

Warszawa, dnia 09.05.2013 r.

**Założenia projektu
ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii**

Celem uchwalenia projektowanej ustawy jest utworzenie Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, co zagwarantuje skoncentrowanie pełnego nadzoru nad łańcuchem żywnościowym „od pola do stołu” w jednej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Realizację przedmiotowego celu zapewni konsolidacja Inspekcji Weterynaryjnej (IW), Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS), Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN) oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS) w zakresie nadzoru nad warunkami zdrowotnymi żywności.

Nadzór nad łańcuchem żywnościowym oraz kwestiami dotyczącymi Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) sprawują obecnie wszystkie ww. Inspekcje. Kompetencje tych Inspekcji są określone w wielu ustawach. Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi (na szczeblu Głównych Inspektoratów) podlegają 3 Inspekcje, tj. IW, IJHARS, oraz PIORiN. Na obszarze województwa Inspekcje te podlegają: wojewodom, jako część administracji zespolonej, oraz pod względem merytorycznym – właściwym organom centralnym. Są one odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli spełniania określonych przepisami prawa wymagań w zakresie, m.in. wymagań fitosanitarnych, higieny, bezpieczeństwa oraz jakości zdrowotnej i handlowej żywności zarówno u producenta, jak również w sprzedaży hurtowej i sprzedaży bezpośredniej. Pełnią także nadzór nad zdrowiem i dobrostanem zwierząt oraz spełnianiem wymagań weterynaryjnych przy produkcji pasz. Ponadto ww. Inspekcje sprawują nadzór i wykonują czynności kontrolne związane z realizacją WPR. PIS podlega natomiast Ministrowi Zdrowia i stanowi część administracji zespolonej zarówno na poziomie województwa, jak i powiatu. Inspekcja ta została powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, m.in. poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami zdrowotnymi żywności. Zakres kompetencji nowo tworzonej Inspekcji będzie obejmował co do zasady wszystkie kompetencje konsolidowanych inspekcji, z tym że w przypadku PIS będą to kompetencje w zakresie nadzoru nad warunkami zdrowotnymi żywności.

Konsolidacja ww. Inspekcji jest zasadna przede wszystkim ze względu na regulacje prawne obowiązujące w Unii Europejskiej, potrzebę zapewnienia kompleksowego i skutecznego nadzoru inspekcyjnego, optymalne wykorzystanie

istniejących zasobów ludzkich, finansowych i potencjału istniejących Inspekcji oraz coraz częściej obserwowane na świecie tendencje do konsolidacji służb kontrolnych. Konsolidacja Inspekcji przyczyni się również do oczekiwanego przez przedsiębiorców działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stworzenia przejrzystych zasad kontroli, a także zapewni skuteczną realizację zasad Wspólnej Polityki Rolnej, w szczególności w kontekście zapewnienia sprawnego i mniej obciążającego rolników przyznawania płatności bezpośrednich.

Uchwalenie ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii przyczyni się także do poprawy organizacji i jakości pracy poszczególnych Inspekcji na poziomie województwa oraz umożliwi skoncentrowanie się organów rządowej administracji na wykonywaniu zadań merytorycznych, do których zostały powołane. W szczególności pozwoli na likwidację problemów wynikających z podwójnego podporządkowania organów Inspekcji na poziomie województwa organowi centralnemu i wojewodzie, czy na poziomie powiatu państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu i staroście, jak ma to miejsce w przypadku terenowych organów PIS, co może wpływać negatywnie na realizowane przez te Inspekcje zadania merytoryczne.

Z kolei biorąc pod uwagę zakres działania IW i PIS widać wyraźnie, że ogólne zadania tych Inspekcji w zakresie dotyczącym nadzoru nad łańcuchem żywnościowym pokrywają się. Stąd też ustawodawca dokonał podziału kompetencji obu inspekcji w tym zakresie, tak aby działania tych inspekcji nie dublowały się (vide w szczególności przepisy art. 73 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914, z późn. zm.). Kryteria tego podziału to:

- 1) pochodzenie żywności (roślinne lub zwierzęce) – do nadzoru na warunkami zdrowotnymi żywności pochodzenia zwierzęcego właściwa jest IW, a nad warunkami zdrowotnymi żywności pochodzenia roślinnego właściwa jest PIS;
- 2) etap produkcji i wprowadzania do obrotu – np. do kontroli urzędowych produkcji żywności pochodzenia zwierzęcego właściwa jest IW, a pochodzenia roślinnego PIS, ale w sytuacji gdy na pewnym etapie produkcji żywność (nawet pochodzenia zwierzęcego) będzie zawierać przetworzony środek spożywczy niezwierzęcy właściwa staje się PIS. Z kolei w obrocie detalicznym do urzędowej kontroli żywności, niezależnie od jej roślinnego czy zwierzęcego pochodzenia, właściwa jest PIS.

