

Stanowisko
Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej
z dnia 9 marca 2017 r.

w sprawie projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności
oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Państwowej Inspekcji
Bezpieczeństwa Żywności

Na podstawie art. 10 ust. 1 pkt. 3 i 5 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1479 t.j.), posiadając umocowanie prawne do reprezentowania i ochrony zawodu lekarza weterynarii oraz zajmowania stanowiska w sprawach polityki państwa w zakresie wykonywania zawodu lekarza weterynarii, po analizie:

1. projektu z dnia 17 lutego 2017 r. ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności;
2. projektu z dnia 17 lutego 2017 r. ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności,

Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna wyraża następujące stanowisko:

Prace strony ministerialnej związane z tworzeniem skonsolidowanej Inspekcji są działaniami zmierzającymi w dobrym kierunku, jednakże wymagają stanowczych modyfikacji. Fundamentalną rolę odgrywa nazwa tworzonej Inspekcji, w której odnoszenie się do *bezpieczeństwa żywności* jedynie wycinku sprawowanego nadzoru, stanowi zaprzeczenie dalszej treści ustawy. Tytuł aktu prawa powszechnie obowiązującego ma z definicji określać jakiej sfery życia społecznego, bądź gospodarczego, dotyczy cały akt prawny, czego nie zapewniono w proponowanym projekcie, zawężając nazwę do *bezpieczeństwa żywności*. Jest naturalnym rozwiązaniem łączenie w nazwie, wzorem chociażby FVO Biura ds. Żywności i Weterynarii, zakresu szerokiego nadzoru obejmującego tak *zagadnienia weterynaryjne* jak i sektor żywności. Szczególnie, że holistyczny wpływ nadzoru weterynaryjnego na Bezpieczeństwo Zdrowia Publicznego wskazano w Dyrektywie 2005/36 dotyczącej uznawania kwalifikacji zawodowych, ustalając jednocześnie zakres kształcenia pozwalający na uzyskanie wiedzy nie tylko z dziedziny praktyki lekarsko-weterynaryjnej, ale również tej odnoszącej się do wspomnianego bezpieczeństwa zdrowia publicznego. Poprzez nadzór farmaceutyczny nad stosowaniem leków weterynaryjnych, nadzór nad kontrolą pasz, materiałem biologicznym, przewozem zwierząt, żywieniem i hodowlą zwierząt, nadzór nad surowcami i produktami pochodzenia zwierzęcego, handlem zwierząt i produktami pochodzenia zwierzęcego, sektorami utylizacji, dobrostanu i zdrowia zwierząt, identyfikacji zwierząt, cross compliance, chorobami odzwierzęcymi niebezpiecznymi dla ludzi,

czynnikami podlegającymi monitorowaniu oraz innymi zagrożeniami zdrowia publicznego nadzór weterynaryjny wypełnia w 80% działania proponowanej skonsolidowanej Inspekcji. Toteż sugerowana nazwa Inspekcji powinna obejmować pełny zakres nadzoru, a sama Inspekcja powinna niewątpliwie nazywać się Państwową Inspekcją Weterynarii i Żywności. Jednocześnie określona w art. 2 ustawy podległość Inspekcji stwarza sytuację, w której nadzór nad organem kontrolującym sprawuje jednostka zwierzchnia, której akty prawne są podstawą do kontroli. Wyłącznie nadzór prowadzony przez Prezesa Rady Ministrów gwarantuje niezależne prowadzenie nadzoru przez organy Inspekcji. Tym samym, zostanie rozdzielona kompetencja w zakresie tworzenia prawa od kompetencji nadzorczych nad Inspekcją.

Uzupełniając uwagi do projektu ustawy z dnia 17 lutego 2017 r. należy stwierdzić, że:

1. Brak określonych zadań dla osób na stanowisku:
 - 1) Krajowy Lekarz Weterynarii;
 - 2) Krajowy Inspektor Bezpieczeństwa Żywności;
 - 3) Krajowy Inspektor Diagnostyki Laboratoryjnej;
 - 4) Krajowy Inspektor Ochrony Roślin, Nasiennictwa i Nawożenia;
 - 5) Krajowy Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Propozycja zastępców dała jedynie w odniesieniu do dwóch pierwszych faktyczne określenie obowiązku posiadania specjalistycznych kwalifikacji. W żaden sposób nie określono podziału kompetencji pomiędzy poszczególnych zastępców Głównego Inspektora ani nie sprecyzowano ich konkretnych uprawnień.

