

Beata Bińkowska-Artowicz

Ocena rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹

Evaluation of the governmental Bill on Amending the Act on the State Sanitary Inspection

According to the author, the exclusion of the possibility of a head of commune to request action by the sanitary inspection, postulated in the bill, may raise doubts from the point of view of sanitary safety on the territory of a commune. The bill assumes a transfer to the Act of a normative content of regulations of the Ministry of the Interior and Administration and the Military Sanitary Inspection regarding the State Sanitary Inspection. In the author's opinion, including provisions containing such normative content does not seem appropriate. He presents comments regarding the drafting of provisions granting inspection bodies the power to issue administrative decisions.

Keywords: bill, State Sanitary Inspection, Sejm

Zdaniem autorki postulowane w projekcie wyłączenie możliwości wnioskowania przez wójta gminy o podjęcie działań przez inspekcję sanitarną może budzić wątpliwości z punktu widzenia bezpieczeństwa sanitarnego na terenie gminy. Projekt zakłada bowiem przeniesienie do ustawy treści normatywnej rozporządzeń Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojskowej Inspekcji Sanitarnej dotyczących Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W ocenie autorki umieszczenie przepisów zawierających taką treść normatywną nie wydaje się właściwe. Przedstawia ona uwagi do redakcji przepisów przyznających organom inspekcji kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Sejm

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Publicznego, WARSZAWA, POLSKA ■
beata.binkowska-artowicz@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-9172-5458>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza prawna rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (druk sejmowy nr 46); dalej: projekt lub ustawa zmieniająca.

Projekt obejmuje:

¹ *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (druk sejmowy nr 46)* sporządzona 18 grudnia 2019 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Zdrowia; BAS-WAP 191/19.

- zmianę ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej² (art. 1 projektu), dotyczącą między innymi:
 - wprowadzenia kompetencji dla Głównego Inspektora Sanitarnego oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego do powoływania odpowiednio państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego oraz państwowego powiatowego inspektora sanitarnego,
 - wprowadzenia wiążących poleceń i wytycznych wydawanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
 - zmiany szczebla administracji zespolonej powiatowego inspektora sanitarnego (który staje się organem rządowej administracji zespolonej w województwie),
 - wprowadzenia obowiązku składania przez inspektorów sanitarnych oświadczeń o stanie majątkowym do organu powołującego (w miejsce dotychczasowego organu administracji rządowej w powiecie lub województwie),
 - wprowadzenia obowiązku składania przez inspektorów sanitarnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oświadczeń majątkowych oraz uzyskania zgody Głównego Inspektora Sanitarnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych,
 - przeniesienia treści normatywnej zawartej w rozporządzeniach dotyczących Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojskowej Inspekcji Sanitarnej.
- przepis przejściowy dotyczący państwowych inspektorów sanitarnych powołanych przed wejściem w życie projektu (art. 2 projektu),
- przepis przejściowy dotyczący ważności statutów i regulaminów organizacyjnych stacji sanitarno-epidemiologicznych (art. 3 projektu),
- przepis przejściowy dotyczący sposobu zakończenia postępowań kontrolnych i administracyjnych będących w toku (art. 4 projektu).

Ustawa zmieniająca wchodzi w życie z dniem 1 marca 2020 r. (art. 5 projektu).

Uwagi do projektu ustawy

1. Zastrzeżenia budzi propozycja uchylecia art. 12a ust. 3b ustawy zmienianej. Zgodnie z obecnie obowiązującą treścią powyższego przepisu: *Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w przypadkach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego na terenie gminy, a w szczególności zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, może wystąpić do właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego*

² T.j. Dz.U. 2019, poz. 59, dalej: ustawa o PIS lub ustawa zmieniana.

z wnioskiem o podjęcie działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Uchylenie powyższego przepisu oznacza pozbawienie gminnej administracji samorządowej uprawnienia do zainicjowania działań inspekcji sanitarnej.

Z uzasadnienia do projektu (s. 8) wynika, że: [p]rzepisy te [art. 12a ust. 3a i 3b ustawy zmienianej – dopisek B.B.-A.] wymagają uchylecia ze względu na uprawnienia organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, które w razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych nakazują, w drodze decyzji administracyjnych, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień. Zatem to organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej ma uprawnienia do egzekwowania usunięcia zagrożenia i zapewnienia należytego stanu bezpieczeństwa sanitarnego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że uprawnienie wójta do złożenia wniosku o podjęcie działań przez organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie pozostaje w sprzeczności z uprawnieniem tego organu do egzekwowania usunięcia zagrożenia, co więcej, realizacja przez wójta uprawnienia z art. 13a ust. 3b ustawy zmienianej może przyczynić się do sprawnej realizacji uprawnienia inspekcji sanitarnej z art. 27 ust. 1 ustawy zmienianej, czyli wydania decyzji nakazującej usunięcie uchybień.

