



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.003.02.2022

Pan
Zdzisław Król
Dolnośląski Wojewódzki Lekarz Weterynarii
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii
we Wrocławiu
ul. Januszowicka 48
53-135 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/088 – „Zwalczanie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Weterynarii we Wrocławiu ¹ , ul. Januszowicka 48, 53-135 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Król, Dolnośląski Wojewódzki Lekarz Weterynarii ² od 13 lutego 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania organów Inspekcji Weterynaryjnej, dotyczące zwalczania i przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Edward Klatka, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/34/2022 z 3 lutego 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-2)

¹ Dalej: WIW.

² Dalej: DWLW.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

DWLW realizował zadania w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń (ASF⁵) w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń. Na wniosek DWLW, w drodze rozporządzeń Wojewody Dolnośląskiego, regulowano kwestię zwalczania epizootii w szczególności poprzez: określanie obszarów skażonych i zapowietrzonych ASF, ustanawianie w nich zakazy i nakazy mające służyć ograniczeniu rozprzestrzeniania się tej choroby, wprowadzanie obowiązku wykonania ogrodzeń obszarów, na których występowały zakażenia i poszukiwania padłych dzików, a także dokonywanie odstrzałów sanitarnych dzików na terenie województwa dolnośląskiego. DWLW nadzorował również działania powiatowych lekarzy weterynarii⁶ podejmowane w związku z wystąpieniem ognisk ASF w stadach świń. DWLW oraz pracownicy WIW na bieżąco informowali inne organy, w tym Głównego Lekarza Weterynarii i Wojewodę Dolnośląskiego, o postępach epizootii oraz o środkach, które były podejmowane w celu ograniczenia zasięgu ASF. DWLW nadzorował sposób realizacji zadań przez powiatowe inspektoraty weterynarii⁷, m.in. kontrolując ich działalność. Współpracował także z innymi podmiotami i służbami w zakresie zwalczania oraz przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń.

Pomimo podejmowanych działań obszar skażony, począwszy od stwierdzenia pierwszego przypadku epizootii w listopadzie 2019 r. w powiecie głogowskim, ulegał powiększeniu, w szczególności od połowy 2021 r. i na koniec tego roku objął znaczną część województwa dolnośląskiego. Powiększał się również zasięg obszarów objętych ograniczeniami.

NIK wskazuje na niewielką w latach 2019-2021, bo ograniczoną do sześciu, liczbę kontroli przeprowadzonych w powiatowych inspektoratach weterynarii w zakresie oceny nadzoru nad realizacją zadań określonych w programach mających na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym ASF i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczania⁸. Prowadzona sprawozdawczość nie dostarczała DWLW danych, na podstawie których możliwa byłaby wiarygodna ocena w jakim zakresie powiatowi lekarze weterynarii realizują zadania postawione przez Głównego Lekarza Weterynarii oraz wynikające z rozporządzeń wprowadzających ww. programy w aspekcie liczby kontroli bioasekuracji jakie były przeprowadzane w gospodarstwach (w odniesieniu do wykonania zakładanej liczby kontroli w poszczególnych gospodarstwach). Pozyskiwane w ramach sprawozdawczości dane nie umożliwiały również dokonania analiz w jakim czasie po wydaniu decyzji dotyczących usunięcia uchybień w zakresie bioasekuracji lub nakazujących ubój i zakaz utrzymywania świń w gospodarstwach, podejmowane były przez PLW kontrole sprawdzające realizację tych decyzji (częstkowa wiedza w tym zakresie, wskazująca na wielomiesięczne opóźnienia w podejmowaniu

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Ang. African Swine Fever.

⁶ Dalej: PLW. Analogiczny skrót dotyczy powiatowego lekarza weterynarii.

⁷ Dalej: PIW.

⁸ Programy wprowadzone w badanym okresie rozporządzeniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi: 1) z dnia 20 marca 2019 r. w sprawie wprowadzenia w 2019 r. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej „Programu mającego na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym afrykański pomór świń i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczanie” (Dz. U. poz. 598); 2) z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia w 2020 r. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej „Programu mającego na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym afrykański pomór świń i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczanie” (Dz. U. poz. 290); 3) z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie wprowadzenia w 2021 r. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej „Programu mającego na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym afrykański pomór świń i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczanie”(Dz. U. poz. 236).

kontroli sprawdzających w zakresie usunięcia uchybień wynikała w szczególności z prowadzenia postępowań odwoławczych oraz dokumentacji z kontroli i audytu). W związku z trudnościami kadrowymi organów inspekcji weterynaryjnej szczebla powiatowego DWLW wyrażał, w trybie art. 16 ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej⁹, zgody na wyznaczanie pracowników WIW przez powiatowych lekarzy weterynarii do wykonywania kontroli bioasekuracji na terenie powiatu strzelińskiego, trzebnickiego, milickiego, górowskiego oraz wrocławskiego.

Wobec nikłej skuteczności akcji poszukiwania padłych dzików (według sprawozdań otrzymywanych przez DWLW w latach 2019-2021 przeprowadzono 798 poszukiwań padłych dzików, w wyniku których przeszukano ok. 829 tys. ha¹⁰ i odnaleziono 99 padłych dzików, podczas gdy badaniu w kierunku ASF poddanych zostało w sumie 2709 padłych dzików¹¹) wskazane jest – w ocenie NIK – rozważenie utworzenia i wykorzystania do tego celu grup zadaniowych, a także opracowanie mechanizmów umożliwiających kontrolę prowadzenia akcji poszukiwań w terenie oraz weryfikację wiarygodności danych o poszukiwaniach przekazywanych do PLW, a następnie do DWLW.

W działalności DWLW stwierdzono nieprawidłowości, w szczególności w zakresie dotyczącym: **a)** sprawowanego nadzoru nad PLW, w tym m.in. nieuwzględnienia w tej działalności wniosków wypływających z akt spraw administracyjnych badanych w ramach postępowań odwoławczych, **b)** prowadzenia postępowań odwoławczych i wydawanych rozstrzygnięć w zakresie stosowania przepisów art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt¹², **c)** opóźnień w wystąpieniach do Wojewody Dolnośląskiego w sprawie określenia obszarów skażonych, **d)** nie w pełni rzetelnego przygotowania projektów rozporządzeń Wojewody Dolnośląskiego związanych ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się ASF, oraz **e)** niewywiązania się w pełni z obowiązku aktualizowania planów gotowości zwalczania ASF.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania organów Inspekcji Weterynaryjnej, dotyczące zwalczania i przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń

Opis stanu faktycznego

1. W badanym okresie obszar skażony, począwszy od stwierdzenia w listopadzie 2019 r. w powiecie głogowskim pierwszego przypadku zakażenia dzika wirusem powodującym ASF, ulegał powiększeniu (w szczególności od połowy 2021 r.¹³) i na koniec 2021 r. objął swoim zasięgiem znaczną część województwa dolnośląskiego¹⁴. Pierwsze ogniska ASF u trzody chlewnej wystąpiły w 2020 r. (były

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 306.; dalej: ustawa IW.

¹⁰ Powierzchnia ta jest sumą powierzchni obszarów objętych poszczególnymi akcjami poszukiwań (na tym samym obszarze akcje poszukiwań były powtarzane).

¹¹ Zdecydowana większość padłych dzików została odnaleziona w ramach innych czynności niż przeszukiwanie obszarów.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1421; dalej: uozz.

¹³ Do 4 sierpnia 2020 r. potwierdzenia zakażeń wirusem powodującym ASF dotyczyły tylko dzików z terenu powiatu głogowskiego, a do 26 maja 2021 r. wyłącznie dzików z terenu powiatu głogowskiego i polkowickiego.

¹⁴ Zgodnie z rozporządzeniem nr 32 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 grudnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń u dzików na terenie województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Dol. z 2021 r., poz. 6325) obszar skażony (strefa objęta zakażeniem) afrykańskim pomorem świń u dzików obejmował: 1) powiat zgorzelecki, 2) powiat polkowicki, 3) gminy Rudna i Lubin miastem Lubin w powiecie lubińskim, 4) powiat górowski, 5) gminy Prusice, Żmigród i część gminy Trzebnica położoną na północny wschód od linii wyznaczonej przez drogę nr S5 biegnącą od zachodniej granicy gminy do

to dwa ogniska w powiecie polkowickim), natomiast w kolejnym roku wystąpiło 12 kolejnych ognisk ASF u trzody chlewnej. W styczniu 2019 r. na terenie województwa dolnośląskiego nie było wyznaczonych obszarów objętych ograniczeniami w związku z ASF, natomiast według stanu na grudzień 2021 r. tylko siedem¹⁵ z 26 powiatów i dwa¹⁶ z czterech miast na prawach powiatu w całości znajdowały się poza obszarami objętymi ograniczeniami I, II i III¹⁷. Siedem powiatów¹⁸ i miasto Wrocław w części były objęte ograniczeniami II, a jeden powiat w całości był objęty takimi ograniczeniami¹⁹. Natomiast obszar objęty ograniczenia III obejmował część powiatów: trzebnickiego, polkowickiego, legnickiego, złotoryjskiego, wołowskiego i milickiego. W całości takimi ograniczeniami były objęte powiaty: górowski, głogowski i bolesławiecki.

W roku 2019 r. w województwie dolnośląskim stwierdzono u dwóch dzików zakażenia²⁰, wirusem powodującym ASF, w 2020 r. takich zakażeń było 62²¹, a w 2021 r. 455²². Badaniami obejmowano dziki padłe z terenu całego województwa oraz dziki odstrzelone z obszarów objętych ograniczeniami w związku z występowaniem ASF. Badania w kierunku ASF u świń przeprowadzano w gospodarstwach na obszarach II i III przed przemieszczaniem świń i w związku z ubojem na użytek własny²³. Badania przeprowadzano również w związku z podejrzeniem wystąpienia ognisk ASF w gospodarstwach utrzymujących trzodę chlewną. W 2019 r. nie wystąpiły podejrzenia ani ogniska ASF u trzody chlewnej. W 2020 r. wystąpiły trzy podejrzenia ognisk ASF²⁴, z tego dwa zostały potwierdzone (zakażenia w ogniskach potwierdzono u wszystkich 13 świń, które objęto badaniem,

skrzyżowania z drogą nr 15, a następnie na północny zachód od linii wyznaczonej przez drogę nr 15 biegnącą od skrzyżowania z drogą S5 do wschodniej granicy gminy, w powiecie trzebnickim, 6) powiat głogowski, 7) powiat bolesławiecki, 8) gminę Wińsko i część gminy Wołów położoną na północ od linii wyznaczonej przez drogę nr 339 biegnącą od wschodniej granicy gminy do miejscowości Pelczyn, a następnie na północny wschód od linii wyznaczonej przez drogę biegnącą od skrzyżowania z drogą nr 339 i łączącą miejscowości Pelczyn – Smogorzówek w powiecie wołowskim, 9) gminy Leśna, Olszyna, Platerówka, Siekierczyn, Lubań oraz miasto Lubań w powiecie lubańskim, 10) część Miasta Wrocławia położoną na południowy wschód od linii wyznaczonej przez autostradę A8, 11) gminy Czernica, Siechnice, część gminy Długoleka położoną na południe od linii wyznaczonej przez drogę nr S8, część gminy Żórawina położoną na wschód od linii wyznaczonej przez autostradę A4 w powiecie wrocławskim, 12) gminy Jelcz-Laskowice, Oława z miastem Oława i część gminy Domaniów położoną na północny wschód od linii wyznaczonej przez autostradę A4 w powiecie oławskim, 13) gminę Chojnów i miasto Chojnów w powiecie legnickim, 14) gminy Cieszków i Milicz w powiecie milickim, 15) gminę Bierutów, miasto Oleśnica, część gminy wiejskiej Oleśnica położoną na południe od linii wyznaczonej przez drogę nr S8 w powiecie oleśnickim.

¹⁵ Dotyczyło to powiatów zlokalizowanych na południu województwa, tj.: dzierzoniowskiego, kamiennogórskiego, karkonoskiego, kłodzkiego, świdnickiego, wałbrzyskiego i ząbkowickiego.

¹⁶ Jelenia Góra i Wałbrzych.

¹⁷ Według rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2021/2308 z dnia 22 grudnia 2021 r. zmieniającego załącznik I do rozporządzenia wykonawczego (UE) 2021/605 ustanawiającego szczególne środki zwalczania afrykańskiego pomoru świń (Dz.U.UE.L.2021.461.40).

¹⁸ Powiaty: polkowicki, lubiński, lubański, wrocławski, oławski, oleśnicki i milicki.

¹⁹ Powiat zgorzelecki.

²⁰ Pierwsze dwa przypadki zgłoszono w dniach 22 i 27 listopada 2019 r. u dzików padłych w Gminie Kotla w powiecie głogowskim. Łącznie badaniu w kierunku ASF poddano 1012 dzików w 2019 r. (930 dzików padłych i 82 dziki odstrzelone).

²¹ 39 zakażeń u dzików padłych, 22 zakażenia u dzików odstrzelonych i jedno u dzika zabitego w wypadku. Łącznie badaniu w kierunku ASF poddano 5615 dzików w 2020 r. (734 dziki padłe i 4881 dzików odstrzelonych).

²² 317 zakażeń u dzików padłych, 132 zakażeń u dzików odstrzelonych i sześć u dzików zabitych w wypadkach. Łącznie badaniu w kierunku ASF poddano 13 390 dzików w 2021 r. (1045 dzików padłych i 12 345 dzików odstrzelonych). W styczniu 2022 r. zgłoszono kolejnych 131 zakażeń (76 u dzików padłych, a 55 u dzików odstrzelonych).

²³ W 2019 r. pobrano próbki od 54 świń w związku z planowanym przemieszczeniem i nie stwierdzono zakażeń. W 2020 r. pobrano próbki od 4383 świń w związku z planowanym przemieszczeniem oraz od 104 świń w związku z ubojem na użytek własny i nie stwierdzono zakażeń. W 2020 r. pobrano próbki od 8902 świń w związku z planowanym przemieszczeniem oraz od 1720 świń w związku z ubojem na użytek własny i nie stwierdzono zakażeń.

²⁴ Łączna liczba świń podejrzanych o zakażenie wynosiła 862 szt., w tym w gospodarstwach, w których potwierdzono następnie zakażenie wirusem ASF liczba świń podejrzanych o zakażenie wynosiła 39 szt. Badaniom poddano 27 szt., z tego 13 szt. w tych w gospodarstwach, w których potwierdzono następnie zakażenie wirusem ASF.

w wyniku likwidacji ognisk dokonano zabicia 27 świń w ogniskach oraz sześć świń w innych gospodarstwach w związku z ogniskami, a ponadto 12 świń padło w ogniskach). Oba ogniska wystąpiły w powiecie polkowickim. W 2021 r. było 19 podejrzeń ognisk ASF, z tego 12 ognisk zostało potwierdzonych²⁵ (zakażenia w ogniskach potwierdzono u 58 świń spośród 101, które objęto badaniem, w wyniku likwidacji ognisk dokonano zabicia 774 świń w ogniskach oraz 820 świń w innych gospodarstwach w związku z ogniskami, a ponadto 114 świń padło w ogniskach). W 2021 r. sześć ognisk ASF u trzody chlewnej wystąpiło na obszarze powiatu trzebnickiego, trzy na obszarze powiatu górowskiego oraz po jednym ognisku na obszarach powiatów: bolesławieckiego, legnickiego i polkowickiego.

W przypadku dzików WIW, w trybie art. 51 ust. 6 uozz, przekazywał do Głównego Inspektoratu Weterynarii²⁶ raporty dotyczące potwierdzonych przypadków zakażeń wirusem powodującym ASF (nie przekazywano raportów o podejrzaniach zakażeń). W przypadku świń do GIW przekazywane były raporty zarówno o podejrzeniu zakażenia, jak i raporty o potwierdzonych zakażeniach. Wymienione raporty, co do zasady, były przekazywane tego samego dnia lub kolejnego dnia po ich wpływie z PIW, lub wpływie wyników badań do WIW (nie później niż przed upływem 24 godzin)²⁷. W jednym przypadku, dotyczącym dzika zakażonego wirusem powodującym ASF stwierdzono, że informacja z PIW wpłynęła do WIW w dniu 13 sierpnia 2021 r. (w piątek), a została przekazana do GIW w dniu 16 sierpnia 2021 r. (poniedziałek). DWLW wyjaśnił, że termin przesłania zgłoszenia był związany z natłokiem zadań dotyczących występowania ognisk ASF w tym okresie.

W badanym okresie zmniejszyła się liczba gospodarstw, w których utrzymywana była trzoda chlewna. DWLW wyjaśnił, że *„według danych Inspekcji Weterynaryjnej, ustalonych w związku z realizacją ogólnopolskiego programu zwalczania i monitorowania choroby Aujeszkiego u świń, liczba siedzib stad, w których faktycznie utrzymywane były świny w latach 2019-2021 była mniejsza niż liczba siedzib stad zarejestrowanych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W Bazie Danych ARiMR widniało wiele siedzib stad „pustych”, tj. bez obsady zwierząt, w których przez wiele lat nie był prowadzony chów/hodowla świń. Odpowiednio wg ARiMR w województwie dolnośląskim w styczniu 2019 r. było - 5196 stad świń (wg IW 3127), w styczniu 2020 r. - 3984 stad świń (wg IW 2357), w styczniu 2021 r. - 3263 stad świń (wg IW 1513), w styczniu 2022 r. - 1222 stad świń. Realizacja kontroli przez powiatowych lekarzy weterynarii, w tym kontroli mających na celu weryfikację siedzib stad, w których faktycznie utrzymywana jest trzoda chlewna oraz współpraca PLW z kierownikami biur powiatowych ARiMR doprowadziła do uspoźnienia danych IW oraz ARiMR w zakresie liczby siedzib stad świń utrzymujących trzodę chlewną na 1 stycznia 2022 r. Należy zaznaczyć, że w województwie dolnośląskim dominują małe gospodarstwa utrzymujące 1 - 5 sztuk świń, stada wielkotowarowe stanowią znikomą ilość gospodarstw. W ocenie DWLW spadek liczby siedzib stad, w których utrzymywane są świny na przełomie 2019-2021 roku spowodowany był intensywnymi kontrolami bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących świny przez pracowników IW, a tym samym koniecznością spełniania przez te gospodarstwa wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie środków podejmowanych w związku z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń,*

²⁵ Łączna liczba świń podejrzanych o zakażenie wynosiła 3044 szt., w tym w gospodarstwach, w których potwierdzono następnie zakażenie wirusem ASF liczba świń podejrzanych o zakażenie wynosiła 888 szt. Badaniom poddano 329 szt., z tego 101 szt. w tych w gospodarstwach, w których potwierdzono następnie zakażenie wirusem ASF.

²⁶ Dalej: GIW.

