraz ich wartości. Przepisy unijne zobowiązywały PLW do szybkiego i odpowiedniego odszkodowania, tj. wypłaty odszkodowań w ciągu 90 dni po uboju zwierząt. Ówczesny PLW podkreślił, że jego

²⁴ Zgodnie z art. 46 ust. 1 ufp, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obowiązkowe oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ww. ustawy.

²⁵ Tj. zabicia, uboju zwierząt, transportowania zwierząt lub ich zwłok albo unieszkodliwienia tych zwłok.

²⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2263.

decyzje zostały podjęte wyłącznie w celu ograniczenia skutków wystąpienia HPAI. Zwłoka w postępowaniu, spowodowana przestrzeganiem czasochłonnych procedur wskazanych w ufp lub Pzp, spowodowałaby powstanie dalszych szkód, a tym samym konieczność wypłaty przez państwo kolejnych odszkodowań. Zaznaczył, że hodowcy drobiu nie posiadali wolnych środków finansowych, za które mogliby sami finansować likwidację i utylizację swojego chorego stada. Z tego też względu musiał podjąć takie decyzje. Wskazał ponadto, że powiadomienie o zamiarze udzielenia dwóch zamówień dotyczących utylizacji, przekazał do ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej z opóźnieniem, co spowodowane było sugestią, że przy ogłoszeniu musi być znany całkowity tonaż poddanych utylizacji zwierząt²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 754-757)

NIK formułując powyższą nieprawidłowość dostrzega jednocześnie, że w myśl art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁸, nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego, przy czym zdarzeniem losowym jest zdarzenie wywołane przez czynniki zewnętrzne, którego nie można przewidzieć z pewnością, w szczególności zagrażające bezpośrednio życiu lub zdrowiu ludzi lub grożące powstaniem szkody niewspółmiernie większej niż spowodowana działaniem lub zaniechaniem naruszającym dyscyplinę finansów publicznych.

3. Po ujawnieniu ognisk HPAI w lutym 2017 r., ówczesny PLW nie udokumentował niezwłocznego przekazania powiatowym lekarzom weterynarii z powiatów sąsiadujących z powiatem poznańskim oraz PPIS informacji o stwierdzeniu wystąpienia na nadzorowanym terenie HPAI, tj. o realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 51 ust. 5 uozz.

Ireneusz Sobiak wyjaśnił m.in., że informację o HPAI przekazał telefonicznie w godzinach wieczornych 2 lutego 2017 r. powiatowym lekarzom weterynarii w Grodzisku Wlkp., Kościanie i Śremie. Z tych powiatów drogą mailową otrzymał wskazówki (opisy) dotyczące przebiegu przez ich teren wyznaczonego obszaru zagrożonego. Wskazał, że obecnie nie ma dostępu do tej poczty mailowej. Dodał, że PLW ma także obowiązek przekazywania informacji o występowaniu chorób zwalczanych z urzędu w systemie ADNS, który dociera do każdego powiatowego lekarza weterynarii. Podkreślił, że powiadomił Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu, ponieważ razem współpracowali przy ustalaniu list imiennych pracowników zatrudnionych w stwierdzonych ogniskach HPAI.

(dowód: akta kontroli str. 754-757)

NIK wskazuje, że powiat poznański graniczy z 10 – a nie tylko trzema – powiatami, tj.: grodziskim, nowotomyskim, szamotulskim, obornickim, wągrowieckim, gnieźnieńskim, wrzesińskim, średzkim, śremskim oraz kościańskim. PIW nie posiada i nie przedstawiła kontrolującemu żadnych dokumentów, które potwierdzałyby fakt niezwłocznego powiadomienia PLW z sąsiadujących z Poznaniem powiatów, o wystąpieniu HPAI. Ponadto, WWLW w przekazanej NIK informacji wyjaśnił, że otrzymane z PIW zgłoszenia kierowane były do Głównego Inspektoratu Weterynarii, a tam, za pomocą aplikacji internetowej wprowadzane są

²⁷ PLW przekazał informacje do opublikowania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w dniu 21 czerwca 2017 r., tj. po 76 dniach od wygaszenia 27 marca 2017 r. wysoce zjadliwej grypy ptaków.

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1458.

do systemu ADNS. Powiatowi lekarze weterynarii nie mają natomiast obowiązku bieżącego śledzenia raportów zamieszczanych w tym systemie. Informacje na temat wystąpienia HPAI, dostępne były na stronie Głównego Inspektoratu Weterynarii. WWLW drogą mailową informował PLW z województwa wielkopolskiego o występowaniu HPAI na terenie powiatu poznańskiego wraz z informacją o ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Wojewody Wielkopolskiego rozporządzeń Wojewody w sprawie zwalczania chorób zakaźnych.²⁹

(dowód: akta kontroli str. 758-774)

4. W podstawie prawnej sześciu decyzji PLW zezwalających na transport 833 820 szt. jaj konsumpcyjnych z gospodarstw będących ogniskiem HPAI do zakładu przetwarzającego produkty jajeczne³⁰, błędnie przywołano § 12 ust. 2 pkt 7 lit. a rozporządzenia MRiRW z 18 grudnia 2007 r. zamiast § 8 w zw. z § 4 ust. 3 pkt 1 ww. rozporządzenia. Przepis ten nie dotyczył ogniska choroby w rozumieniu art. 2 pkt 28 uozz, ale obszaru zapowietrzonego, zdefiniowanego w jej art. 2 pkt 29.