2. Centralnym Organem jest Główny Inspektor, który w dalszym ciągu nie posiada przymiotów, o których mowa w Opinii z 8 września 2016 r. o projekcie ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności – RL-0303-24/16 Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, wyrażonych słowami:

*(...) To zaś oznacza, że adresatem zadań z zakresu administracji publicznej nakładanych na organy Inspekcji oraz podmiotem wyposażonym w kompetencje do realizacji tych zadań będzie **Główny Inspektor, a nie jego zastępca**. Zastępca zaś, co wynika z charakteru takiego stanowiska, będzie jedynie wykonywał zadania w imieniu organu – to jest Głównego Inspektora i to w zakresie, w jakim Główny Inspektor powierzy je swojemu zastępcy. Z tego też względu w pierwszym rzędzie osoba piastująca stanowisko Głównego Inspektora powinna wypełniać **wszelkie** wymogi, które według prawodawcy dają rękojmię właściwego – zgodnego z oczekiwaniami prawodawcy – wykonania powierzonych mu zadań, zaś zastępca powinien spełniać prawem przewidziane wymogi w zakresie przekazanych przez organ – Głównego Inspektora zadań. Zatem sformułowanie w art. 7 ust. 3 wyższych wymogów wobec zastępcy Głównego Inspektora niż względem samego Głównego Inspektora budzą uzasadnione zastrzeżenia Rady. Bezsprzecznym bowiem jest, iż zgodnie z projektem*

ustawy Główny Inspektor nie będzie spełniał *wszelkich* wymogów, które według prawodawcy dają rękojmię właściwego – zgodnego z oczekiwaniami prawodawcy – wykonania powierzonych mu zadań.

Będąc organem, Główny Inspektor, nie będzie posiadał kompetencji Chief Veterinary Officer (CVO) w rozumieniu prawa międzynarodowego, (terminologia przyjęta przez FAO¹, OIE², WHO³) i pomimo zapisu art. 9 ust. 1 pkt 12 projektu ustawy wskazującego w katalogu zadań organu *reprezentowanie Inspekcji na zewnątrz* nie będzie mógł brać udziału w spotkaniach na szczeblu międzynarodowym np. *Standing Committee on the Food Chain and Animal Health* lub *Working Party of Chief Veterinary Officers* gdzie poszczególne kraje reprezentowane są przez centralny organ weterynaryjny danego kraju. Oczywiście jest, iż osoba nie posiadająca wymaganego wykształcenia lekarza weterynarii w takich spotkaniach nie będzie brała udziału. Powyższe rozwiązanie budzi zastrzeżenia z uwagi na deprecjację merytoryczną i wizerunkową Polski na poziomie międzynarodowym i uniemożliwi naszemu krajowi skuteczne zarządzanie na forum Wspólnoty w procedurze komitetowej (*Comitology*). Wskazywanie, iż zastępca organu sprawuje funkcję Krajowego Lekarza Weterynarii, jest w omawianym przypadku bezcelowe, gdyż nie posiada on przymiotu organu i działa wyłącznie w ramach udzielonego mu przez organ centralny upoważnienia. Uznana powszechnie strukturę służb weterynaryjnych, w odniesieniu do której projekt ustawy proponuje odmienne rozwiązania, uznaje za wiążącą Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Bank Światowy zaangażowane w realizację prac w dziedzinie ekonomicznych skutków oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe w ramach perspektywy „Jedno zdrowie”. Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna zgłasza powyższe zastrzeżenie z ufnością, że doraźne potrzeby polityczne utworzenia *de facto* stanowiska centralnego organu weterynaryjnego dla osoby nie posiadających podstawowego przygotowania merytorycznego w tym zakresie nie będą nadrzędne nad racją stanu i potrzebą zapewnienia właściwej obsady centralnego organu państwa, zgodnego z uznanymi normami wspólnotowymi i światowymi.

