



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 10 listopada 2010 r.

**Pan
Marek Sawicki
Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi**

LLU-4101-06-01/2010
P/10/147

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (zwanym dalej: „Ministerstwem” lub „MRiRW”) kontrolę w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa epizootycznego kraju w latach 2007-2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 18 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi podejmowane w latach 2007-2009 w celu zapewnienia bezpieczeństwa epizootycznego kraju.

Ocena pozytywna wynika z prawidłowego sprawowania nadzoru nad realizacją przez Głównego Lekarza Weterynarii (zwanego dalej „GLW”) i instytuty badawcze, zadań w zakresie bezpieczeństwa epizootycznego oraz ustalania zasad podziału rezerw celowych przeznaczonych na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

- niedostosowaniu do przepisów prawa wspólnotowego wysokości stawek opłat pobieranych za przeprowadzanie weterynaryjnych kontroli granicznych,
- nieterminowym wydawaniu rozporządzeń wykonawczych do programów zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, zatwierdzonych przez Komisję Europejską,
- opóźnionym wdrożeniu przepisów unijnych w stosunku do terminów określonych w dyrektywach,
- niepodjęciu działań w związku z niewykonaniem przez Głównego Lekarza Weterynarii rekomendacji Komisji Europejskiej w zakresie opracowania planów gotowości zwalczania niektórych chorób zakaźnych zwierząt.

1. Minister prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa epizootycznego, wykonywanych przez GLW i laboratoria referencyjne, a także wynikających z programu wieloletniego na lata 2009-2013 „Ochrona zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego”². Główny Lekarz Weterynarii przekazywał na bieżąco informacje o sytuacji epizootycznej kraju, w tym o występujących zagrożeniach. Sprawy te były przedmiotem posiedzeń kierownictwa resortu, a informacje oraz komunikaty w tym zakresie były zamieszczane na stronie internetowej Ministerstwa, a także przekazywane do publicznej wiadomości w ramach organizowanych konferencji prasowych. Realizację zadań laboratoriów referencyjnych powierzono Instytutowi Zootechniki – PIB³ w Krakowie, Instytutowi Ochrony Roślin – PIB w Poznaniu oraz Państwowemu Instytutowi Weterynaryjnemu – PIB w Puławach, który ponadto realizował zadania wynikające z programu wieloletniego dotyczące m.in. oceny występowania chorób zakaźnych zwierząt, kontroli występowania substancji niedozwolonych w żywności pochodzenia zwierzęcego i substancji niepożądanych w paszach. Minister weryfikował również prawidłowość, a także stopień wykonania zadań przez GLW oraz instytuty, poprzez analizowanie pod względem merytorycznym i finansowym okresowych sprawozdań, które następnie podlegały procedurze zatwierdzenia przez Ministra.

2. Po ogłoszeniu ustaw budżetowych⁴ Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi określał obowiązujące w danym roku zasady rozdysponowania środków z rezerw celowych

² Przyjętego uchwałą nr 244/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r., a następnie zmienionego uchwałą nr 92/2009 Rady Ministrów z dnia 09 czerwca 2009 r.

³ Państwowy Instytut Badawczy.

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 90), ustawa budżetowa na rok 2008 z dnia 23 stycznia 2008 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 117), ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 58, ze zm.).

na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt⁵ oraz stosownie do art. 133 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶ uczestniczył w ich podziale (220.595,6 tys. zł w 2007 r., 229.200,0 tys. zł w 2008 r., 246.197,5 tys. zł w 2009 r.). Niezwłocznie po otrzymaniu wniosków wojewodów o przyznanie środków z rezerw celowych, kierowano do Ministra Finansów wystąpienia, stanowiące podstawę uruchomienia środków. Stwierdzono jednak, że Departament Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii nie zakwestionował wniosków Wojewodów Mazowieckiego i Zachodniopomorskiego o przyznanie środków z rezerwy celowej w 2008 r. Zostały one ujęte w skierowanych do Ministerstwa Finansów zbiorczych wnioskach MRiRW z dnia 29 lutego 2008 r. i 25 marca 2008 r.⁷, pomimo że zakładały przeznaczenie kwoty 54 tys. zł na sfinansowanie, w rozdziale 01022-*Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego*⁸, wydatków na zakup akcesoriów komputerowych, których nie przewidziano w § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie rodzajów wydatków ponoszonych przez inspektoraty weterynarii⁹.