²⁷ Badaniem objęto próbę 22 zgłoszeń potwierdzeń ASF u dzików (dwa z 2019 r. oraz po 10 zgłoszeń z lat 2020 i 2021) oraz zgłoszenia podejrzeń zakażeń i potwierdzeń zakażeń z 14 ognisk ASF u trzody chlewnej.

pojawieniem się ognisk ASF u trzody chlewnej w województwie dolnośląskim, a co za tym idzie obostrzeniami nakładanymi na gospodarstwa utrzymujące trzodę chlewną w związku z działaniami związanymi ze zwalczaniem ASF; wyznaczeniem obszarów objętych ograniczeniami, które zostały określone w załączniku do Decyzji Wykonawczej Komisji z dnia 9 października 2014 r. w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich i uchylająca decyzję wykonawczą 2014/178/UE oraz załączniku do Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2021/605 z dnia 7 kwietnia 2021 r. ustanawiającego szczególne środki zwalczania afrykańskiego pomoru świń. Wyznaczenie stref objętych ograniczeniami przez ww. akty prawne UE jak również wprowadzenie i egzekwowanie wymagań określonych w Rozporządzeniu Wykonawczym Komisji (UE) 2021/605 z dnia 7 kwietnia 2021 r. ustanawiającym szczególne środki zwalczania afrykańskiego pomoru świń, spowodowało znaczne utrudnienia w sprzedaży świń hodowlanych i przeznaczonych do uboju oraz spadki cen żywca wieprzowego w kraju, co doprowadziło do dalszego spadku liczby gospodarstw utrzymujących trzodę chlewną”.

(akta kontroli: tom I, str. 6-408; tom IV, str. 1-451; tom V, str. 1-307; tom VI, str. 1-388, tom VII, str. 1-445)

2. Nadzór DWLW nad działalnością 26 PLW przejawiał się w szczególności poprzez prowadzenie kontroli działalności tych organów, przyjmowaniem i analizowaniem raportów oraz sprawozdań dotyczących podejmowanych działań w zakresie związanym ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się wirusa powodującego ASF (między innymi sprawozdań dotyczących kontroli bioasekuracji, raportów dotyczących podejrzeń i potwierdzonych zakażeń wirusem ASF u świń oraz dzików²⁸, sprawozdania dotyczące poszukiwań padłych dzików oraz odstrzałów sanitarnych, prowadzenia akcji informacyjnych i szkoleń).

W latach 2019-2021, według danych posiadanych przez DWLW, powiatowi lekarze weterynarii przeprowadzili 6663 kontrole bioasekuracji w gospodarstwach (2279 kontrole w 2019 r., w tym 154 kontrole sprawdzające, 1739 kontrole w 2020 r., w tym 254 kontrole sprawdzające oraz 2645 kontrole w 2021 r., w tym 662 kontrole sprawdzające). W wyniku przeprowadzonych kontroli wydano 1289 decyzji na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 1 uozz (411 w 2019 r., 273 w 2020 r. i 605 w 2021 r.) nakazujących usunięcie uchybień w określonych terminach oraz 179 decyzji (34 w 2019 r., 79 w 2020 r. oraz 66 w 2021 r.), wydanych na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 2 lub art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uozz, nakazujących ubój i zakazujących utrzymywania świń w gospodarstwach²⁹, z czego 159 decyzji dotyczyło wydania decyzji w sytuacji niezastosowania się do uprzednio wydanych decyzji dotyczących usunięcia uchybień w określonych terminach.

W badanym okresie na obszarze województwa dolnośląskiego prowadzono akcje poszukiwań padłych dzików, w wyniku których odnaleziono 99 padłych dzików (dwa w 2019 r., 10 w 2020 r. oraz 87 w 2021 r.³⁰). Zdecydowana większość padłych dzików objętych badaniami w kierunku ASF nie została odnaleziona w akcjach poszukiwań (w 2019 r. zbadano łącznie 930 padłych dzików, w 2020 r. 734 padłe dziki, a w 2021 r. 1045 padłych dzików). DWLW wyjaśnił, że zgłaszanie padłych dzików było dokonywane w różny sposób: przez pracowników zarządców dróg

²⁸ W przypadku dzików wyłącznie w zakresie potwierdzonych przypadków choroby.

²⁹ Wśród tych decyzji były również decyzje wydane w sytuacjach, gdy w dniu kontroli w gospodarstwie nie było świń, stada były zgłoszone w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a warunki bioasekuracji nie były spełnione.

³⁰ Według danych, którymi dysponował DWLW: w 2019 r. przeszukano ok. 15 700 ha w ramach sześciu akcji w dwóch powiatach, w 2020 r. przeszukano ok. 285 585 ha w ramach 171 akcji w sześciu powiatach, a w 2021 r. przeszukano ok. 527 633 ha w ramach 621 akcji w 19 powiatach.

publicznych różnych szczebli, pracowników Lasów Państwowych, pracowników wykonujących pracę na rzecz Lasów Państwowych, członków kół łowieckich, którzy dokonywali perlustracji swoich obwodów łowieckich, turystów, osoby fizyczne i prawne będące właścicielami pól uprawnych, użytkowników zielonych, lasów.

W 2019 r. nie planowano wykonania odstrzału sanitarnego na obszarze województwa dolnośląskiego. W związku ze stwierdzeniem w listopadzie 2019 r. ognisk ASF w powiecie głogowskim, a następnie utworzeniem obszaru objętego ograniczeniami II na tym terenie, w ramach obszaru WAMTA³¹ na części województwa dolnośląskiego (pas 100 km licząc od granicy obszaru II i obszaru I) dokonano odstrzału dzików w wybranych obwodach, których dzierżawcy/zarządcy wyrazili zgodę na odstrzał i uzgodnili z powiatowymi lekarzami weterynarii warunki dokumentowania i zapłaty. Odstrzał 761 dzików został wykonany w grudniu 2019 r. w części obwodów łowieckich w powiatach: górowskim, jaworskim, legnickim, lubańskim, milickim, oleśnickim, średzkim, trzebnickim i wrocławskim. W 2020 r. w ramach odstrzału sanitarnego planowano pozyskać 10 546 dzików, a pozyskano 10 036 dzików (tj. 95,2% planu). W sezonie łowieckim 2021/2022 planowano pozyskać 15 160 dzików, a do 31 marca 2022 r. (według posiadanych przez DWLW danych na dzień 11 kwietnia 2022 r.) pozyskano 11 734 dziki (tj. 77,4% planu).

Ponadto w ramach odstrzałów planowych: 1) w sezonie łowieckim 2019/2020 pozyskano 45 813 dzików wobec 22 911 planowanych sztuk, 2) w sezonie łowieckim 2020/2021 pozyskano 28 860 dzików wobec 36 450 planowanych sztuk, 3) w sezonie łowieckim 2021/2022 (do 15 stycznia 2022 r.) pozyskano 17 840 dzików wobec 31 990 planowanych sztuk.

W latach 2019-2021 nie doszło do wykonywania odstrzałów sanitarnych oraz poszukiwania padłych dzików przez utworzone w tym celu grupy zadaniowe. DWLW wyjaśnił, że „w roku 2019 nie wykonywano odstrzału sanitarnego, natomiast w roku 2020 odstrzał ten został zrealizowany w bardzo wysokim zakresie, stąd nie było potrzeby sięgania po tę możliwość. Poszukiwania padłych dzików najefektywniej prowadzi się w małych grupach (maksimum do 10 osób), a ich skuteczność niepomiarowo wzrasta gdy prowadzą je myśliwi z danego koła łowieckiego doskonale znających topografię obwodów łowieckich, na których polują na co dzień. W roku 2021 zarówno odstrzały sanitarne jak i poszukiwania storpedowała pandemia koronawirusa (...) i stąd też trudności w skompletowaniu zarówno miejscowych myśliwych jak i grup zadaniowych”.

DWLW przeprowadził w latach 2019-2021 21 kontroli działalności 15 powiatowych lekarzy weterynarii w zakresie dotyczących zwalczania i przeciwdziałania ASF³². W 2019 r. przeprowadzono siedem kontroli, w 2020 r. sześć kontroli, a w 2021 r. osiem kontroli³³.

Spośród ww. kontroli sześć kontroli dotyczyło oceny nadzoru powiatowych lekarzy weterynarii nad realizacją zadań określonych w programach mających na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym ASF i poszerzenie wiedzy na

³¹ Tzw. obszar działań średnioterminowych związanych ze zwalczaniem ASF (WAMTA - Wider Area for Medium Term Actions).

³² W tym w ramach pięciu skontrolowano również magazyny epizootyczne. Magazyny te skontrolowano również w ramach 12 innych kontroli.

³³ Kontrole zostały przeprowadzone w następujących powiatowych inspektoratach weterynarii: w PIW w Głogowie (jedna kontrola w 2019 r.), w PIW w Wołowie (jedna kontrola 2019 r.), w PIW w Kłodzku (jedna kontrola 2019 r.), w PIW w Miliczu (jedna kontrola w 2019 r.), w PIW w Zgorzelcu (jedna kontrola w 2019 r.), jedna kontrola w 2020 r. oraz jedna kontrola w 2021 r.), w PIW w Trzebnicy (dwie kontrole w 2019 r. i jedna kontrola w 2020 r.), w PIW w Świdnicy (jedna kontrola w 2020 r.), w PIW w Polkowicach (jedna kontrola w 2020 r.), w PIW w Lubaniu (jedna kontrola w 2020 r.), w PIW w Oleśnicy (jedna kontrola w 2020 r.), w PIW we Wrocławiu (dwie kontrole w 2021 r.), w PIW w Bolesławcu (dwie kontrole w 2021 r.), w PIW w Lubinie (jedna kontrola w 2021), w PIW w Kamiennej Górze (jedna kontrola w 2021 r.) oraz w PIW w Ząbkowicach Śląskich (jedna kontrola w 2021 r.).

temat tej choroby oraz jej zwalczania (w 2019 r. były cztery kontrole³⁴, w 2020 r. jedna kontrola³⁵, w 2021 r. jedna kontrola³⁶)³⁷.

DWLW wyjaśnił, między innymi, że „w latach 2019-2021 (...) kontrole problemowe (...) były i są przeprowadzane przez tego samego inspektora z zespołu ds. ochrony i zdrowia zwierząt WIW we Wrocławiu. Zmniejszająca się liczba tych kontroli w latach 2019-2021 była odzwierciedleniem narastania liczby zadań realizowanych przez ww. inspektora WIW, jak i pozostałych Inspektorów z zespołu ds. zdrowia i ochrony zwierząt WIW we Wrocławiu spowodowanych koniecznością realizacji nowych - niewykonywanych jeszcze do końca listopada 2019 r. - zadań, wynikających z pojawienia się i później - szerzenia się zakażeń wirusem ASF u dzików i świń na terenie woj. dolnośląskiego. Afrykański pomór świń jest chorobą podlegającą urzędowemu zwalczaniu, co oznacza, że likwidacja tej choroby jest działaniem priorytetowym dla Inspekcji Weterynaryjnej na każdym poziomie (PIW, WIW, GIW). Wzrastająca w latach 2020-2021 liczba zakażeń wirusem ASF u dzików oraz pojawienie się w 2021 r. dwunastu ognisk ASF w gospodarstwach utrzymujących świnię narzuciła pracę ww. zespołowi WIW we Wrocławiu w stanie ciągłego alertu, wymuszającą ciągłą analizę bieżącej sytuacji epizootycznej, której efektem było m in. opracowanie i wdrożenie strategii zwalczania ASF u dzików w zajętych chorobą powiatach woj. dolnośląskiego (...). Ponadto, z chwilą pojawienia się w 2020 r. pierwszego ogniska ASF u świń podjęto decyzję przeprowadzenia kontroli doraźnej mającej na celu ocenę nadzoru PLW w Polkowicach nad likwidacją przedmiotowego ogniska. Realizacja tej kontroli – z epizootycznego punktu widzenia - miała znaczenie priorytetowe, szczególnie w aspekcie ustalenia źródła choroby i podejmowania działań mających na celu niedopuszczenie do przeniesienia wirusa z zakażonego gospodarstwa do środowiska zewnętrznego. Ponadto, w przypadku ww. ogniska, jak i tych ognisk u świń, które wystąpiły w 2021 r., przekazywane w formie raportów do WIW we Wrocławiu, przez Powiatowych Lekarzy Weterynarii, działania mające na celu likwidację tych ognisk były poddawane szczegółowej analizie w ww. zespole w każdym aspekcie postępowania PLW w ognisku choroby, przed ich wysłaniem do Głównego Inspektoratu Weterynarii, a także do WCZK przy DUW we Wrocławiu. Wszystkie ww. działania podejmowane przez ww. zespół WIW we Wrocławiu były działaniami czasochłonnymi, wymuszającymi niejednokrotnie pracę po ustawowych godzinach pracy. Kolejnym priorytetowym zadaniem dla Inspektorów z ww. zespołu WIW we Wrocławiu, które nie zaznaczało swojej obecności jeszcze w 2019 r. były liczne odwołania hodowców od decyzji PLW nakazującej ubój świń i zakazującej dalszego chowu świń w związku z niestosowaniem zasad bioasekuracji w gospodarstwie, które w latach 2020-2021 nagminnie wpływały na adres WIW we Wrocławiu i które również wymagały czasu na ich opracowanie. Należy przy tym zauważyć, że większość powyżej opisanych dokumentów, tworzonych w latach 2019-2021 jak: protokoły wystąpień pokontrolnych, dokumentacja dotycząca budowy płotów i zamykania przejść i przepustów dla zwierząt dzikich, decyzje DWLW w związku z odwoływaniami hodowców na decyzję PLW nakazującą ubój i zakazującą dalszego chowu świń, opracowywanych było przede wszystkim przez ww. inspektora WIW we Wrocławiu - tego samego, który przeprowadzał kontrole problemowe (...). Obecnie, z powodu ciągle wzrastającej liczby zakażeń wirusem ASF u dzików zadania zespołu ds. ochrony i zdrowia zwierząt, związane

³⁴ Kontrola nr WIWorg.1611.20.2019 w PIW w Wołowie, kontrola nr WIWorg.1611.34.2019 w PIW w Kłodzku, kontrola nr WIWorg.1611.12.2019 w PIW w Głogowie, kontrola nr WIWorg.1611.50.2019 w PIW w Trzebnicy.

³⁵ Kontrola nr WIWorg.1611.17.2020 w PIW w Zgorzelcu.

³⁶ Kontrola nr WIWorg.1611.16.2021 w PIW w Bolesławcu.

³⁷ W ramach tych kontroli badano również dokumentację z kontroli bioasekuracji przeprowadzonej w trzech wybranych podmiotach.

z obowiązkiem zwalczania ASF u świń i dzików na terenie woj. dolnośląskiego, zdominowały inne nie mniej ważne zadania tego zespołu. Mając na uwadze powyższe, Główny Lekarz Weterynarii przyznał w 2022 r. dodatkowe etaty dla ww. zespołu ds. zdrowia i ochrony zwierząt WIW we Wrocławiu oraz dla niektórych Powiatowych Inspektoratów Weterynarii woj. dolnośląskiego i od 1 kwietnia br. ww. zespół został kadrowo zasilony przyjęciem do pracy lekarza weterynarii na stanowisko inspektora weterynaryjnego w WIW we Wrocławiu”.

W ramach pozostałych kontroli, w zakresie dotyczącym zwalczania i przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się ASF, badano w szczególności nadzór powiatowych lekarzy weterynarii nad gospodarstwami utrzymującymi trzodę chlewną, w tym poprzez uczestniczenie przez pracowników WIW w czynnościach kontrolnych przeprowadzanych przez pracowników PIW w zakresie bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących trzodę chlewną (a w niektórych przypadkach także poprzez analizę dokumentacji z kontroli) oraz kontrolę nadzoru PLW nad punktami przetwarzania tusz.

Pracownicy WIW, przy udziale właściwych powiatowych lekarzy weterynarii, sporządzali również analizy epizootyczne w związku z występowaniem ognisk ASF u świń³⁸.

Ponadto w 2020 r. przeprowadzono audyty w temacie „Kontrole bioasekuracji gospodarstw utrzymujących świnie (ASF) w roku 2019 i 2020 do dnia audytu” w pięciu powiatowych inspektoratach weterynarii³⁹.

Prowadzona sprawozdawczość nie dostarczała DWLW danych, na podstawie których możliwa byłaby wiarygodna ocena w jakim zakresie powiatowi lekarze weterynarii realizują zadania postawione przez Głównego Lekarza Weterynarii⁴⁰ oraz wynikające z rozporządzeń wprowadzających programy mające na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym afrykański pomór świń i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczanie – w szczególności w aspekcie liczby kontroli bioasekuracji jakie były przeprowadzane w poszczególnych gospodarstwach. Pozyskiwane w ramach sprawozdawczości dane nie umożliwiały również dokonania analiz w jakim czasie po wydaniu decyzji na podstawie art. 48b uoizz podejmowane są przez PLW kontrole sprawdzające realizację tych decyzji (częstkowa wiedza w tym zakresie wynikała natomiast z prowadzenia postępowań odwoławczych, dokumentacji z kontroli i audytu). W badanym okresie DWLW nie dysponował również danymi o ewentualnym stosowaniu przez PLW kar pieniężnych na podstawie art. 85aa uoizz w zakresie związanym ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się ASF.

W związku z trudnościami kadrowymi, w trybie art. 16 ust. 1a pkt 1 ustawy IW, DWLW wyrażał zgody na wyznaczanie pracowników WIW przez powiatowych lekarzy weterynarii do wykonywania kontroli bioasekuracji na terenie powiatu trzebnickiego, milickiego, górowskiego oraz wrocławskiego w latach 2020-2021 (pracownicy WIW przeprowadzili: 135 kontroli w 2020 r. i 401 kontroli w 2021 r. na terenie powiatu trzebnickiego, 63 kontrole w 2021 r. na terenie powiatu górowskiego, 80 kontroli w 2021 r. na terenie powiatu milickiego oraz 17 kontroli w 2021 r. na terenie powiatu wrocławskiego). Ponadto w 2019 r. taka pomoc była udzielana na terenie powiatu strzebińskiego.

W badanym okresie DWLW rozpatrywał również odwołania od decyzji PLW wydanych na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 2 uoizz oraz art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3

³⁸ W 2020 r. sporządzono jedną taką analizę (w przypadku drugiego ogniska przeprowadzono kontrolę doraźną), a w 2021 r. przeprowadzono dziewięć takich analiz. W pozostałych trzech przypadkach uznano za wystarczające analizy przeprowadzone przez powiatowych lekarzy weterynarii.

³⁹ PIW Głogów, PIW Wołów, PIW Ząbkowice Śląskie, PIW Oława, PIW Lubin.