3. Rozwiązania strukturalne zaproponowane w projekcie omawianej ustawy będą zastrzeżenia po weryfikacji ich przez pryzmat norm międzynarodowych zawartych w Kodeksie Zwierząt Lądowych OIE 2016. W dalszym ciągu aktualne są uwagi

¹ *Manual on the preparation of national animal disease emergency preparedness plans*, wydanie FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS Rome, 1999.

² *veterinary Authority- means the Governmental Authority of a Member Country, comprising veterinarians, other professionals and para-professionals, having the responsibility and competence for ensuring or supervising the implementation of animal health and welfare measures, international veterinary certification and other standards and recommendations in the Terrestrial Code in the whole territory.- Glossary - Terrestrial Animal Health Code, OIE, 2016.*

³ Globalny plan działania na rzecz zwalczania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe opracowany przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) z udziałem Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) i Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (OIE), przyjęty jednogłośnie w maju 2015 r. przez 68. Światowe Zgromadzenie Zdrowia, wzywający wszystkie państwa członkowskie Światowej Organizacji Zdrowia do wdrożenia do połowy 2017 r. krajowych planów działania dotyczących zwalczania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe – http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_ACONF1Rev1-en.pdf?ua=1.

Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej zgłoszone w odniesieniu do poprzedniej, pochodzącej z czerwca 2016 r., wersji projektu ustawy. Na ponowne przytoczenie zasługują poniższe fragmenty.

*Niezrozumiałym dla Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej jest tworzenie w oparciu o legislację weterynaryjną w rozumieniu Kodeksu OIE, Polskiej służby weterynaryjnej w rozumieniu OIE, bez właściwych **organów weterynaryjnych** w rozumieniu standardów OIE, WHO, FAO i WTO, które są uznawane przez cały cywilizowany świat. Pominięcie obowiązku, wynikającego z międzynarodowych zobowiązań, nadania niezbędnych kompetencji lekarzom weterynarii wykonującym funkcje właściwego organu weterynaryjnego godzi w strategiczne interesy kraju i może być interpretowane jako chęć deprecjacji polskiej żywności i statusu zdrowotnego polskich zwierząt na arenie międzynarodowej, gdyż może to być przyczynkiem do kwestionowania pod względem organizacyjnym i kompetencyjnym polskich służb weterynaryjnych. Reasumując, należy poddać pod wątpliwość celowość działań projektodawcy ustaw, w których próbuje się tworzyć polskie służby weterynaryjne w oparciu o prawo weterynaryjne z pominięciem kwalifikacji i roli lekarzy weterynarii.*

*(...) W kodeksie w rozdziale 3.1. **Służby Weterynaryjne** wskazano:*

*Jakość działania Służb weterynaryjnych zależy od szeregu czynników, wśród których wymienić należy podstawowe zasady o charakterze etycznym, organizacyjnym, ustawodawczym, regulacyjnym i technicznym. Służby weterynaryjne **będą przestrzegać tych podstawowych zasad niezależnie od sytuacji politycznej, gospodarczej lub społecznej w swoim kraju.***

Przestrzeganie podstawowych zasad przez Służby weterynaryjne Państwa członkowskiego jest ważne ze względu na zbudowanie i utrzymywanie zaufania ze strony Służb weterynaryjnych innych Państw członkowskich do wydawanych przez nie międzynarodowych certyfikatów weterynaryjnych.

Takie same podstawowe zasady powinny być stosowane w państwach, w których odpowiedzialność za zapewnienie lub zastosowanie określonych środków zapewniających zdrowie lub dobrobyt zwierząt bądź wystawianie międzynarodowych certyfikatów weterynaryjnych leżą w gestii organizacji innej niż Służby weterynaryjne bądź organu lub agencji działającego w imieniu Służb weterynaryjnych. Służby weterynaryjne pozostają we wszystkich przypadkach odpowiedzialne za stosowanie tych zasad.