3. Nie wykonano wszystkich zaleceń Komisji Europejskiej¹⁰ wydanych po przeprowadzonych w latach 2007-2009 wizytach kontrolnych, w sprawie dostosowania polskich przepisów prawnych związanych z bezpieczeństwem epizootycznym kraju do prawodawstwa wspólnotowego. Nie dokonano podwyższenia do wysokości minimalnych stawek określonych w załączniku V do rozporządzenia (WE) nr 882/2004¹¹, kwot opłat pobieranych na granicach za przeprowadzane kontrole weterynaryjne. Kwestionowane przez KE stawki ustalano w wysokości przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa

⁵ Rezerwa celowa na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (w tym finansowanie programów zwalczania), badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt, produktach pochodzenia zwierzęcego i paszach, finansowanie zadań zleconych przez Komisję Europejską oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej (dział 758, rozdział 75818, poz. 14 w 2007 r., poz. 16 w 2008 r., poz. 14 w 2009 r.).

⁶ Obowiązującej w dacie podejmowania decyzji (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).

⁷ Pisma sporządzone na podstawie pism Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii MRiRW znak: ŻWeo-PM/046-FW-10/08 z 21 lutego 2008 r. i ŻWeo-PM/046/FW-7/08 z 18 marca 2008 r.

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726, ze zm.), które utraciło moc z dniem 1 stycznia 2010 r.

⁹ Dz.U. Nr 283, poz. 2836.

¹⁰ Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów Biuro ds. Żywności i Weterynarii (FVO).

¹¹ Dz.U. UE L 191 z dnia 30 kwietnia 2004 r., str. 1, ze zm., w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

i Rozwoju Wsi¹². Przedmiotowe zalecenie zostało sformułowane w następstwie wizyty kontrolnej przeprowadzonej w dniach 26 stycznia – 06 lutego 2009 r. (DG SANCO/2009-8303) i ponownie w styczniu 2010 r. (DG SANCO/2010-8559). Należy zauważyć, że prace nad projektem zmiany rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi implementującego postanowienia rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, ukończono dopiero w 2010 r. Przyczynami wydłużenia okresu prac były – według wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii – liczne dyskusje i propozycje zmian zgłaszane podczas uzgodnień z zainteresowanymi organizacjami zrzeszającymi importerów żywych zwierząt, produktów rybołówstwa, produktów pochodzenia zwierzęcego, pasz, a także przez Krajową Izbę Lekarsko – Weterynaryjną, w zakresie m.in. stosowania przelicznika minimalnych stawek opłat wyrażonych w EURO na kwoty w PLN oraz zaproponowaniem uwzględnienia w rozporządzeniu także stawek opłat innych niż graniczne (np. za badanie w kierunku wykrywania choroby Aujeszkyego), co wymuszało dalsze uzgodnienia z producentami świń i lekarzami weterynarii – beneficjentami tych opłat.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że według szacunkowych analiz sporządzonych przez Głównego Lekarza Weterynarii, po zapewnieniu zgodności stawek z przepisami unijnymi, dochody z tego tytułu mogłyby w skali roku wzrosnąć nawet o 50% (tj. o 2,4 mln. zł.)

Należy podkreślić, że Minister nie podjął skutecznych działań w celu wyegzekwowania od Głównego Lekarza Weterynarii, przygotowania i przedstawienia Komisji Europejskiej, brakujących ośmiu¹³ planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, wymienionych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie wykazu chorób zakaźnych zwierząt, dla których sporządza się plany gotowości ich zwalczania¹⁴. Zalecenia w tej sprawie sformułowała KE¹⁵ po przeprowadzonej w Polsce misji kontrolnej w dniach 7-16 kwietnia 2008 r. (DG SANCO/2008-7789). Odłożenie w czasie realizacji tego zalecenia wynikało, według wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, z braku zagrożenia epidemiologicznego ze strony tych chorób na terenie kraju. Należy jednak zauważyć, że po wejściu w życie przepisów

¹² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania i wysokości opłat za czynności wykonywane przez Inspekcję Weterynaryjną, sposobu i miejsc pobierania tych opłat oraz sposobu przekazywania informacji w tym zakresie Komisji Europejskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 2, poz. 15).

