

Piotr Chybalski

## Opinia prawna w sprawie dopuszczalności łączenia funkcji radnego powiatu z funkcją dyrektora powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej<sup>1</sup>

Legal opinion on the admissibility of combining the function of county councillor with the function of director of a county sanitary-epidemiological station (WAUiP 1031/16): the State Sanitary Inspection is a part of government administration. Hence, regardless of the strong competence relationship with the governor of the county (starosta powiatu), the function of director of a county sanitary-epidemiological station should be regarded as belonging to the segment of government administration. The author concludes that, according to the law in force, there is no incompatibility of the function of county councillor and the function of director of the county sanitary-epidemiological station. It is therefore admissible.

**Keywords:** director | Incompatibility | mandate | Deputy | law

**Słowa kluczowe:** dyrektor | łączenie stanowisk | mandat | poseł | prawo

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

### Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii są dwa zagadnienia:

1. Ocena dopuszczalności łączenia funkcji radnego powiatu z funkcją dyrektora powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej. Chodzi o łączne pełnienie obu funkcji w tym samym powiecie, lecz, ubiegając zawarte niżej uwagi, należy stwierdzić, że jest to okoliczność niewpływająca na wnioski niniejszej opinii.

2. Prawna analiza dopuszczalności pełnienia funkcji radnego z wykonywaniem funkcji „dyrektora innej powiatowej służby państwowej”. Odnoszę się do tego zagadnienia skrótowo, gdyż analiza pierwszego z problemów *de facto* determinuje odpowiedź na drugie z zagadnień.

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 3 czerwca 2016 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAUiP 1031/16.

## Zasada niepołączalności funkcji radnego powiatu

Przepisy określające zakazy łączenia funkcji radnego powiatu z innymi funkcjami są zawarte w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2015, poz. 1445, ze zm.; dalej: u.s.pow.), a także w innych ustawach, np. w ustawie z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 112, ze zm.). Przede wszystkim zgodnie z art. 21 ust. 8 u.s.pow. mandatu radnego powiatu nie można łączyć z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, a także członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego. W szczególny sposób zakaz ten jest zaakcentowany w sytuacji objęcia przez radnego funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gdyż w Kodeksie wyborczym (k.w.) *expressis verbis* przewiduje się w takim wypadku wygaśnięcie *ex lege* mandatu radnego (art. 383 § 1 pkt 6 k.w.). Ponadto z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w starostwie powiatowym powiatu, w którym radny uzyskał mandat (art. 23 ust. 1 u.s.pow.). Nie może on również pełnić funkcji kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy (art. 23 ust. 2 u.s.pow.), lecz zakaz ten nie dotyczy radnych wybranych do zarządu, z którymi stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie wyboru (art. 23 ust. 3 u.s.pow.). Obowiązuje wreszcie ogólny, a zarazem pojemny znaczeniowo, zakaz podejmowania  *dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu* (art. 25a ust. 1 u.s.pow.).

Biorąc pod uwagę przedmiot niniejszej opinii, istotne jest przywołanie art. 78 ust. 4 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2014, poz. 1111, ze zm.; dalej: u.s.c.), w myśl którego członek korpusu służby cywilnej nie może łączyć zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego. W obecnym stanie prawnym nie obowiązuje jednak ogólny zakaz łączenia funkcji radnego z zatrudnieniem w administracji rządowej (szerzej o tym w dalszej części opinii).

Osobne ograniczenia odnoszą się do podejmowania przez radnych powiatu działalności gospodarczej, co można, analogicznie do podobnych zakazów dotyczących posłów i senatorów, określić mianem niepołączalności materialnej. Zgodnie z art. 25b ust. 1 u.s.pow. radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Dodatkowe zakazy dotyczą pełnienia funkcji władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnomocnika spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (art. 25b ust. 3 u.s.pow.), a także posiadania pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (art. 25b ust. 5 u.s.pow.).

Należy zwrócić uwagę, że w odniesieniu do członków zarządu powiatu zakres zasady niepołączalności został ustanowiony nieco inaczej niż w odniesieniu do radnych powiatu, co w kontekście przedmiotu niniejszej opinii stanowi istotną okoliczność. Zgodnie z art. 26 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.pow. członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora.

## Ustrojowy status Państwowej Inspekcji Sanitarnej

Ustrojowa charakterystyka Państwowej Inspekcji Sanitarnej wynika z przepisów ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. nr 2015, poz. 1412; dalej: ustawa o inspekcji). Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o inspekcji Państwowa Inspekcja Sanitarna podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Inspekcją kieruje Główny Inspektor Sanitarny, którego przepisy charakteryzują jako centralny organ administracji rządowej (art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 1 ustawy o inspekcji). Należy również przywołać art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o inspekcji, w których stanowi się, że zarówno państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jak i państwowy powiatowy inspektor sanitarny są organami administracji rządowej (odpowiednio rządowej administracji zespolonej w województwie oraz rządowej administracji zespolonej w powiecie). Z kolei stacja sanitarno-epidemiologiczna stanowi jednostkę organizacyjną, której zadaniem jest wspieranie kierującego nią państwowego inspektora sanitarnego (art. 15 ust. 1 ustawy o inspekcji).