Ponadto należy wskazać, iż projekt ustawy w dalszym ciągu nie spełnia wymagań postawionych przez OIE w Kodeksie zwierząt lądowych w art. 3.1.2. w pkt 7 wyrażonych słowami:

Ogólna organizacja służb [weterynaryjnych]

Służby weterynaryjne powinny być w stanie wykazać poprzez odpowiednie ustawodawstwo, wystarczające zasoby finansowe i skuteczną organizację, że są w stanie przewidywać wymagania związane z ustaleniem i stosowaniem środków zapewniających zdrowie i dobrostan zwierząt oraz czynnościami wydawania międzynarodowych certyfikatów weterynaryjnych, a także kontrolować te wymagania i czynności. Służby weterynaryjne powinny dysponować skutecznymi systemami nadzorowania chorób zwierząt i notyfikowania problemów związanych z tymi chorobami w momencie pojawienia się problemów, zgodnie z Kodeksem zdrowia zwierząt lądowych. Należy również wykazać objęcie nadzorem populacji zwierząt. Służby powinny przez cały czas dążyć do doskonalenia osiągniętych rezultatów w zakresie systemów informacji o zdrowiu zwierząt i kontroli chorób zwierząt. Służby weterynaryjne powinny zdefiniować i udokumentować obowiązki i strukturę (w szczególności podległość służbową) organizacji odpowiedzialnej za wydawanie międzynarodowych certyfikatów weterynaryjnych. Należy przedstawić opis każdego stanowiska w Służbach weterynaryjnych, które wywiera wpływ na jakość ich działań. W opisach stanowisk należy podać wymagania dotyczące wykształcenia, szkoleń, wiedzy technicznej i doświadczenia.

Z uwagi na zasadność ponownego przytoczenia obszernych fragmentów stanowiska Rady z 2016 r., Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna, kierując się troską o zgodność projektu nowej regulacji prawnej z normami obowiązującymi na całym świecie, wskazuje, iż jest możliwość prawna, aby w toku prac nad projektem skorzystać z możliwości pomocy prawnej OIE, o czy świadczy poniższy fragment, dostępny na stronie internetowej OIE.


Veterinary Legislation – OIE PVS Pathway for effective Veterinary Services

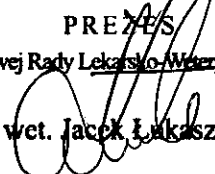
In many developing and in transition countries, veterinary legislation is inadequate to address the challenges of today and of the future. In order to support OIE Members, the OIE has developed guidelines on all the essential elements to be covered in veterinary legislation. Any OIE Member which has participated in an OIE PVS Evaluation may request a follow-up mission which focuses on providing advice and assistance to modernise the national veterinary legislation. The OIE Guidelines on Veterinary Legislation will be used to update the national legislation where gaps are identified during the course of an OIE PVS Evaluation mission.

Jak czytamy powyżej, zainteresowany kraj może zażądać misji OIE, która w zamiarze przyczyni się do poprawy kształtu prawodawstwa weterynaryjnego, a omawiany projekt ustawy niewątpliwie jest elementem prawodawstwa weterynaryjnego.

4. W nowym projekcie ustawy wprowadzającej usunięto art. 38 mówiący o przysługującym prawie zatrudnienia dla pracowników łączonych inspekcji, jedynie w art. 51 nowego projektu ustawy zapisano, że pełnomocnik proponuje do dnia 31 października 2017 r. warunki pracy, w tym miejsce zatrudnienia, od dnia 1 stycznia 2018 r. – co nie jest jednoznacznym prawem zatrudnienia, jak to ujęto w wersji pierwotnej.
5. Nadal brak jest jakichkolwiek wymogów w odniesieniu do szeregowych pracowników tworzonej Inspekcji a więc tych, którzy na co dzień mieliby wykonywać jej zadania.
6. Zmieniono i rozbudowano zapisy odnoszące się do laboratoriów (art. 25 – 28 nowego projektu ustawy o Inspekcji) – są one bardzo zbliżone do tych funkcjonujących obecnie w oparciu o ustawę o Inspekcji Weterynaryjnej, przy czym nie do końca jasny jest status Zakładów Higieny Weterynaryjnej, należy jedynie domniemywać, że opisane w art. 25 ust. 1 pkt. 1 laboratoria inspekcji to również Zakłady Higieny Weterynaryjnej.

Z wymienionych względów zapis rzeczonych ustaw powinien zostać zmieniony, uwzględniając propozycje przedstawione powyżej.

SEKRETARZ
Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej

lek. wet. Danuła Pawicka-Stefanko

PREZES
Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej

lek. wet. Jacek Łukasiewicz