

Zofia Snażyk

## **Opinia prawna uzupełniająca w sprawie dopuszczalności powierzenia przez wojewodów wojewódzkim inspektorom sanitarnym prowadzenia w ich imieniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, dotyczących szczepień ochronnych<sup>1</sup>**

Complementary legal opinion on the admissibility of delegating by provincial governors to regional sanitary inspectors the conduct, on their behalf, of the administrative enforcement of non-cash obligations related to preventive vaccination:

The author of the opinion claims that heads of provincial sanitary inspections cannot be considered as employees “serving” provincial governor within the meaning of Article 268a of the Code of Administrative Procedure. That interpretation is supported by the wording of Article 19 of the Law on Provincial Governors. According to the author, since the legislature pointed out in a separate provision, in what situations and whom the provincial governor may authorize to exercise his powers, it must be assumed that in other situations such authorization is not permitted. That interpretation is also consistent with the principle of constitutional legality which is the fundamental principle of administrative law. The author gives a conclusion that the province governor cannot authorize provincial health inspectors to conduct, on his behalf, administrative enforcement of non-cash obligations related to preventive vaccination.

**Keywords:** sanitary inspection | province governor

**Słowa kluczowe:** inspekcja sanitarna | wojewoda

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego, ekspert ds. legislacji BAS; zofia.snazyk@sejm.gov.pl.

### **Przedmiot opinii**

Przedmiotem opinii jest uzupełnienie opinii prawnej z 17 sierpnia 2015 r. w sprawie dopuszczalności powierzenia przez wojewodów wojewódzkim in-

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 11 września 2015 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska; BAS-WAL-1912/15.

spektorom sanitarnym prowadzenia w ich imieniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, dotyczących szczepień ochronnych<sup>2</sup>. W opinii tej stwierdzono, że wojewoda nie może powierzyć w drodze porozumienia wojewódzkim inspektorom sanitarnym prowadzenia w jego imieniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, dotyczących szczepień ochronnych. Jednocześnie wskazano, że: *otwarta pozostaje kwestia upoważnienia powiatowego lub wojewódzkiego inspektora sanitarnego przez wojewodę do prowadzenia egzekucji administracyjnej w jego imieniu na podstawie art. 51 ustawy o wojewodzie*. W sporządzonej opinii nie znalazło się bowiem odniesienie do instytucji upoważnienia administracyjnego i możliwości jej wykorzystania w analizowanej sytuacji.

Przedstawione na wstępie zagadnienie sprowadza się do kwestii prawnej dopuszczalności stosowania upoważnienia administracyjnego przez wojewodę względem rządowej administracji zespolonej na podstawie art. 51 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r., poz. 525; dalej: ustawa o wojewodzie).

## Uzasadnienie

### Upoważnienie administracyjne

Podstawę normatywną instytucji upoważnienia administracyjnego stanowi art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.)<sup>3</sup>. Zgodnie z tym przepisem: *organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń*. Brzmienie tego przepisu zostało zmienione 1 kwietnia 2015 r. ustawą z 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 211). W poprzedniej wersji była w nim mowa o pisemnym upoważnieniu „pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej”. Sformułowanie to zostało zastąpione słowami „pracowników obsługujących ten organ”.

W doktrynie upoważnienie administracyjne określa się także mianem pełnomocnictwa administracyjnego lub dekoncentracji wewnętrznej<sup>4</sup>. Jest to instytucja o charakterze zastępstwa bezpośredniego. Skutkiem upoważnienia nie jest bowiem przeniesienie kompetencji organu, a jedynie przeniesienie jej

<sup>2</sup> BAS-WAL-1686/15.

<sup>3</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.

<sup>4</sup> A. Szewc, *Komentarz do art. 39 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2012, LEX.

wykonania. Organem mającym kompetencje w danej sprawie pozostaje nadal organ upoważniający, a upoważniony pracownik działa jedynie w jego imieniu i na jego odpowiedzialność.

Tak rozumiana instytucja upoważnienia administracyjnego występuje również w art. 19 ustawy o wojewodzie. Zgodnie z tym przepisem wojewoda może upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, z tym że upoważnienie nie może dotyczyć wstrzymania egzekucji administracyjnej, o której mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy.

