



Správa o výsledku kontroly 2023

Kontrola bezpečnosti potravín v SR

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej len „MPRV SR“) riadi, usmerňuje a kontroluje výkon štátnej správy vo veci úradnej kontroly v celom agropotravinovom reťazci. Vykonáva úlohy Národného kontaktného bodu pre vedeckú a technickú spoluprácu s Európskym úradom pre bezpečnosť potravín (ďalej len „EFSA“).

Subjekty oslovené podľa § 22 zákona o NKÚ SR za účelom získania informácií a dát:

Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „MZ SR“) pri zabezpečovaní úloh na úseku úradnej kontroly potravín a pri príprave legislatívnych predpisov v oblasti hygieny a bezpečnosti potravín spolupracuje s MPRV SR.

Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky (ďalej len „ŠVPS SR“) je orgánom štátnej správy na úseku potravinového dozoru.

Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ÚVZ SR“) je orgánom štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva a potravinového dozoru.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná ako kontrola výkonnosti. Použili sme kontrolórske postupy a techniky vychádzajúce z medzinárodných štandardov [International Standards of Supreme Audit Institutions (ďalej len „ISSAI“)] pre výkonnostnú kontrolu, najmä preskúmanie a analýzu dokumentov, priame pozorovanie a rozhovory. Kontrolovaným obdobím boli roky 2019 až 2022 a súvisiace obdobia.

Prečo sme kontrolovali

Pri príprave kontroly boli uskutočnené osobné stretnutia s nasledovnými zainteresovanými stranami: MPRV SR, MZ SR, ŠVPS SR, ÚVZ SR a Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre. NKÚ SR identifikoval po stretnutiach so zainteresovanými stranami viaceré riziká. V oblasti legislatívnej úpravy riziko nedostatočného vecného a miestneho vymedzenia pôsobnosti dozorných orgánov a v oblasti viacročného národného plánu úradných kontrol riziko chýbajúcich dát potrebných pre vypracovanie viacročného plánu. NKÚ SR zároveň identifikoval riziko nesprávneho nastavenia systému úradných kontrol potravinového reťazca.

Čo sme zistili

Chýba komplexný dohľad nad bezpečnosťou celého potravinového reťazca jedným dozorným orgánom. Kompetencie orgánov štátnej správy vo veciach úradnej kontroly potravín sú roztrieštené medzi rezort pôdohospodárstva a zdravotníctva a dva dozorné orgány, ktorými sú ŠVPS SR a ÚVZ SR. Vzájomná komunikácia MPRV SR a MZ SR v oblasti úradných kontrol potravín nie je na dostatočnej úrovni a je do značnej miery zdeformovaná neštandardnou rozšírenou pôsobnosťou ÚVZ SR. Zariadenia spoločného stravovania (ďalej len „ZSS“) patria do výhradnej kompetencie ÚVZ SR, čo je čiastočný zásah do vecnej pôsobnosti ŠVPS SR.

Druhým slabým miestom je nedostatočné vecné a miestne vymedzenie kompetencií dozorných orgánov v platnej legislatíve. Kompetencie dozorných orgánov sa prelínajú, v dôsledku čoho vznikajú tzv. „šedé zóny“. Problémy v aplikačnej praxi boli riešené Dohodou o spolupráci medzi ŠVPS SR a ÚVZ SR (ďalej len „Dohoda o spolupráci“).

Chýbalo zadefinovanie výziev, priorít, cieľov a opatrení nielen do roku 2020, ale aj do roku 2030. Stratégia bezpečnosti potravinového reťazca z júna 2013, ako jediný strategický dokument, nebola doteraz aktualizovaná.

Informačné systémy MPRV SR a dozorných orgánov nie sú navzájom prepojené. Chýbajú tak analytické spracovateľné dáta z celého potravinového reťazca, čo by umožnilo efektívnejšie vykonávanie činností všetkých zainteresovaných subjektov. Slovenská republika (ďalej len „SR“) nemá vybudovanú elektronickú platformu a potrebné mechanizmy na komunikáciu prevádzkovateľov potravinárskych podnikov so štátom, ktorí by zdieľali všetci aktéri a štát by mal nad ňou dohľad.

V SR dodnes pretrváva multi-inštitucionálny systém úradných kontrol potravín. Tento model má v SR historické korene, avšak v súčasnosti ho má už iba päť členských štátov Európskej únie (ďalej len „EÚ“) vrátane SR. Väčšina členských štátov EÚ (81,5 %) sa na prelome 20. a 21. storočia rozhodla pre niektorú formu konsolidácie svojich inštitucionálnych štruktúr. Sériu konsolidácie systému úradných kontrol zakončili – Bulharsko v roku 2011 a Maďarsko v roku 2012.

Čo odporúčame

NKÚ SR odporúča výboru Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) pre pôdohospodárstvo a životné prostredie, aby zaviazal vládu SR vypracovať a predložiť analýzu možnej integrácie delených kompetencií orgánov štátnej správy úradných kontrol potravín do jedného orgánu s kumulovanou pôsobnosťou a informačným systémom v celom potravinovom reťazci.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontrolnej akcie bolo zhodnotiť, či je možné účinnejšie fungovanie úradných kontrol pre zvýšenie ochrany spotrebiteľa. Kontrola mala definovať, či je možné zefektívnenie výkonu úradných kontrol posilnením vzájomnej súčinnosti dozorných orgánov a uplatňovaním spoločných kontrol celého potravinového reťazca s cieľom odstránenia šedých zón a dosiahnutia finančných úspor.

Hlavná otázka kontroly

- Je systém úradných kontrol v celom potravinovom reťazci nastavený správne?

Kľúčové otázky kontroly

1. Boli vytvorené vhodné legislatívne podmienky pre úradné kontroly potravín v celom potravinovom reťazci?
 - Bola pôsobnosť dozorných orgánov úradných kontrol vymedzená v legislatíve komplexne?
 - Bola vzájomná spolupráca dozorných orgánov úradných kontrol dostatočne legislatívne upravená?
2. Bol viacročný národný plán úradných kontrol nastavený správne?
 - Boli k dispozícii všetky dáta potrebné pre vypracovanie správne nastaveného plánu úradných kontrol?
 - Zdefinovalo MPRV SR adekvátne pravidlá pre aktualizáciu viacročných plánov?

NKÚ SR stanovil hodnotiace kritériá, s ktorými bolo MPRV SR na začiatku kontroly riadne oboznámené a nemalo voči nim výhrady. Vyhodnotenie kritérií kontroly je uvedené v Prílohe 1 tejto správy.