Jak wynika z powyższych przykładów kryteria podziału, choć wydają się jasne na poziomie przepisów, w praktyce mogą prowadzić i prowadzą do wielu niejasności i trudności z ustaleniem właściwości poszczególnych organów kontroli żywności.

Przykładami takich trudności w przypadku IW i PIS są m. in. kwestie:

- 1) nadzoru nad działami mięsnymi i rybnymi w sklepach detalicznych prowadzących wyłącznie sprzedaż na miejscu konsumentom końcowym,
- 2) nadzoru nad jakością wody pitnej wykorzystywanej przez podmioty produkujące żywność pochodzenia zwierzęcego,
- 3) nadzoru nad mlekomatami – urządzeniami dystrybucyjnymi do sprzedaży detalicznej mleka surowego,

- 4) nadzoru nad zakładami prowadzącymi wywóz produktów złożonych zawierających jednocześnie produkty pochodzenia roślinnego i zwierzęcego.

Podobne trudności dotyczące ustalenia właściwości rzeczowej poszczególnych organów występują także pomiędzy PIORiN a PIS. Dotyczą one nadzoru sanitarnego nad roślinną produkcją pierwotną oraz urzędową kontrolą zanieczyszczeń w żywności pochodzenia roślinnego. Na brak konsensusu co do właściwości organów przeprowadzających kontrolę pozostałości w produktach roślinnych zwrócili uwagę audytorzy Biura ds. Żywności i Weterynarii Komisji Europejskiej w czerwcu 2012 roku.

Opisana wyżej sytuacja jest niemożliwa do pogodzenia z wymienionymi wyżej potrzebami decydującymi o konsolidacji Inspekcji. W szczególności takiego stanu prawnego i faktycznego nie da się pogodzić z postulatem zapewnienia bezpieczeństwa żywności, a w konsekwencji ochrony zdrowia i życia konsumentów, wynikającym zarówno z przepisów Unii Europejskiej, jak również z polityki Rady Ministrów. Dlatego proponuje się przyjąć, aby konsolidacja polskich organów inspekcyjnych działających w łańcuchu żywnościowym objęła również w części PIS.

Należy również rozważyć inne warianty rozwiązania problemów występujących obecnie w urzędowym nadzorze.

Wariant zerowy(0) oznacza pozostawienie systemu nadzoru nad łańcuchem żywnościowym bez jakichkolwiek zmian. Jednakże taka opcja nie pozwoli na rozwiązanie ww. problemów.

Wariant 1 zawiera założenie uporządkowania kompetencji i zapewnienia koordynacji działań inspekcji. Należy jednak podkreślić, że wielokrotnie podejmowane próby przyjęcia spójnej interpretacji przepisów kompetencyjnych różnych inspekcji nie odniosły sukcesu. Uznano również, że poprzez podjęcie działań legislacyjnych porządkujących kompetencje poszczególnych inspekcji nie rozwiąże się problemu dotyczącego działalności pozostających na styku kompetencji poszczególnych inspekcji, mając na uwadze fakt, że konflikt kompetencyjny dotyczy właśnie tych inspekcji, które podlegają różnym ministrom, a dotychczasowe działania pozalegislacyjne nie rozwiązały tych problemów.

