

Warszawa, dnia 17 sierpnia 2015 r.

BAS-WAL-1686/15

Pani Poseł
Bożena Szydłowska
Klub Parlamentarny
Platforma Obywatelska

Opinia prawna

w sprawie dopuszczalności powierzania przez wojewodów wojewódzkim inspektorom sanitarnym prowadzenia w ich imieniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, dotyczących szczepień ochronnych

I. Tezy opinii

1. Wojewoda nie może zawierać porozumień z kierownikami zespolonych służb, inspekcji i straży, gdyż podmioty te łączą z wojewodą stosunek podległości.
2. Organy wskazane w art. 20 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji działają jako organy egzekucyjne w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym tylko w sytuacji, gdy mają do tego wyraźne umocowanie ustawowe.
3. Wojewoda nie może powierzyć w drodze porozumienia wojewódzkim inspektorom sanitarnym prowadzenia w jego imieniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, dotyczących szczepień ochronnych.

II. Przedmiot opinii

W treści złożonego zlecenia zwrócono się z prośbą o przygotowanie opinii w sprawie dopuszczalności powierzania przez wojewodów, w trybie art. 20 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ (w skrócie *ustawa o wojewodzie*), państwowym wojewódzkim inspektorom sanitarnym prowadzenia w imieniu wojewody spraw egzekucji administracyjnej obowiązków o

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 525.

charakterze niepieniężnym, dotyczących egzekwowania obowiązku szczepień ochronnych.

W zleceniu zwrócono uwagę, że zgodnie z art. 20 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji² (w skrócie u.p.e.a.) *organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest wojewoda*. Zdaniem Pani Poseł, powołującej się na stanowisko BAS wyrażone w opinii prawnej z dnia 15 lutego 2012 r. (BAS-WAL-182/12), *ustawa ta nie przewiduje możliwości scedowania przez wojewodę przyznanych mu kompetencji na inny podmiot. Nie wydaje się możliwe dokonanie zmiany normy zawartej w ustawie poprzez porozumienie, czyli rodzaj umowy zawartej pomiędzy organem administracji rządowej (wojewodą), a którymś z podmiotów wymienionych w art. 20 ust. 1 ustawy o wojewodzie*.

Ponadto, wskazano, że art. 20 ust. 1 ustawy o wojewodzie wymienia enumeratywnie krąg podmiotów, którym wojewoda może powierzyć prowadzenie w swoim imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości. Jest to katalog zamknięty. Wśród tych podmiotów nie mieszczą się, zdaniem Pani Poseł, państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni, którzy są organami rządowej administracji zespolonej w województwie. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy, wojewoda jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, a więc również państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Natomiast podmioty wymienione w art. 20 ust. 1 nie podlegają bezpośrednio zwierzchnictwu wojewody.

III. Uzasadnienie tez opinii

1. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o wojewodzie wojewoda może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innym państwowym jednostkom organizacyjnym funkcjonującym w województwie. Powierzenie następuje na podstawie porozumienia. W doktrynie wskazuje się, że *strony porozumienia - z uwagi na jego charakter jako formy niewładczej - nie mogą być ze sobą związane stosunkiem podległości*. Na fakt ten zwracał już uwagę Jerzy Starościak pisząc, że *forma porozumienia jest wykluczona*

² Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619, ze zmianami.

*w stosunkach między jednostkami hierarchicznie podporządkowanymi.*³ Pogląd ten potwierdził NSA w wyroku z dnia 5 grudnia 1995 r., sygn.. SA/Rz 1109/95: *strony porozumienia są równorzędnymi i niezależnymi podmiotami, nie powiązanymi więzami organizacyjnymi; w szczególności żadna z nich, zwłaszcza organ administracji rządowej, nie ma pozycji dominującej.*

Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny jest organem rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁴), której zwierzchnikiem jest wojewoda (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie). Kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży łączy z wojewodą stosunek podległości (art. 51 ustawy o wojewodzie). Z tego względu organy te nie mogą być stroną porozumienia zawartego z wojewodą.

2. W art. 20 § 1 u.p.e.a. zostały wymienione organy egzekucyjne w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym (np. obowiązków szczepień ochronnych). Są nimi m.in. wojewoda, kierownik wojewódzkiej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w imieniu własnym lub wojewody decyzji i postanowień, a także kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień. Ponadto w przypadkach określonych szczególnymi przepisami jako organ egzekucyjny w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym działa każdy organ Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji, organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego (§ 2).

W doktrynie⁵ wskazuje się, że wojewoda jest organem egzekucyjnym o właściwości ogólnej, natomiast kierownicy wojewódzkich oraz powiatowych służb, inspekcji i straży o właściwości szczególnej, gdyż w stosunku do nich ustawodawca

³ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, str. 182.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 212, poz. 1263, ze zmianami.