⁴⁰ Dalej: GLW.

ww. ustawy, w związku z nieprzestrzeganiem zasad bioasekuracji. W latach 2019 - 2022 (do końca stycznia) DWLW wydał 21 decyzji w wyniku rozpatrzenia odwołań od ww. decyzji PLW. W 17 przypadkach DWLW utrzymał w mocy decyzje PLW, w jednym przypadku uchylił decyzję w części i orzekł co do istoty sprawy, a w pozostałym zakresie utrzymał decyzję w mocy, w jednym przypadku DWLW uchylił decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w dwóch kolejnych przypadkach uchylił w całości decyzje PLW i umorzył postępowania w tych sprawach. W 11 przypadkach decyzje odwoławcze zostały wydane w terminach nieprzekraczających 30 dni od dnia wniesienia odwołania⁴¹, a w 10 przypadkach po upływie 30 dni od dnia wniesienia odwołania⁴². Na decyzję DWLW wniesiono osiem skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu⁴³, z których prawomocnie⁴⁴ uchyłono jedną decyzję DWLW i poprzedzającą ją decyzję PLW w Wołowie, oddalono w całości cztery skargi, a trzy sprawy nie zostały prawomocnie zakończone (w jednej z nich wniesiona została skarga kasacyjna od wyroku oddalającego skargę na decyzję DWLW, a w dwóch kolejnych sprawach nie zapadły jeszcze wyroki WSA).

(akta kontroli: tom I, str. 6- 407; tom II str. 1-612; tom III, str. 1-496; tom IV, str. 1-333; tom V str. 1-307; tom VI, str. 1-388; tom VII, str. 421-523; tom X, str. 1-607; tom XI, str. 1-285)

3. W badanym okresie DWLW skierował do Wojewody Dolnośląskiego wnioski o wydanie rozporządzeń na podstawie art. 46 ust. 3 uozz (do których dołączał projekty rozporządzeń), w wyniku których wydanych zostało 39 rozporządzeń⁴⁵. Pierwsze z tych rozporządzeń zostało wydane w dniu 20 grudnia 2019 r. i dotyczyło pierwotnie wyłącznie przeprowadzenia poszukiwań padłych dzików na części obszarów pięciu powiatów: bolesławieckiego, głogowskiego, górowskiego, polkowickiego oraz zgorzeleckiego⁴⁶. Ponadto, w zakresie dotyczącym zwalczania ASF Wojewoda Dolnośląski wydał również jedno rozporządzenie bez pisemnego wniosku DWLW⁴⁷. Wśród ww. rozporządzeń 23 rozporządzenia dotyczyły działań dotyczących zwalczania ASF u dzików (rozporządzenia te dotyczyły wyznaczenia obszarów skażonych oraz nakazów i zakazów w obowiązujących w tych obszarach, odstrzałów sanitarnych, poszukiwań dzików, wykonywania ogrodzeń). Natomiast 17 rozporządzeń zostało wydanych w związku ze zwalczaniem ASF u świń ze względu na wystąpienie ognisk ASF w gospodarstwach utrzymujących trzodę chlewną. Treść rozporządzeń była zgodna z wnioskami kierowanymi przez DWLW. Na podstawie analizy rozporządzeń dotyczących określenia obszarów skażonych wydanych w związku z wystąpieniem ASF u dzików oraz rozporządzeń w sprawie

⁴¹ Dotyczyło to decyzji: 1) z dnia 8 lipca 2019 r., znak WIWzo.913.4.65.2019, 2) z dnia 7 września 2020 r., znak WIWzo913.14.2.2020, 3) z dnia 5 listopada 2020 r., znak WIWzo913.14.3.2020, 4) z dnia 20 listopada 2020 r., znak WIWzo913.14.5.2020, 5) z dnia 20 listopada 2020 r., znak WIWzo.913.14.6.2020, 6) z dnia 30 listopada 2020 r., znak WIWzo913.14.7.2020, 7) z dnia 8 grudnia 2020 r., znak WIWzo913.14.9.2020, 8) z dnia 7 stycznia 2021 r., znak WIWzo913.14.16.2020, 9) z dnia 8 września 2021 r., znak WIWzo.913.14.6.2021, 10) z dnia 15 września 2021 r., znak WIWzo.913.14.7.2021, 11) z dnia 1 grudnia 2021 r., znak WIWzo913.14.9.2021.

⁴² Dotyczyło to decyzji: 1) z dnia 4 grudnia 2020 r., znak WIWzo.913.14.4.2020, 2) z dnia 29 grudnia 2020 r., znak WIWzo913.14.8.2020, 3) z dnia 23 grudnia 2020 r., znak WIWzo.913.14.10.2020, 4) z dnia 23 grudnia 2020 r., znak WIWzo.913.14.11.2020, 5) z dnia 23 grudnia 2020 r., znak WIWzo.913.14.12.2020, 6) z dnia 22 stycznia 2021 r., znak WIWzo.913.14.14.2020, 7) z dnia 4 lutego 2021 r., znak WIWzo.913.14.15.2020, 8) z dnia 7 lipca 2021 r., znak WIWzo.913.14.4.2021, 9) z dnia 16 sierpnia 2021 r., znak WIWzo.913.14.5.2021, 10) z dnia 15 października 2021 r., znak WIWzo.913.14.8.2021.

⁴³ Dalej: WSA.

⁴⁴ Według informacji posiadanych przez DWLW na dzień 31 marca 2022 r.

⁴⁵ W tym również rozporządzenia zmieniające i uchylające rozporządzenia.

⁴⁶ Rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Dol. z dnia 20 grudnia 2019 r., poz. 7664).

⁴⁷ Dotyczyło to rozporządzenia nr 2 z dnia 11 lutego 2020 r. w sprawie potwierdzenia nakazu wykonania Nadleśniczemu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w Głogowie budowli ograniczających lub zatrzymujących migrację zwierząt z terenów leśnych - na obszarze skażonym afrykańskim pomorem świń u dzików (Dz. Urz. Woj. Dol. z dnia 11 lutego 2020 r., poz. 1129).

wyznaczenia obszarów zapowietrzonych w związku z ogniskami ASF u świń stwierdzono, że rozporządzenia te w większości przypadków były wydawane niezwłocznie. W przypadku części rozporządzeń stwierdzono powoływanie w projektach rozporządzeń nieadekwatnych podstaw prawnych, w jednym przypadku stwierdzono również przekazanie załącznika graficznego do projektu rozporządzenia, na którym nie przedstawiono pełnego przebiegu ogrodzenia, a także w przypadku jednego z rozporządzeń nie określono w sposób precyzyjny zakresu rzeczowego nałożonego obowiązku na zarządcę drogi publicznej.

W związku z występowaniem w latach 2019-2020 zakażeń wirusem powodującym ASF u dzików i świń na obszarze województwa lubuskiego oraz województwa dolnośląskiego, graniczących z obszarami województwa lubuskiego, wybudowano w latach 2019-2021 trzy ogrodzenia na terenie województwa dolnośląskiego, o łącznej długości ok. 100 km.

Decyzję o budowie pierwszego ogrodzenia powzięto w związku z wystąpieniem w dniu 27 listopada 2019 r. pierwszego przypadku ASF u dzika na terenie województwa dolnośląskiego, w gminie Kotła, w powiecie głogowskim. Ogrodzenie otaczało skażony obszar gminy Kotła, posiadało na terenie województwa dolnośląskiego długość niemal 17 km⁴⁸ i było częścią ogrodzenia wydzielającego obszar skażony także na terenie województwa lubuskiego. Rozporządzeniem nr 2 z dnia 11 lutego 2020 r. Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt⁴⁹ w związku z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵⁰, potwierdził nakaz wykonania Nadleśniczemu Państwowemu Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w Głogowie, przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, budowli (ogrodzeń) ograniczających lub zatrzymujących migrację zwierząt z terenów leśnych - na obszarze skażonym afrykańskim pomorem świń u dzików. Z posiadanych przez DWLW danych wynikało, że ogrodzenie zostało wykonane przez Nadleśnictwo Głogów do dnia 16 grudnia 2019 r., za kwotę 423,0 tys. zł (z tego na część wykonaną w województwie dolnośląskim przypadała kwota 263,0 tys. zł).

W związku z dalszym rozprzestrzenieniem się w północnych powiatach województwa dolnośląskiego zakażeń wśród dzików wirusem powodującym ASF, zostało wykonane drugie ogrodzenie, o długości ok. 52,5 km. Wojewoda Dolnośląski, rozporządzeniem nr 11 z dnia 25 marca 2020 r.⁵¹, wydanym na wniosek DWLW z dnia 19 marca 2020 r., nakazał zarządcom dróg publicznych oraz na obszarach leśnych nadleśniczemu „Państwowych Gospodarstw Leśnych Lasów Państwowych” wykonanie i zapewnienie stałego utrzymania ogrodzeń zatrzymujących migrację zwierząt z terenów leśnych (uniemożliwiających ich przedostanie się) na tereny powiatów: bolesławieckiego, głogowskiego, polkowickiego. W § 2 powołanego rozporządzenia Wojewoda Dolnośląski wskazał, że obowiązek wykonania ogrodzeń zatrzymujących migrację zwierząt, powinien zostać wykonany w terminie 20 dni od wejścia w życie niniejszego rozporządzenia (rozporządzenie weszło w życie w dniu 25 marca 2020 r.). W terminie wskazanym

⁴⁸ Nadleśnictwo Głogów wykonało ogrodzenie o długości 27,2 km, z tego 10,3 km na terenie województwa lubuskiego.

⁴⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 148.

⁵⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 135, ze zm.

⁵¹ Rozporządzenie nr 11 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenieniu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Dol. z dnia 25 marca 2020 r., poz. 2299).

w rozporządzeniu nie nastąpiło wykonanie ogrodzenia (według danych posiadanych przez WIW, według stanu na dzień 27 kwietnia 2020 r., jedyny fragment ogrodzenia, o długości 7,8 km, wybudowało Nadleśnictwo Przemków), w szczególności z uwagi na niewywiązanie się z nałożonych obowiązków przez zarządców dróg publicznych (Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad⁵² oraz Dolnośląską Służbę Dróg i Kolej⁵³). W związku ze zgłaszanymi przez ww. podmioty problemami z wykonaniem ogrodzenia w zakładanym terminie (kwestiami technicznymi, finansowymi i proceduralnymi, w tym dotyczącymi stosowania przepisów o zamówieniach publicznych), Wojewoda Dolnośląski, rozporządzeniem nr 14 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego⁵⁴, wydanym na podstawie wniosków DWLW z dnia 20 i 22 kwietnia 2020 r., określił częściowo nowy przebieg ogrodzenia, który spowodował, że zmniejszony został fragment ogrodzenia, którego wykonawcą miała być DSDiK, a fragment ogrodzenia o zmienionym przebiegu miało wykonać Nadleśnictwo Chocianów⁵⁵, natomiast ogrodzenie wzdłuż DK nr 12 nadal miało być wykonane GDDKiA Oddział we Wrocławiu. Wyznaczono również nowy termin wykonania ogrodzenia - na 20 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia, tj. do dnia 13 maja 2020 r. W tym terminie nakaz wykonania ogrodzenia również nie został w pełni zrealizowany. Wojewoda Dolnośląski rozporządzeniem nr 15 z dnia 22 maja 2020 r. zmieniającym rozporządzenie nr 14 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie nr 1 z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego ustalił nowy termin wykonania przedmiotowego ogrodzenia do dnia 10 czerwca 2020 r. W tym terminie ogrodzenie zostało wykonane, ale wymagało wykonania jeszcze robót uzupełniających (między innymi wykonania bram), co zostało zrealizowane do dnia 22 czerwca 2020 r.

Pod koniec 2020 r. powzięto decyzję o budowie trzeciego ogrodzenia, o długości 28,1 km, w związku z wystąpieniem ognisk ASF u dzików na południowo-zachodnim (przygranicznym z Republiką Federalną Niemiec) obszarze województwa lubuskiego w miejscowościach: Przywóz i Wymiarki. Wojewoda Dolnośląski, rozporządzeniem nr 25 z dnia 23 grudnia 2020 r.⁵⁶, wydanym na wniosek DWLW z dnia 17 grudnia 2020 r., nakazał nadleśniczemu Państwowym Gospodarstw Leśnych Lasów Państwowych wykonanie i zapewnienie stałego utrzymania ogrodzeń zatrzymujących migrację zwierząt z terenów leśnych (uniemożliwiających ich przedostanie się) na tereny powiatów województwa dolnośląskiego. Termin wykonania ogrodzenia został określony na 31 stycznia 2021 r. Ogrodzenie zostało wykonane do dnia 17 marca 2021 r.

DWLW podejmował działania w celu jak najszybszego wykonania drugiego i trzeciego ogrodzenia, które jednak zwłaszcza w przypadku budowy drugiego

⁵² Dalej: GDDKiA.

⁵³ Dalej: DSDiK.

⁵⁴ Dz. Urz. Woj. Dol. z dnia 23 kwietnia 2020 r., poz. 2821.

⁵⁵ W rozporządzeniu wskazano, że „1. (...) zarządcom dróg publicznych oraz na obszarach leśnych Nadleśniczemu Państwowym Gospodarstw Leśnych Lasów Państwowych nakazuje się wykonanie i zapewnienie stałego utrzymania ogrodzeń zatrzymujących migrację zwierząt z terenów leśnych (uniemożliwiających ich przedostanie się) na tereny powiatów: bolesławieckiego, głogowskiego, polkowickiego:

1) od skrzyżowania drogi A18 z drogą nr 297, następnie wzdłuż wschodniej strony drogi nr 297 na odcinku 300 m, a następnie przez tereny leśne wzdłuż linii pasów przeciwpożarowych, gdzie zostaną dołączone do części wybudowanego ogrodzenia w okolicy miejscowości Kozłów,

2) od miejscowości Szklarki, po północnej stronie drogi krajowej nr 12 do granicy woj. lubuskiego.

2. Przebieg ogrodzenia, o którym mowa w ust. 1 określa załącznik nr 2 do rozporządzenia”.

⁵⁶ Rozporządzenie Nr 25 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Dol. z dnia 23 grudnia 2020 r., poz. 7219).

ogrodzenia nie okazały się skuteczne (DWLW, między innymi, interweniował w tej sprawie u Wojewody Dolnośląskiego, a także bezpośrednio komunikował się z zarządcami dróg publicznych, przekazywał informacje o stanie budowy ogrodzenia GLW i występował o jego wsparcie w tej sprawie). Ogrodzenie, które miało powstać (według pierwotnego terminu) do dnia 14 kwietnia 2020 r., zostało wykonane dopiero 10 czerwca 2020 r. W przypadku tego ogrodzenia organy Inspekcji Weterynaryjnej nie zastosowały wobec zarządców dróg publicznych kary pieniężnej, o której mowa w art. 85aa ust. 1 pkt 21 uozz.

DWLW wyjaśnił, że wszystkie ogrodzenia to ogrodzenia trwałe, wybudowane z metalowej siatki, a ich ciągłość jest kontrolowana przez nadleśniczych i zarządów dróg publicznych. DWLW wyjaśnił również, że *„analizując zasadność grodzenia terenów i zamykania przejść dla zwierząt, stwierdzić można, że działania te dawały korzystne rezultaty w postaci niewystępowania kolejnych zakażeń wirusem ASF u dzików na terenach znajdujących się na zewnątrz tych ogrodzeń, jednak efekt ten obserwowany był tylko w ograniczonym czasie po postawieniu każdego z ww. płotów, po których wirus ASF pojawiał się u dzików na terenach wolnych od tej choroby. Jako przyczynę szerzenia się zakażeń u dzików poza obrębem ogrodzeń należy podać brak ciągłości tych ogrodzeń w związku z obecnością cieków wodnych lub krzyżujących się dróg znajdujących się na przebiegu tych ogrodzeń. Nie bez znaczenia w tej kwestii może być również niedomykanie przez rolników bram wjazdowych, znajdujących się w tych ogrodzeniach, umożliwiających im wjazd na ich pola”*.

W celu przeciwdziałania przemieszczaniu się dzików na drogach, autostradzie A4 i obwodnicy A8 zamknięto łącznie 31 przejść oraz 136 przepustów.

(akta kontroli: tom I, str. 6-183; tom IV, str. 1-104, 334-450; tom V, str. 1-306; tom XI, str. 286-304, tom XII, str. 419-425)

4. Wydatki w WIW w zakresie zwalczania i przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się ASF w latach 2019-2021 wyniosły 2,2 tys. zł⁵⁷. Łączne wydatki we wskazanym zakresie w województwie dolnośląskim wyniosły natomiast 19 380,0 tys. zł (w 2019 r. – 421,9 tys. zł, w 2020 r. – 8 389,6 tys. zł i w 2021 r. – 10 568,5 tys. zł). W 2019 w województwie dolnośląskim nie ponoszono wydatków związanych z likwidacją ognisk ASF u świń bowiem takie ogniska nie wystąpiły. W 2020 r. na likwidację dwóch ognisk ASF wydatkowano 50,7 tys. zł, a w 2021 r. na likwidację 12 ognisk ASF wydatkowano 1 514,2 tys. zł. W ramach pozostałych kosztów poniesionych na zwalczanie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się ASF największe koszty poniesiono na odstrzał sanitarny dzików (w 2019 r. - 353,0 tys. zł, w 2020 r. - 7 622,4 tys. zł i w 2021 r. - 7 856,1 tys. zł) oraz próbkobranie (odpowiednio 90,0 tys. zł, 333,4 tys. zł i 442,0 tys. zł).

(akta kontroli: tom VIII, str. 1-336; tom IX, str. 1-364)

5. DWLW dysponował planem gotowości zwalczania ASF w województwie dolnośląskim (plan, o którym mowa w art. 54 uozz). DWLW wyjaśnił, że nie sporządzał ww. planu gotowości, bowiem został on przygotowany przez GLW, który zatwierdził go w 2014 r. Plan ten został również przedłożony Wojewodzie Dolnośląskiemu. DWLW wyjaśnił również, że mając na względzie fakt, że GLW tworzy główny plan gotowości, wojewódzki lekarz weterynarii jedynie uzupełnia i aktualizuje dane w zakresie nadzorowanej jednostki. Zmiany i aktualizacje planu gotowości polegały przede wszystkim na aktualizowaniu danych teleadresowych - aneks wojewódzki. Spowodowane były np. zmianami adresów bądź numerów telefonów. Zgodnie ze sposobem sporządzenia planu oraz wytycznymi z GIW wojewódzki lekarz weterynarii może ingerować w plan jedynie w części o nazwie

⁵⁷ Wydatek poniesiony w sierpniu 2021 r. na druk 10 tys. szt. ulotek dotyczących ASF.

aneks A1 plan wojewódzki. Ingerencja ograniczona jest jedynie do zmiany/aktualizacji danych. Plan gotowości zwalczania ASF w województwie dolnośląskim został opracowany na podstawie wzoru planu gotowości dla Wojewódzkiej Inspekcji Weterynaryjnej opracowanego przez GIW w styczniu 2014 r. Ostatnia aktualizacja planu przez DWLW miała miejsce w lutym 2022 r. (a wcześniejsza w lipcu 2021 r.).