Wariant 2 oznaczałby połączenie części inspekcji, na podstawie analizy problemów kompetencyjnych. Należy podkreślić, że znacząca liczba zadań wykonywanych przez poszczególne inspekcje jest ze sobą logicznie i nierozzerwalnie związana. Jedynie częściowe zmiany w ich organizacji generowałyby koszty, nie generując oszczędności (spadek kosztów obsługi nie byłby znaczący) co nie pozwoliłoby na zwiększenie liczby pracowników merytorycznych. Także przewidywana konsolidacja bazy laboratoriów urzędowych byłaby niemożliwa do osiągnięcia. W konsekwencji nie wszystkie zakładane efekty reformy (zwiększenie efektywności, zmniejszenie obciążeń dla przedsiębiorców, zapewnienie kontroli nad całym łańcuchem żywnościowym) zostałyby osiągnięte.

W ramach wariantu 2 możnaby rozważyć taki model Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, w którym połączone zostałyby tylko te inspekcje, które podlegają ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa lub rynków

rolnych tj. IW, IJHARS i PIORiN. Jednakże przyjęcie takiego modelu, a więc nieuwzględnienie w strukturach nowej inspekcji tej części PIS, która sprawuje nadzór nad warunkami zdrowotnymi żywności, nie doprowadzi do osiągnięcia zakładanego celu, a więc skoncentrowania pełnego nadzoru nad łańcuchem żywnościowym w jednej organizacji, a tym samym nie pozwoli skutecznie rozwiązać problem sporów kompetencyjnych zachodzących przede wszystkim pomiędzy PIS a pozostałymi inspekcjami podległymi Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że przedstawiony projekt reformy (wariant 3) jest optymalnym rozwiązaniem pozwalającym na poprawę przyjętego w Polsce modelu nadzoru nad uczestnikami łańcucha żywnościowego, przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców i wydajniejszym wykorzystaniu środków finansowych przeznaczonych na pracę inspekcji. Po przyjęciu modelu zakładającego funkcjonowanie jednego organu centralnego, któremu podlegają organy terenowe na poziomie wojewódzkim i powiatowym można oczekiwać następujących korzyści:

- zmniejszenie ogólnej liczby kontroli i audytów w gospodarstwach i zakładach;
- kompleksowość działań ułatwi przedsiębiorcom kontakt z właściwymi organami, rejestrację lub zatwierdzenie działalności;
- zwiększenie ochrony konsumenta poprzez uszczelnienie systemu nadzoru;
- zwiększonej przejrzystości systemu;
- wyeliminowania sporów kompetencyjnych;
- obniżenia kosztów urzędowej kontroli żywności ponoszonych przez budżet państwa w dalszej perspektywie;
- przyspieszonej i precyzyjnej reakcji na kryzysy występujące na rynku żywności.

Ustawa powinna uregulować organizację, ustrój i sposób działania nowo tworzonej Inspekcji, w tym jej organów, zasady powoływania tych organów, podporządkowania oraz ogólne kwestie związane ze sposobem funkcjonowania Inspekcji, zakresem działania oraz kompetencji organów tej Inspekcji, a także zakres ich uprawnień w procesie przeprowadzania kontroli.

W szczególności w projektowanej ustawie planuje się:

- 1) Przyjęcie modelu Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii jako części administracji niezespólonej, tzn. niezwiązanej formalnie i kompetencyjnie ani z wojewodą i jego zapleczem administracyjnym, ani z innymi organami administracji publicznej o lokalnym zakresie działania. Za przyjęciem ściśle zhierarchizowanego modelu organizacyjnego Inspekcji, opartego na bezpośredniej podległości jej poszczególnych organów, przemawia charakter zadań przez nią wykonywanych, sprowadzających się do zapewnienia bezpieczeństwa żywności i jej właściwej jakości, a w konsekwencji ochrony zdrowia i życia konsumentów. W szczególności wzięto pod uwagę fakt, że zadania wykonywane przez organy administracji weterynaryjnej, sanitarnej i

fitosanitarnej w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt oraz organizmów kwarantannowych roślin, kontroli i dopuszczania do obrotu żywności, w tym produktów pochodzenia zwierzęcego, a także prowadzenie monitoringu pozostałości chemicznych, biologicznych, leków i skażeń promieniotwórczych w tkankach zwierząt, środkach spożywczych oraz paszach, są zadaniami o charakterze ogólnopaństwowym, przekraczającym obszar jednego województwa. Mają one także charakter europejski, ponieważ wschodnie granice Polski są jednocześnie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej.