⁵ P. Pietrasz, *Komentarz do art. 20 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, w: *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, D. R. Kijowski (red.), LEX 2015, pkt 3.1.

zastrzegł kompetencje egzekucyjne jedynie w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w imieniu własnym lub wojewody decyzji i postanowień. Właściwość kierowników wojewódzkiej służby, inspekcji lub straży do wydawania decyzji i postanowień może wynikać zarówno z przepisów szczególnych, jak i z upoważnienia wojewody. Podmioty te są organami egzekucyjnymi w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydawanych w imieniu własnym lub wojewody. Są one zatem organami egzekucyjnymi zarówno wówczas, gdy egzekwowany obowiązek wynika z ich "własnej" decyzji lub postanowienia, jak i w przypadku gdy decyzja lub postanowienie zostały wydane przez ten organ w imieniu wojewody.⁶

Kierownicy powiatowych oraz wojewódzkich służb, inspekcji i straży nie są uprawnieni do egzekucji obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa, jak to ma miejsce w przypadku obowiązku szczepień ochronnych. Zdaniem NSA (wyrok z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. II OSK 745/12) ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁷ nie przewiduje możliwości wydania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej decyzji dotyczących szczepień ochronnych. Wynika to z faktu, że obowiązek poddania dziecka szczepieniu ochronnemu, jest bezpośrednio wykonalny – wynika wprost z przepisów prawa. Brak jest więc władczego rozstrzygnięcia organu inspekcji sanitarnej (powiatowego inspektora sanitarnego), w formie decyzji administracyjnej, które nakazywałaby poddać małoletnie dziecko szczepieniu ochronnemu.

Jak wskazał NSA w w/w wyroku analiza przepisów u.p.e.a. wskazuje więc, że kierownicy wojewódzkich (i powiatowych) służb, inspekcji i straży, do których niewątpliwie należy zaliczyć organy inspekcji sanitarnej, są organami egzekucyjnymi jedynie w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez siebie decyzji i postanowień. Tego rodzaju ograniczenie nie dotyczy jednakże wojewody. Należy więc przyjąć, że wojewoda jest organem właściwym do prowadzenia egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających zarówno z wydanych przez siebie rozstrzygnięć indywidualnych (decyzji, postanowień), jak i obowiązków niepieniężnych wynikających wprost z mocy przepisów prawa. Ponadto wskazuje się, że możliwość prowadzenia postępowania egzekucyjnego obowiązku o charakterze niepieniężnym przez organy inspekcji sanitarnej musi wynikać bezpośrednio z

⁶ Ibidem, pkt 5.1.

⁷ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r., tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 947, ze zmianami.

przepisów szczególnych. Organem egzekucyjnym obowiązku wykonania szczepień ochronnych jest wojewoda. Nie istnieje prawna możliwość przeniesienia kompetencji wojewody na organy inspekcji sanitarnej w drodze porozumienia administracyjnego.

Otwarta pozostaje natomiast kwestia upoważnienia powiatowego lub wojewódzkiego inspektora sanitarnego przez wojewodę do prowadzenia egzekucji administracyjnej w jego imieniu na podstawie art. 51 ustawy o wojewodzie.

IV. Podsumowanie

Wojewoda nie może zawierać porozumień z kierownikami zespolonych służb, inspekcji i straży, gdyż podmioty te łączy z wojewodą stosunek podległości. Organy wskazane w art. 20 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji działają jako organy egzekucyjne w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym tylko w sytuacji, gdy mają do tego wyraźne umocowanie ustawowe. Wojewoda nie może powierzyć w drodze porozumienia wojewódzkim inspektorom sanitarnym prowadzenia w jego imieniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, dotyczących szczepień ochronnych.

Autor:
dr Zofia Snażyk
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jakub Borawski

Deskryptory bazy REX: porozumienie, postępowanie egzekucyjne, szczepienia ochronne, wojewoda, inspekcja sanitarna

Warszawa, dnia 11 września 2015 r.

BAS-WAL-1912/15

Pani Poseł
Bożena Szydłowska
Klub Parlamentarny
Platforma Obywatelska

Opinia prawna uzupełniająca

w sprawie dopuszczalności powierzania przez wojewodów wojewódzkim inspektorom sanitarnym prowadzenia w ich imieniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, dotyczących szczepień ochronnych

I. Tezy opinii

1. Wojewoda nie może powierzyć w drodze porozumienia wojewódzkim inspektorom sanitarnym prowadzenia w jego imieniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, dotyczących szczepień ochronnych.
2. Wojewoda nie może upoważnić wojewódzkich inspektorów sanitarnych do prowadzenia w jego imieniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, dotyczących szczepień ochronnych.

II. Przedmiot opinii

W treści złożonego zlecenia zwrócono się z prośbą o uzupełnienie opinii prawnej BAS-WAL-1686/15 z dnia 17 sierpnia 2015r. w sprawie dopuszczalności powierzania przez wojewodów wojewódzkim inspektorom sanitarnym prowadzenia w ich imieniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, dotyczących szczepień ochronnych. 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.

Postawione w zleceniu pytanie sprowadza się do kwestii prawnej dopuszczalności stosowania upoważnienia administracyjnego przez wojewodę względem rządowej administracji zespolonej na podstawie art. 51 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹, w skrócie ustawa o wojewodzie.