DWLW wyjaśnił również, że „aktualnie dostępny plan gotowości nie spełnia właściwie swojej funkcji. Konstrukcja planu jest archaiczna, a plan nie jest funkcjonalny, nie uwzględnia również aktualnych przepisów prawa, przez co nie jest elementem pomocnym podczas realizacji działań związanych ze zwalczaniem choroby zakaźnej, kiedy to Powiatowy Lekarz Weterynarii zwalczający ognisko choroby działa pod presją czasu, a tempo podejmowanych działań ma zasadnicze znaczenie w procesie zwalczania choroby zakaźnej. DWLW oczekuje na utworzenie przez Głównego Lekarza Weterynarii nowego, zaktualizowanego planu gotowości dotyczącego ASF, który mógłby być faktycznie pomocnym narzędziem w zwalczaniu ASF oraz uwzględniającego obowiązujące nowe akty prawne w tym Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”); Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2021/605 z dnia 7 maja 2021 r. ustanawiające szczególne środki zwalczania afrykańskiego pomoru świń, Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2020/687 z dnia 17 grudnia 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 w odniesieniu do przepisów dotyczących zapobiegania niektórym chorobom umieszczonym w wykazie oraz ich zwalczania (...). W opinii DWLW plan gotowości w zakresie zwalczania ASF w populacji dzików (dokument główny 2014, 13 Zasady zwalczania i eradykacja, 13. kontrola dzikich zwierząt), jest niewystarczający i wymaga gruntownej aktualizacji. Powinny zostać uwzględnione m.in. działania w zakresie depopulacji dzików, wymogów bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących trzodę chlewną, zasady przemieszczania trzody chlewnej i obrotu produktami pochodzenia zwierzęcego”.

(akta kontroli: tom I, str. 1-30; tom IV, str. 1-88; tom VI, str. 1-40; tom XII, str. 1- 280)

6. DWLW prezentował na posiedzeniach Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁵⁸ informacje o sytuacji epizootycznej w zakresie ASF oraz omawiał działania jakie w celu zwalczania ASF (w tym w związku wykrytymi ogniskami u trzody chlewnej) podjęły lub planują podjąć organy Inspekcji Weterynaryjnej. W badanym okresie kwestie te były przedmiotem dziewięciu posiedzeń WZZK (po trzy posiedzenia w każdym roku w okresie od 2019 r. do 2021 r.). W ramach posiedzeń omawiano również możliwe i podejmowane działania przez inne podmioty uczestniczące w procesie zwalczania ASF.

Do Wojewody Dolnośląskiego przesyłane były również cyklicznie raporty sytuacyjne. Raporty sytuacyjne przekazywane były od 27 listopada 2019 r., po otrzymaniu pierwszego potwierdzenia dodatniego wyniku badania dzika w kierunku ASF (gmina Kotla, powiat głogowski)⁵⁹. Łączenie w latach 2019-2021 przekazano 270 raportów

⁵⁸ Dalej: WZZK.

⁵⁹ W roku 2019 raporty przekazywano w cyklu codziennym (do 31 grudnia 2019 r. przekazano 35 raportów sytuacyjnych). W roku 2020 w okresie od 1 stycznia do 27 lutego przekazywano raporty sytuacyjne w cyklu codziennym (od nr 36 z dnia 1 stycznia 2020 r. do nr 94 z dnia 27 lutego 2020 r., tj. 59 raportów). Następnie, po uzgodnieniu, od marca 2020 r. do końca roku, raporty sytuacyjne przesyłano w cyklu tygodniowym (od nr 95 z dnia 5 marca 2020 r. do nr 138 z dnia 31 grudnia 2020 r., tj. 44 raporty). Razem w 2020 r. przekazano 103 raporty sytuacyjne. W roku 2021 kontynuowano tygodniowy cykl przekazywania raportów (od nr 139 z dnia 7 stycznia 2021 r. do nr 154 z dnia 22 kwietnia 2021 r., tj. 16 raportów), od 6 maja 2021 r. do 15 lipca 2021 r. raporty przekazywano w cyklu dwutygodniowym (od nr 155 z dnia 6 maja 2021 r. do nr 160 z dnia 15 lipca 2021 r., tj. sześć raportów), od 19 lipca 2021 r. (po wyznaczeniu w dniu 17 lipca 2021 r. ogniska ASF u świń

sytuacyjnych. Z kolei z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu do WIW przekazywane były zbiorcze raporty dotyczące działań służb w zakresie związanym ze zwalczaniem ASF (DWLW wskazał, że raporty te były przekazywane codziennie w przypadku stwierdzenia ogniska ASF u świń oraz co dwa tygodnie po wygaszeniu ogniska u świń, w zakresie dotyczącym dzików).

W odniesieniu do propagowania wiedzy wśród hodowców o konieczności zapewnienia bioasekuracji DWLW wskazał, że najbardziej kluczowymi elementami były: 1) kolportaż w latach 2019-2021 ulotki, dedykowanej dla hodowców ze stref objętych ograniczeniami, realizacja tego elementu rozpoczęła się w roku 2018 poprzez wydruk oraz przekazanie ww. ulotek powiatowym inspektoratom weterynarii, ośrodkom doradztwa rolniczego, Lasom Państwowym, Dolnośląskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu we Wrocławiu; 2) zaangażowanie Dolnośląskiej Izby Rolniczej i Dolnośląskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w szkolenia z zakresu ograniczającego rozprzestrzenianie się ASF, 3) przekazywanie informacji dotyczących ASF oraz komunikatów o aktualnej sytuacji epizootycznej na terenie Dolnego Śląska poprzez stronę internetową WIW⁶⁰. Ponadto DWLW udzielał informacji mediom, uczestnicząc w programach telewizyjnych realizowanych „na żywo” - np. Fakty TVP 3, czy „Teraz wieś”, a także udzielając krótkich wywiadów emitowanych w programach „Agro fakty” oraz „Fakty”.

DWLW kierował pisma do Zarządów Okręgowych Polskiego Związku Łowieckiego (ZO PZŁ w Jeleniej Górze, ZO PZŁ w Legnicy, ZO PZŁ w Wałbrzychu, ZO PZŁ we Wrocławiu, ZO PZŁ w Lesznie), Nadleśnictwa Góra Śląska, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu, w których przypominał, że do kluczowych metod ograniczających naturalne siewstwo wirusa w środowisku należy zmniejszenie populacji dzików oraz skuteczne poszukiwanie martwych dzików w celu ich utylizacji. Powyższe pisma były przekazywane również do wiadomości powiatowych lekarzy weterynarii województwa dolnośląskiego oraz Wojewody Dolnośląskiego. Organizowano również spotkania z łowczymi okręgowymi oraz przedstawicielami Lasów Państwowych. W grudniu 2019 r. zorganizowano spotkanie z przedstawicielami Oddziałów Okręgowych Polskiego Związku Łowieckiego, na którym omówiono zasady odstrzału dzików w tzw. strefie WAMTA, czyli obszarze położonym w promieniu 100 km od obszarów objętych ograniczeniami. W kolejnych latach kontynuowano te spotkania (również w wersji on-line) poświęcone bieżącej realizacji zarówno planów łowieckich jak i odstrzałów sanitarnych. Prowadzone były również szkolenia myśliwych i pracowników lasów państwowych.

W ramach współpracy z Dolnośląską Izbą Rolniczą⁶¹ DWLW odbył kilka spotkań z zarządem DIR w jej siedzibie gdzie prezentował aktualną sytuację związaną z ASF oraz związane z nią ograniczenia i obowiązki dla hodowców świń. Ponadto Zastępca DWLW uczestniczył w 2021 r. w cyklu konferencji on-line organizowanych przez DIR, gdzie przedstawił aktualny stan chorób zakaźnych oraz podstawowe zasady ich zwalczania i zapobiegania. Współpraca z Dolnośląskim Ośrodkiem

w powiecie bolesławieckim) raporty przekazywano w cyklu codziennym. Raporty codzienne przekazywano do dnia 2 listopada 2021 r. (od nr 161 z 19 lipca 2021 r. do nr 265 z dnia 2 listopada 2021 r., tj. 105 raportów). Po ustabilizowaniu sytuacji epizootycznej, uzgodniono przekazywanie raportów sytuacyjnych w cyklu dwutygodniowym (od nr 266 z dnia 4 listopada 2021 r. do nr 270 z dnia 30 grudnia 2021 r., tj. pięć raportów). Razem w 2021 r. przekazano 132 raporty sytuacyjne.

⁶⁰ Wśród zamieszczanych informacji znajdowały się: podstawy prawne regulujące kwestie zwalczania i zapobiegania ASF, akty prawa miejscowego wydawane w związku z bieżącą sytuacją epizootyczną woj. dolnośląskiego, stale aktualizowany zasięg obszarów objętych ograniczeniami (tzw. obszary niebieski, różowy i czerwony), informacje przydatne dla hodowców, myśliwych i leśników w formie przekierowania na stronę Głównego Inspektoratu Weterynarii.

⁶¹ Dalej: DIR.

Doradztwa Rolniczego⁶² polegała, między innymi, na pomocy w organizacji szkoleń hodowców przez powiatowych lekarzy weterynarii oraz przekazywaniu hodowcom wiedzy dotyczącej zwalczania ASF, w tym również na łamach miesięcznika „Rolniczy rynek” będącego periodykiem wydawanym przez DODR. Współpraca z Policją i Inspekcją Transportu Drogowego odbywała się głównie podczas posiedzeń Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, czego efektem było współdziałanie powiatowych lekarzy weterynarii z ww. instytucjami.

W ramach współpracy z Państwową Strażą Pożarną oraz przedsiębiorcą zastosowano w marcu 2020 r. bezzałogowe statki powietrzne w celu określenia liczebności dzików i ich późniejszego odstrzału na terenie gminy Kotła w powiecie głogowskim.

Ponadto, z chwilą rozprzestrzenienia się ASF na teren Niemiec, w sąsiedztwie woj. lubuskiego, DWLW podjął współpracę zainicjowaną z początkiem 2021 r. przez przedstawicieli landów Brandenburgii i Saksonii, mającą na celu wymianę informacji dotyczących szerzenia się zakażeń wirusem powodującym ASF na terenach granicznych Polski i Niemiec. Przedmiotowa współpraca przejawiała się udziałem w wideokonferencjach z udziałem przedstawicieli ww. landów i Lubuskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Zielonej Górze, podczas których przedstawiana była aktualna sytuacja epizootyczna ASF na ww. obszarach oraz podejmowane w związku z tym działania zapobiegawcze.

(akta kontroli: tom I, str. 6-381; tom IV, str. 1-129; tom VI, str. 1-40; tom VII, str. 421-479)

7. DWLW wskazał istotne w jego ocenie kwestie wymagające zmian w aspekcie regulacji prawnych dotyczących zwalczania i przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się ASF oraz zwiększenia zasobów kadrowych inspekcji weterynaryjnej. Jako zasadniczy problem DWLW przedstawił braki kadrowe, które uniemożliwiają PLW sprawne prowadzenie działań w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, których zakres oddziaływania jest bardzo szeroki, jak ma to miejsce w przypadku ASF (DWLW wskazał, że w 2022 r. GLW przyznał dodatkowe etaty dla zespołu ds. zdrowia i ochrony zwierząt działającego w WIW oraz dla niektórych powiatowych inspektoratów weterynarii). W odniesieniu do przepisów zawartych w uoZZ DWLW wskazał, że należałoby doprecyzować podmioty, które mogą być adresatami nakazu określonego w art. 46 ust. 3 pkt 8j uoZZ (dotyczącego nakazania poszukiwania padłych zwierząt), również w aspekcie faktycznej możliwości egzekwowania realizacji tego nakazu, przede wszystkim poprzez stosowanie administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 85aa ust. 1 pkt 22d ww. ustawy. DWLW wskazał również, że problematyczna w praktyce jest realizacja nakazów, o których mowa w art. 46 ust. 3 pkt 8d lit. b oraz pkt 8l ww. ustawy (dotyczących wykonywania przeszkód technicznych, w szczególności budowy ogrodzeń lub zabezpieczeń technicznych przez zarządców dróg publicznych oraz wykonywania przez właściwego nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe grodzień ograniczających lub zatrzymujących migrację zwierząt z terenów leśnych), z powodu konieczności ponoszenia znacznych nakładów finansowych i stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, co wpływa na wydłużenie czasu wykonania tych nakazów. DWLW stwierdził również, że *„powyższy problem przekłada się także na kolejną kwestię, tj. na faktyczną możliwość i w ogóle sens egzekwowania realizacji ww. nakazów poprzez stosowanie administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 85aa ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Mianowicie, ze względu na wskazany wyżej problem zamawiania prac mających na celu wykonanie ww. nakazów, na podstawie dotychczasowych doświadczeń uznać należy, że*

⁶² Dalej: DODR.

ewentualne stosowanie kary administracyjnej w żaden realny sposób nie wpłynie na przyspieszenie realizacji przedmiotowych nakazów przez podmioty do tego zobowiązane”.

DWLW wyjaśnił ponadto, że „mając na uwadze dotychczasową praktykę działań PLW, którzy w zależności od oceny sytuacji faktycznej i zagrożenia epizootycznego w danym gospodarstwie w oparciu o art. 48b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, wydawali niekiedy decyzje: 1) ustalające termin zabicia lub uboju zwierząt, 2) zakazujące utrzymywania w tzw. aktywnym gospodarstwie zwierząt, tj. w gospodarstwie zgłoszonym do ARiMR jako utrzymującym zwierzęta, w ocenie DWLW zasadna byłaby również aktywność prawodawcy, której efektem zdaniem DWLW winno być jednoznacznie przyznanie PLW kompetencji do wydawania decyzji, o których mowa w pkt 1-2 powyżej, bez konieczności dokonywania interpretacji przepisów prawa w sposób budzący niekiedy wątpliwości z perspektywy jego litery”.

Według DWLW istotnym problemem jest brak możliwości wynagradzania za godziny nadliczbowe, w sytuacji niedoborów kadrowych, w tym w przypadku działań związanych z likwidacją ogniska choroby zakaźnej lub innych czynności związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt (np. pobieranie prób od padłych lub upolowanych dzików poza godzinami pracy lub w dni wolne od pracy, perlustracje itp.), w wyniku których dochodzi do znacznego nagromadzenia godzin nadliczbowych. DWLW wyjaśnił, że „w sytuacji niemożności wypłaty wynagrodzenia za ponadnormatywny czas pracy pozostaje możliwość „odebrania” go jako czas wolny od pracy, co przy wspomnianych brakach kadrowych nie jest możliwe, gdyż prowadziłoby do paraliżu pracy inspektoratów. Rozwiązaniem byłoby wprowadzenie możliwości wynagradzania za przepracowane godziny nadliczbowe, analogicznie do zapisu art. 77a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym w odniesieniu do Inspekcji Transportu Drogowego”.

(akta kontroli: tom XI, str. 286-293)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Nierzetelne sprawowanie nadzoru nad działalnością PLW, tj.:

a) Z akt spraw dotyczących postępowań odwoławczych od decyzji PLW wydanych na podstawie uozz wynikało, że PLW przeprowadzali kontrole sprawdzające wykonanie ich decyzji, wydanych na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 1 uozz (dotyczących usunięcia uchybień w zakresie bioasekuracji) po upływie wielu miesięcy od ustalonego w decyzjach terminu ich wykonania (a niekiedy nawet niemal dwóch lat⁶³). Pomimo tego DWLW nie podejmował udokumentowanych i efektywnych działań nadzorczych lub dyscyplinujących w takich przypadkach. Ponadto DWLW nie monitorował w jakich terminach PLW działający na obszarze województwa dolnośląskiego, przeprowadzają kontrole sprawdzające wykonanie takich decyzji. DWLW nie sprawdzał również czy na obszarze województwa dolnośląskiego PLW kontrolowali wykonanie decyzji o nakazie uboju świń i zakazie ich utrzymywania w gospodarstwach, wydanych na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 2 uozz lub 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uozz, w związku z uchybieniami w zakresie bioasekuracji. DWLW nie posiadał także wiarygodnych danych dotyczących działań w tym zakresie podejmowanych przez organy Inspekcji Weterynaryjnej

⁶³ Spośród 21 spraw objętych postępowaniami odwoławczymi, w 19 przypadkach decyzje, których dotyczyły odwołania były poprzedzone decyzjami wydanymi na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 1 uozz. Kontrole sprawdzające wykonanie tych decyzji były przeprowadzone jedynie w czterech przypadkach w czasie do 30 dni od ustalonego w tych decyzjach terminu ich wykonania. Pozostałe decyzje były sprawdzane po upływie następującej liczby dni: 62, 68, 122, 129, 130, 141, 156, 184, 198, 229, 246, 272, 283, 609, 673.

w województwie, w tym w jakim czasie od wydania tych decyzji, podlegających z mocy art. 48b ust. 2 rygorowi natychmiastowej wykonalności, podejmowano ewentualnie działania kontrolne i egzekucyjne. Dotyczyło to zarówno spraw rozpatrywanych w ramach postępowań odwoławczych, jak i pozostałych decyzji, od których nie wniesiono odwołań.