¹³ Bez uwzględnienia planów dla wirusowej posocznicy krwotocznej oraz zakaźnej anemii łososi.

¹⁴ Dz.U. Nr 108, poz. 1153. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 24 grudnia 2008 r.

¹⁵ Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów.

rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 listopada 2008 r. w sprawie wykazu chorób zakaźnych zwierząt, dla których sporządza się plany gotowości ich zwalczania¹⁶, rozszerzono dotychczasowy katalog chorób o kolejnych sześć, i obecnie brakuje planów gotowości zwalczania łącznie dla 14 jednostek chorobowych.

4. W badanym okresie realizowano programy zwalczania 11 chorób zakaźnych zwierząt¹⁷, wdrożone na mocy przepisów wykonawczych. Przepisy te, za wyjątkiem programów zwalczania niektórych serotypów Salmonelli w stadach hodowlanych gatunku kura (*Gallus gallus*) na lata 2008 i 2009¹⁸ oraz choroby Aujeszkyego u świń na 2009 rok¹⁹, zostały wydane z opóźnieniem od 86 do 149 dni w stosunku do terminów określonych w decyzjach Komisji Europejskiej zatwierdzających te programy²⁰. Np. rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia na 2007 r. programów zwalczania enzootycznej białaczki bydła, gruźlicy bydła, brucelozy u bydła, wścieklizny, gąbczastej encefalopatii bydła oraz programu zwalczania i kontroli zakażeń wirusami wysoce zjadliwej grypy ptaków, dopiero 30 maja 2007 r.²¹ wydano, a rozporządzenie w sprawie wprowadzenia na 2009 r. programów zwalczania i kontroli gruźlicy bydła i enzootycznej białaczki bydła oraz zwalczania gąbczastej encefalopatii bydła i wścieklizny, a także programu mającego na celu wykrycie występowania zakażeń wirusami wywołującymi grypę ptaków oraz poszerzenie wiedzy na temat ryzyka

¹⁶ Dz.U. Nr 218, poz. 1397.

¹⁷ Program zwalczania brucelozy u bydła realizowano w 2007 r., zwalczania niektórych serotypów Salmonelli w stadach niosek gatunku kura (*Gallus gallus*) – w latach 2008-2009, program zwalczania niektórych serotypów Salmonelli w stadach brojlerów gatunku kura (*Gallus gallus*) i program wykrywania występowania zakażeń wirusem choroby niebieskiego języka – w 2009 r. Pozostałe programy realizowano w latach 2007-2009, tj.: program zwalczania niektórych serotypów Salmonelli w stadach hodowlanych gatunku kura (*Gallus gallus*), gruźlicy, enzootycznej białaczki, gąbczastej encefalopatii bydła, wścieklizny, zakażeń wirusami wysoce zjadliwej grypy ptaków, choroby Aujeszkyego u świń.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie wprowadzenia "Krajowego programu zwalczania niektórych serotypów Salmonelli w stadach hodowlanych gatunku kura (*Gallus gallus*)" na lata 2007-2009 (Dz.U. Nr 61, poz. 414, ze zm.).

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie wprowadzenia programu zwalczania choroby Aujeszkyego u świń (Dz.U. Nr 64, poz. 397, ze zm.).

²⁰ Art. 19 ust. 1 lit. a decyzji Komisji 2006/875/WE z dnia 30 listopada 2006 r. zatwierdzającej programy zwalczania i monitorowania chorób zwierząt, niektórych pasażowalnych encefalopatii gąbczastych (TSE) oraz zapobiegania chorobom odzwierzęcym przedstawione przez państwa członkowskie na rok 2007 (Dz.U. UE L 337 z dnia 5 grudnia 2006 r., str. 46, ze zm.), art. 21 ust. 1 lit. b decyzji Komisji 2007/782/WE z dnia 30 listopada 2007 r. zatwierdzającej roczne i wieloletnie programy krajowe oraz wkład finansowy Wspólnoty w zakresie zwalczania, kontroli i monitorowania niektórych chorób zwierząt i chorób odzwierzęcych, przedstawione przez państwa członkowskie na 2008 r. i na lata następne (Dz.U. UE L 314 z dnia 1 grudnia 2007 r., str. 29, ze zm.) oraz art. 19 ust. 1 lit. b decyzji Komisji 2008/897/WE z dnia 28 listopada 2008 r. zatwierdzającej roczne i wieloletnie programy oraz wkład finansowy Wspólnoty w zakresie zwalczania, kontroli i monitorowania niektórych chorób zwierząt i chorób odzwierzęcych, przedstawione przez państwa członkowskie na 2009 rok i na lata następne (Dz.U. UE L 322 z dnia 2 grudnia 2008 r., str. 39, ze zm.).