- 2) Przyjęcie trójszczeblowego modelu struktury organizacyjnej Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, z organami terenowymi tworzonymi na szczeblu województw i powiatów. Tego typu struktura organizacyjna występuje aktualnie w IW i PIS. PIORiN oraz IJHARS posiadają strukturę dwustopniową, przy czym wojewódzcy inspektorzy obu Inspekcji wykonują również zadania z zakresu kontroli granicznej. Założeniem merytorycznym przyświecającym planom powołania nowej Inspekcji jest przeniesienie zadań na jak najniższy szczebel organizacyjny tej Inspekcji w celu:
 - zapewnienia jednolitego sposobu realizacji zadań Inspekcji, tak aby zachować ten sam poziom ochrony zdrowia publicznego na obszarze całego państwa,
 - dokonania przesunięć kadrowych umożliwiających skierowanie pracowników nowej Inspekcji do zadań merytorycznych na podstawowym poziomie organizacji (powiat).
- 3) Powołanie następujących organów nowej Inspekcji:
 - Główny Inspektor Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii,
 - wojewódzki inspektor bezpieczeństwa żywności i weterynarii,
 - powiatowy inspektor bezpieczeństwa żywności i weterynarii,
 - graniczny inspektor bezpieczeństwa żywności i weterynarii.
- 4) Wskazanie jako wykonujących zadania organów Inspekcji:
 - osób zatrudnionych w Inspekcji,
 - lekarzy weterynarii wyznaczonych do wykonywania określonych czynności urzędowych na zasadach określonych w przepisach projektowanej ustawy,
 - innych osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych wyznaczonych lub upoważnionych do wykonywania określonych czynności (działań) urzędowych na zasadach określonych w przepisach projektowanej ustawy.

Osoby i jednostki organizacyjne, o których mowa powyżej, będą wykonywały powierzone czynności (działania) pod nadzorem i w imieniu organów Inspekcji. Lekarze weterynarii zatrudnieni w jednostkach

organizacyjnych Inspekcji oraz lekarze weterynarii, o których mowa w tiret drugim, będą posiadać status urzędowych lekarzy weterynarii.

- 5) Wskazanie, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań Inspekcji, jako organu pierwszej instancji w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego co do zasady powiatowego i granicznego inspektora, a jako organu wyższego stopnia, w stosunku do:
 - powiatowego inspektora - wojewódzkiego inspektora,
 - wojewódzkiego i granicznego inspektora - Głównego Inspektora.
- 6) Przyjęcie, że do pracowników Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych będą miały zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej, przy czym stanowiska wojewódzkich inspektorów oraz ich zastępców będą stanowiły wyższe stanowiska w służbie cywilnej
- 7) Ujednolicenie systemu organizacji laboratoriów wykonujących badania na rzecz inspekcji przeprowadzających kontrole urzędowe. Skonsolidowanie Inspekcji umożliwi redukcję liczby laboratoriów oraz wyspecjalizowanie pozostałych, co przyczyni się do efektywniejszego ich funkcjonowania. Skonsolidowanie Inspekcji w kontekście optymalnego wykorzystania dotychczas funkcjonującej bazy laboratoryjnej jest możliwe dzięki spełnieniu przez te laboratoria kryterium akredytacji w zakresie normy EN ISO/IEC 17025 dotyczącej „wymagań ogólnych dotyczących kompetencji laboratoriów badawczych i kalibracyjnych” w zakresie systemu zarządzania jakością, zgodnie z art. 12 rozporządzenia (WE) Nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt. Laboratoria funkcjonujące w poszczególnych inspekcjach posiadają taką akredytację i w związku z tym nie ma przeszkód merytorycznych w łączeniu administracyjnym laboratoriów, które są akredytowane zgodnie z tą samą normą.

