

ANNA JACEK¹

Wojewoda w systemie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii. Ocena obowiązującego stanu prawnego²

Wpłynął: 2.12.2024. Akceptacja: 26.05.2025

Streszczenie

Celem artykułu jest weryfikacja i ocena kompetencji wojewody w zakresie zagwarantowania jednostkom bezpieczeństwa zdrowotnego w odniesieniu do zagrożenia życia i zdrowia wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchu epidemii.

Kompetencje wojewody związane z zapobieganiem i zwalczaniem chorób zakaźnych i epidemii zapewniają jednostkom bezpieczeństwo zdrowotne. W odniesieniu do powyższego należy podkreślić, że wojewoda został wyposażony przez ustawodawcę w szerokie i władcze kompetencje w stanie klęski żywiołowej, które obejmują przymus leczenia w przypadkach zakażeń i chorób zakaźnych. Wojewoda posiada również kompetencje prawotwórcze, które zapewniają bezpieczeństwo zdrowotne jednostek w sytuacjach zagrożenia życia i zdrowia. Trzeba także podkreślić, że wojewoda uprawniony jest do dysponowania władztwem administracyjnym w celu zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, wojewoda, prawo, choroby zakaźne.

¹ Dr Anna Jacek – Uniwersytet Rzeszowski (Polska), e-mail: ajacek@ur.edu.pl; ORCID: 0000-0003-2899-2147.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

ANNA JACEK

The Regional Voivod in the System of Prevention and Monitoring of Infectious Diseases and Epidemics. Evaluation of the Current Legal Status³

Abstract

The paper aimed to verify and appraisal the competences of the regional voivod in the scope of guaranteeing health safety to individuals in relation to the threat to life and health resulting from the possibility of infection with infectious diseases and the outbreak of an epidemic.

The competences of the regional voivod related to the prevention and combating of infectious diseases and epidemics ensure health safety to individuals. In relation to the above, it should be emphasized that the regional voivod has been equipped by the legislator with broad and authoritative competences in a state of natural disaster, which include the obligation to treat in cases of infections and infectious diseases. The regional voivod also has legislative competences that ensure the health safety of individuals in situations of threat to life and health. It is also necessary to emphasize the right of the regional voivod to dispose of administrative authority in order to prevent and combat infectious diseases and epidemics.

Keywords: safety, regional voivod, law, infectious diseases.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Rozpoczynając analizę dotyczącą kompetencji wojewody w systemie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii, trzeba zgodzić się z J. Korczakiem, który słusznie stwierdza, że kompetencje wojewody w powyższej materii wynikają głównie z ustaw regulujących stany nadzwyczajne i zarządzenie kryzysowe, jak również z wielu innych przepisów prawa materialnego, które wskazują wojewodę, jako organ właściwy w zakresie zadań z zakresu bezpieczeństwa⁴. Wojewoda, jako organ administracji rządowej w województwie, wykonuje również zadania administracji rządowej z działu „Zdrowie” w zakresie przypisanej mu właściwości terytorialnej. Jak wynika z postanowień art. 33 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵, dział „Zdrowie” obejmuje m.in. sprawy ochrony zdrowia i zasad organizacji opieki zdrowotnej, organizacji i nadzoru nad systemem PRM oraz warunków sanitarnych i nadzoru sanitarnego. Należy dodać, że w literaturze wojewodę zalicza się do organów administracji publicznej, które powinny skutecznie realizować powierzone zadania w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia⁶.

Celem głównym artykułu jest weryfikacja i ocena kompetencji wojewody w zakresie zagwarantowania jednostkom bezpieczeństwa zdrowotnego w przypadku zagrożenia życia i zdrowia wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii. Cel główny artykułu obejmuje również weryfikację i ocenę kompetencji wojewody w odniesieniu do zapobiegania i zwalczania COVID-19. Mimo że stan epidemii COVID-19 został formalnie odwołany, przeprowadzone wywody będą stanowiły podstawę do sformułowania wniosków w celu oceny skuteczności przyjętych rozwiązań w odniesieniu do zapobiegania i zwalczania COVID-19 w przypadku wystąpienia zagrożenia życia i zdrowia wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii na skalę epidemii COVID-19. Temu celowi głównemu podporządkowane są cele

⁴ J. Korczak, *Wojewoda – Marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa*, [w:] A. Chajbrowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 99.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1370 z późn.zm.

⁶ M. Karpiuk, *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, 2, s. 240; M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Provincial Governor as a Body Responsible for Combating State Security Threats*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2024, 1, s. 107–122.

szczegółowe związane z próbami ustalenia, jakie kompetencje wojewody w odniesieniu do zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii określają normy prawne oraz czy akty normatywne stanowione przez wojewodę zapewniają jednostkom bezpieczeństwo zdrowotne. Cele szczegółowe dotyczą również oceny kompetencji wojewody w przedmiocie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela przez wojewodę w celu zapewnienia w zakresie zagwarantowania jednostkom bezpieczeństwa zdrowotnego w przypadku zagrożenia życia i zdrowia wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii. Tezą niniejszego opracowania jest stwierdzenie, że kompetencje wojewody związane z zapobieganiem i zwalczaniem chorób zakaźnych i epidemii zapewniają jednostkom bezpieczeństwo zdrowotne.