²¹ Dz.U. Nr 104, poz. 714.

wystąpienia tej choroby²², wydano 21 kwietnia 2009 r., podczas gdy warunkiem przyznania wkładu finansowego Wspólnoty w realizację programów było – zgodnie z art. 19 ust. 1 lit. a decyzji KE z dnia 30 listopada 2006 r. i art. 19 ust. 1 lit. b decyzji 2008/897/WE z dnia 28 listopada 2008 r. – wprowadzenie w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do realizacji programów najpóźniej do dni odpowiednio: 1 stycznia 2007 r. i 1 stycznia 2009 r. Opóźnienia wynikały z rozpoczęcia w MRiRW prac legislacyjnych nad projektami rozporządzeń Rady Ministrów dopiero po zatwierdzeniu programów i ogłoszeniu decyzji Komisji Europejskiej. Ustalono, że opóźnienia nie spowodowały jednak ograniczenia wkładu finansowego Wspólnoty w realizację tych programów.

5. W latach 2007-2009 zaimplementowano do prawa polskiego 14 dyrektyw Unii Europejskiej, zawierających regulacje związane z bezpieczeństwem epizootycznym. NIK ustaliła, że dziewięć z nich wdrożono po terminie określonym w dyrektywach. Opóźnienia wyniosły od trzech dni (notyfikację dyrektywy Komisji 2006/77/WE z dnia 29 września 2006 r.²³ zakończono 23 października 2007 r.) do 10 miesięcy (notyfikację dyrektywy Rady 2006/88/WE z dnia 24 października 2006 r.²⁴ zakończono 9 marca 2009 r., a termin upłynął 1 maja 2008 r.). Przyczyną opóźnień były głównie zmiany przepisów Unii Europejskiej dokonanej w trakcie trwania prac legislacyjnych oraz złożoności merytorycznej przepisów, wymagających konsultacji m.in. z placówkami naukowo – badawczymi, ekspertami zewnętrznymi, Inspekcją Weterynaryjną i Polskim Centrum Akredytacji. Np. dyrektywa 2006/88/WE w 2008 r. została zmieniona dyrektywą Komisji 2008/53/WE z dnia 30 kwietnia 2008 r., a następnie wdrożona decyzją Komisji 2008/392/WE z dnia 30 kwietnia 2008 r., co pociągnęło za sobą konieczność zmiany wcześniej przygotowanego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt*, a także projektów rozporządzeń wykonawczych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) dostosowanie wysokości minimalnych stawek opłat za weterynaryjne kontrole graniczne do przepisów prawa wspólnotowego;

²² Dz.U. Nr 73, poz. 629.

²³ Dyrektywa zmieniająca załącznik I do dyrektywy 2002/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do najwyższego dopuszczalnego poziomu związków chloroorganicznych w paszach dla zwierząt (Dz.U. UE L 271 z dnia 30 września 2006 r., str. 53).

²⁴ Dyrektywa w sprawie wymogów w zakresie zdrowia zwierząt akwakultury i produktów akwakultury oraz zapobiegania niektórym chorobom zwierząt wodnych i zwalczania tych chorób (Dz.U. UE L 328 z dnia 24 listopada 2006 r., str. 14).

- 2) terminowe wydawanie przepisów wykonawczych do programów zwalczania chorób zakaźnych zwierząt zatwierdzonych przez Komisję Europejską;
- 3) podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie opóźnień w implementacji przepisów unijnych do polskiego porządku prawnego;
- 4) zwiększenie nadzoru nad wykonaniem rekomendacji Komisji Europejskiej w zakresie opracowania planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie dwóch tygodni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.