Rámec kontrolnej akcie

Kontrola bola realizovaná podľa príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR, Metodickej príručky pre kontrolu výkonnosti a základných princípov kontroly, definovaných medzinárodnými štandardmi najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI 100, ISSAI 300). Kontrolovaným obdobím boli roky 2019 až 2022 a súvisiace obdobia.

Použitými metódami pre získavanie dôkazov kontroly boli: preskúmanie a analýza vyžiadaných dokladov, dokumentov a písomných vyjadrení, priame pozorovanie a rozhovory s vecne príslušnými zamestnancami MPRV SR a iných zainteresovaných strán. V tejto záverečnej správe boli použité aj informácie získané NKÚ SR v rámci pracovnej skupiny EUROSAL pre kontrolu životného prostredia, ako aj výstupy z Porovnávacieho prieskumu nastavenia národných systémov bezpečnosti potravín v Európskej únii.

Kontrola bola zameraná na jeden z najdôležitejších segmentov fungovania občana, a to potraviny. V rámci vykonanej kontroly potraviny znamenajú akékoľvek látky alebo výrobky, či už spracované, čiastočne spracované alebo nespracované, ktoré sú určené na ľudskú spotrebu alebo o ktorých sa predpokladá, že sú na ňu určené. Potraviny znamenajú tiež vodu, nápoje, žuvačky a všetky látky vrátane vody, zámerne pridávanej do potravín počas ich výroby, prípravy alebo úpravy. Potraviny nezahŕňajú: krmivá, živé zvieratá, ak nie sú pripravované s cieľom umiestnenia na trh pre ľudskú spotrebu, rastliny pred zberom, liečivá, kozmetické prostriedky, tabak a tabakové výrobky, omamné alebo psychotropné látky, rezíduá a kontaminanty.

V rámci kompetencií dozorných orgánov je diskrepancia v prípade zariadení spoločného stravovania (ďalej len „ZSS“). V prípade kontroly ponímame ZSS ako zariadenia, ktoré poskytujú stravovacie služby spojené s výrobou, prípravou alebo podávaním pokrmov alebo nápojov na pracoviskách, v školských zariadeniach, školách, zariadeniach sociálnych služieb, zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, zdravotníckych zariadeniach, v prevádzkach verejného stravovania, v jedálňach so samoobsluhou a v podobných prevádzkach verejného stravovania, cukrárnach, stánkoch a v iných prevádzkach s ambulantným predajom potravín, pokrmov alebo nápojov a na zotavovacích podujatiach alebo iných hromadných podujatiach.

VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

Roztrieštenosť kompetencií kľúčových aktérov

V súvislosti s roztrieštenosťou kompetencií v oblasti úradných kontrol potravín medzi dva rezorty a dva dozorné orgány, NKÚ SR poukazuje na riziko chýbajúceho komplexného dohľadu nad bezpečnosťou celého potravinového reťazca jedným orgánom. To môže mať negatívny vplyv na zacielenie a účinnosť úradnej kontroly potravín. NKÚ SR v tejto súvislosti upozorňuje, že potravinový reťazec má byť základným integračným bodom úradných kontrol potravín v záujme ochrany spotrebiteľov.

Problematika úradných kontrol potravín sa týka dvoch rezortov (MPRV SR a MZ SR) a dvoch dozorných orgánov. Na dohľade nad bezpečnosťou potravín v potravinovom reťazci sa v zmysle zákona o potravinách podieľajú rozdielnym rozsahom a podielom orgány veterinárnej a potravinovej správy (ŠVPS SR a 40 regionálnych veterinárnych a potravinových správ [ďalej len „RVPS“])) a orgány verejného zdravotníctva (ÚVZ SR a 36 regionálnych úradov verejného zdravotníctva [ďalej len „RÚVZ“])).

RVPS vykonávajú podľa zákona o potravinách kontrolu potravinového dodávateľského reťazca od prvovýroby po maloobchod, vrátane ich výsledovateľnosti, okrem poskytovania služieb spoločného stravovania. RÚVZ sa zameriavajú na kontrolu potravín, vrátane ich výsledovateľnosti, v ZSS pri príprave pokrmov a jedál (viď. Príloha 2). NKÚ SR zistil, že v tomto prípade ide o zásah do vecnej pôsobnosti orgánov veterinárnej a potravinovej správy, ktoré im vyplývajú zo zákona NR SR č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov. Zákon o potravinách by mal ustanoviť, že RVPS vykonávajú úradné kontroly potravín živočíšneho pôvodu v ZSS do začiatku prípravy pokrmu alebo jedla.

Vzájomná komunikácia MPRV SR a MZ SR v oblasti úradných kontrol potravín nie je na dostatočnej úrovni a je do značnej miery zdeformovaná neštandardnou kompetenčnou extenziou ÚVZ SR. MZ SR spoluprácu s MPRV SR v oblasti úradných kontrol potravín ponecháva na svojej podriadenej organizácii, ÚVZ SR.

V súvislosti s roztrieštenosťou kompetencií v oblasti úradných kontrol potravín medzi dva rezorty a dva dozorné orgány, NKÚ SR poukazuje na riziko chýbajúceho komplexného dohľadu nad bezpečnosťou celého potravinového reťazca jedným orgánom. To môže mať negatívny vplyv na zacielenie a účinnosť úradnej kontroly potravín. NKÚ SR v tejto súvislosti upozorňuje, že potravinový reťazec má byť základným integračným bodom úradných kontrol potravín v záujme ochrany spotrebiteľov.

Riešenia v členských štátoch EÚ

EÚ nediktovala členským štátom žiadny konkrétny model úradnej kontroly potravín, ako ani rozdelenie kompetencií. Porovnaním systémov nastavenia úradnej kontroly potravín v SR a EÚ bolo zistené, že Slovensko a ďalšie štyri členské štáty EÚ — Poľsko, Slovinsko, Taliansko a Cyprus, naďalej uplatňujú multi-inštitucionálny systém.

Naopak, väčšina členských štátov EÚ sa rozhodla pre niektorú formu konsolidácie svojich inštitucionálnych štruktúr, resp. pre zriadenie tzv. „úradu pre potraviny“ (viď. Príloha 3). Sériu konsolidácie systému úradnej kontroly zakončilo Maďarsko v roku 2012. Výsledným efektom integrovaného systému úradnej kontroly potravín bol prehľadnejší a komplexnejší výkon úradných kontrol v celom potravinovom reťazci. Príklady dobrej praxe sú uvedené v Prílohe 4.

