Stanowisko
Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej
z dnia 17 grudnia 2012 r.

w sprawie „założeń do projektu ustawy o utworzeniu wojewódzkich centrów usług wspólnych oraz o zmianie niektórych ustaw"

Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna stoi na stanowisku, że wojewódzkie inspektoraty weterynarii powinny być wyłączone z projektu założeń do projektu ustawy o utworzeniu wojewódzkich centrów usług wspólnych oraz o zmianie niektórych ustaw.

Sekretarz
Krajowej Rady Lekarsko-
Weterynaryjnej

.....
Marek Mastalerek

Prezes
Krajowej Rady Lekarsko-
Weterynaryjnej

.....
Jacek Łukaszewicz

Uzasadnienie

Zasadniczym celem projektu ustawy ma być reorganizacja administracji w zakresie zatrudnienia w urzędach obsługujących organy wojewódzkiej administracji rządowej. Obecna organizacja tego zatrudnienia oceniana jest bowiem przez twórców założeń jako „nieefektywna".

Założenia przewidują, iż wszyscy pracownicy wojewódzkich inspektoratów weterynarii, którzy nazwani zostali przez twórców założeń pracownikami „merytorycznymi" zostaną „przejęci" przez urząd wojewódzki. Do pracowników tych zaliczone zostały osoby „wykonujące zadania administracji rządowej, wynikające z ustaw i aktów wykonawczych do ustaw". Ich „przejęcie" ma się odbyć w ramach włączenia całego wojewódzkiego inspektoratu weterynarii wraz z zakładem higieny weterynaryjnej w struktury organizacyjne urzędu wojewódzkiego. Wojewódzki inspektorat weterynarii stanie się po prostu jedną z komórek organizacyjnych urzędu przydanego do pomocy wojewodzie.

Pozostali pracownicy zaliczeni zostali do pracowników „obsługowych", przez których twórcy założeń rozumieją pracowników pracujących w kadrach, księgowości, obsłudze informatycznej – za wyjątkiem obsługi specjalistycznego oprogramowania użytkowanego przez poszczególne inspekcje, kierowców, sprzątaczki, konserwatorów, portierów, dozorców, palaczy i pracowników sekretariatów. Projekt zakłada, iż około 40 procent tych pracowników

przejdzie do utworzonej przy urzędzie wojewódzkim centralnej komórki obsługowej (centrum usług wspólnych), która ma zapewniać obsługę administracyjną prawie wszystkim służbą i inspekcją działającym na poziomie województwa. Z pozostałymi osobami rozwiązane zostaną umowy o pracę w administracji publicznej.

Zmniejszenie zatrudnienia na stanowiskach obsługowych, przy utrzymaniu sprawnej obsługi kilkudziesięciu służb i inspekcji wojewódzkich, bez skomasowania ich w jednej lokalizacji, ma być możliwe dzięki zastosowaniu nowoczesnych narzędzi informatycznych pozwalających na uproszczenie i ujednolicenie procesów obsługowych oraz na standaryzację i zmniejszenie dokumentacji związanej z tymi procesami. Rozwiązanie to ma przynieść budżetowi państwa oszczędności szacowane przez twórców założeń na ok. 70 milionów złotych rocznie.

Dokonując analizy założeń do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji terenowych organów administracji rządowej warto zauważyć, iż w wielu miejscach posługują się one bardzo nieprecyzyjnymi terminami i pojęciami.

W założeniach przyjęto bardzo wiele subiektywnych założeń i tez. W dokumencie nie wyjaśniono w szczególności na podstawie jakich analiz czy symulacji założono spadek zatrudnienia na stanowiskach obsługowych o około 60 procent ani jak wdrożenie „nowoczesnych narzędzi informatycznych" przełoży się na pracę np. portierów, dozorców czy konserwatorów, a tym samym na czym oparte są wyliczenia o planowanych oszczędnościach budżetowych.