W związku z powyższym dostrzeżenia również wymaga, że do zadań własnych gminy należy m.in. utrzymanie czystości i porządku w gminie (art. 3 ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2010). Oznacza to, że przy wykonywaniu kompetencji przyznaných ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (np. podczas nadzorowania gospodarowania odpadami komunalnymi – art. 3 ust. 2 pkt 4 powyższej ustawy) organ gminy może uzyskać wiedzę o okolicznościach mających jednoznacznie negatywny wpływ na bezpieczeństwo sanitarne lokalnej wspólnoty. Konsekwentnie, uchylenie art. 12a ust. 3b ustawy zmienianej może prowadzić do obniżenia poziomu bezpieczeństwa sanitarnego na terenie konkretnej gminy. Ryzyko to wydaje się istotne również dlatego, że z uwagi na organizację administracji zespolonej (jaką jest inspekcja sanitarna) obszarem właściwości miejscowej jednego inspektora sanitarnego jest powiat, czyli jednostka samorządu terytorialnego obejmująca wiele (do kilkunastu) gmin.

2. Projekt zakłada przeniesienie do ustawy zmienianej treści normatywnej rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 lutego 2019 r. w sprawie wykonywania zadań przez Państwową Inspekcję Sanitarną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. poz. 411), (projektowane art. 22a–22l ustawy zmienianej) oraz rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 14 czerwca 2002 r. w sprawie organizacji oraz warunków i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Inspekcję Sanitarną (Dz.U. nr 97, poz. 872, ze zm.), (projektowane art. 22m–22w ustawy zmienianej).

Proponowana zmiana wydaje się jednak nieczytelna. Projektowane przepisy dotyczące materii odnoszącej się do dwóch inspekcji szczególnych zostały umieszczone w rozdziale 2 ustawy zmienianej – Organizacja Państwowej In-

spekcji Sanitarnej. Umieszczenie projektowanych przepisów w tym rozdziale może wskazywać, że inspekcje szczególne, czyli Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojskowa Inspekcja Sanitarna, stanowią jednostki organizacyjne Państwowej Inspekcji Sanitarnej podlegającej ministrowi właściwemu do spraw zdrowia (art. 7 ust. 1 ustawy zmienianej), podczas gdy z treści przepisów wynika *expressis verbis*, że pierwsza z wymienionych inspekcji szczególnych podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (projektowany art. 22a ust. 3), a Wojskowa Inspekcja Sanitarna podlega Ministrowi Obrony Narodowej (projektowany art. 22m ust. 3).

Ponadto w rozdziale 2 ustawy zmienianej obok organizacji inspekcji szczególnych umieszczone zostały przepisy dotyczące uprawnień tych inspekcji, podczas gdy materia uprawnień Państwowej Inspekcji Sanitarnej została uregulowana w rozdziale 3 ustawy zmienianej. Nie wydaje się właściwe połączenie dwóch różnych zakresów normatywnych (organizacji oraz uprawnień inspekcji) w jednej jednostce systematyki aktu prawnego (rozdziale 2 ustawy zmienianej).

3. W projektowanym art. 22i ustawy zmieniającej zawarto następujący przepis: *Państwowy inspektor sanitarny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji lub upoważniony pracownik Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w związku z wykonywaniem zadań, ma prawo do: [...] nakazania, w drodze decyzji, usunięcia w określonym terminie stwierdzonych uchybień higienicznych i zdrowotnych (pkt 5); wydania niezbędnych ze względu na ochronę zdrowia i życia ludzkiego decyzji o unieruchomieniu obiektu, zakładu pracy, jego części (stanowiska pracy lub urzędu), wyłączeniu z eksploatacji środka transportu, wycofaniu z obrotu środka spożywczego, przedmiotu użytku lub innego wyrobu mogącego mieć wpływ na zdrowie ludzi albo o podjęciu lub zaprzestaniu innych działań, jeżeli naruszenie wymagań higienicznych i zdrowotnych spowodowało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia na terenie obiektów jednostek i podmiotów określonych w art. 22a ust. 1 i 2, lub w stosunku do osób, o których mowa w art. 22a ust. 2; decyzje w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu (pkt 6).*

Analogiczna konstrukcja przepisu została zastosowana w art. 22t pkt 5 i 6 ustawy zmieniającej w odniesieniu do wojskowych inspektorów sanitarnych.

Powyższe rozwiązanie legislacyjne wydaje się wadliwe, ponieważ budzi wątpliwości co do treści normy prawnej w nim zawartej. Użycie przez projektodawcę w części wspólnej projektowanego przepisu art. 22i wyrażenia „ma prawo do” sugeruje przyznanie inspektorowi uprawnienia, czyli możliwości skorzystania z przysługującego prawa. Wyrażenie takie jest stosowane np. w przypadku enumeracji uprawnień kontrolnych, co nie budzi wątpliwości. Jednakże w treści pkt 5 i 6 omawianego artykułu projektodawca umieścił kompetencje do wydania decyzji administracyjnych. Wydanie decyzji administracyjnej stanowi natomiast władcze rozstrzygnięcie o obowiązku strony postępowania (adresata decyzji). Nie jest więc ono uprawnieniem organu, ale jego obowiązkiem w sytuacji,

w której spełnione zostaną prawnomaterialne przesłanki do wydania decyzji (np. stwierdzenie uchybienia higienicznego).