III. Uzasadnienie tez opinii

1. Upoważnienie administracyjne

Podstawę normatywną instytucji upoważnienia administracyjnego stanowi art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego². 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, z dniem 1 kwietnia 2015 r. ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw³. 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 wewnętrznej⁴. Jest to instytucja o charakterze zastępstwa bezpośredniego. Skutkiem upoważnienia nie jest bowiem przeniesienie kompetencji organu, a jedynie przeniesienie jej wykonania. Organem mającym kompetencje w danej sprawie pozostaje nadal organ upoważniający, a upoważniony pracownik działa jedynie w jego imieniu i na jego odpowiedzialność.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 525.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zmianami.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 211.

⁴ A. Szewc, Komentarz do art. 39 ustawy o samorządzie gminnym, w: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX 2012.

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.

2. Relacja zwierzchnictwa między wojewodą, a kierownikami zespolonej administracji rządowej.

W sporządzonej opinii z dnia 17 sierpnia 2015 r. problem upoważnienia administracyjnego nie był analizowany gdyż w zleceniu zwrócono się o dokonanie 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 *zespole* 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. 286a KPA.

W doktrynie *zespole* definiuje się jako *skoncentrowanie całego administracyjnego aparatu pomocniczego w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem*.⁵ 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”*.⁶ 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.⁷ Jak widać jest to nadal pojęcie różnie rozumiane. Wynika to m.in. ze zmieniającego się stanu prawnego. Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o administracji

⁵ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Kraków 2001, str. 128.

⁶ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2006, str. 166.

⁷ M. Chlipała, w: Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie, K. Bandarzewski, M. Chlipała, P. Chmielnicki, D. Dąbek, W. Kisiel, M. Mączyński, S. Płazek, Warszawa 2007, str. 181-182.

raadowej w województwie⁸ przyjął się w doktrynie⁹ 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*.¹⁰

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.¹¹ 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, iż 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.¹²

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 dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹³, w skrócie u.PIS, stanowiące *lex specialis* w stosunku do ustawy o wojewodzie i mające w związku z tym pierwszeństwo stosowania.

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 80, poz. 872, ze zmianami, która utraciła moc 1 kwietnia 2009 r.

⁹ E. Olejniczak-Szałowska, Terenowa administracja rządowa, (w:) *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl, red., Warszawa 2002, str. 265.

¹⁰ S. Czarnow, Zespolenie administracji na przykładzie służb, inspekcji i straży powiatowych, *Rejent* 2003, nr 5, str. 42.

¹¹ M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz, komentarz do art. 51, pkt 8, Warszawa 2012, str. 132.

¹² *Ibidem*.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 212, poz. 1263, ze zmianami.

Państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego i jego zastępcę powołuje i odwołuje wojewoda za zgodą Głównego Inspektora Sanitarnego (art. 10 u.PIS). Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 6 u.PIS wojewoda na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego mogą w każdym czasie odwołać państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, jeżeli przemawia za tym interes służby, a w szczególności jeżeli 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, iż jest to tzw. zespolenie osobowe wojewody z administracją w terenie¹⁴. 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.¹⁵ Niemniej w doktrynie podkreśla się, iż zwierzchnictwo wojewody w stosunku do organów administracji zespolonej nie ma charakteru zwierzchnictwa służbowego.¹⁶

Ponadto, zgodnie z art. 53 ustawy o wojewodzie organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy 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 u.PIS stanowi, iż 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 dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁷ w związku z art. 10 ust. 4a u.PIS.

¹⁴ M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Ustawa...*op.cit.*, komentarz do art. 51, pkt 10, str. 135.

¹⁵ M. Mączyński, w: Komentarz...*op.cit.*, str. 215.

¹⁶ M. Pacak, K. Zmorek, Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz, komentarz do art. 51, pkt 3, Warszawa 2013, str. 134.

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 618, ze zmianami.

Sądy administracyjne podkreślają w swoim orzecznictwie odrębność kierowników rządowej administracji zespolonej oraz ich kompetencji. W wyroku z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. II GSK 1726/11, NSA stwierdził, iż administrację rządową na obszarze województwa wykonują działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonej inspekcji, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach, w imieniu własnym, jeżeli ustawy tak stanowią.¹⁸

Powyższe prowadzi do wniosku, iż kierowników wojewódzkich inspekcji sanitarnych nie można uznać za *pracowników obsługujących* wojewodę w rozumieniu art. 268a KPA. 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).

IV. Podsumowanie

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

Autor:
dr Zofia Snażyk
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptowała:
p.o. Dyrektora Biura Analiz Sejmowych

Małgorzata Bajor-Stachańczyk

Deskryptory bazy REX: upoważnienie administracyjne, wojewoda, inspekcja sanitarna, zwierzchnictwo administracyjne

¹⁸ Podobnie w wyrokach z dnia 29 listopada 2012 r., sygn.: 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 z dnia 13 listopada 2012 r., II GSK 1582/11.