Wątpliwa wydaje się również zapowiadana możliwość zmniejszenia dokumentacji związanej z procesami obsługowymi. Odbiurokratyzowanie administracji publicznej jest jedną z najczęściej zapowiadanych reform tej administracji. Żeby tego dokonać należałoby jednak przeprowadzić rzetelną analizę poszczególnych procesów administracyjnych. Należy podejrzewać, iż na potrzeby przygotowania ww. założeń do projektu ustawy nikt nie zadał sobie nawet trudu żeby sprawdzić jakie procesy wykonywane są w poszczególnych jednostkach administracji rządowej w województwie oraz na czym polegają ewentualne różnice między nimi. Warto byłoby także sprawdzić, które z dokumentów wykorzystywanych w poszczególnych procesach wytwarzane są na potrzeby urzędników unijnych, w związku z odpowiednimi normami prawa wspólnotowego, jak ma to miejsce na przykład w zakresie rozliczania nakładów poniesionych na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt. Sprawa stanie się problematyczna dopiero w momencie próby praktycznego wdrażania uchwalonych przez parlament przepisów.

Bardzo subiektywnie przeprowadzono także podział na urzędy obsługujące organy rządowej administracji zespolonej w województwie, które byłyby włączone w struktury urzędu wojewódzkiego, oraz te które pozostawiane zostałyby, jako urzędy samodzielne. Zgodnie z założeniami projektu „Konsolidacja nie obejmuje (...) dużych jednostek odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w województwie i ściśle podporządkowanym jednostkom centralnym, a mianowicie: - Komendy Wojewódzkiej Policji oraz – Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej.". W zdaniu tym użyto zatem trzech kryteriów wydzielenia urzędów, które mają nie podlegać procesowi „konsolidacji". Po pierwsze mają to być urzędy „duże", po drugie odpowiedzialne za „zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego", i wreszcie „urzędy ściśle podporządkowane nadrzędnym jednostką centralnym".

Żadne z tych kryteriów nie jest definiowane, w sposób niebudzący wątpliwości, w prawie. W szczególności ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nie wprowadza kryterium organu, a tym bardziej urzędu, „ściśle podporządkowanego nadrzędnym jednostką centralnym" lecz jedynie organów rządowej administracji zespolonej i niezespolonej w województwie. W ustawie tej zarówno wojewódzcy komendanci policji i straży pożarnej, jak i wojewódzcy lekarze weterynarii zaliczani są jednolicie do organów rządowej administracji zespolonej, a więc poddanej zwierzchnictwu wojewody.

Jeżeli chcielibyśmy się jednak posłużyć kryterium „ścisłego podporządkowania nadrzędnym jednostkom centralnym" to zgodnie z art. 8 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej za organ taki powinniśmy uważać także wojewódzkiego lekarza weterynarii, który w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-epizootycznego na obszarze swojej właściwości, podlega Głównemu Lekarzowi Weterynarii, a więc nadrzędnemu organowi centralnemu. Jednocześnie nie będziemy mieli trudności w zakwalifikowaniu wojewódzkiego lekarza weterynarii do grupy organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Za takim rozwiązaniem opowiada się wiele autorytetów z zakresu prawa administracyjnego, wskazując na przykład, iż Inspekcja Sanitarna czy Inspekcja Weterynaryjna stanowią jeden z elementów systemu zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa publicznego.

Podejmując się jednak próby oceny zaproponowanych rozwiązań w kontekście działalności wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, iż likwidacja urzędu obsługującego wojewódzkiego lekarza weterynarii idzie w kierunku przeciwnym niż reformy administracji publicznej przeprowadzone w ostatnim dwudziestoleciu. Reformy te miały przede wszystkim na celu przygotowanie administracji weterynaryjnej do stosowania dorobku wspólnotowego prawa Unii Europejskiej. To właśnie w wyniku tych reform wojewódzki lekarza weterynarii i obsługujący go wojewódzki inspektorat weterynarii został wyodrębniony ze struktury urzędu wojewódzkiego. Status samodzielnego organu administracji jaki uzyskał wojewódzki lekarz weterynarii związany był:

- ze strategicznym (ogólnopaństwowym i ogólnowspólnotowym) charakterem zadań wykonywanych przez ten organ w zakresie ochrony zdrowia publicznego, w tym ograniczoną możliwością późniejszej korekty lokalnego lub regionalnego błędu;
- z wykonywaniem ściśle specjalistycznych zadań, określonych w specyficznych poddziałach materialnego prawa administracyjnego, a mianowicie prawie weterynaryjnym;
- z obowiązkiem wykonywania tych zadań w sposób jednolity i według identycznych standardów, w całym kraju (a po przystąpieniu do Unii Europejskiej także całej Wspólnoty).