Lekarz weterynarii Mateusz Haberko, który brał udział w przygotowaniu ww. decyzji wyjaśnił, że pomyłka ta wystąpiła z uwagi na natłok obowiązków służbowych i potrzebę niezwłocznego działania w celu szybkiego zwalczania ognisk HPAI.

(dowód: akta kontroli str. 284-301, 775)

Ocena cząstkowa

Podejmowane przez, PLW w 2016 i w styczniu 2017 r. działania skutecznie zapobiegały rozprzestrzenianiu się ptasiej grypy i skutkowały sprawnym opanowaniem ognisk choroby. Wystąpienie nieprawidłowości związanych z finansowaniem i organizacją działań podejmowanych przy jej zwalczaniu, spowodowane było koniecznością podjęcia natychmiastowych działań.

2. Skuteczność współpracy w zakresie przeciwdziałania występowaniu oraz zwalczania skutków zachorowania drobiu hodowlanego na grypę ptaków, a także prawidłowość nadzorowania wykonania nakazów wojewody

Opis stanu faktycznego

1. Podczas posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego Powiatu Poznańskiego³¹, w którym uczestniczyli przedstawiciele WWLW, wójtów i burmistrzów gmin powiatu, omówiono zadania Inspekcji Weterynaryjnej, plan gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt oraz przykładowe działania PLW przy zwalczaniu ogniska choroby.

W trakcie prezentacji multimedialnej zwalczania HPAI, odbytej 11 stycznia 2017 r., PLW przeprowadził ćwiczenia w postaci gry decyzyjnej z przedstawicielami Państwowej Straży Pożarnej, Komendy Powiatowej Policji, Powiatowego Inspektora Sanitarnego, Zarządu Dróg Miejskich, Starostwa Powiatowego oraz z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 592-668)

2. Powiatowy Lekarz złożył WWLW informację³² o problemach, jakie wystąpiły w trakcie zwalczania wysoce zjadliwej grypy ptaków. Wskazał na sposób i zakres

²⁹ Rozporządzenia w sprawie zwalczania wysoce zjadliwej grypy ptaków wydane 7 i 13 lutego 2017 r.

³⁰ O których mowa w punkcie III.2 in fine niniejszego wystąpienia.

³¹ W czerwcu 2016 r.

³² Pismem nr PIW.ChZ.913.135.2017 z 10 maja 2017 r.

wykonania i utrzymania mat dezynfekcyjnych na drogach. Brak przepisów regulujących warunki techniczne, jakim powinny one odpowiadać, instrukcji, kto odpowiada za ich utrzymanie w funkcjonalnym stanie, powodował sytuację, w której mimo obecności maty, pojazdy przejeżdżające po niej nie były prawidłowo odkażane ze względu na szybkie zużycie środka dezynfekcyjnego wraz z matą (okres zimowy). Maty na drogach nie zawsze były właściwie oznakowane³³ a pojazdy przejeżdżały po nich z nadmierną prędkością, co powodowało ich uszkodzenie oraz nadmierne zużycie. Dlatego, w ocenie PLW, potrzebne jest uzupełnienie obowiązujących aktów prawnych o przepisy dotyczące utrzymania mat na drogach gminnych, powiatowych czy wojewódzkich. Problemem podczas zwalczania HPAI było też usypianie drobiu. Przy bardzo dużej liczbie drobiu przewidzianego do unieszkodliwienia, usługi jedyne przedsiębiorstwa sprawnie – w ocenie Powiatowego Lekarza – unieszkodliwiającego drób, co do zasady byłyby niewystarczające. Jedynie rozłożenie czasowe wybuchów poszczególnych ognisk choroby spowodowało, że nie nastąpiły przerwy w unieszkodliwianiu drobiu. PLW wnioskował o rozważenie przygotowania urzędowych jednostek, które w nagłych sytuacjach mogłyby zostać zmobilizowane do prowadzenia takich działań. Współpracę ze służbami³⁴, w ocenie Powiatowego Lekarza cechowała rzetelność, zrozumienie oraz właściwa postawa.

(dowód: akta kontroli str. 751-753)

3. Wojewoda nie sformułował nakazów pod adresem PLW oraz służb PIW.

(dowód: akta kontroli str. 302-310)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

PLW podejmował odpowiednią współpracę z organami właściwymi w sprawie zarządzania kryzysowego oraz z podmiotami, instytucjami i służbami w zakresie przeciwdziałania występowaniu oraz zwalczania skutków zachorowania drobiu hodowlanego na grypę ptaków. Dokonana przez Powiatowego Lekarza analiza działań podejmowanych podczas zapobiegania i zwalczania epizootii grypy ptaków może natomiast wskazywać na potrzebę wprowadzenia nowych unormowań obliczonych na optymalizację efektywności zwalczania HPAI.

IV. 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 Kontroli³⁵, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) odpowiedniego dokumentowania faktu przekazania informacji o wystąpieniu na nadzorowanym terenie ogniska HPAI wszystkim powiatowym lekarzom weterynarii z powiatów sąsiadujących z powiatem poznańskim oraz Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Poznaniu,
- 2) przywoływania prawidłowej podstawy prawnej w wydawanych przez PLW decyzjach.

Dostrzegając racjonalność względów jakimi kierował się PLW w przypadku nieprawidłowości opisanych w punktach 1 i 2 sekcji nieprawidłowości (punkt III.1 niniejszego wystąpienia) NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

³³ Brak wskazania w przepisach, kto oznacza na drodze ułożone maty.

³⁴ Policją, Strażą Pożarną, urzędami gmin, zarządcami dróg.

³⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Poznaniu.

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 29 sierpnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Ryszard Kokociński
Główny specjalista k. p.

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....

.....