DWLW wyjaśnił, między innymi, że: „organem ustawowo kompetentnym w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt lub zapobiegania tym chorobom jest powiatowy lekarz weterynarii, który do tego - zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej - w sprawach takich jest organem pierwszej instancji w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej wojewódzki lekarz weterynarii kontroluje sposób wykonywania zadań Inspekcji przez powiatowych lekarzy weterynarii na obszarze województwa. W ramach czynności kontrolnych wojewódzki lekarz weterynarii nie został ustawowo wyposażony w żadne konkretne narzędzia wpływania na bieżącą działalność powiatowego lekarza weterynarii, który w zakresie zadań Inspekcji z zakresu zwalczania chorób zakaźnych zwierząt jest organem kompetentnym. W art. 14 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy wskazane zostało jedynie, że wojewódzki lekarz weterynarii może wydawać powiatowym lekarzom weterynarii polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności oraz żądać od nich informacji z zakresu ich działania, z której to regulacji nie wypływają jednak kompetencje nadzorcze wojewódzkiego lekarza weterynarii, rozumiane jako uprawnienie do bezpośredniej ingerencji w działania powiatowego lekarza weterynarii (...). Wskazać ponadto należy, że przepisy prawa nie określają w jakim terminie winny być przeprowadzane kontrole sprawdzające. Uchybienia stwierdzone przez powiatowych lekarzy weterynarii (PLW) w trakcie kontroli winny zaś być usuwane przez hodowców trzody chlewnej niezależnie od nakazu ich usunięcia wynikających z decyzji PLW, albowiem obowiązki te, w szczególności obowiązki w zakresie przestrzegania zasad bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących świnie są obowiązkami wynikającymi wprost z przepisów prawa. Zważywszy na powyższe regulacje prawne, bazując do tego na informacjach pozyskiwanych bezpośrednio od PLW, m.in. zawartych w comiesięcznych raportach z kontroli bioasekuracji gospodarstw utrzymujących świnie, (...) w ocenie DWLW nie występowały dotychczas przesłanki wskazujące na konieczność prowadzenia szczegółowych kontroli (...). Ze wspomnianych raportów wynikało i wynika, że kontrole sprawdzające są systematycznie przeprowadzane przez pracowników powiatowych inspektoratów weterynarii (PIW). Co istotne, DWLW nie stwierdził przypadków, aby gospodarstwa, wobec których wcześniej zostały wydane decyzje w oparciu o art. 48b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, a w których nie przeprowadzono niezwłocznie kontroli sprawdzających, w późniejszym okresie stanowiły ogniska chorób zakaźnych zwierząt, w szczególności afrykańskiego pomoru świń (ASF). Taki stan również nie wskazywał na konieczność prowadzenia przez DWLW szczegółowych kontroli w zakresie przeprowadzania kontroli sprawdzających przez PLW. Przeciwnie, okoliczność ta wskazywała na prawidłową ocenę przez PLW ryzyka wystąpienia choroby zakaźnej w danym gospodarstwie i prowadzenie przez PLW kontroli sprawdzających w pierwszej kolejności tam, gdzie takie ryzyko było wyższe. W konsekwencji DWLW nie miał podstaw faktycznych aby zasadnie przyjmować, że zadania Inspekcji w zakresie zwalczania chorób zakaźnych nie są prawidłowo realizowane przez PLW. Co również istotne, PLW wykonywali zadania w ww. zakresie przy ograniczonych zasobach kadrowych, realizując jednocześnie inne, liczne zadania Inspekcji wynikające z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej oraz przepisów odrębnych. W przypadku gdy PLW, od których

decyzji wniesiono odwołania do DWLW przeprowadzali kontrole sprawdzające z opóźnieniem w stosunku do wyznaczonych w ich decyzjach terminów usunięcia nieprawidłowości, DWLW nie podejmował żadnych szczególnych działań nadzorczych, albowiem jak już wyżej wskazano DWLW nie posiada kompetencji nadzorczych wobec PLW. Natomiast jedyną formą działania o charakterze dyscyplinującym, jest co najwyżej możliwość wydawania przez wojewódzkiego lekarza weterynarii poleceń, o których mowa w ww. art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej. (...) Zaznaczyć przy tym należy, że DWLW przy licznych spotkaniach z PLW, czy to indywidualnych, czy też w szerszym gronie przypominał PLW o konieczności przeprowadzania systematycznych kontroli sprawdzających przestrzeganie w gospodarstwach utrzymujących świnie zasad bioasekuracji, które były i są przez PLW realizowane stosownie do ich możliwości kadrowych, jak i z uwzględnieniem oceny ryzyka wystąpienia w danym gospodarstwie choroby zakaźnej. Kwestie te poruszane były również na szkoleniach organizowanych przez DWLW dla PLW i pracowników PIW. (...) Zaznaczyć przy tym warto, że również DWLW nie dysponuje takim zasobem kadrowym, aby mógł zaangażować niektórych swoich pracowników do monitorowania w jakich terminach PLW przeprowadzają kontrole sprawdzające wykonanie decyzji wydanych na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. (...) Jak już wspomniano (...) DWLW otrzymuje miesięczne raporty z kontroli bioasekuracji gospodarstw utrzymujących świnie, w których zawarta jest ogólna informacja o przeprowadzonych przez danego PLW kontrolach sprawdzających w danym miesiącu kalendarzowym. Przy czym informacja taka nie jest we wspomnianych raportach powiązana z konkretnymi decyzjami administracyjnymi (...). Wedle wiedzy DWLW, pozyskanej w szczególności bezpośrednio od PLW, jak również bazującej na danych dotyczących zatrudnienia w poszczególnych PIW i ilości zadań, jakie PLW realizują zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej oraz przepisami odrębnymi, powodem występujących jednostkowo opóźnień PLW w przeprowadzaniu kontroli sprawdzających są przede wszystkim ograniczone zasoby kadrowe poszczególnych PIW”.

DWLW wyjaśnił również, że: „przepisy prawa (...) nie określają obowiązku kontrolowania przez DWLW, jako organu II instancji, wykonania decyzji własnych PLW, które zostały przez DWLW utrzymane w mocy. Utrzymanie przez DWLW w mocy decyzji PLW nie zmieniało faktu, że to z decyzji PLW wynikały określone obowiązki dla strony takiej decyzji i to PLW obowiązany był do weryfikacji, czy obowiązki wynikające z jego decyzji zostały ostatecznie wykonane, albowiem to na PLW jako na wierzycielu ciążył ewentualny obowiązek wszczęcia postępowania egzekucyjnego w przypadku, gdy dany obowiązek nie został przez stronę wykonany dobrowolnie. Dodać należy - jak już to zostało wspomniane w odpowiedzi (...) że to PLW jest organem Inspekcji kompetentnym w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt oraz zapobieganiu tym chorobom. DWLW nie przeprowadza szczegółowych kontroli wykonywania decyzji PLW o uboju i zakazie utrzymywania świń domowych w gospodarstwach, albowiem w tym zakresie to PLW jest kompetentnym organem Inspekcji i to PLW obowiązany jest do weryfikacji, czy obowiązki wynikające z jego decyzji zostały ostatecznie wykonane, albowiem to na PLW jako na wierzycielu ciąży ewentualny obowiązek wszczęcia postępowania egzekucyjnego w przypadku, gdy dany obowiązek nie został przez stronę wykonany dobrowolnie. Wobec powyższego, DWLW nie wydawał PLW w tym zakresie poleceń, wytycznych, czy instrukcji. Kwestie egzekwowania - w tym terminów oraz sposobów egzekucji - obowiązków wynikających z decyzji wydawanych przez PLW były jednak na przestrzeni wielu lat poruszane na organizowanych przez DWLW szkoleniach dla PLW i pracowników PIW”.

NIK wskazuje, że sposób monitorowania działań PLW podległych DWLW powinien być ukształtowany w taki sposób, aby dostarczał DWLW adekwatnych informacji pozwalających na wiarygodną ocenę prawidłowości realizacji zadań przez podległe jednostki (jak wskazał DWLW obecnie pozyskiwane dane nie dostarczają mu informacji o terminach podejmowania kontroli sprawdzających). Nadzór nad działalnością PLW, w świetle w szczególności art. 8 ust. 3, art. 14 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 ustawy IW należy do jednych z najistotniejszych zadań organu szczebla wojewódzkiego i może być zorganizowany w sposób niepowodujący nadmiernych utrudnień w realizacji innych bieżących zadań (np. poprzez okresowe pozyskiwanie danych o terminach podejmowania kontroli sprawdzających w oparciu o odpowiednio przygotowane wzory zestawień). NIK nie zgadza się z tezą przedstawioną w powołanych wyjaśnieniach jakoby DWLW nie miał wiedzy o występujących w ww. obszarze nieprawidłowościach. Takie dane, wskazujące na potrzebę przyspieszenia kontroli sprawdzających wykonanie decyzji, wydanych na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 1 uozz, wynikały bowiem w szczególności z akt postępowań administracyjnych prowadzonych przez DWLW jako organ drugiej instancji, a także z kontroli przeprowadzanych w powiatowych inspektoratach weterynarii. Należy zauważyć, że niewątpliwie kontrole sprawdzające powinny być przeprowadzane niezwłocznie po upływie terminów usunięcia uchybień, na co wskazuje ustawodawca ustalając, że decyzjom wydanym na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 1 uozz nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. W ocenie NIK, DWLW jako organ nadzorujący działalność PLW w województwie dolnośląskim, powinien kontrolować i posiadać dane czy ciąg działań organów Inspekcji Weterynaryjnej, mających na celu wyeliminowanie utrzymywania świń w gospodarstwach, w których nie są przestrzegane zasady bioasekuracji, jest skuteczny. Do oceny tego procesu, a także zapewnienia powagi wydawanym decyzjom i tym samym działaniom organów Inspekcji Weterynaryjnej, niezbędna jest niewątpliwie również wiedza czy decyzje nakazujące ubój świń i zakazujące ich utrzymywania w gospodarstwach są faktycznie realizowane, a jeśli tak to w jakim czasie od ich wydania. Rzetelne dane w tym obszarze powinny służyć ocenie sytuacji i wdrażaniu ewentualnych działań naprawczych w oparciu o narzędzia przewidziane w szczególności w art. 14 ustawy IW. Wskazane działania są oczywiście niezależne od właściwości PLW w zakresie egzekwowania wykonania poszczególnych decyzji. NIK, w oparciu o dane pozyskane z 13 PIW zauważa, że opóźnienia w podejmowaniu kontroli sprawdzających wykonanie decyzji wydanych na podstawie art. 48b nie miały charakteru jednostkowego, ale dotyczyły większości inspektoratów, z których pozyskano dane, przy czym były również jednostki, w których w ogóle nie kontrolowano wykonania decyzji o nakazie uboju świń.

(akta kontroli: tom II, str. 1-612; tom III, str. 1-496; tom IV, str. 1-37; tom VI, str. 1-40; tom XII, str. 281-395)

b) DWLW nie podjął działań nadzorczych lub dyscyplinujących wobec PLW w Oleśnicy pomimo posiadania informacji, że ww. organ nie wydawał decyzji wymienionych w art. 48b uozz, pomimo stwierdzenia w ramach przeprowadzonych kontroli uchybień w zakresie bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących trzodę chlewną⁶⁴. Z akt postępowań odwoławczych wynikało, że: 1) w przypadku sprawy WIWzo.913.14.4.2021 PLW w Oleśnicy nie zastosował po kontroli przeprowadzonej w dniu 12 listopada 2020 r. przepisu art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uozz⁶⁵,

⁶⁴ PLW w Oleśnicy poprzestawał na wskazaniu w protokołach kontroli na konieczność usunięcia uchybień w określonych terminach.

⁶⁵ Po kontroli przeprowadzonej 12 listopada 2020 r., w wyniku której stwierdzono niewykonanie w terminie nakazów dotyczących bioasekuracji, zawartych w decyzji z dnia 22 października 2020 r., PLW w Oleśnicy nie wydał decyzji nakazującej ubój świń domowych oraz zakazującej ich utrzymywania w gospodarstwie, ale przeprowadził kolejną kontrolę w dniu 2 marca 2021 r., w wyniku której ponownie wydał decyzję obejmującą

2) w przypadku sprawy WIWzo.913.14.6.2021 po kontroli w dniu 24 sierpnia 2020 r. PLW w Oleśnicy zaniechał wydania decyzji, o których mowa w art. 48b ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 uozz; 3) w przypadku sprawy WIWzo.913.14.8.2021 po kontrolach w dniach 21 sierpnia 2019 r. i 24 września 2020 r. PLW w Oleśnicy zaniechał wydania decyzji, o których mowa w art. 48b ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 uozz; 4) w przypadku sprawy WIWzo.913.14.9.2020 po kontrolach w dniach 5 października 2018 r. i 20 sierpnia 2020 PLW w Oleśnicy zaniechał wydania decyzji, o których mowa w art. 48b ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 uozz.

DWLW wyjaśnił, między innymi, że: „(...)w ocenie Dolnośląskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii działania Powiatowego Lekarza Weterynarii w Oleśnicy w wymienionych w pytaniu sprawach nie dawały podstaw do uznania, że zadania Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie zwalczania afrykańskiego pomoru świń na terenie powiatu oleśnickiego realizowane były nieprawidłowo (...).We wskazanych (...) sprawach wobec stwierdzenia niewykonania przez podmiot nałożonych decyzjami nakazów usunięcia stwierdzonych uchybień z zakresu bioasekuracji, ostatecznie wydane zostały decyzje nakazujące ubój lub zabicie świń oraz zakazujące utrzymywania tych zwierząt. Ścieżka postępowania PLW w Oleśnicy nie przyczyniła się do zawleczenia czy też rozprzestrzenienia się afrykańskiego pomoru świń na terenie powiatu”. DWLW wyjaśnił również, że działania PLW w Oleśnicy były zgodne z zasadą proporcjonalności i były przy tym konsekwencją przeprowadzanej przez organ pierwszej instancji analizy ryzyka.

NIK wskazuje, że problem dotyczył przede wszystkim braku wydawania decyzji po kontrolach w zakresie bioasekuracji przeprowadzonych w gospodarstwach utrzymujących trzodę chlewną, w wyniku których stwierdzono uchybienia. Przepisy w tym zakresie są jednoznaczne. Zgodnie z art. 48b ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz ust. 3 uozz stwierdzenie przez organ pierwszej instancji określonych uchybień implikuje konieczność wydania decyzji administracyjnej. Zatem z powołanych przepisów jednoznacznie wynika, że PLW kończy tego rodzaju sprawy wydaniem decyzji administracyjnej, a nie poprzestaje wyłącznie na udokumentowaniu stanu faktycznego w protokołach kontroli i wzmiankach w tych dokumentach o konieczności usunięcia uchybień. Należy przy tym dodatkowo zwrócić uwagę, że kolejne kontrole bioasekuracji w tych samych gospodarstwach, w których stwierdzano nieprawidłowości, a nie wydawano decyzji, odbywały się dopiero po upływie wielu miesięcy⁶⁶.

(akta kontroli: tom II, str. 1-28, 276-350; tom III, str. 80-95, 202-230, 447-469)

c) DWLW, pomimo posiadania informacji⁶⁷ o wydawaniu przez PLW decyzji na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 2 lub art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uozz o zakazie utrzymywania świń w gospodarstwach, w których w czasie kontroli nie było świń, nie podejmował działań w celu wyeliminowania takiej praktyki, która był sprzeczna z art. 48b ust. 1 pkt 2 uozz, zgodnie z którym zakazu utrzymywania świń może być orzeczony jedynie łącznie z nakazem uboju świń.

DWLW wyjaśnił, między innymi, że „wedle wiedzy DWLW zdarzały się pojedyncze przypadki wydawania przez PLW decyzji w oparciu o art. 48b ust. 1 pkt 2 lub

nakazy usunięcia uchybień w ustalonym terminie, a dopiero po kontroli w dniu 14 kwietnia 2021 r. wydał decyzję w przedmiocie uboju świń domowych i zakazu ich utrzymywania w gospodarstwie.

⁶⁶ Na przykład w jednej ze spraw PLW w Oleśnicy przeprowadził w dniu 21 sierpnia 2019 r. kontrolę, w wyniku której stwierdził uchybienia, ale nie wydał decyzji, kolejną kontrolę przeprowadził 24 września 2020 r. i ponownie nie wydał decyzji, pomimo stwierdzenia uchybień i dopiero po kontroli przeprowadzonej w dniu 11 sierpnia 2021 r. PLW w Oleśnicy wydał decyzję w oparciu o art. 48b uozz. W innej sprawie PLW w Oleśnicy przeprowadził w dniu 5 października 2018 r. kontrolę, w wyniku której stwierdził uchybienia, ale nie wydał decyzji, kolejną kontrolę przeprowadził 20 sierpnia 2020 r. i ponownie nie wydał decyzji, pomimo stwierdzenia uchybień i dopiero po kolejnej kontroli przeprowadzonej w dniu 23 września 2020 r. PLW w Oleśnicy wydał decyzję w oparciu o art. 48b uozz.

⁶⁷ DWLW nie posiadał jednak informacji o dokładnej liczbie takich decyzji.

o art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt o zakazie utrzymywania świń w gospodarstwach, w których w czasie kontroli stwierdzono, że świń faktycznie nie ma (...). Zaznaczyć przy tym należy, że kontrole w zakresie bioasekuracji przeprowadzane są jedynie w stosunku do gospodarstw, które zgłoszone są w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako gospodarstwa utrzymujące świnię. Stąd też w ocenie DWLW PLW dokonując kontroli w takich gospodarstwach pomimo stwierdzenia braku świń w trakcie kontroli, przy jednoczesnym stwierdzeniu, że w pomieszczeniach wskazanych im, jako przeznaczone do utrzymywania świń, nie są spełnione wymogi bioasekuracji wydawali decyzje o zakazie ich utrzymywania. Można założyć, że takie działania PLW miały na celu zapobieżenie ewentualnemu rozprzestrzenianiu się ASF w sytuacji, w której do kontrolowanego gospodarstwa świnię zostałyby wprowadzone bezpośrednio po zakończeniu kontroli, której to sytuacji nie można wykluczyć (nie można również wykluczyć sytuacji, kiedy to świnię usuwane byłyby celowo z pomieszczeń gospodarstwa jedynie na czas kontroli celem uniknięcia konsekwencji związanych z naruszeniem zasad bioasekuracji). (...) W ocenie DWLW w przypadku gospodarstw zgłoszonych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako gospodarstw utrzymujących świnię, wydawanie decyzji jak wskazane powyżej faktycznie rodzi wątpliwości odnośnie ich prawidłowości ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę spójnikiem „oraz”. Jednakże zważywszy na ewentualne ryzyko epidemiczne związane z możliwością umieszczenia w takich gospodarstwach świń bez jakiegokolwiek zgłoszenia (albowiem takowe zgłoszenie już widnieje w systemie ARiMR), które dawałoby PLW wiedzę, że w danym gospodarstwie ponownie umieszczono zwierzęta, wobec czego należałoby przeprowadzić w nim kontrolę, wskazana byłaby zmiana brzmienia przepisów regulujących wydawania decyzji w ww. zakresie poprzez dopisanie wprost możliwości wydawania decyzji również jedynie o zakazie utrzymywania świń”.

(akta kontroli: tom IV, str. 91; tom VI, str. 1-40)

d) DWLW nie kontrolował działań PLW w zakresie prawidłowości stosowania art. 85aa uozz, dotyczącego nakładania kar pieniężnych, w zakresie związanym ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się ASF (w szczególności w aspekcie nakładania takich kar w przypadku zaistnienia przesłanek do ich zastosowania), a także nie pozyskiwał informacji o przeprowadzonych postępowaniach w tym zakresie w celu oceny potrzeby dokonania kontroli. Na podstawie informacji pozyskanych przez NIK od 13 z 26 PLW funkcjonujących na obszarze województwa dolnośląskiego stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą tylko PLW w Oleśnicy nałożył (jedną) karę pieniężną na podstawie art. 85aa ust. 2 pkt 5 uozz z powodu uchylenia się od obowiązków określonych w programie bioasekuracji mającym na celu zapobieganie szerzeniu się chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania. Natomiast w latach 2019-2021 w wyniku przeprowadzonych kontroli bioasekuracji wydano w sumie 1289 decyzji na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 1 uozz nakazujących usunięcie uchybień w określonych terminach oraz 179 decyzji, wydanych na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 2 lub art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uozz, nakazujących ubój i zakazujących utrzymywania świń w gospodarstwach.

DWLW wyjaśnił, między innymi, że: „kary pieniężne na podstawie art. 85aa ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych, zgodnie z art. 85b tej ustawy, wymierza - odrębny od wojewódzkiego lekarza weterynarii - organ niezespołonej administracji rządowej jakim powiatowy lekarz weterynarii (...). Wojewódzki lekarz weterynarii, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej w tych sprawach jest organem drugiej instancji

w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Jakakolwiek zatem kontrola powiatowego lekarza weterynarii w „zakresie prawidłowości stosowania kar” poza trybem odwoławczym stanowiłaby pogwałcenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Zauważenia zatem wymaga, że pełną odpowiedzialność za stosowanie kar pieniężnych w ww. trybie i ich egzekwowanie ponosi powiatowy lekarz weterynarii. Żaden przepis prawa nie nakłada na wojewódzkiego lekarza weterynarii obowiązku pozyskiwania danych w zakresie nakładania przez powiatowych lekarzy weterynarii kar pieniężnych na podstawie art. 85 aa (...). Temat stosowania kar pieniężnych poruszany był przez DWLW na spotkaniach z powiatowymi lekarzami weterynarii dotyczącymi zwalczania chorób zakaźnych”.