Wprowadzenie w życie omawianej koncepcji, oprócz opracowania projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, jako ustawy ustrojowej, regulującej organizację i zadania tej Inspekcji, będzie wymagało regulacji szeregu kwestii. W szczególności regulacji wymagać będą sprawy związane z likwidacją dotychczasowych Inspekcji, zniesieniem ich organów, załatwieniem spraw i postępowań w toku, spraw majątkowych, kwestii dotyczących zobowiązań i należności wynikających z działalności dotychczasowych Inspekcji, spraw pracowniczych. Konieczne będzie również dokonanie zmian w licznych ustawach dotyczących przejęcia kompetencji przez organy nowej Inspekcji, w tym przejęcia

części zadań i kompetencji PIS oraz związanych z tym zmian z zakresu nadzoru nad tą Inspekcją, jak również zakresu spraw należących do działu administracji rządowej rolnictwo i zdrowie (przeniesienie spraw jakości zdrowotnej żywności z działu zdrowie do działu rolnictwo). Konsolidacja Inspekcji zajmujących się nadzorem nad łańcuchem żywnościowym wiązać się będzie z koniecznością uchylecia lub zmiany dotychczasowych przepisów określających zadania i organizację konsolidowanych instytucji, takich jak:

- 1) ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744, z późn. zm.);
- 2) ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577, z późn. zm.);
- 3) ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849, z późn. zm.);
- 4) ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.);
- 5) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.);
- 6) ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914, z późn. zm.);
- 7) ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz. U. poz. 1512);
- 8) ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 127, z późn. zm.);
- 9) ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.);
- 10) ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 204, poz. 1281, z późn. zm.);
- 11) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.);
- 12) ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach (Dz. U. Nr 33, poz. 289, z późn. zm.);
- 13) ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.);
- 14) ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach (Dz. U. Nr 144, poz. 1045, z późn. zm.);
- 15) ustawa z dnia 10 grudnia 2003 r. o kontroli weterynaryjnej w handlu (Dz. U. 2004 r. Nr 16, poz. 145, z późn. zm.);
- 16) ustawa z dnia 27 sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej (Dz. U. Nr 165, poz. 1590, z późn. zm.);
- 17) ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033);
- 18) ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. Nr 116, poz. 975);

- 19) ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 10, poz. 68, z późn. zm.);
- 20) ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o towarach paczkowanych (Dz. U. Nr 91, poz. 740, z późn. zm.);
- 21) ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1164, z późn. zm.).

Sprawy te proponuje się uregulować w odrębnej od ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii - ustawie - Przepisy wprowadzające ustawę o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii.

Proponuje się, aby nowa Inspekcja rozpoczęła swoją działalność w dniu 1 lipca 2015 r. Wymaga to odpowiednio wcześniejszego opracowania projektów ustaw, uchwalenia wymienionych ustaw oraz wcześniejszego powołania Pełnomocnika do spraw utworzenia Inspekcji. Pełnomocnik dokona czynności niezbędnych do podjęcia przez nowo tworzoną Inspekcję realizacji zadań wykonywanych dotychczas przez likwidowane Inspekcje, w szczególności uporządkuje sprawy majątkowe i dokona przeniesienia pracowników, a także będzie nadzorował proces likwidacji dotychczasowych Inspekcji.

Nie przewiduje się natomiast żadnych zmian w organizacji i w funkcjonowaniu Wojskowej Inspekcji Sanitarnej ani Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej. Szef Służby Weterynaryjnej - Inspektor Weterynaryjny Wojska Polskiego i Główny Inspektor Sanitarny Wojska Polskiego jak dotąd będą wykonywać swoje zadania przy pomocy Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej i Wojskowej Inspekcji Sanitarnej.

MKM 09.05.2013

BO mewa 09.05.2013

[Signature]
ZASTĘPCA DYREKTORA DEPARTAMENTU
Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii
Magdalena Bartosińska

[Signature]
Harczech 1.
DYREKTOR
Inspekcji Weterynaryjnej
Arkadiusz Taborch

Dyrektor Departamentu
Prawno-Legislacyjnego

[Signature]
Grzegorz Wykowski

PODSEKRETARZ STANU

[Signature]
Tadeusz Nalewajk

TEST REGULACYJNY

1. Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

2. Nazwa dokumentu, data utworzenia

Projekt założeń projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii

3. Jaki problem jest rozwiązywany? (maksymalnie 70 słów)

Celem uchwalenia projektowanej ustawy jest utworzenie Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii (PIBŻiW), co zagwarantuje skoncentrowanie pełnego nadzoru nad łańcuchem żywnościowym „od pola do stołu” w jednej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Konsolidacji podlegałyby Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna w zakresie nadzoru nad warunkami zdrowotnymi żywności. Obecnie przyjęty podział kompetencji pomiędzy ww. Inspekcje, choć wydaje się klarowny na poziomie przepisów, w praktyce prowadzi do powstawania wielu niejasności i trudności z ustaleniem właściwości poszczególnych organów sprawujących nadzór nad łańcuchem żywnościowym.