NKÚ SR zaznamenal aj v Poľsku, v roku 2017, snahu vlády o vytvorenie nového integrovaného systému kontroly bezpečnosti a kvality potravín. Vytýčený cieľ sa síce nepodarilo zrealizovať v celom rozsahu, ale prijatím opatrení sa podarilo od júla 2020 zlepšiť komunikáciu o identifikovaných rizikách a urýchliť proces rozhodovania.

Porovnanie multi-inštitucionálneho systému v SR a integrovaného systému úradnej kontroly potravín je uvedené v Prílohe 5.

Existencia tzv. „šedých zón“

Jednou z hlavných príčin čiastočnej účinnosti systému nastavenia úradných kontrol potravín bola existencia tzv. „šedých zón“.

V zákone o potravinách pre jednotlivé dozorné orgány nie sú jasne vymedzené kompetencie pre niektoré predajné miesta a prevádzkarne. Zákon o potravinách nestanovuje, kto má kontrolovať potraviny v novinových stánkoch, v predajniach s drogistickým tovarom, v predajných automatoch, na čerpacích staniciach, na jarmokoch a pod. Rovnako nie sú explicitne vymedzené všetky predajné miesta a prevádzkarne, na ktorých sa úradnou kontrolou potravín overuje dodržiavanie požiadaviek stanovených platnou európskou a národnou legislatívou.

Kompetencie orgánov RVPS a RÚVZ sa podľa zákona o potravinách prelínajú a v praxi nie je možné vždy jednoznačne určiť kam jeden orgán môže alebo nemôže vstúpiť. Existujú totiž prevádzkarne, ktoré svojou činnosťou spadajú pod úradnú kontrolu oboch dozorných orgánov.

Problémy v aplikačnej praxi boli riešené Dohodou o spolupráci medzi ŠVPS SR a ÚVZ SR (ďalej len „Dohoda o spolupráci“), uzatvorenou na centrálnej aj regionálnej úrovni. V posledných obdobiach sa v tejto oblasti prejavovali tlaky na zníženie počtu úradných kontrol v záujme zníženia záťaže pre podnikateľov. Viedlo to k posilneniu kompetencií RÚVZ, degradácii kompetencií RVPS a prehľbovaniu právnej neistoty zainteresovaných strán. Dohoda o spolupráci umožňovala vykonať úradnú kontrolu iba jedným dozorným orgánom.

NKÚ SR poukazuje na to, že ak vecné a miestne kompetencie dozorných orgánov nebudú jasne a zrozumiteľne vymedzené vo všeobecne záväznom právnom predpise, hrozí riziko prehľbovania právnej neistoty zainteresovaných strán.

Výkon úradných kontrol potravín je previazaný so zákonom o správnom konaní. Úradná kontrola je často sprevádzaná aj vznikom konfliktnej situácie, pri ktorej sa podnikateľ bráni a snaží sa spochybniť rozhodnutie dozorného orgánu o uložení pokuty. Úradné kontroly musia preto stáť na pevných pilieroch, ktorých základom je všeobecne záväzný právny predpis a nie Dohoda o spolupráci.

Súčasný rozdelenie kompetencií dozorných orgánov nie je, podľa NKÚ SR, trvalo udržateľné. V dynamicky sa rozvíjajúcej dobe neustále monitorovanie zmien činností jednotlivých prevádzok a následné prehodnocovanie kompetencie dozorných orgánov nie je možné.

Zodpovednosť za bezpečnosť potravinového reťazca sa musí jednoznačne oddeliť od zodpovednosti za podporu podnikateľských subjektov. V opačnom prípade hrozí riziko, že znižovanie podnikateľskej záťaže bude mať prioritu pred bezpečnosťou a kvalitou potravín. Bezpečnosť v celom potravinovom reťazci má byť na najvyššej priečke verejných priorít v hierarchii štátnej moci a nemá ustupovať prioritie iného rezortu. Od nej majú závisieť kritériá a požiadavky na príslušnosť dozorného orgánu a na frekvenciu vykonávania úradných kontrol potravín.

Chýbajúce zadefinovanie výziev, priorít, cieľov a opatrení

V kontrolovanom období 2019 – 2022 chýbalo zadefinovanie výziev, priorít, cieľov a opatrení do roku 2020 aj do roku 2030. NKÚ SR poukazuje na riziko, že ak nebude Stratégia ako jediný strategický dokument pre túto oblasť aktualizovaná, bude to mať negatívny vplyv na efektivitu riadenia v oblasti bezpečnosti potravín v SR, ochranu zdravia ľudí, ako aj na účinnosť úradnej kontroly na všetkých stupňoch potravinového reťazca.

Stratégia z roku 2013 obsahovala strategické východiská a úlohy v oblasti koordinácie bezpečnosti potravín iba pre obdobie 2014 – 2017. Nebola doteraz aktualizovaná najmä z dôvodu nedostatočných personálnych kapacít príslušného odboru MPRV SR. Kontrolou bolo zistené, že agendu úradných kontrol potravín do roku 2021 zabezpečoval iba jeden zamestnanec a od roku 2022 ju zabezpečovali dvaja zamestnanci. NKÚ SR zároveň zistil, že pri stratégii chýbal akčný plán, ktorý by presne určil úlohy, zodpovednosti, termíny a finančné krytie pre jednotlivé ciele nastavené v stratégii.

Príkladom dobrej praxe bola aktualizácia strategického dokumentu v Českej republike (ďalej len „ČR“). V ČR boli prijaté dve stratégie bezpečnosti potravín a výživy. Prvá stratégia bola prijatá na obdobie 2014 – 2020 a druhá, aktuálne platná stratégia bola spracovaná až do roku 2030. Navyše, na aktuálnu stratégiu nadväzuje Akčný plán Stratégie bezpečnosti potravín a výživy 2030, ktorý bol schválený vládou ČR dňa 16. 3. 2022.

Chýbajúci spoločný informačný systém a databázy

SR za takmer 30 rokov skúseností s úradnou kontrolou potravín nemá v tomto segmente vybudovanú elektronickú platformu a potrebné mechanizmy na komunikáciu PPP (ďalej len „PPP“) so štátom, ktorú by zdieľali všetky zainteresované strany a štát by mal nad ňou dohľad. Každý PPP, ktorý svojou činnosťou spadá pod úradnú kontrolu potravín, by mal byť uvedený v spoločnom registri PPP a mať povinnosť zdieľať so štátom dáta.

V SR sa doteraz nepodarilo vybudovať spoločnú databázu údajov ani v prípade dozorných orgánov. Informačné systémy orgánov úradných kontrol potravín nie sú navzájom prepojené a MPRV SR nemá prístup do databáz dozorných orgánov. Absencia spoločnej databázy údajov môže mať negatívny dopad nielen pre zacielenie úradnej kontroly potravín, ale aj pre tvorbu politiky bezpečnosti potravín.

Preverení informačných systémov orgánov štátnej správy vo veciach úradnej kontroly potravín bolo zistené, že tieto systémy nie sú navzájom prepojené. Dozorné orgány disponujú iba vlastnou databázou údajov z úradných kontrol a vedú iba vlastný register. Vzájomná informovanosť a spolupráca medzi nimi funguje len na základe Dohody o spolupráci, a to len v súvislosti s registrami prevádzkovateľov potravinárskych podnikov, ak ich úradné kontroly spadajú do kompetencie druhého dozorného orgánu. V platnej legislatíve nie je ustanovená povinnosť dozorných orgánov ohlasovať tieto údaje MPRV SR. MPRV SR musí o dáta pre účely monitorovania úradnej kontroly potravín oba dozorné orgány opakovane písomne požiadať.

Príkladom dobrej praxe dvoch dozorných orgánov bolo aj vykonávanie spoločných úradných kontrol potravín. NKÚ SR zistil, že dozorné orgány vykonali štyri spoločné úradné kontroly v roku 2019 a jednu spoločnú kontrolu v roku 2022.

Ďalším príkladom dobrej praxe bol „Pilotný projekt – spoločné kontroly“, ktorý bol vykonaný na základe dohovoru medzi MZ SR, MPRV SR a odbornými pracovníkmi RÚVZ so sídlom v Liptovskom Mikuláši, v Martine a v Poprade, v termíne od 15. 10. 2018 do 15. 11. 2018. Projekt spoločných kontrol bol zameraný na výsledovateľnosť potravín živočíšneho a rastlinného pôvodu, určených ako priame dodávky do ZSS. V rámci projektu bol zavedený systém a postupy na výsledovateľnosť potravín a plnenie oznamovacej povinnosti ZSS v prípade priamych dodávok potravín z krajín mimo SR.

Chýbajúci komplexný a nezávislý pohľad gestora na Viacročný plán úradnej kontroly

Preverení procesu prípravy, aktualizácie a vyhodnocovania úradných kontrol potravín v kontrolovanom období 2019 – 2022 bolo zistené, že MPRV SR bolo podľa platnej európskej legislatívy iba koordinátorom prípravy Viacročného národného plánu úradnej kontroly (ďalej len „MANCP“) a zabezpečovalo jeho koherentnosť. MANCP sa pripravoval na obdobie štyroch rokov a bol zverejňovaný na webovom sídle MPRV SR, ale ministerstvo ho nevypracovávalo, neaktualizovalo a nevyhodnocovalo.

MANCP vypracovávali dozorné orgány samostatne, vychádzajúc z analýzy rizika za predchádzajúce roky z výsledkov cielených kontrol alebo potravinových kríz. MPRV SR pripravilo z podkladov dozorných orgánov jeden koherentný dokument a predkladalo ho na schválenie vedeniu ministerstva.

MANCP aktualizovali dozorné orgány v rámci vypracovania ročných plánov úradných kontrol a rozpracovávali ho najmä na základe svojich strategických a operačných cieľov a hodnotenia rizika u jednotlivých PPP, výsledkov rýchleho výstražného systému pre potraviny a krmivá (Rapid Alert System for Food and Feed – RASFF), sťažnosti spotrebiteľov a ďalších kritérií.

Za vyhodnotenie MANCP považovalo SR výročné správy z úradných kontrol, ktoré každoročne pripravovalo a predkladalo Európskej komisii (ďalej len „EK“). MPRV SR na tento účel zbieralo a sumarizovalo informácie o vykonávaní MANCP od dozorných orgánov.

NKÚ SR poukazuje na riziko, že ak úloha MPRV SR vo vzťahu k tvorbe MANCP bude nepriama, viac-menej formálna, a dozorné orgány budú aj tvorcami i vykonávateľmi MANCP, bude chýbať komplexný a nezávislý pohľad gestora. To bude mať negatívny dopad na účinnosť úradnej kontroly potravín na všetkých stupňoch potravinového reťazca.

Dovoz potravín do SR z územia mimo EÚ a ich tranzit cez územie SR

Dovoz potravín do SR z územia mimo EÚ nebol predmetom kontroly, avšak v súvislosti s vojnovým konfliktom na Ukrajine EK svojím rozhodnutím zrušila kvantitatívne a colné obmedzenia na dovoz potravín z Ukrajiny do EÚ. SR a ďalšie štyri susediace krajiny čelili neočakávanej výzve a to obrovskému tlaku dovážaných poľnohospodárskych produktov a potravín z Ukrajiny. NKÚ SR identifikoval v tejto súvislosti významné riziká z hľadiska aktuálnej kauzy dovozu 1 500 ton ukrajinskej pšenice do Mlyna Kolárovo, v ktorej boli identifikované rezíduá látky chlorpyrifos (tlačová správa MPRV SR z 13. 4. 2023).

Vláda SR rozhodla o zákaze dovozu vybraných komodít na národnej úrovni, ktorý bol následne prijatý na úrovni EÚ pre päť susediacich členských štátov, avšak týkal sa len štyroch komodít pôvodom z Ukrajiny. Európsky zákaz platil len do 15. 9. 2023, no keďže nedošlo k jeho predĺženiu, vláda SR opätovne prijala zákaz dovozu pre štyri komodity na národnej úrovni. Platiť bude iba do konca roka 2023 na pšenicu, kukuricu, repku a slnečnicové semená.

Územím SR sú ďalej v rámci tzv. koridorov solidarity tranzitované zásielky potravín a surovín z Ukrajiny (ako obilniny a výrobky z obilia, múka, krupica a rastlinné oleje a olejnaté semená – slnečnica, repka), ktoré sú určené do tretích krajín. Často sa však stáva, že tieto potraviny a suroviny končia na našom trhu, čo je pre SR nežiadúce a má negatívny vplyv na poľnohospodárstvo.

Z uvedeného dôvodu ŠVPS SR každú zásielku v mieste určenia úradne vzorkuje a vzorka je podrobená analýze. Každá takáto zásielka je do doby vyšetrenia vzorky pozastavená. V prípade, ak je pozitívna, ŠVPS SR v zmysle zákona o potravinách uloží náležité opatrenia, nariadi zákaz ďalšieho nakladania s tovarom a likvidáciu. V prípade, že sú zistené hodnoty zakázanej látky prekročené, postupuje sa v zmysle zákona o potravinách, nariaďujú sa opatrenia na zákaz jej uvedenia na trh. V prípade, ak je vzorka prevádzkovateľa negatívna a požiada v zmysle článku 35 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2017/625 z 15. marca 2017 o úradných kontrolách o druhé stanovisko odborníka, nastáva rozpor a problém, keďže požiadavky na tento proces národná legislatíva neupravuje.

Táto problematika nesúvisí len s tranzitom, resp. dovozom z Ukrajiny, ale môže vzniknúť pri akejkoľvek úradnej kontrole, pri ktorej sa odoberá úradná vzorka. Preto je potrebné túto legislatívnu medzeru odstrániť. V súčasnosti odbor bezpečnosti potravín a výživy MPRV SR v spolupráci s odborom potravinárstva intenzívne pracuje na nastavení podmienok pre druhé stanovisko odborníka. Na zabezpečenie správnej implementácie nariadenia 2017/625 bude potrebné v SR aktualizovať niekoľko zákonov: zákon o potravinách, zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov, zákon č. 271/2005 Z. z. o výrobe, uvádzaní na trh a používaní krmív, zákon č. 405/2011 Z. z. o rastlinolekárskej starostlivosti a o zmene zákona NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov a zákon č. 282/2020 Z. z. o ekologickej poľnohospodárskej výrobe.

Záver

NKÚ SR identifikoval v oblasti úradných kontrol potravín viaceré rizikové faktory, ktoré prispievajú k čiastočnej neúčinnosti systému úradných kontrol v potravinovom reťazci.

V oblasti legislatívy významným rizikovým faktorom bola neprehľadnosť a nezrozumiteľnosť samotného zákona o potravinách, ktorý zahŕňal až 28 noviel. Dôsledkom častej novelizácie zákona o potravinách je roztrieštenosť a nejasné zadefinovanie kompetencií kľúčových aktérov, prelínajúce sa kompetencie dozorných orgánov a existencia tzv. „šedých zón“. Ďalším rizikovým faktorom bolo chýbajúce zadefinovanie výziev, priorít, cieľov a opatrení v oblasti bezpečnosti potravín do roku 2020 a 2030. Stratégia bezpečnosti potravinového reťazca z roku 2013 nebola aktualizovaná najmä z dôvodu nedostatočných personálnych kapacít príslušného odboru MPRV SR.

Najvýraznejšie ohrozenie účinnosti výkonu úradných kontrol potravín bola nedostatočná vzájomná komunikácia MPRV SR a MZ SR. Ďalším ohrozením účinnosti výkonu úradných kontrol bol chýbajúci komplexný a nezávislý pohľad gestora na Viacročný plán úradnej kontroly a chýbajúci komplexný dohľad nad bezpečnosťou potravín jedným dozorným orgánom v celom potravinovom reťazci. Vzájomná spolupráca a súčinnosť dvoch dozorných orgánov nebola jednoznačne upravená v zákone o potravinách, ale bola upravená iba v Dohode o spolupráci medzi ŠVPS a ÚVZ, čo vytvorilo právnu neistotu. Ďalším identifikovaným rizikom bolo neprepojenie informačných systémov MPRV SR a dozorných orgánov, a preto neboli dostupné úplné analytické spracovateľné dáta z celého

potravinového reťazca. SR za takmer 30 rokov skúseností s úradnou kontrolou potravín nemá v tomto segmente vybudovanú elektronickú platformu a potrebné mechanizmy na komunikáciu prevádzkovateľov potravinárskych podnikov so štátom, ktorú by zdieľali všetci aktéri a štát by mal nad ňou dohľad.

Multi-inštitucionálny systém úradných kontrol potravín má v SR historické korene, avšak v súčasnosti ho zo zotrvačnosti uplatňuje už len päť členských štátov EÚ vrátane SR. Doterajšie pokusy zmeniť nastavenie systému úradných kontrol potravín v SR zlyhali, pretože argumenty zástancov nejednotného systému rozptýlili protiargumenty zástancov konsolidovaného systému úradných kontrol potravín. Kontrola NKÚ SR poukázala na viaceré nevýhody tohto systému a považuje ho len za čiastočne účinný, pričom argumentuje výhodami integrovaného modelu.

Porovnaním nastavenia systémov úradnej kontroly v SR a EÚ bolo zistené, že väčšina členských štátov (81,5 %) sa na prelome 20. a 21. storočia rozhodla pre niektorú formu konsolidácie svojich inštitucionálnych štruktúr na základe argumentu, že potravinový reťazec má byť základným integračným prvkom úradných kontrol potravín. Je to trend, ktorý vedie k zefektívneniu systému úradnej kontroly.

V prípade, ak nenastanú zmeny v systéme nastavenia úradných kontrol, hrozí riziko pokračovania jeho nekoherentnosti tak na riadiacej, výkonnej, ako aj technickej úrovni. Ide o neefektívny systém, ktorý je administratívne náročný.

Zdravie je jednou z najdôležitejších ľudských hodnôt. Jedným zo základných predpokladov zdravia obyvateľstva sú bezpečné a kvalitné potraviny.

Na záver, vzhľadom na to, že NKÚ SR identifikoval v spojitosti s vojnovým konfliktom na Ukrajine významné riziká v oblasti dovozu potravín do SR z územia mimo EÚ, ako aj v oblasti ich tranzitu cez územie SR, v budúcnosti bude potrebné preveriť aj tento segment.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Dňa 10. 11. 2023 kontrolná skupina NKÚ SR predložila vypracovaný protokol o výsledku kontroly osobe poverenej štatutárnym orgánom kontrolovaného subjektu na oboznámenie sa s jeho obsahom a na prípadné vznesenie námietok voči jeho pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

Kontrolovaný subjekt nevzniesol žiadne námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR
Dobrovičova 12
812 66 Bratislava
☎ +421 2/ 5926 6111
✉ info@land.gov.sk

Zoznam použitých skratiek

Skrátený názov	Úplné znenie
Dohoda o spolupráci	Dohoda o spolupráci medzi Štátnou veterinárnou a potravinovou správou Slovenskej republiky, Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a Slovenskou obchodnou inšpekciou
EFSA	Európsky úrad pre bezpečnosť potravín
EK	Európska komisia
EÚ	Európska únia
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
MANCP	Viacročný národný plán úradnej kontroly
MPRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
PPP	prevádzkovatelia potravinárskych podnikov
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed – Rýchly výstražný systém pre potraviny a krmivá
RÚVZ	regionálny úrad verejného zdravotníctva
RVPS	regionálna veterinárna a potravinová správa
SR	Slovenská republika
Stratégia	Stratégia bezpečnosti potravinového reťazca z júna 2013
ŠVPS SR	Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky
ÚVZ SR	Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky
zákon o potravinách	zákon NR SR č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov
ZSS	zariadenia spoločného stravovania

Príloha 1

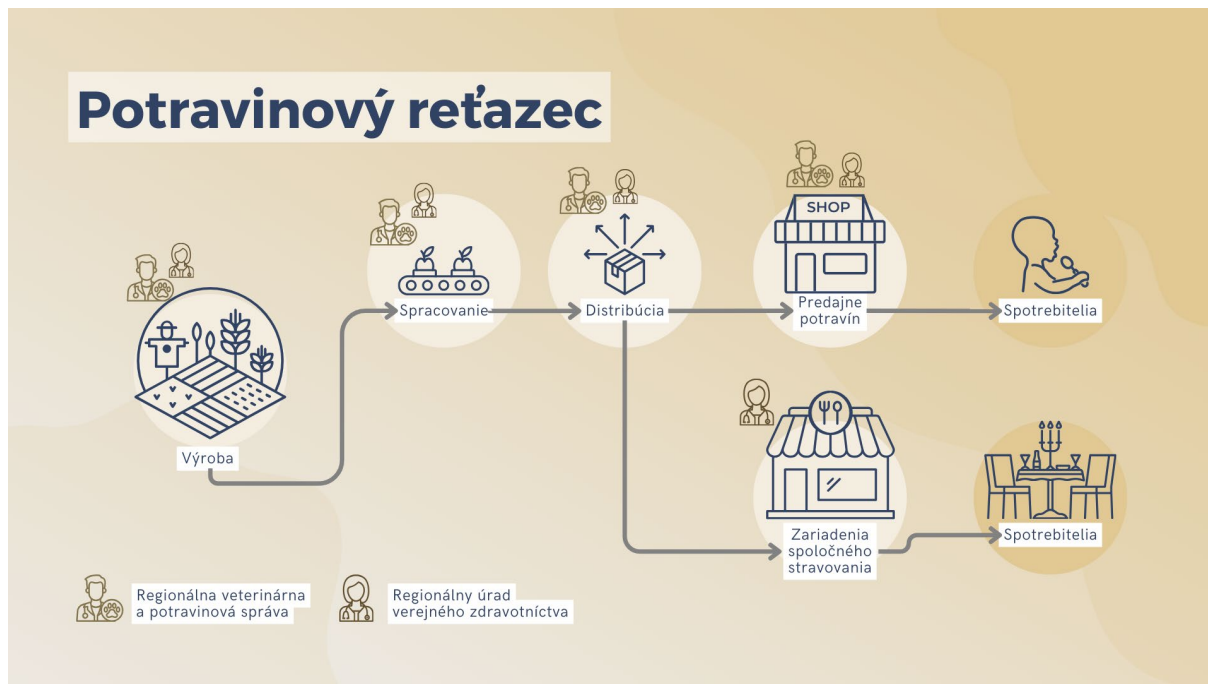
Vyhodnotenie kritérií kontroly

NKÚ SR pri príprave kontroly zorganizoval viacero pracovných stretnutí so zainteresovanými stranami na účely identifikovania potenciálnych rizík v oblasti úradnej kontroly potravín. Následne boli potenciálne riziká pretransformované na kontrolné otázky. Išlo o stretnutia s odborníkmi z MZ SR, ÚVZ SR, ŠVPS SR, Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre, ako aj so samotným MPRV SR. Kritériá kontroly (očakávaný stav) vychádzali z dobrej praxe NKÚ SR. Nasledujúca tabuľka znázorňuje vyhodnotenie kritérií v kontrolovanom subjekte po ukončení kontroly.

Otázky kontroly	Kritéria kontroly	MPRV SR
1. Boli vytvorené vhodné legislatívne podmienky pre výkon úradných kontrol potravín v celom potravinovom reťazci?	Podmienky pre výkon úradných kontrol v celom potravinovom reťazci budú vhodné vytvorené vtedy, ak pôsobnosť dozorných orgánov bude vymedzená v legislatíve vecne a miestne tak, že bude zahŕňať všetky požadované činnosti súvisiace s výkonom úradných kontrol.	
2. Bola pôsobnosť dozorných orgánov úradných kontrol vymedzená v legislatíve komplexne?	Pôsobnosť dozorných orgánov bude v legislatíve vymedzená komplexne vtedy, ak nebudú vznikať nepokryté miesta pre výkon úradných kontrol potravín, tzv. „šedé zóny“.	
3. Bola vzájomná spolupráca dozorných orgánov úradných kontrol dostatočne legislatívne upravená?	Vzájomná spolupráca dozorných orgánov úradných kontrol bude dostatočne legislatívne upravená, ak bude povinne stanovená v legislatíve pre všetky miesta úradnej kontroly a na všetkých stupňoch potravinového reťazca.	
4. Boli k dispozícii všetky potrebné dáta na vypracovanie Viacročného národného plánu úradných kontrol?	Potrebné dáta na vypracovanie Viacročného národného plánu úradných kontrol budú k dispozícii, ak bude vytvorená spoločná databáza údajov dozorných orgánov a ich vzájomné zdieľanie všetkými zainteresovanými stranami na účel lepšieho zacielenia úradných kontrol.	
5. Malo zadefinované MPRV SR interné pravidlá pre zostavovanie a aktualizáciu Viacročného národného plánu?	Interné pravidlá pre zostavovanie a aktualizáciu Viacročného národného plánu bude mať MPRV SR zadefinované, ak bude mať vypracované interné predpisy, ktoré budú obsahovať merateľné ukazovatele a podmienky prijatia urýchlených a účinných operatívnych zásahov do viacročných plánov s cieľom zabezpečenia vysokej úrovne bezpečnosti potravín.	

Príloha 2

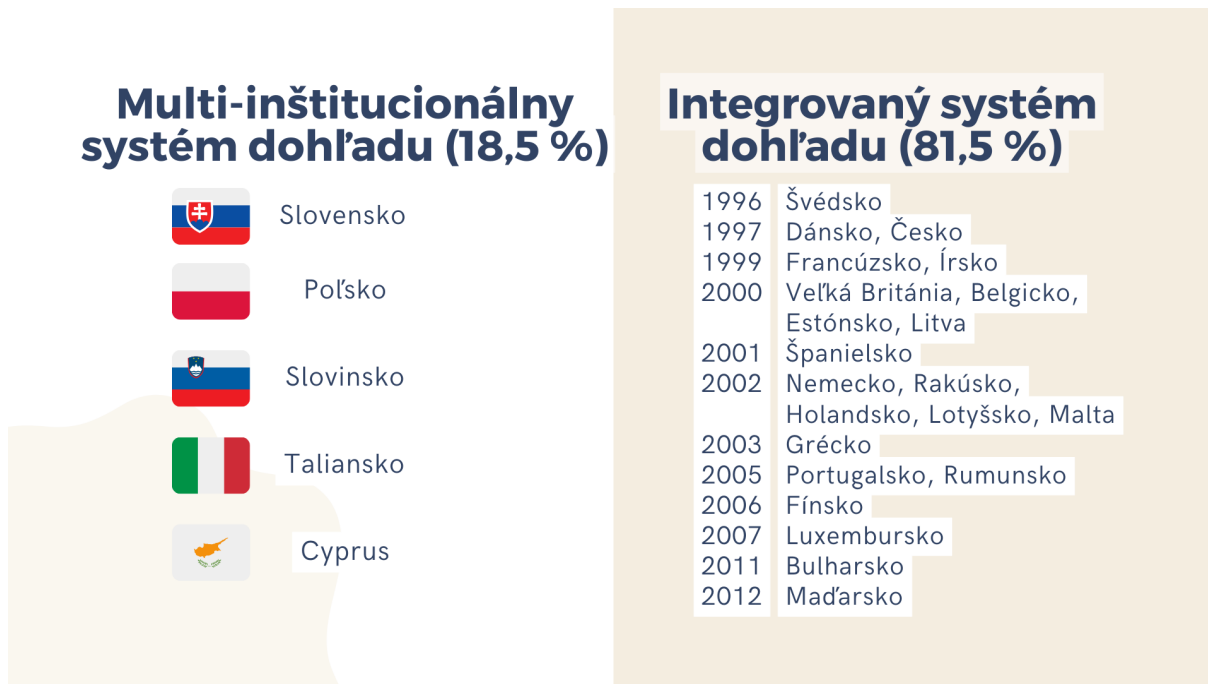
Obrázok 1: Kompetencie dozorných orgánov na jednotlivých stupňoch potravinového reťazca v SR

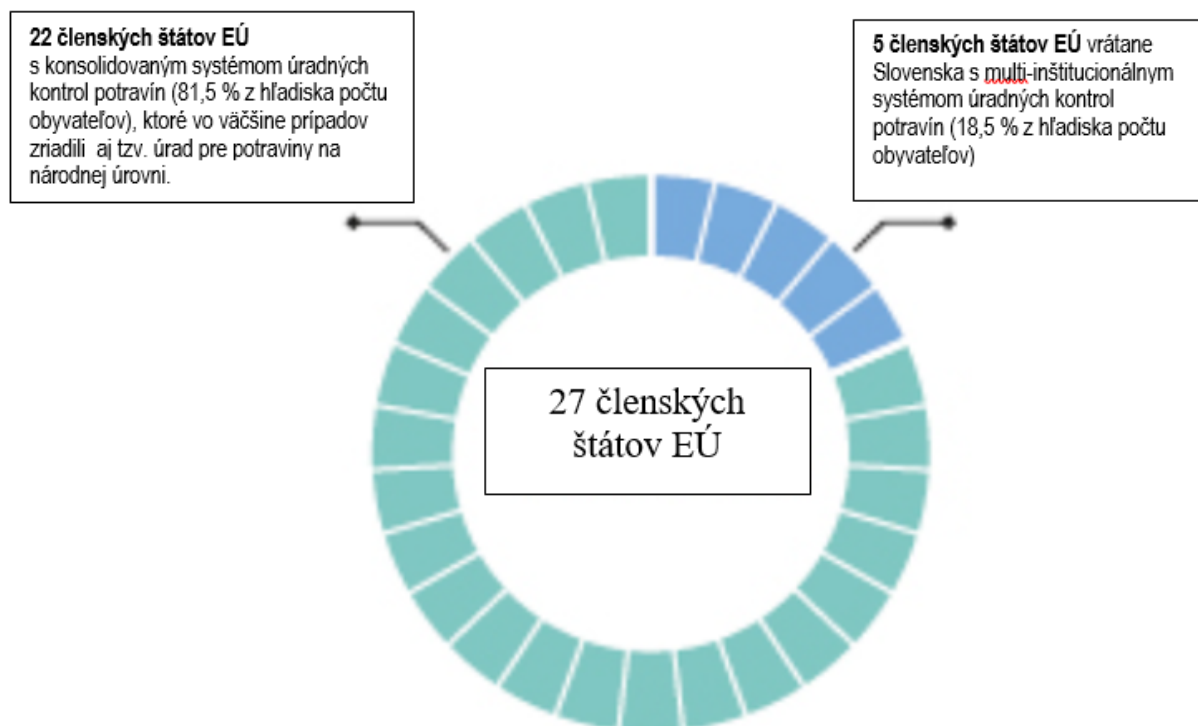


Zdroj: vlastné spracovanie NKÚ SR

Príloha 3

Obrázok 2: Porovnanie systémov úradných kontrol v SR a EÚ





Zdroj: National food safety systems in the European Union: A comparative survey, vlastné spracovanie NKÚ SR

Príloha 4

Príklady dobrej praxe z EÚ k integrovanému systému dozoru nad potravinovým reťazcom

Bulharsko

Bulharská agentúra pre bezpečnosť potravín, **Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ)** je jednotným orgánom pre kontrolu bezpečnosti a kvality potravín v Bulharskej republike.

Zriadená bola v roku 2011 zákonom o Bulharskej agentúre pre bezpečnosť potravín. Vznikla zjednotením Národnej veterinárnej lekárskej služby, Národnej služby na ochranu rastlín, Národnej obilnej a krmovinárskej služby, regionálnych zdravotných inšpekcii a regionálnych poľnohospodárskych riaditeľstiev.

Odborníci БАБХ denne vykonávajú prísnu kontrolu nad celým potravinovým reťazcom – „z farmy na stôl“. Pri uplatňovaní vysokých štandardov v oblasti kontroly bezpečnosti a kvality potravín, výživových doplnkov a nápojov, zdravotnej starostlivosti a dobrých životných podmienok zvierat, ochrany rastlín a hnojív, fytosanitárnej kontroly, krmív, atď., dodržiavajú najlepšie európske postupy.

Bulharskú agentúru pre bezpečnosť potravín riadi a zastupuje výkonný riaditeľ, ktorého menuje predseda vlády na návrh ministra poľnohospodárstva.

Lotyšsko

Potravinová a veterinárna služba Lotyšska, **Pārtikas un veterinārais dienests (PVD)** začala svoju činnosť 1. januára 2002 pod dohľadom ministerstva pôdohospodárstva.