NIK zauważa, że DWLW jest organem, którego zadaniem jest między innymi kontrola działalności PLW (art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy IW). Podejmowanie kontroli w zakresie dotyczącym stosowania ww. kar pieniężnych nie jest sprzeczne z zadaniami jakie wynikają ze statusu DWLW jako organu drugiej instancji. Tego rodzaju kontrole, o charakterze następczym, nie oznaczają pogwałcenia zasady dwuinstancyjności postępowania. Z kontroli NIK wynika również, że DWLW nie posiadał informacji w zakresie stosowania przez PLW przepisów art. 85aa uozz w związku ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się ASF. Zdaniem NIK DWLW powinien objąć zakresem kontroli prowadzonych w PIW również sprawy stosowania kar pieniężnych w celu sprawdzenia czy postępowanie PLW jest prawidłowe, w tym czy uwzględnione zostały zasady określone w dziale IV A ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁸.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-37; tom VII, str. 421-445; tom XII, str. 281-395)

e) DWLW nie wydał podległym PLW polecenia wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie nałożenia kar pieniężnych na zarządców dróg, którzy nie zrealizowali w terminie obowiązku wykonania ogrodzenia wskazanego w rozporządzeniu Wojewody Dolnośląskiego nr 11 z dnia 25 marca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego. DWLW takich działań nie podjął również samodzielnie, na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej. Według ww. rozporządzenia ogrodzenie powinno powstać do dnia 14 kwietnia 2020 r., a zostało wykonane dopiero 10 czerwca 2020 r., zaś organy Inspekcji Weterynaryjnej nie zastosowały, na podstawie art. 85aa ust. 1 pkt 21 uozz, kary pieniężnej z tytułu niewykonania ogrodzenia do dnia 14 kwietnia 2020 r.

DWLW wyjaśnił, między innymi, że: „biorąc po uwagę, że nakładanie kar administracyjnych odbywa się w ramach postępowania administracyjnego, w którym obowiązują w szczególności regulacje art. 6, art. 7 i art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, DWLW jako organ II instancji nie może w jakikolwiek sposób wpływać na tok takiego postępowania przed organem I instancji, w tym na wszczęcie takiego postępowania. W zakresie postępowania administracyjnego nie ma i nie może mieć zastosowania art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, tj. DWLW jako organ II instancji nie może wydawać PLW jako organowi I instancji jakichkolwiek poleceń. Wspomniana regulacja dotycząca „wydawania poleceń” może być stosowana co najwyżej jedynie w ramach postępowania kontrolnego uregulowanego właśnie w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, które to postępowanie jest postępowaniem odrębnym od postępowania

⁶⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.; dalej: Kpa.

administracyjnego. To do PLW jako organu I instancji należy ocena, czy w konkretnym przypadku zaistniały przesłanki do wszczęcia określonego postępowania administracyjnego. Dodatkowo, zaznaczyć należy, że mając na względzie regulację art. 189g § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, kwestie ewentualnego nałożenia przez PLW kar pieniężnych nie są zamknięte, zaś dotychczasowy brak ewentualnych rozstrzygnięć w tym zakresie podyktowany może być brakami kadrowymi w PIW oraz ilością ustawowych obowiązków ciążących na PLW⁶⁹.

NIK wskazuje, że DWLW posiada uprawnienia do wydawania poleceń PLW, które mogą dotyczyć podjęcia określonych działań, w tym przeprowadzenia postępowania administracyjnego, o którego sposobie zakończenia – treści rozstrzygnięcia decyduje organ pierwszej instancji. Możliwość wydania polecenia przeprowadzenia postępowania (wszczęcia postępowania z urzędu) nie pozostawałaby zatem w sprzeczności w zasadami dotyczącymi prowadzenia postępowania administracyjnego. Ponadto należy wskazać, że DWLW mógł w tym zakresie działać również samodzielnie, w oparciu o art. 15 ust. 3 ustawy IW.

(akta kontroli: tom XI, str. 286-304)

2) Naruszenia prawa i nierzetelne działania w zakresie postępowań odwoławczych od decyzji wydanych na podstawie art. 48b uozz, tj.:

a) DWLW w badanym okresie, wydając decyzję jako organ drugiej instancji, utrzymywał w mocy⁶⁹ decyzje wydane przez PLW, które zawierały wskazanie terminów uboju świń domowych (przez określenie liczby dni, po których upływie ma nastąpić ubój w zależności od grupy technologicznej) lub określenie warunku, że ubój ma nastąpić po osiągnięciu masy ubojowej, co było sprzeczne z art. 48b ust. 1 pkt 2 uozz, który nie przewiduje możliwości określenia terminu wykonania tego obowiązku lub wskazania warunku jego wykonania (tj. osiągnięcia masy ubojowej przez hodowane świnie)⁷⁰.

DWLW wyjaśnił, że „art. 48b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt wprost nie uzależnienia terminu uboju od „grupy technologicznej” lub „osiągnięciu masy ubojowej”. W praktyce jednak, mając przede wszystkim na uwadze ocenę ryzyka wystąpienia w danym gospodarstwie choroby zakaźnej, a w tym kontekście również obszar, w którym znajduje się dane gospodarstwo, przy jednoczesnym dążeniu powiatowych lekarzy weterynarii do tego, aby decyzje „ubojowe” były wykonywane dobrowolnie przez ich adresatów - co jest istotne mając na względzie znaczny czas trwania postępowań egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym, do których zalicza się właśnie obowiązek uboju - w decyzjach takich określone były jednak przez PLW terminy uboju uzależniane właśnie od „grupy technologicznej” lub „osiągnięciu masy ubojowej”. (...) Po wtóre, dzięki temu nie eskalowało oburzenie hodowców, dla których - zwłaszcza tych, dla których hodowla trzody chlewnej stanowiła podstawowe źródło utrzymania - sankcja uboju zwierząt połączona z jednoczesnym zakazem ich utrzymywania (minimum przez jeden rok) była bardzo dotkliwa. W takim przypadku wyznaczenie terminu uboju dawało hodowcom szanse na dochowanie zwierząt i uzyskanie z nich ostatniego dochodu, co było o tyle istotne, że zgodnie z art. 48b ust. 5 ww. ustawy za ubite zwierzęta nie przysługuje

⁶⁹ Nieprawidłowość dotyczy jedenastu spraw, tj.: 1) WIWzo.913.14.2.2020, 2) WIWzo.913.14.3.2020, 3) WIWzo.913.14.4.2020, 4) WIWzo.913.14.5.2020, 5) WIWzo.913.14.7.2020, 6) WIWzo.913.14.8.2020, 7) WIWzo.913.14.11.2020, 8) WIWzo.913.14.12.2020, 9) WIWzo.913.14.14.2020, 10) WIWzo.913.14.15.2020, 11) WIWzo.913.14.5.2021.

⁷⁰ W przypadku decyzji WIWzo.913.14.9.2021, DWLW uznał natomiast wskazanie takich terminów za rażące naruszenie prawa. Natomiast w przypadku spraw: 1) WIWzo.913.14.9.2020, 2) WIWzo.913.14.4.2021, 3) WIWzo.913.14.6.2021 i 4) WIWzo.913.14.8.2021, DWLW utrzymał w mocy decyzje organów pierwszej instancji, które nakazywały ubój bez określenia jego terminu lub warunku osiągnięcia masy ubojowej.

odszkodowanie. Na możliwość niepokojów społecznych (hodowców) wskazywali DWLW sami PLW. Kwestia ta nie miała jedynie charakteru lokalnego, lecz ogólnopolski i była poruszana w trakcie rozmów z Głównym Lekarzem Weterynarii. Aby zminimalizować potencjalne niepokoje społeczne, przyjęto więc praktyczne rozwiązanie, zgodnie z którym tam, gdzie pozwalała na to dokonywana każdorazowo przez PLW ocena ryzyka wystąpienia choroby zakaźnej, dopuszczono możliwość określania w decyzjach terminu uboju. Stąd też w sprawach: 1) WIWzo.913.14.4.65.2019, 2) WIWzo.913.14.2.2020, 3) WIWzo.913.14.4.2020, 4) WIWzo.913.14.5.2020, 5) WIWzo.913.14.6.2020, 6) WIWzo.913.14.7.2020, 7) WIWzo.913.14.8.2020, 8) WIWzo.913.14.11.2020, 9) WIWzo.913.14.12.2020, 10) WIWzo.913.14.14.2020, 11) WIWzo.913.14.15.2020, 12) WIWzo.913.14.16.2020, 13) WIWzo.913.14.5.2021, 14) WIWzo.913.14.3.2020, DWLW wydał decyzje o utrzymaniu w mocy decyzji organów pierwszej instancji, pomimo iż decyzje te określały termin uboju. Część z tych decyzji, np. wydanych w sprawie: WIWzo.913.14.6.2020, czy w sprawie WIWzo.913.14.11.2020 poddana została kontroli sądu administracyjnego, który nie dopatrył się naruszenia prawa, co odzwierciedlają wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, odpowiednio z dnia 02.03.2021 r. (sygn. akt: II SA/Wr 588/20) oraz z dnia 22.04.2021 r. (sygn. akt: II SA/Wr 103/20). Natomiast w przypadku spraw 1) WIWzo.913.14.9.2020, 2) WIWzo.913.14.4.2021, 3) WIWzo.913.14.6.2021, 4) WIWzo.913.14.8.2021, DWLW utrzymał w mocy decyzje organów pierwszej instancji, które nakazywały ubój bez określenia jego terminu, albowiem decyzje te odpowiadały literalnemu brzemieniu art. 48b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, stąd brak było podstaw do ich uchylenia (warto zaznaczyć, że m.in. sprawa WIWzo.913.14.9.2020 również została poddana kontroli WSA we Wrocławiu, który oddalił skargę na decyzję DWLW wyrokiem z dnia 18.05.2021 r. w sprawie o sygn. akt: II SA/Wr 70/21). Odnośnie sprawy WIWzo.913.14.9.2021 zakończonej decyzją DWLW, w której uznane zostało, że wskazanie terminów uboju stanowiło rażące naruszenie prawa, to DWLW oparł się w tym przypadku na bezpośrednim, literalnym brzemieniu art. 48b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Przede wszystkim zaś DWLW miał w tej konkretnej sprawie na uwadze fakt, że kontrola sprawdzająca, w oparciu o którą została wydana decyzja PLW, przeprowadzona została w czasie, w którym powiat, na obszarze którego położone było gospodarstwo strony postępowania, znalazł się na obszarze objętym ograniczeniami I w myśl rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2021/605 z dnia 7 kwietnia 2021 r. ustanawiające szczególne środki zwalczania afrykańskiego pomoru świń. W takiej sytuacji, w ocenie DWLW - ze względu na zwiększone ryzyko wystąpienia choroby zakaźnej - PLW niezasadnie zastosował w swojej decyzji dotyczącej trzody chlewnej utrzymywanej w tym konkretnym gospodarstwie, dotychczasowe podejście do kwestii uboju, bazujące na wcześniejszej, szerokiej i uwzględniającej interes społeczny interpretacji praktycznej art. 48b ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, a która dopuszczała określanie przez PLW w decyzji terminu uboju”.

W odniesieniu do dalszego utrzymywania przez DWLW wykładni art. 48 ust. 1 pkt 2 uozz, zapoczątkowanej decyzją z dnia 1 grudnia 2021 r. nr WIWzo.913.14.9.2021, w której uznano wyznaczenie terminu uboju świń w decyzji PLW w Miliczu, wydanej na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uozz, za rażące naruszenie prawa, DWLW wyjaśnił, że: „działa w granicach i na podstawie prawa. Działania w ww. zakresie opierać się będą na wykładni art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych, z uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych i podkreślanej w nim zasady proporcjonalności. W ocenie organu ww. przepis nie daje podstawy do wyznaczania przez organ terminów dokonywania

uboju/ zabicia zwierząt. Niemniej jednak podkreślić należy, że zgodność z prawem wydawanych przez DWLW decyzji podlega kontroli sądów administracyjnych i organu wyższej instancji”.

NIK wskazuje, że w myśl art. 48b ust. 1 pkt 2 uoizz organy Inspekcji Weterynaryjnej nie posiadają uprawnień do wyznaczania terminu dokonania uboju świń i w konsekwencji terminu, od którego obowiązuje zakaz ich utrzymywania w gospodarstwach. Konstrukcja przepisów prawa w tym zakresie jest jasna. W przypadku stwierdzenia uchybień w zakresie bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących trzodę chlewną organy Inspekcji Weterynaryjnej są uprawnione do wyznaczania terminu usunięcia uchybień, co wynika z art. 48b ust. 1 pkt 1 uoizz. Z zestawienia przepisów art. 48b ust. 1 pkt 1 i art. 48b ust. 1 pkt 2 uoizz jednoznacznie wynika, że uprawnienia do wyznaczania terminu nie przewidziano w przypadku decyzji wydanej w oparciu o art. 48b ust. 1 pkt 2 uoizz lub art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uoizz. Należy również podkreślić, że w świetle ww. ustawy, na treść rozstrzygnięcia (w aspekcie wyznaczania terminu dokonania uboju) nie ma również wpływu kategoria obszaru, na którym znajduje się dane gospodarstwo. Mając na względzie brzmienie art. 48b ust. 1 pkt 2 uoizz, w związku z art. 107 §1 i 2 Kpa, w aspekcie systemowym należy uznać, że obowiązujące przepisy nie dają podstawy do określania terminu uboju w decyzjach wydawanych w oparciu o art. 48b ust. 1 pkt 2 lub art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uoizz, ponieważ umieszczanie w decyzji dodatkowych elementów takich jak termin czy warunek musi znajdować wyraźne umocowanie w przepisach prawa. Należy również zwrócić uwagę, że wyznaczanie terminów uboju świń (nawet do 180 dni od dnia doręczenia decyzji) lub wskazywanie warunku osiągnięcia masy ubojowej, powoduje, że de facto trwa i jest tolerowane w tym czasie zagrożenie jakie wynika z niespełnienia warunków bioasekuracji, a także odsuwany jest w czasie moment rozpoczęcia obowiązywania zakazu utrzymywania świń w gospodarstwie (co powoduje również, że do gospodarstwa niespełniającego warunków bioasekuracji mogą być wprowadzane kolejne zwierzęta).

(akta kontroli: tom II, str. 1-612; tom III, str. 1-496; tom IV, str. 132-296, tom VII, str. 421-445)

b) DWLW w części rozpatrywanych spraw nie weryfikował czy po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji nie nastąpiły zmiany stanu faktycznego w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy. W trzech przypadkach⁷¹ DWLW zainicjował, powołując się na zasady postępowania administracyjnego, przeprowadzenie dodatkowej kontroli w toku postępowania odwoławczego (prowadzonej jako kontrola DWLW w zakresie nadzoru PLW w Trzebnicy nad gospodarstwami utrzymującymi trzodę chlewną), w szczególności związku z twierdzeniami stron o usunięciu nieprawidłowości w zakresie bioasekuracji, co doprowadziło w dwóch przypadkach do uchylenia decyzji PLW w Trzebnicy o nakazie uboju świń domowych i zakazie ich utrzymywania w gospodarstwach⁷². W innych przypadkach, pomimo, analogicznych twierdzeń stron o usunięciu nieprawidłowości (lub zamiarze ich usunięcia, co mogło nastąpić przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy), DWLW nie inicjował takich kontroli, wskazując również w treści większości decyzji odwoławczych wydanych w takich sytuacjach, że przeprowadzenie ponownej kontroli w gospodarstwach w toku postępowania odwoławczego nie ma uzasadnienia prawnego. W konsekwencji w tych sprawach DWLW opierał się na ustaleniach faktycznych kontroli przeprowadzonych przed wydaniem decyzji przez organ

⁷¹ Sprawy: WIWzo.913.14.10.2020, WIWzo913.14.11.2020 i WIWzo.913.14.12.2020.

⁷² Decyzja z dnia 23 grudnia 2020 r. nr WIWzo.913.14.12.2020 oraz decyzja z dnia 23 grudnia 2020 r. nr WIWzo.913.14.10.2020.

pierwszej instancji, co skutkowało utrzymaniem w mocy 11 decyzji nakazujących ubój świń domowych i zakazujących ich utrzymywania w gospodarstwach⁷³.

DWLW wyjaśnił, między innymi, że „przede wszystkim podkreślić należy, że we wszystkich sprawach (...) działał w granicach i na podstawie prawa. Zgodnie ze swoimi kompetencjami i obowiązkami, analizą ryzyka i adekwatnie do stanu faktycznego. W sprawach: WIWzo.913.14.10.2020 i WIWzo.913.14.12.2020 DWLW przeprowadził kontrolę w ramach realizacji swoich obowiązków określonych w art. 14 ust. 1 pkt. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej (...). Przeprowadzone w ww. sprawach przez DWLW kontrole nie były zatem dodatkowymi kontrolami przestrzegania zasad bioasekuracji, ale kontrolami sprawowania przez powiatowych lekarzy weterynarii nadzoru nad danymi podmiotami, do czego DWLW jest uprawniony i zobowiązany na podstawie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Ustalenia tych kontroli, zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego, musiały zostać wzięte pod uwagę przy rozstrzygnięciu ww. spraw. Wynikający z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej obowiązek kontrolowania powiatowych lekarzy weterynarii nie oznacza jednak, że wojewódzki lekarz weterynarii jest zobligowany do jej podejmowania w każdej sprawie administracyjnej. Zaznaczyć należy, że stanowisko organu drugiej instancji, iż żądania przeprowadzenia dodatkowych kontroli nie ma oparcia w przepisach prawa jest słuszne. Art. 48b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nie przewiduje bowiem przeprowadzania „trzech” - kontroli bioasekuracji. Kontrole przeprowadzane przez DWLW w ww. sprawach miały inny charakter i cel oraz inną podstawę prawną. Tego rodzaju kolejna kontrola byłaby sprzeczna z celem powyższej regulacji jakim jest zwalczanie choroby zakaźnej zwierząt. Zważyć należy, że zgodnie z art. 48b ust. 2 ww. ustawy decyzjom powiatowego lekarza weterynarii nakazującym ubój lub zabicie zwierząt oraz zakazującym utrzymywania ich w gospodarstwie nadawany jest rygor natychmiastowej wykonalności. Decydujące znaczenia mają tu zatem ustalenia faktyczne organu pierwszej instancji. W ww. sprawach decyzje organów pierwszej instancji zostały uchylone. Zwrócenia uwagi wymaga, że naruszenia zasad bioasekuracji w tych sprawach miały ograniczony zakres i zostały wszystkie usunięte, a strony wyrażały zrozumienie dla prawnych wymogów w tym zakresie. W wymienionych w pytaniu sprawach, w których DWLW nie przeprowadzał kontroli powiatowych lekarzy weterynarii, naruszenia zasad bioasekuracji były liczne, miały charakter powtarzalny, nie były usuwane w wyznaczonych przez organ pierwszej instancji terminach, świadczyły o braku świadomości konieczności przestrzegania zasad bioasekuracji”.