### **Relacja zwierzchnictwa między wojewodą a kierownikami zespolonej administracji rządowej**

W sporządzonej opinii z 17 sierpnia 2015 r. problem upoważnienia administracyjnego nie był analizowany, gdyż zajmowano się dokonaniem wykładni art. 20 ustawy o wojewodzie, będącego podstawą prawną dla instytucji porozumienia administracyjnego. Kwestia prawnej dopuszczalności stosowania upoważnienia administracyjnego przez wojewodę względem rządowej administracji zespolonej na podstawie art. 51 ustawy o wojewodzie jest związana z wykładnią tego przepisu, a w szczególności z rozumieniem pojęć „zespolenie” oraz „zwierzchnictwo”. Problem ten można także sprowadzić do pytania, czy kierowników zespolonych służb inspekcji i straży (w tym kierownika wojewódzkiej inspekcji sanitarnej) można uznać za „pracowników obsługujących wojewodę”, w myśl art. 268a k.p.a.

W doktrynie zespolenie definiuje się jako: *skoncentrowanie całego administracyjnego aparatu pomocniczego w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem*<sup>5</sup>. J. Zimmermann wskazuje, że: *polega ono na połączeniu sił i środków administracji publicznej zajmującej się różnymi materiami w jedną całość na danym terytorium, a więc ścisłą współpracę poszczególnych jej ogniw połączonych przez jeden wspólny podmiot – „zwierzchnika*<sup>6</sup>. Z kolei M. Chlipała większy nacisk kładzie na ponoszenie przez jeden organ – zwierzchnika, odpowiedzialności za wykonywanie zadań administracji publicznej przez różne podmioty z nim zespolone<sup>7</sup>. Jak widać, jest to nadal pojęcie różnie rozumiane. Wynika to m.in. ze zmieniającego się stanu prawnego. Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o administracji rządowej w wo-

<sup>5</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 128.

<sup>6</sup> *Idem*, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 166.

<sup>7</sup> *Idem* [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, K. Bandarzewski, M. Chlipała, P. Chmielnicki i in., Warszawa 2007, s. 181–182.

jewództwie<sup>8</sup> przyjął się w doktrynie<sup>9</sup> podział na tzw. silniejsze (pełne) zespolenie oraz zespolenie słabsze (częściowe). To pierwsze miało miejsce w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem o szerokich uprawnieniach, to drugie natomiast w różnych urzędach, pod jednym zwierzchnikiem, ale o znaczenie mniejszym zakresie uprawnień. W ramach zespolenia pełnego zwierzchnik pełni również *wybrane funkcje pracodawcy – ustala regulaminy organizacyjne zespolonych urzędów i uczestniczy w powoływaniu kierowników zespolonych organów administracji*<sup>10</sup>.

Treść obowiązującego przepisu – art. 51 ustawy o wojewodzie, nie daje jednoznacznej odpowiedzi co do charakteru zwierzchnictwa wojewody nad rządową administracją zespoloną w województwie i z tego względu przepis ten jest oceniany krytycznie<sup>11</sup>. Zgodnie z nim wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie:

- 1) kieruje nią i koordynuje jej działalność,
- 2) kontroluje jej działalność,
- 3) zapewnia warunki skutecznego jej działania,
- 4) ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Przyjmuje się, że przedstawiony katalog zadań wojewody nie ma znaczenia konstytucyjnego, gdyż już samo określenie wojewody jako zwierzchnika administracji zespolonej determinuje jego obowiązki w tym zakresie, jak również jego odpowiedzialność za wykonywanie zadań przez podmioty podległe<sup>12</sup>.

Udzielenie odpowiedzi na postawione powyżej pytanie wymaga określenia charakteru relacji łączącej wojewodę z wojewódzkimi inspektorami sanitarnymi. Podstawą prawną tego stosunku jest ustawa o wojewodzie jako akt o charakterze ogólnym oraz przepisy ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2011 r., nr 212, poz. 1263, ze zm.; dalej: ustawa o PIS), stanowiące *lex specialis* w stosunku do ustawy o wojewodzie i mające w związku z tym pierwszeństwo stosowania.

Państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego i jego zastępcę powołuje i odwołuje wojewoda za zgodą Głównego Inspektora Sanitarnego (art. 10

<sup>8</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r., nr 80, poz. 872, ze zm.), która utraciła moc 1 kwietnia 2009 r.

<sup>9</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Terenowa administracja rządowa [w:] Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2002, s. 265.

<sup>10</sup> S. Czarnow, *Zespolenie administracji na przykładzie służb, inspekcji i straży powiatowych*, „Rejent” 2003, nr 5, s. 42.

<sup>11</sup> M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 51, pkt 8, s. 132.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

ustawy o PIS). Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 6 ustawy o PIS wojewoda na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego może w każdym czasie odwołać państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, jeżeli przemawia za tym interes służby, a w szczególności, jeśli działalność tego państwowego inspektora sanitarnego lub podległej mu jednostki może zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a zwłaszcza naruszyć bezpieczeństwo sanitarne na terenie właściwości danej jednostki. W doktrynie wskazuje się, że jest to tzw. zespolenie osobowe wojewody z administracją w terenie<sup>13</sup>. Zdaniem M. Mączyńskiego zespolenie w akcie osobowym, polegające na uzyskaniu przez organ administracji stanowczego wpływu na obsadę najwyższych (kierowniczych) stanowisk w organach służb, inspekcji i straży, stanowi jedną z konstytutywnych cech zespolenia administracji rządowej w województwie<sup>14</sup>. Niemniej w doktrynie podkreśla się, że zwierzchnictwo wojewody w stosunku do organów administracji zespolonej nie ma charakteru zwierzchnictwa służbowego<sup>15</sup>.

Ponadto zgodnie z art. 53 ustawy o wojewodzie organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje za pomocą urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Szczegółową organizację rządowej administracji zespolonej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego. Do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej nieposiadających własnego aparatu pomocniczego tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne, a regulaminy urzędów obsługujących organy rządowej administracji zespolonej są zatwierdzane przez wojewodę. Z kolei art. 10 ust. 4 ustawy o PIS stanowi, że państwowy wojewódzki inspektor sanitarny kieruje działalnością wojewódzkiej stacji sanitarno-epidemiologicznej. Statut stacji sanitarno-epidemiologicznej nadaje natomiast wojewoda na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 618, ze zm.) w związku z art. 10 ust. 4a ustawy o PIS.

Sądy administracyjne podkreślają w swoim orzecznictwie odrębność kierowników rządowej administracji zespolonej oraz ich kompetencji. W wyroku z 29 listopada 2012 r. (sygn. akt II GSK 1726/11) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że administrację rządową na obszarze województwa wykonują działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonej inspekcji,

<sup>13</sup> M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, *Ustawa, op. cit.*, komentarz do art. 51, pkt 10, s. 135.

<sup>14</sup> *Idem* [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, K. Bandarzewski, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2004, s. 215.

<sup>15</sup> M. Pacak, K. Zmerek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 51, pkt 3, s. 134.

wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach, w imieniu własnym, jeżeli ustawy tak stanowią<sup>16</sup>.

Powyższe prowadzi do wniosku, że kierowników wojewódzkich inspekcji sanitarnych nie można uznać za „pracowników obsługujących” wojewodę w rozumieniu art. 268a k.p.a. Taką wykładnię potwierdza także brzmienie art. 19 ustawy o wojewodzie. Skoro ustawodawca wskazał w odrębnym przepisie, w jakich sytuacjach i kogo wojewoda może upoważniać do wykonywania jego kompetencji, to należy przyjąć, że w innych sytuacjach stosowanie upoważnienia będzie niedopuszczalne. Wykładnia ta jest również zgodna z podstawową w prawie administracyjnym zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

### **Podsumowanie**

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że wojewoda nie może upoważnić wojewódzkich inspektorów sanitarnych do prowadzenia w jego imieniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, dotyczących szczepień ochronnych.

<sup>16</sup> Podobnie w wyrokach NSA z 29 listopada 2012 r., sygn. akt: II GSK 1986/11, II GSK 1725/11, II GSK 1724/11, II GSK 1985/11, II GSK 2125/11, II GSK 2121/11, jak również w wyroku NSA z 13 listopada 2012 r., sygn. akt II GSK 1582/11.