W związku z powyższym należałoby rozważyć przeredagowanie omawianych przepisów np. na wzór art. 27 ustawy zmienianej, zgodnie z którym: *W razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień* (ust. 1). *Jeżeli naruszenie wymagań, o których mowa w ust. 1, spowodowało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, państwowy inspektor sanitarny nakazuje unieruchomienie zakładu pracy lub jego części* (...) (ust. 2).

4. Projekt wprowadza obowiązek składania przez państwowych inspektorów sanitarnych MSWiA oświadczeń majątkowych, o których mowa w art. 10 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, a także obowiązek uzyskania przez państwowego inspektora sanitarnego MSWiA zgody Głównego Inspektora Sanitarnego MSWiA na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych (art. 22e ustawy zmienianej). Omawianą zmianę należy ocenić jako korzystną w kontekście regulacji antykorupcyjnych, zwłaszcza że projektowane przepisy zawierają rozwiązania analogiczne do obowiązujących art. 13 ust. 3–5 i art. 13a ustawy zmienianej, dotyczących inspektorów sanitarnych. Warto zauważyć, że w odniesieniu do organów Wojskowej Inspekcji Sanitarnej wprowadzenie analogicznych regulacji byłoby zbędne, ponieważ osoby pełniące funkcje tych organów zobligowane są do spełnienia wymagań przewidzianych dla żołnierzy zawodowych – w tym również do przestrzegania zakazu podejmowania pracy zarobkowej i prowadzenia działalności gospodarczej (art. 56 ustawy z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 330) oraz do przestrzegania obowiązku składania oświadczeń majątkowych do Ministerstwa Obrony Narodowej (art. 58 powołanej wyżej ustawy).

5. Wprowadzenie wymogów odnoszących się do stanowisk Głównego Inspektora Sanitarnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 22d ust. 1 ustawy zmienianej) oraz Głównego Inspektora Sanitarnego Wojska Polskiego (art. 20o ust. 2 ustawy zmienianej) należy ocenić pozytywnie. Analogicznie również pozytywnie należy ocenić wprowadzenie wymogów w odniesieniu do stanowisk państwowego inspektora sanitarnego MSWiA (art. 22d ust. 3 ustawy zmienianej) i komendanta oraz wojskowego inspektora sanitarnego wojskowego ośrodka medycyny prewencyjnej (art. 22o ust. 3 ustawy zmienianej). Wymogów takich nie zawierało żadne z rozporządzeń wydanych na podstawie obecnie obowiązujących art. 20 i 20a ustawy zmienianej. Określenie kwalifikacji do wykonywania zadań szczególnych inspekcji sanitarnych poprzez odwołanie do obowiązujących przepisów ustawy zmienianej (art. 13 tej ustawy) nie budzi wątpliwości.

6. Objęcie Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego właściwością rzeczową Wojskowej Inspekcji Sanitarnej należy ocenić pozy-

tywnie (projektowany art. 22m ustawy zmienianej). Dotychczas służby te nie były objęte właściwością szczególnych inspekcji sanitarnych (nie zostały wymienione w żadnym z rozporządzeń wydanych na podstawie obowiązujących art. 20 i 20a ustawy zmienianej), jednak z uwagi na specyfikę i zakres zadań tych służb zaproponowana regulacja wydaje się zasadna.

7. W art. 8a ust. 3 ustawy zmienianej projektodawca zwiększa kompetencje kierownicze Głównego Inspektora Sanitarnego, wprowadzając możliwość wydawania inspektorom sanitarnym poleceń podjęcia określonych czynności zapobiegawczych lub kontrolnych oraz żądania od nich informacji w tym zakresie, jak również zaleceń i wytycznych określających sposób postępowania w trakcie realizacji zadań. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, ponieważ umożliwia wykonywanie nadzoru przez centralny organ administracji rządowej w zakresie zdrowia publicznego.

8. Projektodawca przewidział, że ustawa zmieniająca wejdzie w życie z dniem 1 marca 2020 r. Z uwagi na niemożność określenia czasu trwania procedury legislacyjnej dotyczącej omawianego aktu prawnego brak możliwości oceny, czy zaproponowana *vacatio legis* jest wystarczająca.

Podsumowanie

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

Wyłączenie możliwości wnioskowania przez wójta gminy o podjęcie działań przez inspekcję sanitarną może budzić wątpliwości z punktu widzenia bezpieczeństwa sanitarnego na terenie gminy.

Projekt zakłada przeniesienie do ustawy treści normatywnej rozporządzeń dotyczących organizacji oraz uprawnień Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojskowej Inspekcji Sanitarnej. Umieszczenie przepisów zawierających powyższą treść normatywną w rozdziale „Organizacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej” nie wydaje się właściwe.

Redakcja przepisów przyznających organom inspekcji szczególne kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych budzi wątpliwości co do treści norm prawnych zawartych w tych przepisach.