W odniesieniu do przyczyn podjęcia w toku wskazanych wyżej trzech postępowań odwoławczych ponownej weryfikacji spełniana warunków bioasekuracji w gospodarstwach DWLW wyjaśnił, między innymi, że „każde postępowanie odwoławcze rozpatrywane jest indywidualnie. Dolnośląski Wojewódzki Lekarz Weterynarii rozpoznając odwołanie od decyzji opiera się na dokumentacji dotyczącej sprawy oraz na wyjaśnieniach strony postępowania. (...) Wobec powyższego przeprowadzona analiza dokumentów odnoszących się do konkretnych postępowań wskazała na konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, polegającego na przeprowadzeniu ponownych kontroli, które weryfikowałyby

⁷³ Dotyczyło to decyzji: z dnia 7 września 2020 r. nr WIWz0913.14.2.2020, z dnia 5 listopada 2020 r. nr WIWz0.913.14.3.2020, z dnia 20 listopada 2020 r. nr WIWz0.913.14.6.2020, z dnia 30 listopada 2020 r. nr WIWz913.14.7.2020, z dnia 4 grudnia 2020 r. nr WIWz0.913.14.4.2020, z dnia 22 stycznia 2021 r. nr WIWz0.913.14.14.2020, z dnia 7 stycznia 2021 r. nr WIWz0.913.14.16.2020, z dnia 4 lutego 2021 r. nr WIWz0.913.14.15.2020, z dnia 7 lipca 2021 r. nr WIWz0.913.14.4.2021, z dnia 15 października 2021 r. nr WIWz0.913.14.8.2021, z dnia 1 grudnia 2021 r. nr WIWz0.913.14.9.2021 (w zakresie utrzymania nakazu uboju świń).

spełnianie wymogów bioasekuracji, w określonych gospodarstwach. Dolnośląski Wojewódzki Lekarz Weterynarii uznał to za niezbędne dla obiektywnego rozstrzygnięcia decyzji. Analogicznego narzędzia w innych przypadkach nie zastosowano, bowiem (...) uznał, iż w przypadku tych postępowań, nie jest konieczna ponowna weryfikacja warunków bioasekuracji w gospodarstwach”.

NIK wskazuje, że sprawę administracyjną rozstrzyga decyzja ostateczna. W związku z powyższym, mając na względzie art. 15 Kpa, organ odwoławczy nie jest zwolniony z obowiązku ustalenia aktualnego stanu faktycznego w badanej sprawie. Zmiany stanu faktycznego pomiędzy datą wydania decyzji przez organ pierwszej instancji, a wydaniem decyzji odwoławczej powinny być uwzględnione przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w sprawie. Należy również odwołać się do celowości regulacji zawartej w art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uozz. Celem tych regulacji pozostaje niewątpliwie doprowadzenie do zaniechania utrzymywania świń w warunkach, w których nie są spełnione wymogi bioasekuracji. Zatem w przypadku gdy przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy wymogi bioasekuracji są spełnione to odpada cel jakemu służyć ma decyzja o nakazie uboju świń i zakazie ich utrzymywania w gospodarstwie. W ocenie NIK organ odwoławczy powinien zatem weryfikować w toku postępowania odwoławczego twierdzenia stron o usunięciu uchybień w zakresie bioasekuracji.

(akta kontroli: tom II, str. 1-612; tom III, str. 1-496; tom IV, str. 132-296; tom VII str. 421-445)

c) Decyzje DWLW w ośmiu sprawach⁷⁴ zostały wydane przed upływem wyznaczonych stronom terminów na wypowiedzenie się do zgromadzonego materiału dowodowego i zgłoszenia ewentualnych żądań.

DWLW wyjaśnił, że „w sprawie WIWzo.913.14.5.2021 decyzja została wydana w dniu 16 sierpnia 2021 r. w związku z otrzymaniem postanowienia Głównego Lekarza Weterynarii (sygnatura pisma GIWpr.024.2.2020.kz.1 z dnia 9 sierpnia 2021 r.), w którym Główny Lekarz Weterynarii zarządził załatwienie przedmiotowej sprawy do dnia 16 sierpnia 2021 r. W sprawach: WIWzo.913.14.7.2020, WIWzo.913.14.6.2020, WIWzo.913.14.16.2020, WIWzo.913.14.8.2021, WIWzo.913.14.7.2021, WIWzo.913.14.4.2021, decyzje zostały wydane przed otrzymaniem zwrotnego potwierdzenia odbioru pisma o zakończeniu postępowania i możliwości wypowiedzenia się do zgromadzonych dowodów. Jednakże decyzje te wydano w 5 przypadkach powyżej 3 dni od dnia wysłania stronie pisma o zakończeniu postępowania administracyjnego, w 1 przypadku po 2 dniach od wysłania pisma o zakończeniu postępowania. Niedopatrzenie to nie było zamierzone, nie miało również wpływu na samo postępowanie. W żadnej z ww. spraw strona nie wniosła do DWLW ewentualnych żądań i nie wyraziła chęci wypowiedzenia się co do zebranych dowodów w określonym w piśmie terminie. W powyższych sprawach nie doszło więc do naruszenia zasady czynnego udziału stron w każdym etapie postępowania”.

NIK wskazuje, że decyzje administracyjne powinny być wydawane, w myśl art. 10 § 1 w związku z art. 81 Kpa, dopiero po upływie wyznaczonego stronie terminu na wypowiedzenie się co do zgromadzonego materiału dowodowego i to nawet w sytuacji gdy określone polecenia sformułował GLW (DWLW powinien w taki sposób przeprowadzić to postępowanie aby zadośćuczynić zarówno zasadzie czynnego udziału strony w postępowaniu jak i poleceniu GLW).

(akta kontroli: tom II, str. 1-144, 184-241, 351-419, 465-507; tom III, str. 80-230)

d) DWLW dopuścił do przewlekłości postępowań odwoławczych w dziewięciu sprawach⁷⁵, które nie zostały załatwione najpóźniej w terminie jednego miesiąca od

⁷⁴ Sprawy: 1) WIWzo.913.14.5.2020, 2) WIWzo.913.14.7.2020, 3) WIWzo.913.14.6.2020, 4) WIWzo.913.14.16.2020, 5) WIWzo.913.14.8.2021, 6) WIWzo.913.14.7.2021, 7) WIWzo.913.14.5.2021, 8) WIWzo.913.14.4.2021.

dnia wpływu, co było niezgodne z art. 35 § 3 Kpa (przy czym w jednej z tych spraw⁷⁶ przewlekłość postępowania stwierdził również GLW⁷⁷) Ponadto w siedmiu z tych spraw⁷⁸ DWLW, wyznaczając nowe terminy załatwienia sprawy nie zawarł w zawiadomieniach kierowanych do stron pouczeń o prawie wniesienia ponagieł, natomiast w jednej ze spraw⁷⁹ strona nie została powiadomiona o niezakończonym postępowaniu w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa.

DWLW wyjaśnił⁸⁰, że „wymienione sprawy wymagały wszechstronnej i wnikliwej analizy, a ich kumulacja szczególnie w 2020 r. w miesiącach październik - grudzień, przy natłoku bieżących obowiązków - zarówno spraw związanych z afrykańskim pomorem świń, które spowodowało większe zaangażowanie pracowników, jak i innych bieżących zadań realizowanych w zakresie zespołu ds. zdrowia i ochrony zwierząt, wymusiła podjęcie decyzji o przedłużeniu terminu wydania decyzji. Znacząca ilość prowadzonych spraw, natłok obowiązków, które również były obciążone krótkim terminem realizacji, stanowiły przeszkodę w organizacji pracy. Jednakże nawet w tych trudnych okolicznościach, podejmowano działania mające na celu zakończenie postępowania bez zbędnej zwłoki. O zmianie terminu rozpatrzenia sprawy w każdym przypadku, zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego informowano stronę postępowania. Postępowania rozpatrywano w najszybszym realnym do realizacji terminie, mając na względzie wnikliwe i skrupulatne przeanalizowanie konkretnej sprawy”.

W odniesieniu do braku pouczeń o prawie wniesienia ponaglenia DWLW wyjaśnił, że „we wskazanych zawiadomieniach kierowanych do stron postępowania faktycznie nie zawarto pouczenia o prawie wniesienia ponagieł, zawiadomienia te dotyczą postępowań prowadzonych w 2020 roku. Nie mniej jednak dostrzeżono ten brak i dokonano autokorekty w tym zakresie. Od 2021 r. zawiadomienia zawierają odpowiednie pouczenie (np. WIWzo.913.14.4.2021 z 24 maja 2021 r.). Podkreślenia wymaga, że w żadnej z wymienionych w pytaniu spraw organ nie dopuścił się beczynności czy przewlekłości”.

W zakresie sprawy, w której nie skierowano do strony zawiadomienia o jej niezakończonym postępowaniu⁸¹ DWLW wyjaśnił, między innymi, że „choć formalnie konieczne było przesłanie do strony pisma informującego o nowym terminie załatwienia sprawy wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia ponaglenia, to właśnie ze względu na okoliczności tej konkretnej sprawy organ II instancji uznał, że

⁷⁵ Sprawy: 1) WIWzo.913.14.4.2020 (wpływ odwołania w dniu 19 października 2020 r., a decyzja wydana w dniu 4 grudnia 2020 r.), 2) WIWzo913.14.8.2020 (wpływ odwołania w dniu 2 listopada 2020 r., a decyzja wydana w dniu 29 grudnia 2020 r.), 3) WIWzo.913.14.10.2020 (wpływ odwołania w dniu 21 października 2020 r., a decyzja wydana w dniu 23 grudnia 2020 r.), 4) WIWzo913.14.11.2020 (wpływ odwołania w dniu 23 października 2020 r., a decyzja wydana w dniu 23 grudnia 2020 r.), 5) WIWzo.913.14.12.2020 (wpływ odwołania w dniu 23 października 2020 r., a decyzja wydana w dniu 23 grudnia 2020 r.), 6) WIWzo.913.14.14.2020 (wpływ odwołania w dniu 30 listopada 2020 r., a decyzja wydana w dniu 22 stycznia 2021 r.), 7) WIWzo.913.14.15.2020 (wpływ odwołania w dniu 4 grudnia 2020 r., a decyzja wydana w dniu 4 lutego 2021 r.), 8) WIWzo913.14.4.2021 (wpływ odwołania w dniu 5 maja 2021 r., a decyzja wydana w dniu 7 lipca 2021r.), 9) WIWzo913.14.5.2021 (wpływ odwołania w dniu 22 czerwca 2021 r., a decyzja wydana w dniu 16 sierpnia 2021 r.).

⁷⁶ Sprawa WIWzo913.14.5.2021.

⁷⁷ W tej sprawie Główny Lekarz Weterynarii wydał postanowienie z dnia 9 sierpnia 2021, w którym stwierdził między innymi, że DWLW dopuścił się przewlekłości postępowania, która nie stanowiła rażącego naruszenia prawa. Postanowienie to zostało wydane na skutek ponaglenia wniesionego przez stronę – było to jedyne ponaglenie jakie zostało kierowane przez strony w 21 sprawach objętych badaniem.

⁷⁸ Sprawy: 1) WIWzo.913.14.4.2020, 2) WIWzo913.14.8.2020, 3) WIWzo.913.14.10.2020, 4) WIWzo913.14.11.2020, 5) WIWzo.913.14.12.2020, 6) WIWzo.913.14.14.2020, 7) WIWzo.913.14.15.2020.

⁷⁹ Sprawa WIWzo.913.14.8.2021.

⁸⁰ W odniesieniu do spraw: 1) WIWzo.913.14.4.2020, 2) WIWzo913.14.8.2020, 3) WIWzo.913.14.10.2020, 4) WIWzo913.14.11.2020, 5) WIWzo.913.14.12.2020, 6) WIWzo.913.14.14.2020, 7) WIWzo.913.14.15.2020, 8) WIWzo913.14.4.2021.

⁸¹ Odwołanie w przypadku tej sprawy wpłynęło do WIW w dniu 10 września 2021 r., a decyzja została wydana w dniu 15 października 2021 r.

przesłanie takiego powiadomienia poza spełnieniem formalnego wymogu prawa byłoby w istocie niecelowe albowiem w żaden sposób – przede wszystkim mając na względzie termin zakończenia postępowania dowodowego w drugiej instancji, nie wpłynęłoby to na termin załatwienia sprawy”.

NIK nie podziela stanowiska DWLW, że nie dopuszczono do przewlekłego załatwiania spraw w postępowaniach odwoławczych. Należy wskazać, że ewentualna zawilość spraw i konieczność przeprowadzenia wnikliwej analizy akt, a także ilość innych bieżących zadań nie usprawiedliwiają niezakończonych spraw najpóźniej w terminie miesięcznym od dnia wpływu odwołania. Ponadto zawiadomienie stron, zawierające stosowne pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia powinno być stosowane w każdym przypadku niezakończonych spraw w terminie, niezależnie od oceny DWLW, co do celowości takich działań, o czym jednoznacznie przesądza treść art. 36 § 1 i 2 Kpa.

(akta kontroli: tom II, str. 1-183, 242-274, 508-542; tom III, str. 80-94, 127-405, 501-530; tom IV, str. 1-37)

3) GLW, uznając, że w przypadku sprawy WIWzo.913.14.5.2021, DWLW dopuścił do przewlekłego prowadzenia postępowania odwoławczego nakazał postanowieniem z dnia 9 sierpnia 2021 r. wyjaśnienie przyczyn i ustalenie winnych przewlekłego prowadzenia postępowania oraz podjęcia środków zapobiegających przewlekłości w przyszłości, których to czynności DWLW nie wykonał w zakresie ustalenia osób winnych przewlekłości, co było działaniem nierzetelnym.

DWLW wyjaśnił, między innymi, że „w przedmiotowym postępowaniu DWLW odstąpił od ustalenia osób winnych zaistniałej sytuacji. Nie dopatrzono się, by przekroczenie terminu było pozbawione racjonalnego uzasadnienia, jak również nie dostrzeżono zamierzonego działania w celu przedłużenia sprawy. Czynności mające na celu weryfikację i analizę dokumentacji były podejmowane na bieżąco. (...) W Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii we Wrocławiu postępowania administracyjne przeprowadzane są bez zbędnej zwłoki. W miarę możliwości załatwiane są w ustawowym terminie, jak również nie dopuszcza się do nieuzasadnionego przedłużania terminu załatwienia sprawy. Niemniej jednak, w celu wyeliminowania jakichkolwiek nieprawidłowości w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych, dla pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii we Wrocławiu cyklicznie organizowane są szkolenia z zakresu postępowania administracyjnego”.

(akta kontroli: tom II, str. 1-28; tom III, str. 127-201)

4) Pomimo potwierdzenia zakażeń dzików wirusem powodującym ASF (5 sierpnia 2020 r. w powiecie polkowickim⁸², 5 sierpnia 2021 r. w powiecie bolesławieckim⁸³, 25 sierpnia 2021 r. w powiecie lubińskim i 22 października 2021 r. w powiecie legnickim⁸⁴) DWLW nie złożył niezwłocznie do Wojewody Dolnośląskiego, na podstawie art. 46 ust. 3 uożz w związku z § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń⁸⁵, wniosków o wydanie rozporządzeń w sprawie określenia obszarów skażonych oraz nakazów i zakazów obowiązujących w tych obszarach. W przypadku powiatu polkowickiego DWLW skierował wniosek o wydanie rozporządzenia dopiero w dniu 27 października 2020 r., co skutkowało wydaniem rozporządzenia nr 23 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 listopada 2020 r.

⁸² Kolejne zakażenia dzików wirusem powodującym ASF w powiecie polkowickim, przed wydaniem rozporządzenia, potwierdzano w dniach 12 sierpnia, 11, 18 i 25 września 2020 r.

⁸³ Kolejne zakażenia dzików wirusem powodującym ASF w powiecie bolesławieckim, przed wydaniem rozporządzenia, potwierdzano w dniach 13 sierpnia oraz 1 i 14 października 2021 r.

⁸⁴ Kolejne zakażenia dzików wirusem powodującym ASF w powiecie legnickim, przed wydaniem rozporządzenia, potwierdzano w dniach 29 października oraz 3 i 9 grudnia 2021 r.

⁸⁵ Dz. U. poz. 754.

w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń u dzików na terenie powiatu glogowskiego i polkowickiego. W przypadku ww. zakażeń w powiatach bolesławieckim oraz lubińskim, DWLW złożył wnioski o wydanie rozporządzeń dopiero w dniu 12 października 2021 r., a rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego nr 27 w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń u dzików na terenie województwa dolnośląskiego zostało wydane w dniu 18 października 2021 r., zaś w przypadku powiatu legnickiego DWLW złożył wniosek o zmianę obszaru skażonego dopiero w dniu 14 grudnia 2021 r., a rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego nr 31 zmieniające rozporządzenie w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń u dzików na terenie województwa dolnośląskiego zostało wydane w dniu 16 grudnia 2021 r.

DWLW wyjaśnił, w przypadku powiatu polkowickiego, że „*przesunięcie czasowe w zakresie wydania rozporządzenia nastąpiło ze względów organizacyjnych. Były to pierwsze przypadki ognisk ASF u dzików w województwie dolnośląskim, które wyszły poza obszar jednego powiatu. W związku z tym, że było to nowe zadanie, wymagające dogłębnej analizy przepisów prawa obowiązujących w zakresie określenia obszaru skażonego, wniosek o wydanie rozporządzenia DWLW skierował do DUW w dniu 27 października 2020 r. W odniesieniu do powiatu bolesławieckiego, powiatu lubińskiego oraz powiatu legnickiego przesunięcie czasowe w zakresie wydania rozporządzenia nastąpiło ze względów organizacyjnych; mnogość zadań, które miały miejsce w tym okresie związanych z wystąpieniem ognisk ASF w gospodarstwach utrzymujących świnię na terenie województwa dolnośląskiego, obszerna sprawozdawczość wynikająca ze zwalczania ASF, szereg bieżących zadań, w tym przygotowanie wniosków do Wojewody Dolnośląskiego o wydanie rozporządzeń dotyczących wyznaczenia ognisk ASF u świń jak również wygaszania tych ognisk spowodowały, że rozporządzenie o obszarze skażonym w odniesieniu do powiatu bolesławieckiego i lubińskiego zostało wydane 18 października 2021 r., zaś w odniesieniu do powiatu legnickiego – 16 grudnia 2021 r.*”.