Istotne znaczenie przy wydzieleniu wojewódzkiego lekarza weterynarii oraz obsługującego go wojewódzkiego inspektoratu weterynarii ze struktur administracji ogólnej miał również stały wzrost liczby zadań administracji weterynaryjnej, stopnia ich skomplikowania oraz postępującej specjalizacji wiedzy odnośnie administrowania poszczególnymi kategoriami spraw. Tymczasem w zamierzeniach twórców omawianego dokumentu realizacja zadań poszczególnych służb i inspekcji będzie ponownie wykonywana

przez urząd wojewódzki, w skład którego oprócz centrum usług wspólnych mają wejść straże i inspekcje wojewódzkie.

Przyjęte rozwiązania mogą przyczynić się do rozmycia odpowiedzialności za wykonanie zadań administracji weterynaryjnej w województwie. Zadania, której do tej pory były wykonywane przez jeden organ i przydany mu do pomocy urząd (wojewódzkiego lekarza weterynarii i wojewódzki inspektorat weterynarii) po zmianach mają być realizowane przy współpracy dwóch organów administracji publicznej i dwóch komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego – odpowiednio wojewody i wojewódzkiego lekarza weterynarii oraz centrum usług wspólnych i wojewódzkiego inspektoratu weterynarii.

Jedną z najważniejszych tez przyjętych w założeniach do projektu ustawy jest teza, iż włączenie wojewódzkich inspektoratów weterynarii w struktury urzędów wojewódzkich pozwoli skupić się ich pracownikom „tylko i wyłącznie na realizacji (...) zadań merytorycznych" a kierownictwo inspektoratu „będzie mogło w większym stopniu skoncentrować się na tych zadaniach". W obecnym stanie rozwoju administracji, a w szczególności jeżeli weźmiemy stopień skomplikowania niektórych instytucji prawa administracyjnego, nie da się jednak prowadzić wielu działań administracyjnych bez współpracy specjalistów z różnych dziedzin.

Przeciwnie, doświadczenia zebrane przez Inspekcję Weterynaryjną, w kilku ostatnich latach, przede wszystkich w związku z realizacją programów administracyjnego zwalczania chorób zakaźnych zwierząt oraz w sytuacjach kryzysowych, takich jak wykrycie ognisk grypy ptaków na terytorium RP, najlepiej pokazały, iż nowoczesna administracja weterynaryjna to administracja, w której zgodnie i sprawnie współpracują ze sobą lekarze weterynarii – odpowiedzialni za podejmowanie decyzji merytorycznych, osoby zapewniające obsługę prawną inspektoratów, które mają decyzjom merytorycznym lekarzy weterynarii nadać odpowiednie ramy prawne (najczęściej w formie decyzji administracyjnej lub aktu prawa miejscowego) oraz księgowi, odpowiedzialni za źródła finansowania działań administracji weterynaryjnej, a w następnym etapie także za właściwe zewidencjonowanie i rozliczenie wszystkich dowodów księgowych (która to kwestia ma zasadnicze znaczenie dla uzyskania ewentualnego refinansowania z budżetu unijnego).

Podsumowując wskazać należy, że wprowadzone rozwiązania organizacyjne przy pozornych lub bardzo niewielkich oszczędnościach etatowych, doprowadzą do zmniejszenia efektywności w wykonywaniu zadań Inspekcji Weterynaryjnej.

Inspekcja Weterynaryjna jest tym pionem administracji rządowej, który musi mieć organizacyjną, funkcjonalną i finansową możliwość działania w sytuacji wystąpienia zagrożeń dla życia i zdrowia zwierząt i ludzi celem ochrony zdrowia publicznego.