Toczące się spory kompetencyjne (przede wszystkim pomiędzy Inspekcją Weterynaryjną i Państwową Inspekcją Ochrony Roślin i Nasiennictwa a Państwową Inspekcją Sanitarną) powodują powstawanie luk w nadzorze urzędowym i wzmagają niepewność przedsiębiorców w sprawach związanych z wyborem formy rejestracji zakładów, definiującej często zasady prowadzenia działalności.

4. Źródło:

- ☐ exposé Premiera
- ☐ decyzja PRM/RM
- ☐ strategię rozwoju

- ☐ prawo UE
- ☐ orzeczenie TK
- ☐ upoważnienie ustawowe
- ☒ inne (jakie?)

Decyzja MRiRW

5. Jeżeli projekt implementuje prawo UE, czy wprowadzane są dodatkowe rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?

W projekcie ustawy nie uwzględnia się nowych regulacji implementujących prawo UE.

6. Rekomendowane rozwiązanie i oczekiwany efekt (maksymalnie 70 słów)

Przyjęcie ustawy o PIBŻiW, która ureguje organizację, ustrój i sposób działania nowo tworzonej Inspekcji, w tym jej organy, zasady ich powoływania, podporządkowania oraz ogólne kwestie związane ze sposobem funkcjonowania Inspekcji, zakresem działania oraz kompetencji organów tej Inspekcji, a także zakres ich uprawnień w procesie przeprowadzania kontroli. Oczekiwany efekt jest powołanie jednej Inspekcji, która będzie kompleksowo i skutecznie nadzorować cały łańcuch żywnościowy, efektywnie wykorzystując zasoby ludzkie i finansowe, przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążeń związanych z kontrolą podmiotów oraz wzroście poziomu ochrony konsumenta. Zakres kontroli i innych działań administracyjnych przeprowadzanych przez nowo tworzoną Inspekcję będzie obejmował co do zasady wszystkie kompetencje konsolidowanych inspekcji, z tym że w przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej będą to kompetencje w zakresie nadzoru nad warunkami zdrowotnymi żywności.

Obecne spory kompetencyjne opisane w założeniach do projektu ustawy zostaną wyeliminowane w sposób automatyczny, gdy kompetencje poszczególnych Inspekcji zostaną przejęte przez jeden organ administracyjny (wariant 3). Jednocześnie spionizowany model inspekcji ułatwi ujednolicenie stosowanych w całym kraju procedur. Umożliwi to również redukcję stanowisk pracy o charakterze obsługowym i pomocniczym oraz wzrost zatrudnienia pracowników wykonujących zadania merytoryczne nowo tworzonej Inspekcji.

7. Czy możliwe jest rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegisłacyjne? Jeśli tak, to jakie? Jeśli nie, to dlaczego?

Osiągnięcie celów opisanych w punkcie 6 nie jest możliwe przy zastosowaniu środków pozalegisłacyjnych. Rozwiązywanie pojawiających się problemów dotyczących kompetencji poszczególnych Inspekcji nie jest również możliwe przy pomocy porozumień zawieranych pomiędzy ich organami różnego szczebla. Zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów i w konsekwencji możliwość prowadzenia skuteczniejszego nadzoru wymaga systemowych zmian strukturalnych, których przeprowadzenie jest możliwe jedynie w drodze ustawy.

8. Skutki dla sektora finansów publicznych (pozytywne in plus; negatywne in minus)

	w mln PLN				
	2013	2014	2015	2016	2017*
saldo wydatków budżetowych	-	-	0	0	0

Wejście w życie przedmiotowej ustawy poprawi system zarządzania i finansowania Inspekcji, w tym zmniejszy koszty administracyjne przy lepszym dofinansowaniu służby kontrolnej. Projektowana regulacja nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

Zakłada się, że utworzenie nowej Inspekcji nie będzie powodować konieczności angażowania dodatkowych środków z budżetu państwa w kolejnych latach. Skonsolidowana inspekcja, a co się z tym wiąże, zredukowana w kilkuletniej perspektywie liczba pracowników obsługi i liczba laboratoriów, przyczyni się do obniżenia kosztów utrzymania urzędowej kontroli żywności, większej ich specjalizacji oraz oszczędności z tytułu zatrudnienia, zakupu urządzeń i odczynników oraz akredytacji. Zaoszczędzone środki finansowe będą mogły być wykorzystane na dofinansowanie kosztów zatrudnienia i obsługi pracowników merytorycznych wykonujących czynności kontrolne.