(akta kontroli: tom VI, str. 1-40, 176-195)

5) Nierzetelnie sporządzone przez DWLW projekty rozporządzeń Wojewody Dolnośląskiego dotyczące zwalczania ASF:

a) Do projektu rozporządzenia Wojewody Dolnośląskiego nr 14 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzeniania się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego, dołączono mapę (jako załącznik) określającą przebieg ogrodzenia, na której nie zaznaczono pełnego przebiegu ogrodzenia (nie zaznaczono ogrodzenia wzdłuż DK nr 12), a w treści rozporządzenia nie wskazano jednoznacznie do którego miejsca stanowiącego granicę z województwem lubuskim ma być poprowadzone ogrodzenie (DK nr 12 w dwóch miejscach przebiega przez granicę pomiędzy województwem dolnośląskim a województwem lubuskim - w pobliżu Szlichtyngowej i w pobliżu Szprotawki). DWLW wyjaśnił w tym zakresie, że mapa dołączona do ww. rozporządzenia nie zawiera części odwzorowania graficznego płotu przebiegającego po północnej stronie DK12 w stronę miejscowości Szlichtingowa, której wykonanie zostało polecone przez Wojewodę Dolnośląskiego zarządcom dróg (GDDKiA i DSDiK) i którzy nie dostarczyli do czasu opublikowania ww. rozporządzenia rzeczywistego przebiegu ww. odcinka drogi w terenie wskazując na szereg trudności, które zostały opisane w piśmie DWLW z dnia 27 kwietnia 2020 r. wystosowanym do GLW.

NIK wskazuje, że skoro DWLW przedłożył Wojewodzie Dolnośląskiemu projekt rozporządzenia to winien zapewnić jego rzetelne przygotowanie, a w szczególności

jednoznacznie opisać w treści rozporządzenia przebieg ogrodzenia oraz zapewnić aby na załączniku graficznym był odzwierciedlony pełny przebieg ogrodzenia.

b) W projektach rozporządzeń dotyczących wykonania ogrodzeń DWLW posługiwał się określeniem „Nadleśniczym Państwowym Gospodarstw Leśnych Lasów Państwowych” lub „Nadleśniczych Państwowych Gospodarstw Leśnych Lasów Państwowych” w sytuacji gdy jest jedno Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

DWLW wyjaśnił w tym zakresie, że w projektach rozporządzeń dotyczących wykonania ogrodzeń oraz w odnośnych rozporządzeniach został użyty termin wskazujący na „Nadleśniczych Państwowych Gospodarstw Leśnych Lasów Państwowych” ze względu na wskazanie właściwego terenowo zarządcę terenu, na którym planowane było wybudowania konkretnego ogrodzenia.

NIK wskazuje, że takie określenie jest błędne, gdyż funkcjonuje jedno Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

c) W przygotowanych przez DWLW projektach rozporządzeń Wojewody Dolnośląskiego powołane zostały nieprawidłowe podstawy prawne lub nie powołano odpowiednich podstaw prawnych, adekwatnych do treści rozporządzeń. Dotyczyło to następujących projektów rozporządzeń Wojewody Dolnośląskiego: 1) nr 1 z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego, w którym powołano art. 46 ust. 3 pkt 1 uozz, pomimo że rozporządzenie nie dotyczyło określenia obszaru, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt lub zagrożenie wystąpienia tej choroby; 2) nr 11 z dnia 25 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego, w którym nie powołano art. 46 ust. 3 pkt 8l uozz, pomimo że rozporządzenie dotyczyło nakazu wykonania ogrodzenia również nadleśniczym oraz powołano art. 46 ust.3 pkt 8d lit. a ww. ustawy, choć rozporządzenie nie dotyczyło zamykania znajdujących się w pasach drogowych przejść dla zwierząt; 3) nr 25 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego oraz rozporządzenia nr 3 z dnia 8 lutego 2021 r. zmieniającego rozporządzenie nr 25 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego, w których powołano art. 46 ust. 3 pkt 8d lit. b ww. ustawy, pomimo że rozporządzenia nie były kierowane do zarządców dróg publicznych, a do nadleśniczych; 4) nr 2 z dnia 8 lutego 2021 r. zmieniającego rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego, w którym powołano art. 46 ust.1 uozz dotyczący informowania wojewódzkiego lekarza weterynarii przez powiatowego lekarza weterynarii o zagrożeniu wystąpienia lub wystąpieniu choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania i potrzeby zarządzenia środków, o których mowa w art. 45 ust. 1, na obszarze przekraczającym obszar jednego powiatu; 5) nr 16 z dnia 5 sierpnia 2021 r. w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń (ASF) na terenie powiatu polkowickiego i bolesławieckiego, w którym powołano art. 46 ust. 5 uozz, pomimo że przedmiotem rozporządzenia nie było uchylene innego rozporządzenia.

DWLW wyjaśnił, że „*najprawdopodobniej art. 46 ust. 3 pkt 8d lit. a ww. ustawy został wskazany w projekcie rozporządzenia nr 11 wyniku omyłki pisarskiej, podobnie jak*

przywołanie w rozporządzeniach nr 25 i nr 3 art. 46 ust. 3 pkt 8d lit. b, zaś art. 46 ust. 3 pkt 8l nie został wskazany w projekcie rozporządzenia nr 11 w wyniku przeoczenia. Dodać przy tym należy, że wskazanie art. 46 ust. 3 pkt 1 oraz pkt 8d lit. a i b ww. ustawy nie wpływa na skuteczność wydanego aktu prawa miejscowego, jak również na jego skuteczność nie wpływa nie wskazanie wprost art. 46 ust. 3 pkt 8l. Zaznaczyć przy tym należy, że (...) art. 46 ust. 3 ww. ustawy nie nakłada na DWLW obowiązku przedkładania wraz z wnioskiem o wydanie rozporządzenie projektu takiego rozporządzenia, co w czynione jest jedynie w ramach przyjętej praktyki mającej na celu niejako ułatwienie wojewodzie podejmowania przez niego aktu prawa miejscowego”.

W odniesieniu do pozostałych przypadków DWLW złożył analogiczne wyjaśnienia.

Ponadto w projektach rozporządzeń Wojewody Dolnośląskiego nr 15 z dnia 5 sierpnia 2021 oraz nr 16 z dnia 5 sierpnia 2021 r. powołano w podstawie prawnej, w zakresie dotyczącym uozz, wyłącznie art. 46 ust. 3 pkt 10, pomimo, że przedmiotem rozporządzeń były również określone nakazy lub zakazy wymienione w innych jednostkach redakcyjnych art. 46 uozz oraz określenie obszaru, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt.

DWLW wyjaśnił, że w podstawie prawnej prawidłowo powołano nie tylko art. 46 ust. 3 pkt 10 uozz (przepis kompetencyjny) wskazujący na to, środki (nakazy lub zakazy) określone w rozporządzeniu mogą być przez wojewodę stosowane, gdy wynikają ze stosowanych bezpośrednio w systemie prawa polskiego przepisów Unii Europejskiej, ale przywołane zostały również właśnie te przepisy Unii Europejskiej, których zastosowanie ma pierwszeństwo przed normami prawa krajowego, zgodnie z zasadą pierwszeństwa przepisów UE. W tym kontekście NIK wskazuje, że art. 46 ust. 3 pkt 10 uozz dotyczy określenia stosowania środków innych niż wymienione w pkt 1-9, wynikających ze stosowanych bezpośrednio w systemie prawa polskiego przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, zapewniających bezpieczeństwo epizootyczne, w szczególności zapobieganie, ograniczanie lub eliminowanie zagrożeń dla zdrowia publicznego. W takim zatem zakresie w jakim rozporządzenie odnosi się do nakazów i zakazów, które są przewidziane w uozz, to w podstawie prawnej rozporządzeń powinny być przywołane również adekwatne przepisy uozz.

Natomiast w podstawie prawnej projektów rozporządzeń Wojewody Dolnośląskiego nr 17 z dnia 17 sierpnia 2021 r., nr 18 z dnia 20 sierpnia 2021 r., nr 19 z dnia 30 sierpnia 2021 r., nr 20 z dnia 8 września 2021 r., nr 24 z dnia 16 września 2021 r., nr 26 z dnia 1 października 2021 r., nr 32 z dnia 30 grudnia 2021 r. – powołano wyłącznie art. 46 ustawy bez dalszego doprecyzowania (bez wskazania ustępów i punktów). Z kolei w podstawie prawnej projektów rozporządzeń Wojewody Dolnośląskiego nr 21 z dnia 9 września 2021 r., nr 27 z dnia 18 października 2021 r., nr 19 z dnia 30 sierpnia 2021 r., nr 20 z dnia 8 września 2021 r., nr 31 z dnia 16 grudnia 2021 r., powołano wyłącznie art. 46 ust. 3 ustawy bez dalszego doprecyzowania (bez wskazania punktów).

DWLW wyjaśnił, między innymi, że było to spowodowane najprawdopodobniej tym, że rozporządzenia nr 17-20, 24, 26 dotyczyły zmian innego rozporządzenia, natomiast w przypadku rozporządzeń nr 21, 27, 31 i 32 było to wynikiem niedopatrzania, wskazując, że dalsze podstawy prawne w zakresie przepisów Unii Europejskiej zostały powołane prawidłowo. NIK podtrzymuje stanowisko przedstawione w odniesieniu do ww. rozporządzeń nr 15 i 16 oraz wskazuje, że w przypadku rozporządzeń zmieniających również powinni być powoływane adekwatne, do zakresu zmiany, podstawy prawne.

d) W projekcie rozporządzenia nr 4 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 lutego 2020 r., zmieniającego rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia

20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego nie określono jednoznacznie jakie czynności ma zrealizować zarządca drogi nr 18 (w projekcie rozporządzenia nakazano zarządcy drogi „zamknięcie znajdujących się w pasie ww. drogi przejść dla zwierząt i/lub wykonanie przeszkód technicznych w szczególności budowy ogrodzeń lub zabezpieczeń technicznych uniemożliwiających migrację dzików na obszarze od granicy woj. lubuskiego do skrzyżowania z drogą 4”) - z projektu rozporządzenia wynikało zatem, że zarządca na pewno ma zamknąć przejścia, natomiast pozostałe obowiązki nie zostały sprecyzowane, w tym również czy, a jeśli tak to w jakim miejscu ma być wykonanie ogrodzenie lub inne zabezpieczenia techniczne).

DWLW wyjaśnił, że „rozporządzenie nr 4 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 lutego 2020 r stanowi uzupełnienie zadań wyszczególnionych w rozporządzeniu nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. mających na celu ograniczenie szerzenia się zakażeń wirusem ASF u dzików. W § 1 punkt 1 rozporządzenia Wojewody Dolnośląskiego nr 4 został dosłownie zacytowany art. 46 ust. 3 pkt 8d lit. a i b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. dający wybór najbardziej efektywnego działania ograniczającego migrację dzików, w tym zamknięcie znajdujących się w pasie drogi krajowej nr 18 przejść dla zwierząt dzikich i/lub wykonanie przeszkód technicznych, do których zaliczyć można m.in. budowę ogrodzeń”.

NIK wskazuje, że to zadaniem DWLW, jako wnioskodawcy o wydanie nakazu, było określenie efektywnych działań, które winny być sprecyzowane w treści rozporządzenia, a zarządca drogi był wykonawcą działań ustalonych w rozporządzeniu, a nie podmiotem, które powinien określać jakie działania będą najbardziej efektywne w zakresie przeciwdziałania przemieszczaniu się dzików.

e) W projekcie rozporządzenia Wojewody Dolnośląskiego nr 12 z dnia 6 kwietnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa dolnośląskiego nie określono terminu, w którym miało nastąpić wykonanie ogrodzenia (jego naprawa) przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Głogów i nie sprecyzowano lokalizacji miejsc, w których „ogrodzenie miało utracić swoją funkcję”. Ponadto w podstawie prawnej projektu ww. rozporządzenia powołano art. 46 ust. 3 pkt 1 oraz pkt 8j uozz, pomimo że rozporządzenie nie dotyczyło określenia obszaru, na którym występowała choroba zakaźna zwierząt lub zagrożenie wystąpienia tej choroby oraz nie dotyczyło nakazania poszukiwania padłych zwierząt.

DWLW wyjaśnił, że „intencją wydania rozporządzenia nr 12, z dnia 6 kwietnia 2020 r. Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 kwietnia 2020 r. było uzupełnienie rozporządzenia nr 1, Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. o wpis dotyczący naprawy wybudowanego już pierwszego ogrodzenia, którego wykonanie zostało potwierdzone rozporządzeniem nr 2 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 11 lutego 2020 r. Tak więc, w rozporządzeniu nr 12 nie ma terminu wykonania ogrodzenia, ponieważ przedmiotowe ogrodzenie w dniu wydania rozporządzenia nr 12 było już dawno wykonane (z końcem 2019 r.). Jednak, w każdej chwili mogła zaistnieć sytuacja zniszczenia poszczególnych przęseł tego ogrodzenia i - przy braku rozporządzenia nr 12 - nie byłoby możliwe egzekwować nakazu naprawy zniszczonych przęseł ogrodzenia przez Nadleśnictwo Głogów, które niniejszy płot postawiło. Inaczej mówiąc, rozporządzenie nr 12 narzuciło nakaz kontrolowania ciągłości i ewentualnej naprawy zniszczonych odcinków ww. płotu na wykonawcę tego płotu - Nadleśnictwo Głogów. Najprawdopodobniej art. 46 ust. 3 pkt 1 oraz pkt 8j ww. ustawy został wskazany w projekcie rozporządzenia nr 11 wyniku omyłki pisarskiej. Dodać przy tym należy, że wskazanie art. 46 ust. 3 pkt 1 oraz pkt 8j ww.

ustawy nie wpływa na skuteczność wydanego aktu prawa miejscowego. Zaznaczyć przy tym należy, że zgodnie z art. 46 ust. 3 ww. ustawy nie nakłada na DWLW obowiązku przedkładania wraz z wnioskiem o wydanie rozporządzenie projektu takiego rozporządzenia, co w czynione jest jedynie w ramach przyjętej praktyki mającej na celu niejako ułatwienie wojewodzie podejmowania przez niego aktu prawa miejscowego”.

NIK wskazuje, że skoro DWLW przedłożył Wojewodzie Dolnośląskiemu projekt rozporządzenia to winien zapewnić jego rzetelne przygotowanie.

(akta kontroli: tom I, str. 1-51; tom IV, str. 1-11, 334-450; tom V, str. 1-38; tom VII, str. 421-445, 494-495)

6) DWLW nierzetelnie realizował obowiązki w zakresie aktualizacji planu gotowości zwalczania ASF, ograniczając się wyłącznie do zmian danych teleadresowych i nie dokonując zmian merytorycznych w tym dokumencie mających na celu zapewnienie jego przydatności w bieżącej działalności. Na przykład w planie gotowości nadal pozostawały zapisy o następującej treści: „W Polsce nigdy nie zanotowano żadnego przypadku afrykańskiego pomoru świń” lub, że: „sposób zwalczania ASF na terytorium kraju określono w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń (Dz. U. z 2004 r. Nr 158 poz. 1658)”.

DWLW wyjaśnił, że powołane zapisy „nie dowodzą, że nie aktualizuje planów gotowości. Zapisy występują w dokumencie głównym planu, którego aktualizacja odbywa się na poziomie centralnym i może zostać dokonana przez GLW. W rozdziale „Wstęp” strona nr 4 jest zapis, z którego wynika, że w przypadku ewentualnych uwag lub sugestii zmian w planie gotowości należy kontaktować się GLW”.

NIK wskazuje, że to DWLW jest odpowiedzialny, w świetle art. 54 ust. 1 uozz, za treść wojewódzkiego planu gotowości zwalczania ASF i powinien dokonywać jego aktualizacji nie tylko w zakresie danych teleadresowych, ale przede wszystkim również w zakresie zawartości merytorycznej tego dokumentu, w tym poprzez usunięcie wad tego dokumentu, które wymienił DWLW (co zostało opisane powyżej w punkcie 5, w zakresie opisu stanu faktycznego).

(akta kontroli: tom I, str. 1-30; tom IV, str. 1-88; tom VI, str. 1-40; tom XII, str. 1-280)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Dokonywanie cyklicznie analiz terminów przeprowadzania kontroli sprawdzających dotyczących realizacji decyzji wydanych przez PLW na podstawie art. 48b uozz i podejmowanie działań zapewniających szybkie i efektywne egzekwowanie wykonania tych decyzji.2. Opracowanie i przekazanie powiatowym lekarzom weterynarii instrukcji dotyczących stosowania art. 48b uozz w zakresie zwalczania ASF, w aspekcie w szczególności: a) rodzajów decyzji, w których uprawnione jest określanie terminów ich wykonania, b) obowiązku wydawania decyzji niezwłocznie po kontrolach, w ramach których stwierdzono uchybienia, oraz c) określających sposób postępowania w przypadku stwierdzenia w toku kontroli braku świń w gospodarstwie.3. Dokonanie aktualizacji wojewódzkiego planu gotowości zwalczania ASF. |

4. Przeprowadzenie analizy prawidłowości postępowania powiatowych lekarzy weterynarii odnośnie stosowania art. 85 aa uozz w zakresie związanym ze zwalczaniem ASF oraz wdrożenie ewentualnych wniosków wynikających z tej analizy.
5. Przestrzeganie zasady wydawania decyzji odwoławczych w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu odwołania oraz każdorazowego przekazywania stronom zawiadomień o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, zawierających pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia.
6. Przestrzeganie zasady wydawania decyzji po upływie terminu wyznaczonego stronie na wypowiedzenie się co do zgromadzonego materiału dowodowego (o ile strona przed upływem tego terminu nie wypowiedziała się w tym zakresie).
7. Uwzględnianie przy wydawaniu decyzji w postępowaniu odwoławczym zmian stanu faktycznego, które nastąpiły po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji.
8. Zaniechanie utrzymywania w mocy decyzji PLW, wydanych na podstawie art. 48b ust. 1 pkt 2 lub art. 48b ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uozz, zawierających termin lub warunek wykonania uboju.
9. Podejmowanie działań mających na celu wymierzenie kar pieniężnych na podstawie art. 85aa ust. 1 pkt 21 uozz w przypadkach niewykonywania przez zarządców dróg publicznych nakazu budowy ogrodzeń.
10. Dokonanie analizy decyzji wydanych przez PLW (z wyłączeniem decyzji w sprawach, w których zapadły prawomocne orzeczenia sądowe), dotyczących:
 - a) nakazania uboju świń oraz zakazania ich utrzymywania w gospodarstwach, w przypadku których określano terminy lub warunki uboju świń;
 - b) zakazania utrzymywania świń w gospodarstwach w przypadkach, w których w czasie kontroli nie było świń w tych gospodarstwach, w aspekcie spełnienia przesłanek do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności oraz przypadku wystąpienia takich przesłanek przeprowadzenie postępowania w tych sprawach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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 wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, kwietnia 2022 r.

Kontroler
Edward Klatka
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis