Dariusz Rudaś, Krzysztof Skórczewski

DZIAŁALNOŚĆ PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI SANITARNEJ PO WDROŻENIU PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA 23 STYCZNIA 2009 R. „O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW W ZWIĄZKU ZE ZMIANAMI W ORGANIZACJI I PODZIALE ZADAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W WOJEWÓDZTWIE”.

THE ACTIVITY OF THE STATE SANITARY INSPECTORATE AFTER IMPLEMENTATION OF THE ACT OF JANUARY, 23.2009 “AMENDING CERTAIN ACTS REGARDING REORGANIZATION AND REDISTRIBUTION OF COMPETENCES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION AT THE PROVINCIAL LEVEL”.

Powiatowa Stacja Sanitarno – Epidemiologiczna w m. st. Warszawie

STRESZCZENIE

Reorganizacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej spowodowana procesem dostosowania do przekształceń organizacyjno – zadaniowych administracji publicznej województw, spowodowała szereg zmian w zakresie funkcjonowania Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych. Wdrażanie określonych ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie* (Dz. U. z 2009 r., Nr 92, poz. 753) założeń, zrodziło w pierwszych miesiącach jej obowiązywania szereg niewiadomych jak i oczekiwań, które są charakterystyczne dla okresu początkowego lub przejściowego wprowadzania nowych przepisów. Przedstawione w artykule spojrzenie na kwestie funkcjonowania Państwowej Inspekcji Sanitarnej szczebla powiatowego ma na celu zwrócenie uwagi na powstałe implikacje w obszarze zadaniowym i prawnym po wejściu w życie omawianych zmian legislacyjnych. Sformułowane wnioski stanowią praktyczne podsumowanie skutków przeobrażeń, które dokonały się w Państwowej Inspekcji Sanitarnej szczebla powiatowego.

Słowa kluczowe*: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna*

ABSTRACT

The restructuring of the State Sanitary Inspectorate was determined by the need to adjust the existing system to the new structure- and task-oriented standards introduced by the administrative reforms at the provincial level. This brought about a lot of changes in the way State County Sanitary Inspectors operate. For first few months after the enforcement of *the Act of January 23.2009 amending certain acts regarding reorganization and redistribution of competences of the public administration at the provincial level* (Journal of Laws, No. 92, item. 753, 2009) brought about a lot of ambiguities and expectations. Such unresolved issues are typical for the initial or transition period after implementation of a new law. The approach to the operation of the State Sanitary Inspectorate at the county level depicted in the article lays the emphasis on the challenges in the legal and task-oriented domain that arose after coming into force of the aforementioned amendment. By way of conclusion, the authors of the article briefly summaries the practical outcomes of the transformations undergone by the State Sanitary Inspectorate at the county level.

Key words: *State Sanitary Inspectorate, County Sanitary - Epidemiological Station*

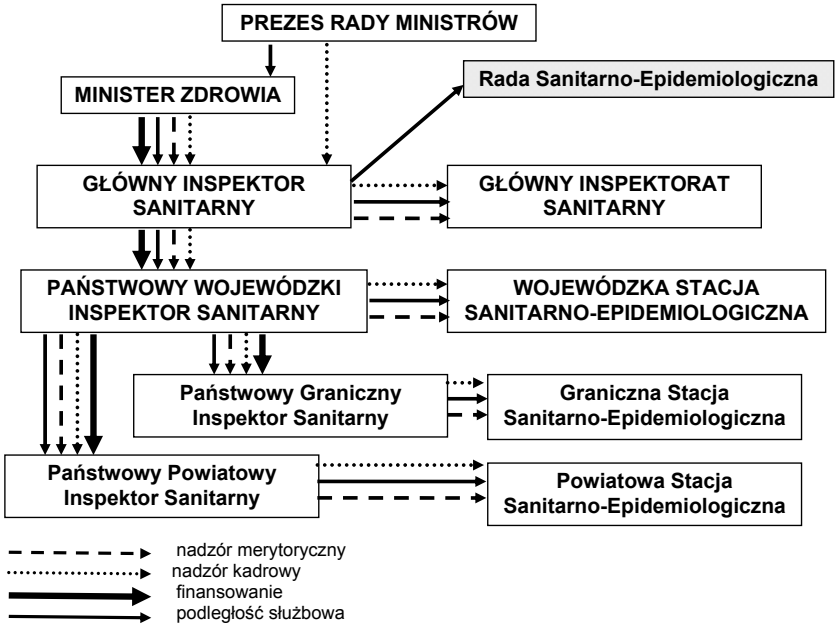
WSTĘP

W dniu 1 stycznia 2010 roku weszła w życie ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie* (Dz.U. z 2009 r., Nr 92, poz. 753). Zawarte w niej przepisy odnoszące się do ustawy z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, z późn. zm.), spowodowały daleko posunięte zmiany organizacyjno – funkcjonalne, a w szczególności dotyczące Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych. Obserwowany wpływ nowych przepisów na

różne obszary działalności inspekcji można zgrupować w kategoriach implikacji organizacyjnych, finansowych i merytorycznych.

IMPLIKACJE ORGANIZACYJNE WDRAŻANIA USTAWY

dze decyzji administracyjnej i wymagało szczegółowego uzasadnienia na piśmie (*art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*). Ponadto możliwe było również odwołanie Inspektora zgodnie z trybem określonym w przepisach Kodeksu Pracy (*art. 70 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, j.t. Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).*



Ryc. 1. Struktura organizacyjna Państwowej Inspekcji Sanitarnej stan do 31.12.2009 r.
Fig. 1. The organizational structure of the State Sanitary Inspectorate – status as at 31.12.2009

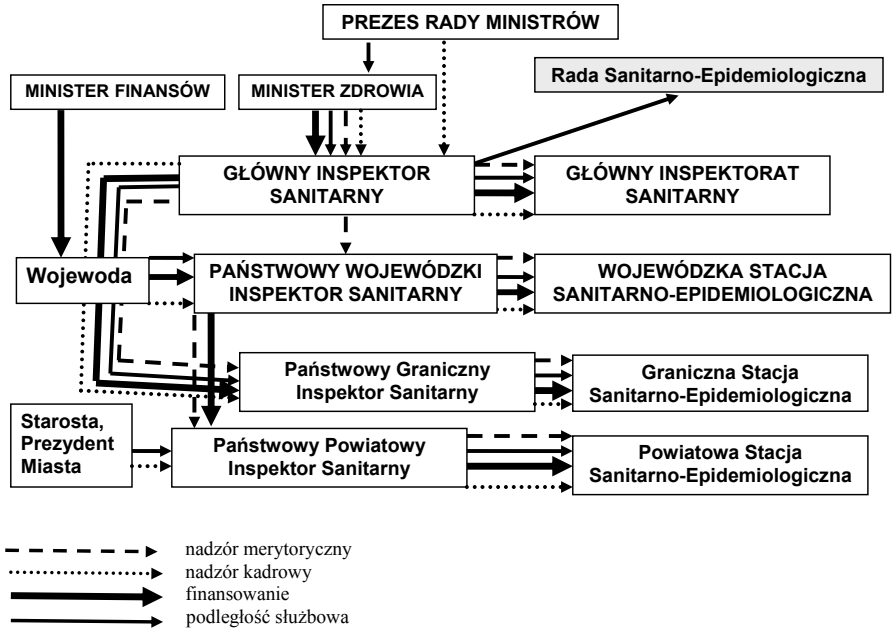
Struktura organizacyjna i podległość służbowa w Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS) przed wprowadzeniem przedmiotowej ustawy przedstawia się jak podano na ryc.1.

Ta organizacja sprawdziła się przez wiele lat działalności Inspekcji. Zgodnie z obowiązującymi do 31.12.2009 r. przepisami ustawowymi, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (PPIS) powoływał Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny (PWIS), po zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzonego z udziałem Głównego Inspektora Sanitarnego (lub jego przedstawiciela), wojewody (lub jego przedstawiciela) oraz przedstawicieli związków zawodowych. Zastępcę PPIS powoływał PWIS, na wniosek właściwego PPIS. Okres kadencji organu określony przepisami wynosił 5 lat. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny mógł w każdym czasie odwołać Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, jeżeli przemawiał za tym interes służby, a w szczególności jeżeli działalność tego organu lub podległej mu jednostki mogła zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, czyli naruszyć bezpieczeństwo sanitarne na terenie właściwości danej jednostki. Odwołanie w tym trybie następowało w dro-

Organ nadrzędny pod każdym względem (fachowym, finansowym, kadrowym, dyscyplinarnym) sprawował kontrolę nad organem niższego szczebla. Zapewniało to niezawisłość działania inspektorów sanitarnych a jedynym kryterium ich oceny była fachowość.

Wejście w życie 1 stycznia 2010 r. zmian przepisów ustawowych, skutkowało przeobrażeniami, najbardziej znamiennymi w zakresie podległości służbowej i finansowania.

W związku z przedstawioną zmianą, od 1 stycznia 2010 roku zarówno Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, jak i jego zastępcę powołuje Starosta, po uzyskaniu zgody Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego. Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego na stanowisko powołuje Wojewoda, po wyrażeniu zgody Głównego Inspektora Sanitarnego. Rezygnacja z obligatoryjności prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego spowodowała niemal całkowite ograniczenie uprawnień Państwowego Inspektora Sanitarnego szczebla nadrzędnego na obsadę stanowisk organu PIS niższej instancji, formułując jedynie możliwość wyrażenia zgody lub jej braku w stosunku do kandydatów zgłoszonych przez Starostę lub Wojewodę. Pojawił się, dotąd nie rozstrzygnięty,



Ryc. 2. Struktura organizacyjna Państwowej Inspekcji Sanitarnej stan od 01.01.2010 r.
Fig. 2. The organizational structure of the State Sanitary Inspectorate – status from 01.01.2010

problem odnoszący się do obligatoryjności uzyskania zgody Państwowego Inspektora Sanitarnego wyższego szczebla w sytuacji, kiedy kandydat zgłoszony przez Starostę do objęcia stanowiska inspektora powiatowego nie uzyska zgody Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego. Organ posiadający uprawnienia do obsady stanowisk ma w tym wypadku prawo samodzielnie decydować o polityce kadrowej. W przypadku braku zgody, jako w pełni odpowiedzialny za podjęcie decyzji, może samodzielnie powołać „swojego" kandydata w charakterze pełniącego obowiązki. Niejasne w tym przypadku sformułowanie „za zgodą", nie daje wyjaśnienia lub uszczegółowienia postępowania w sytuacji patowej, spowodowanej odmiennym zdaniem starosty (organu powołującego) i Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (wyrażającego zgodę na objęcie stanowiska przez kandydata zaproponowanego przez Starostę). Co więcej, brak jasno sprecyzowanych przepisów regulujących powołanie na stanowisko, w tym rezygnacja z postępowania kwalifikacyjnego, zbyt ogólne zapisy dotyczące wykształcenia i doświadczenia zawodowego kandydata powoduje jego „upolitycznienie". Negatywny wpływ niekontrolowanych działań kadrowych w tym obszarze powoduje brak samodzielności i niezawisłości organu administracji państwowej. PPIS w swojej pracy musi uwzględnić interes i zdanie starosty (osoby, która wyznacza go na stanowisko i przydziela premię). Biorąc pod uwagę znaczenie, liczbę oraz zakres nałożonych uprawnień i obowiązków, sytuacja taka powoduje degradację funkcji merytorycznej organu. Należy również podkreślić, że sytuacja PPIS pełniącego jednocześnie funkcję organu administracji rządowej i dyrektora jednostki organizacyjnej jest różna od sytuacji dyrektora każdego innego zakładu leczniczego. Wynika to z faktu wyłącznej właściwości decyzyjnej w sferze merytorycznej jako organu administracji publicznej. Oznacza to, że PPIS z mocy prawa jest odpowiedzialny za wszystkie podejmowane decyzje fachowe i może jedynie upoważnić podległe mu osoby do występowania w jego imieniu, w określonym zakresie. W wypadku sytuacji kryzysowych i zdarzeń nadzwyczajnych, będąc wskazanym prawnie do wydawania decyzji skutkujących nawet ograniczeniem wolności czy nakazem zastosowania przymusu diagnostyczno – leczniczego, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny musi posiadać wiedzę, umożliwiającą mu podjęcie tego typu decyzji świadomie i odpowiedzialnie, a także co jest bardzo ważne - niezależność. W swojej pracy inspektor powinien podejmować działania wyłącznie merytoryczne i kierować się dobrem społecznym oraz obowiązującym prawem, a nie interesem starosty czy wojewody.

Kadencja na stanowisku Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz jego zastępcy wynosi 5 lat. Organ samorządu może w każdym czasie odwołać Inspektora, jeżeli przemawia za tym interes służby, a w szczególności jeżeli działalność jego lub podległej mu jednostki może zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a ponadto może naruszyć bezpieczeństwo sanitarne na terenie właściwości danej jednostki. Odwołanie w tym trybie następuje w drodze decyzji administracyjnej i wymaga szczegółowego uzasadnienia na piśmie. Wątpliwe jest, czy starosta może samodzielnie ocenić merytoryczną działalność PPIS. Niewątpliwie dotychczas do tego typu wniosków był predysponowany PWIS, który posiadał

kompetencje oraz wszystkie informacje potrzebne do analizy i zajęcia stanowiska w tak poważnej sprawie. Przecież starosta nie będąc stroną w sprawie nie może mieć wglądu do dokumentacji spraw prowadzonych przez PPIS. Ponadto możliwe jest również odwołanie Inspektora zgodnie z trybem określonym w przepisach Kodeksu Pracy (*art. 70 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, j.t. Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94, z późn. zm.)*, co stanowi niewątpliwie narzędzie umożliwiające prowadzenie przez Starostę polityki kadrowej, zgodnej ze swoimi interesami. Niepewność PPIS spowodowana brakiem stabilizacji w zakresie nienaruszalności okresu powołania, staje się kolejnym przejawem „upolitycznienia" tego stanowiska.

Należy wspomnieć, że zgodnie z opinią Głównego Inspektora Sanitarnego, nadal obowiązują „stare" powołania. Opinia ta nie zawiera stosownego uzasadnienia lub odniesienia prawnego, jednocześnie część prawników uważa, że z chwilą kiedy zmienił się organ powołujący Państwowych Inspektorów Sanitarnych, ich powołania powinny wygasnąć. Organ nabywający kompetencje w tym zakresie powinien powołać ich na nowych zasadach. Doniosłość tego problemu może rzutować na aspekt prawny podejmowanych przez Państwowego Inspektora Sanitarnego działań, ponieważ możliwość zanegowania właściwego powołania będzie skutkować nieważnością podejmowanych przez niego decyzji i czynności.

IMPLIKACJE FINANSOWE WDRAŻANIA USTAWY

Poza przekształceniami kadrowymi i kompetencyjnymi zmienił się także sposób finansowania działalności inspekcji. Dotychczas gestorem środków finansowych był Minister Zdrowia, który przekazywał je Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu oraz inspektorom wojewódzkim. Inspektorzy szczebla wojewódzkiego przydzielali je inspektorom powiatowym. Obecnie środki budżetowe pochodzące od Ministra Zdrowia przeznaczane są wyłącznie na finansowanie Głównego Inspektora Sanitarnego, który zabezpiecza również finansowo Państwowych Granicznych Inspektorów Sanitarnych. Środki budżetowe przeznaczone na działalność inspektorów szczebla wojewódzkiego i powiatowego zabezpiecza Minister Finansów, który przydziela je wojewodom. Wojewoda przyznaje środki inspektorom wojewódzkim, którzy rozdzielają je na potrzeby inspektorów powiatowych. W województwie kujawsko – pomorskim finansowanie działalności inspektorów powiatowych prowadzi wojewoda bez pośrednictwa PWIS.

Opierając się na obowiązujących przepisach, ustalenie wynagrodzenia oraz przydzielanie premii Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu formalnie leży w kompetencji organu, który go powołuje, czyli starosty. Tym samym w obecnych uwarunkowaniach powstała sytuacja, w której zadania do realizacji określa inspektor wojewódzki, a premię za ich wykonanie przydziela starosta z budżetu wojewody. Jest to niewątpliwym paradoksem. Kolejnym paradoksem jest sytuacja, w której zadania dla PPIS stawia Główny Inspektor Sanitarny, a środki do ich realizacji musi zapewnić wojewoda.

Poważnym niebezpieczeństwem jest sytuacja, w której starosta nie będzie akceptował zadań lub ich zakresu, zlecanych przez inspektora wojewódzkiego, kierując się interesem własnego powiatu. Rodzi to również przesłankę zaburzenia procesów planowania w zakresie bieżącej działalności inspekcji.

Nowością okazały się funkcjonujące na szczeblu wojewody zasady zadaniowej realizacji budżetu. Stały się one podstawą odgórnego ustalenia celów, zadań i podzadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej szczebla powiatu, z uszczegółowieniem mierników oceny. Słuszne wydaje się, że tego typu zamierzenie osiągnie zakładany cel podczas wdrażania, realizowania i nadzorowania wydatków w systemie pionowym. Wpływa na to zarówno konieczność właściwej, merytorycznej weryfikacji działań, jak i unifikacja w zakresie całej Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Równocześnie odgórne założenia winny być doprecyzowane na szczeblach wykonawczych, stanowiąc podstawę budowy jednolitego systemu budżetu zadaniowego. Ponadto, o ile zakres działania PPIS może być uwarunkowany specyfiką powiatu, o tyle poszczególne i jednakowe działania winny być tak samo oceniane i finansowane bez względu na przynależność do określonego województwa.

WPŁYW WDROŻONEJ USTAWY NA DZIAŁALNOŚĆ MERYTORYCZNĄ PPIS

W zakresie działalności podstawowej Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego wprowadzenie omawianych zmian legislacyjnych wywołało najwięcej dylematów i zrodziło szereg niewiadomych. Zwłaszcza dotyczą one możliwości realizacji nadzoru nad podmiotami będącymi w bezpośrednim zarządzie lub nadzorze starosty. Ewidentny konflikt interesów stał się podłożem powstania sporów kompetencyjnych w tym obszarze. Najbardziej znamiennym przykładem są sprawy wynikające z niedoprecyzowania i nakładania się przepisów dotyczących właściwości starosty i prezydenta miasta. W przypadku miasta stołecznego Warszawy jest to jedna i ta sama osoba. Wynika to ze szczególnego statusu stolicy, określonego ustawą z dnia 15 marca 2002 r. *o ustroju miasta stołecznego Warszawy* (Dz.U. z 2002 r., Nr 41, poz. 361). Tym samym prowadzenie przez inspektora powiatowego spraw powodujących negatywne skutki

wobec prezydenta miasta stołecznego Warszawy, może spowodować obniżeniem premii przez starostę. Biorąc pod uwagę, że na dokumencie powołania, jak i dokumentach przyznających premię znajduje się pieczątka prezydenta miasta, sytuacja staje się kuriozalna. Istniejący problem w realizacji spraw po 1 stycznia 2010 r. pogłębia również konieczność analizowania dokumentów, stanowiących o sytuacji prawnej podmiotu w zakresie podporządkowania prezydentowi miasta stołecznego Warszawy lub burmistrzom dzielnic Warszawy czyli gmin, co znajduje przełożenie na ustalenie właściwości organu sprawującego nadzór nad obiektem. Stanowi to kolejny dowód na to, że przy konstruowaniu przepisów nie wzięto pod uwagę specyfiki dużych miast.

Kolejnym problemem jest brak odniesienia analizowanych przepisów do innych ustaw, określanych jako merytoryczne. Przykładem może być ustawa z dnia 5 grudnia 2008 roku *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (Dz. U. z 2008 r., Nr 234, poz. 1570). Szereg zapisów precyzyjnie określających właściwości i zadaniowość PPIS stanęło w sporze z zapisami ustawy *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie*. Nastąpiło to wskutek zbytniego precyzowania zapisów ustawy „o zapobieganiu…", bowiem zamiast ogólnych określeń „właściwego Państwowego Inspektora Sanitarnego", użyto szczegółowych określeń „Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego", jak i braku zapisów regulujących te kwestie (potocznie mówiąc – zapisów czyszczących). Siłą rzeczy wpłynęło to negatywnie na powstanie sporu kompetencyjnego między PPIS i PWIS w odniesieniu do obu podanych wyżej ustaw, które w odmienny sposób regulowały właściwość organu.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Do końca 2009 roku rola Głównego Inspektora Sanitarnego w działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej była niekwestionowana. Obecnie utracił on na rzecz wojewody/starosty możliwość administrowania inspekcją. Nie może kontrolować finansów inspekcji, a jego wpływ na politykę kadrową został znacznie ograniczony. W praktyce jedynym, pozostałym bez zmian zadaniem będzie realizacja nadzoru merytorycznego. Niestety stawianie zadań przez Głównego Inspektora Sanitarnego nie jest skorelowane z finansowaniem działań PIS. Utrata wpływu na politykę kadrową skutkuje „upolitycznieniem" stanowisk Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych, a co gorsze doprowadziła do sytuacji, w której na stanowiska te mogą być powoływane osoby nieposiadające kwalifikacji merytorycznych.

Ponadto Główny Inspektor Sanitarny, który odpowiada za kreowanie i koordynację działań w zakresie zabezpieczenia sanitarnego i przeciwepidemicznego kraju, nie ma przewidzianych środków na realizację czynności interwencyjno – kryzysowych. Przy braku przełożenia finansowego na działalność PPIS, prowadzenie ogólnopolskich działań (np. profilaktyka grypy AH1N1, zwalczanie „dopalaczy", czy profilaktyka zakażeń werotoksyczną E. coli) staje się bardzo trudne lub zgoła niemożliwe do realizacji w obecnych uwarunkowaniach.

Przedstawione dylematy i problemy są wybranymi kwestiami, z którymi mierzy się Państwowa Inspekcja Sanitarna. Pomimo przedstawionych wątpliwości należy stwierdzić, że w obecnej sytuacji zostały stworzone warunki do zoptymalizowania pracy inspekcji na poziomie powiatu. Tym samym Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w obecnej strukturze może pełnić funkcję, ukierunkowując swoje działania na potrzeby powiatu i zamieszkujących go ludzi. Z uwagi na różne uwarunkowania i zagrożenia zdrowotne trudno jest tak samo traktować powiat z przewagą terenu zurbanizowanego, miejskiego jak powiat typowo rolniczy. Zatem nie tylko zadania, ale i struktura zatrudnienia powinny być zróżnicowane. Sytuacja, która powstała po wprowadzeniu w życie *ustawy z dnia 23 stycznia* 2009 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie* po raz pierwszy w historii naszej inspekcji stworzyła warunki, które pozwalają na wprowadzenie tego typu zmian.

Otrzymano: 28.07.2011 r.
Zaakceptowano do druku: 25.08.2011 r.

Adres do korespondencji:
Lek. Dariusz Rudaś
Lek. Krzysztof Skórczewski
Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
w m. st. Warszawie
Ul. Jana Kochanowskiego 21, 101-864 Warszawa
Tel. (22) 319-79-77
e-mail: sekretariat@pssewawa.pl