Kompetencje wojewody w systemie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii

Zadania wojewody w sferze bezpieczeństwa zdrowotnego w odniesieniu do zagrożenia życia i zdrowia wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii zostały określone w postanowieniach ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷ oraz ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁸. W aspekcie postanowień u.w.a.r. należy podkreślić zwierzchnictwo wojewody nad rządową administracją zespoloną w województwie, które obejmuje m.in. kierownictwo nią oraz koordynowanie jej działalności (w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego są to wojewódzka inspekcja sanitarna i farmaceutyczna).

Z postanowień ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁹, u.w.a.r. oraz u.z.k. należy wyodrębnić kompetencje wojewody co do podejmowania działań w sytuacjach szczególnego zagrożenia, tj. w stanach nadzwyczajnych oraz w sytuacjach nadzwyczajnych.

W literaturze stan nadzwyczajny to: „legalne, ograniczone w czasie, odejście od normalnego porządku prawnego w państwie, w celu ratowania jakiegoś dobra prawnie chronionego”¹⁰. W postanowieniach art. 228 ust. 1 Konstytucji RP wyróżniono trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 190 z późn. zm., dalej u.w.a.r.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 122 z późn. zm., dalej u.z.k.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 112, dalej u.s.k.ż.

¹⁰ K. Eckhardt, *Problem zakresu konstytucjonalizacji instytucji stanu nadzwyczajnego – uwagi ogólne*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle, Przemysław-Rzeszów 2009*, s. 113.

żywiolowej. Przedmiotem dalszej analizy i oceny zostanie jednak objęty stan kłęski żywiolowej, ponieważ tylko ten stan nadzwyczajny koresponduje najsilniej z celem głównym artykułu.

Jak wynika z art. 5 u.s.k.ż., stan kłęski żywiolowej może wprowadzić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody. Podstawą wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej może być zapobieganie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych, które noszą znamiona kłęski żywiolowej oraz cel ich usunięcia. Analizując definicję katastrofy naturalnej ujętą w art. 3 pkt. 2 u.s.k.ż., trzeba zaznaczyć, że masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi jest związane ze stanem kłęski żywiolowej. Ogłoszenie stanu kłęski żywiolowej uzasadnia również ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela¹¹. W postanowieniach art. 21 ust. 1 u.s.k.ż. enumeratywnie wymieniono katalog wolności i praw, które mogą zostać ograniczone w stanie kłęski żywiolowej.

Z postanowień art. 23 ust.1 u.s.k.ż. wynika, że ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela mogą zostać wprowadzone przez wojewodę w drodze rozporządzenia lub decyzji. Wydaje się, że istotne znaczenie dla zagwarantowania przez wojewodę jednostkom bezpieczeństwa zdrowotnego w przypadku zagrożenia życia i zdrowia wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii mają ograniczenia dotyczące zawieszenia działalności określonych przedsiębiorców oraz nakaz lub zakaz prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej. W związku z tym, że podmiotami leczniczymi są przedsiębiorcy, którzy wykonują we własnym imieniu działalność gospodarczą, ograniczenia dotyczące zawieszenia działalności określonych przedsiębiorców lub nakaz lub zakaz prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej mają odniesienie również do nich. Nie można również nie zwrócić uwagi na obowiązek poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych, a także obowiązek poddania się kwarantannie. Co istotne, osoby, które w stanie kłęski żywiolowej nie poddają się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych, a także nie poddają się obowiązkowi kwarantanny, podlegają karze grzywny lub aresztu. Wojewoda został zatem wyposażony przez ustawodawcę w możliwość stosowania przymusu leczenia w stanie kłęski żywiolowej w celu zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii.

¹¹ Por. np. K. Urbaniak, M. Urbaniak, *Limitation of Human and Civil Rights and Freedoms During the Pandemic in Poland*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, 6, s. 329–340; A. Surówka, *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, 4, s. 131–156.

Bez wątpienia możliwość stosowania przymusu leczenia przez wojewodę w stanie klęski żywiołowej stanowi ingerencję w sferę wolności i praw człowieka i obywatela, w tym również w prawo do autonomii w zakresie poddania się leczeniu. Niemniej jednak możliwość stosowania przymusu leczenia przez wojewodę w stanie klęski żywiołowej jest działaniem usprawiedliwionym w celu ochrony życia i zdrowia ludzkiego przed zagrożeniami związanymi z zakażeniem chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii.