W 2013 r. zaplanowano następujące wydatki budżetowe w poszczególnych inspekcjach:

- IW 643 425 000 zł;
- PIORiN 120 198 000 zł;
- IJHARS 26 440 000 zł;
- PIS 823 846 000 zł.

Zestawienie danych za rok 2011 w poszczególnych inspekcjach

Inspekcja	Liczba przeprowadzonych kontroli	Koszty zatrudnienia pracowników	Koszty funkcjonowania laboratoriów	Wpływy do budżetu państwa
IW	247 660	675 055 859,58	111 630 000,00	274 655 030,72
PIORiN	563 792	127 805 872,30	17 959 037,96	14 886 966,87
IJHARS	85 080	45 965 545,75	9 065 235,38	3 716 238,46

Inspekcja	liczba pracowników ogółem	pracownicy merytoryczni	pracownicy obsługi	% pracowników obsługi do ogółu
IW	6109	3924	2185	35,77
PIORiN	2412	1962	450	18,66
IJHARS	606	498	108	17,82
RAZEM	9396	6384	2743	29,19

Ww. tabele nie uwzględniają danych dotyczących Państwowej Inspekcji Sanitarnej z uwagi na odmowę ich przekazania przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

Na obecnym etapie procesu legislacyjnego nie jest możliwe przedstawienie precyzyjnego zapotrzebowania na pracowników poszczególnych kategorii (merytorycznych i obsługowych) po planowanym połączeniu inspekcji. Niemniej jednak z pewnością likwidacji ulegną niektóre stanowiska pracy dublujące się w poszczególnych inspekcjach, takie jak główny księgowy, obsługa sekretariatu, pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych.

9. Koszty i korzyści społeczne

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)	Koszty (finansowe)
Małe i średnie przedsiębiorstwa			brak
Pozostałe przedsiębiorstwa			brak
Obywatele			brak
Inne grupy (np. rolnicy, górnicy, itp.)			brak

Projektowana konsolidacja będzie miała wpływ na przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie produkcji i obrotu artykułami rolno-spożywczymi. Nowe regulacje powinny obniżyć obciążenia administracyjne funkcjonowania producentów rolnych i producentów żywności. Konsolidacja inspekcji spowoduje, że będzie możliwe przeprowadzanie kontroli lub audytów z różnych dziedzin przy okazji jednej wizyty w gospodarstwie lub zakładzie, co zmniejszy liczbę wizyt kontrolerów u podmiotów nadzorowanych, a więc korzystnie wpłynie na prowadzenie działalności przez przedsiębiorców, gdyż mniej czasu będą musieli oni poświęcać na towarzyszenie kontrolerom/audytorom i nie będzie zakłócana praca przedsiębiorstwa ze względu przeprowadzaną kontrolę/audyt.

Trudno jednak obliczyć wymierne korzyści związane z ww. ograniczeniem liczby kontroli. Zależą one bowiem od wielu czynników – takich jak na przykład organizacja pracy podmiotu czy realizowane procesy technologiczne – w tym od czynników niezależnych zarówno od organów administracji, jak i od samego podmiotu prowadzącego działalność, takich jak na przykład aktualna sytuacja na rynku, którego uczestnikiem jest dany podmiot.

Ponadto ustalenie liczebności wskazanych w tabeli grup społecznych jest nie zasadne, ponieważ żadna z konsolidowanych inspekcji nie prowadzi rejestracji działalności nadzorowanych podmiotów pod względem wielkości przedsiębiorstw.

Korzyści pozafinansowe:

- 1) zmniejszenie liczby audytów i kontroli w gospodarstwach i zakładach;
- 2) kompleksowość działań ułatwiająca przedsiębiorcom kontakt z właściwymi organami, rejestrację lub zatwierdzenie działalności;
- 3) zwiększenie ochrony konsumenta poprzez uszczelnienie systemu nadzoru;
- 4) zwiększona przejrzystość systemu;
- 5) eliminacja sporów kompetencyjnych.