Jednou z hlavných úloh PVD je výkon štátneho dozoru nad celým potravinovým reťazcom, preto pri uplatňovaní princípu kontroly „z farmy na stôl“ inšpektori PVD zabezpečujú pravidelnú kontrolu dodržiavania regulačných predpisov na všetkých stupňoch potravinového reťazca vrátane stravovania.

Dohľad a kontrolu obehu potravín organizuje a koordinuje oddelenie potravinového dozoru PVD. Na základe plánu kontrol vykonávajú inšpektori PVD kontroly potravinárskych podnikov každý deň. Mimoriadne kontroly sa vykonávajú pri prijatí sťažností od spotrebiteľov, informácií od iných inštitúcií alebo v prípadoch potenciálneho rizika. S cieľom získať objektívne informácie o bezpečnosti potravín a dodržiavaní hygienických požiadaviek kontrolóri pravidelne odoberajú vzorky výrobkov a posielajú ich na laboratórne vyšetrenie. Pri zistení nedostatkov inšpektori PVD sú oprávnení pozastaviť distribúciu výrobku alebo stiahnuť nevhodné výrobky z obehu, prijať opatrenia na ich odstránenie a uložiť sankcie.

Maďarsko

Národný úrad pre bezpečnosť potravinového reťazca, **Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH)** bol založený 15. marca 2012 ministerstvom pôdohospodárstva podľa zákona o rozpočtových pravidlách. Úrad ako podporná inštitúcia ministerstva pôdohospodárstva dohliada na dodržiavanie pravidiel bezpečnosti potravinového reťazca na národnej úrovni a bojuje proti falšovaniu potravín a čiernej ekonomike.

Poslaním NÉBIH je realizovať ciele stanovené v Stratégii bezpečnosti potravinového reťazca, vypracovanej v roku 2014, chrániť a zlepšovať bezpečnosť maďarského potravinového reťazca „z farmy na stôl“, ako aj zabezpečovať kvalitné potraviny pre spotrebiteľov. V záujme toho, okrem zlepšovania účinnosti tradičných úradných opatrení, venuje NÉBIH veľkú pozornosť zhromažďovaniu, spracovávaniu a zdieľaniu a oznamovaniu informácií vyplývajúcich z úradných kontrol.

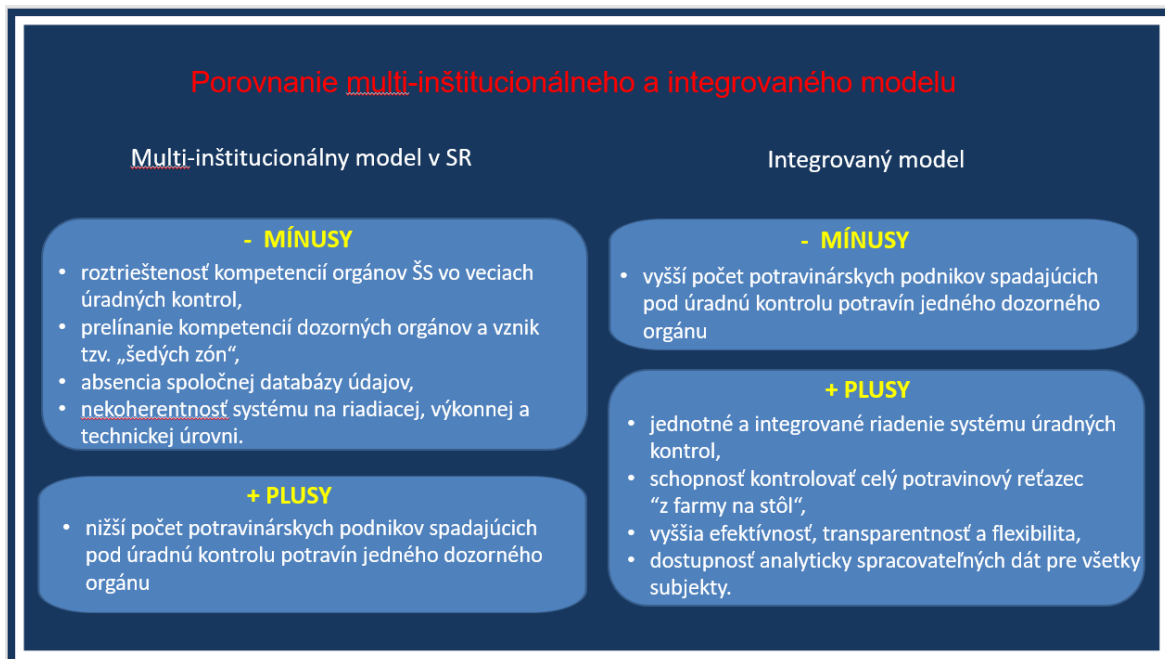
Dozorným orgánom NÉBIH je sekcia pre dohľad nad potravinovým reťazcom ministerstva pôdohospodárstva. Sekcia sa člení na dva odbory: odbor dohľadu nad potravinovým reťazcom a odbor hospodárstva potravín a ochrany pôvodu.

Oddelenie dohľadu nad potravinovým reťazcom okrem koordinácie úradných povinností národného hlavného veterinárneho lekára vykonáva celú škálu činností v týchto špecializovaných oblastiach: medzinárodný obchod, medzinárodné vzťahy a vzťahy s EÚ, zdravie a ochrana zvierat, rastlín, pôdy, ďalej pri rastlinných produktoch, problémoch ambrózie a ekologického poľnohospodárstva. Okrem toho plní komplexné kontrolné a certifikačné úlohy v oblasti zeleniny a ovocia, hygieny, bezpečnosti a kvality krmív, hygieny a bezpečnosti potravín a certifikácie vína. Zároveň pripravuje legislatívu patriacu do špecializovaných oblastí.

Odbor potravinárskeho priemyslu a ochrany pôvodu zodpovedá za reguláciu odborných a kvalitatívnych činností súvisiacich so spracovaním potravín, ako aj za prípravu odbornej koncepcie národnej politiky kvality potravín. Zodpovedá aj za harmonizáciu legislatívy EÚ, týkajúcej sa tohto odvetvia. Podieľa sa na tvorbe národnej stratégie potravinárskeho priemyslu a definovaní jeho rozvojových cieľov. Podieľa sa na udeľovaní licencií EÚ na nové potraviny, regulácii nových technológií, zodpovedá za vývoj pravidiel informovania spotrebiteľov, súvisiacich s potravinami, a formovanie spoločenských postojov súvisiacich s kvalitou potravín.

Príloha 5

Obrázok 3 : Porovnanie multi-inštitucionálneho systému v SR a integrovaného systému úradnej kontroly potravín



Zdroj: vlastné spracovanie NKÚ SR