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, że cały aparat urzędniczy tworzący Państwową Inspekcję Sanitarną stanowi część administracji rządowej. Nie zmienia tego faktu silne powiązanie powiatowych służb sanitarnych ze starostą danego powiatu. Warto przywołać art. 35 ust. 3 ustawy podmiotowej, w którym dookreślono zakres zwierzchnictwa, jakie starosta wykonuje nad powiatowymi służbami, inspekcją i strażami. Trzeba jednak pamiętać, że przepis ten nie wpływa na ustrojowy status powiatowych służb sanitarnych. Odnosząc się do tego zagadnienia M. Janik, powołując się na M. Kuleszę, zauważył, że: *organy służb, inspekcji i straży, pomimo ich zespolenia ze starostą, pozostają organami administracji rządowej, a wykonując zadania powiatu, czynią to we własnym imieniu i mają do pomocy własny aparat pomocniczy*<sup>2</sup>. Z kolei, wyjaśniając przyczynę widocznego w analizowanej sytuacji swego rodzaju zespolenia administracji samorządowej z rządową, cytowany autor uznał, że zapewne spowodowane to zostało faktem: *że na stopniu powiatowym nie ma wyodrębnionej organizacyjnie administracji rządowej*<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> *Idem, Policja Sanitarna*, Warszawa 2012, LEX nr 144207.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

## Problem łączenia funkcji mandatu radnego z funkcją dyrektora powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej

Z dotychczasowych uwag wypływają dwa podstawowe wnioski dla odpowiedzi na przedstawiony na wstępie problem prawny. Po pierwsze, w przepisach prawa nie ustanowiono zakazu łączenia funkcji radnego powiatu ani z zatrudnieniem w Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ani z zatrudnieniem w administracji rządowej. Po drugie, nie ulega wątpliwości, że Państwowa Inspekcja Sanitarna stanowi część administracji rządowej. W konsekwencji łączenie mandatu radnego powiatu z funkcją dyrektora powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej (czyli państwowego powiatowego inspektora sanitarnego) należy uznać w obecnym stanie prawnym za dopuszczalne.

Aktualny stan prawny jest problematyczny, gdy uwzględnić przywołany już wcześniej art. 78 ust. 4 u.s.c., w którym ustanowiono zakaz łączenia przez członka korpusu służby cywilnej zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego. W świetle art. 2 u.s.c., w którym dookreślono pojęcie „korpusu służby cywilnej”, dyrektora powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej nie sposób do owego korpusu zaliczyć. Obejmuje on jednak pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w: *komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej* (art. 2 ust. 1 pkt 4 u.s.c.). Oznacza to, że o ile dyrektor powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej może łączyć swą funkcję z mandatem radnego, o tyle podległy mu aparat urzędniczy już nie, gdyż tworzy stanowiący część korpusu służby cywilnej „aparat pomocniczy kierownika powiatowej inspekcji”, a zatem stosuje się tu wspomniany zakaz z art. 78 ust. 4 u.s.c.

Na marginesie należy dodać, że w przeszłości obowiązywał zakaz łączenia funkcji dyrektora powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej z funkcją radnego. Zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. nr 170, poz. 1217, ze zm.; dalej: ustawa o zasobie kadrowym) ustawę tę należało stosować m.in. w odniesieniu do *kierowników państwowych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwych ministrów i ich zastępców*, która to kategoria obejmowała funkcję dyrektora powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej<sup>4</sup>. Stąd należało zastosować art. 15 pkt 4 ustawy o zasobie kadrowym, w którym ustanowiono zakaz łączenia pracy na wysokim stanowisku państwowym z mandatem radnego (nie tylko powiatu). Zakaz ten przestał obowiązywać wraz z uchYLENIEM ustawy w 2009 r. (zob. art. 214 u.s.c.).

<sup>4</sup> Tak E. Wojnarska-Krajewska, *Opinia prawna na temat łączenia funkcji radnego gminy z zatrudnieniem w administracji rządowej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2006/2007, nr 4–1, s. 236.

## **Łączenie funkcji radnego powiatu z funkcją „dyrektora innej powiatowej służby państwowej” – zarys problemu**

Zawarte wyżej ustalenia odnoszą się do kwestii dopuszczalności łączenia funkcji radnego powiatu z zatrudnieniem na stanowisku dyrektora jakiegokolwiek innej służby państwowej działającej na poziomie powiatu. Jeżeli dana służba, inspekcja bądź straż wchodzi w zakres administracji rządowej, to łączenie kierownictwa z mandatem radnego powiatu będzie musiało zostać uznane za dopuszczalne. W razie ustalenia, że nie zachodzi w danym przypadku *casus* przynależności do administracji rządowej, konieczne będzie zanalizowane statusu służby, inspekcji czy straży w kontekście przedstawionego wcześniej zakresu niepołączalności mandatu radnego powiatu. Przykładowo, jeżeli dana funkcja wypełni przesłanki uznania jej za funkcję kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej, to objęta będzie zakazem łączenia z mandatem radnego.

### **Podsumowanie**

Podsumowując, należy stwierdzić, że Państwowa Inspekcja Sanitarna stanowi część administracji rządowej. Stąd, niezależnie od silnego powiązania kompetencyjnego ze starostą powiatu, funkcję dyrektora powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej należy uznać za przynależną do wyżej wymienionego segmentu administracji.

W obecnym stanie prawnym brak jest zakazu łączenia funkcji radnego powiatu z funkcją dyrektora powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej. Jest ono więc dopuszczalne.