Utworzenie jednej inspekcji zajmującej się nadzorem nad łańcuchem żywnościowym ułatwi i przyspieszy rejestrację działalności. Pracownicy inspekcji będą mieli bezpośredni dostęp do informacji o wszystkich przeprowadzanych w danym przedsiębiorstwie kontrolach, co umożliwi dokonanie bieżącej i szczegółowej analizy ryzyka, niezbędnej do efektywnego prowadzenia kontroli przedsiębiorstwa i organizacji pracy inspekcji.

10. Inne dane podkreślające wagę projektu (dane ekonomiczne, np. udział sektora w PKB, wpływ na rynek pracy, CPI itp.)

11. Czy projekt redukuje obciążenia regulacyjne? W jakim obszarze?

- ☒ TAK ☐ NIE
- ☒ zmniejszenie liczby dokumentów
- ☒ zmniejszenie liczby procedur
- ☒ skrócenie czasu
- ☐ inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz:

- 1) zmniejszenie liczby kontroli uczestników łańcucha żywnościowego poprzez połączenie kontroli dokonywanych obecnie przez konsolidowane Inspekcje;
- 2) ujednolicenie procedur kontrolnych na terenie całego kraju;
- 3) usprawnienie procesu postępowania administracyjnego;
- 4) jeden wniosek rejestracyjny podmiotu sektora spożywczego składany do jednego

12. Czy projekt wprowadza dodatkowe obciążenia regulacyjne w stosunku do stanu obecnego?

- ☐ TAK ☒ NIE
- ☐ zwiększenie liczby dokumentów
- ☐ zwiększenie liczby procedur
- ☐ wydłużenie czasu
- ☐ inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz:

13. Jeżeli projekt zwiększa obciążenia regulacyjne proszę wskazać, w jakim obszarze kompetencji ministerstwa zostaną w związku z tym zredukowane obciążenia (zasada "1 za 1")

14. Jak problem rozwiązano w innych krajach OECD/UE? (dobre praktyki)

Obowiązek stworzenia i utrzymywania systemu urzędowych kontroli podmiotów funkcjonujących w łańcuchu żywnościowym dotyczy wszystkich państw członkowskich UE oraz państw trzecich eksportujących żywe zwierzęta oraz produkty rolno-spożywcze na rynek UE. Coraz więcej państw OECD/UE zmierza w kierunku konsolidacji służb zajmujących się nadzorem nad uczestnikami łańcucha żywnościowego. Państwami UE, które dokonały już takich działań są m.in. Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia czy Łotwa. Prowadzenie nadzoru nad całym łańcuchem żywnościowym przez jedną organizację wiąże się przede wszystkim z koniecznością zapewnienia przez państwo sprawnego i spójnego systemu, który obejmie swym zakresem wszystkie aspekty łańcucha produkcji żywności. Doświadczenia związane z tzw. kryzysami żywnościowymi jasno pokazują, że najskuteczniejszy nadzór w tym zakresie można zrealizować tylko przy udziale jednej organizacji, która będzie skupiać ekspertów z różnych dziedzin.

- 15. Harmonogram (daty opracowania założeń projektu, zakończenia konsultacji i przekazania dokumentu do KSRM). Czy istnieją uwarunkowania decydujące o terminie wdrożenia projektu? Jeśli**

Przyjęcie założeń przez Radę Ministrów - III / IV kw. 2013 r.

- 16. Kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu i jakie mierniki zostaną zastosowane? (ocena ex-post)**

Ewaluacja efektów projektu nastąpi po 1,5 roku od wejścia w życie proponowanej regulacji. Miernikiem będzie obniżenie liczby etatów obsługujących oraz wzrost liczby etatów merytorycznych nowej Inspekcji.

- 17. Kontakt merytoryczny: imię, nazwisko, departament, telefon, email (podpis)**

Departament Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii

- 18. Minister/Sekretarz/Podsekretarz stanu odpowiedzialny za projekt (podpis)**

Tadeusz Nalewajk Podsekretarz Stanu w MRiRW