Istotne dla zagwarantowania jednostkom bezpieczeństwa zdrowotnego są także kompetencje wojewody, co do podejmowania działań w sytuacjach nadzwyczajnych. Jak wynika z postanowień art. 25 ust. 1 i 1 a w związku z art. 22 pkt. 2 u.w.a.r., sytuacjami nadzwyczajnymi są sytuacje zagrożenia: życia, zdrowia lub mienia, środowiska, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także sytuacje klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zagrożeń oraz sytuacje kryzysowe określone w postanowieniach u.z.k. Legalną definicję sytuacji kryzysowej ujętą w postanowieniach art. 3 pkt. 1 u.z.k. należy odnieść do zagrożeń, które mają negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska¹². Bez wątpienia zagrożenie związane z zakażeniem chorobami zakaźnymi oraz wybuch epidemii należy zaklasyfikować do czynników wpływających na wystąpienie sytuacji kryzysowej ze względu na negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. W celu zapewnienia bezpieczeństwa jednostkom przed zagrożeniami w postanowieniach u.z.k. spre-cyzowano system zarządzania kryzysowego. Zgodnie z definicją ujętą w art. 2 u.z.k. zarządzenie kryzysowe to „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”. Zarządzanie kryzysowe oznacza również konieczność stosowania przez organy administracji publicznej planów w celu minimalizowania potencjalnych zagrożeń oraz sprawność i efektywność co do przeprowadzenia odpowiednich działań w przypadku wystąpienia zagrożenia. Jak dodaje D. Skoczy-las: „w obliczu poważnych zagrożeń życia i zdrowia obywateli, bądź funkcjonowa-nia państwa, jako całości, kluczowe jest właściwe rozdzielenie zadań i wskazanie

¹² G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Warszawa 2018, s. 50. Podobny pogląd wyraża E. Ura, twierdząc, że: „ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie zawiera przepisu materialnego, który wskazywałby, na jakim etapie rozwoju sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa występuje już sytuacja kryzysowa, a także czy grożąca lub zaistniała sytuacja ma być ograniczona w czasie, czy też może trwać permanentnie”, E. Ura, *Stany nadzwyczajne a sytuacje kryzysowe*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny, J. Jedynak (red.), *Rola i znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 2013, s. 18.

kompetencji, co do zarządzania zasobami ludzkimi, środkami materialnymi, a także sprawowania kontroli i nadzoru, w tym wydawania czasowych nakazów i zakazów, uwzględniających zaistniałą sytuację krytyczną¹³.

Z treści postanowień u.z.k. jednoznacznie wynika, że to wojewoda jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa¹⁴, a jego organem pomocniczym w celu zapewnienia zadań dotyczących zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego. W literaturze zauważa się, że wojewoda, jako przewodniczący wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego, posiada dowolność co do kreowania struktury, organizacji, siedziby oraz trybu pracy i dobierania obsady osobowej zespołu¹⁵. Analiza zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego ujętych w postanowieniach art. 14 ust. 2 u.z.k. pozwala na sformułowanie wniosku, że wojewoda wykonuje funkcję kierowniczą w sprawach zarządzania kryzysowego, co pozwala mu na wykorzystanie wszelkich środków w celu zapewnienia skuteczności działań mających na celu szybkie reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń. Wojewoda realizuje także zadania z zakresu planowania cywilnego, które dotyczą m.in. przygotowania planów zarządzania kryzysowego, struktur uruchomianych w sytuacjach kryzysowych oraz przygotowania i utrzymywania zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego. Zadania wojewody w zakresie zarządzania kryzysowego realizowane są także w ramach współpracy z właściwymi organami administracji publicznej. W odniesieniu do powyższego M. Karpiuk słusznie zauważa, że „jako podmiot współpracy wskazuje się tutaj wyłącznie na administrację publiczną, która ma obowiązek zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny, co nie wyklucza jednak kooperacji z organizacjami pozarządowymi, których cele statutowe dotyczą przeciwdziałania zagrożeniom”¹⁶. Przyjęte jednak w postanowieniach art. 14 ust. 5 u.z.k. rozwiązanie co do współpracy wojewody wyłącznie z organami administracji publicznej w celu realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego należy ocenić negatywnie. Ustawodawca nie uwzględnił w postanowieniach art. 14 ust. 5 u.z.k. możliwości współpracy wojewody z podmiotami niepublicznymi, m.in. organizacjami pozarządowymi, których cele statutowe dotyczą zagrożeń. Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że to wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów, zapewnia współdziałanie oraz

¹³ D. Skoczyła, *Zarządzanie kryzysowe w czasach epidemii a ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, 3, s. 149.

¹⁴ Art. 14 ust. 1 u.z.k.

¹⁵ M. Popek, *Wojewoda, jako podmiot realizujący kompetencje z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego – wybrane zagadnienia*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2007, s. 207.

¹⁶ M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 232–233.

koordynuje działalnością wszystkich służb administracji państwowej oraz samorządowej w celu zapobiegania zagrożeniom życia i zdrowia ludzkiego. Natomiast wojewódzki zespół reagowania kryzysowego jest przykładem współdziałania organów administracji w zakresie zapobiegania tym zagrożeniom, jako organ pomocniczy wojewody, powoływany przez wojewodę¹⁷. Nie ma wątpliwości, że realizacja przez wojewodę zadań z zakresu zarządzania kryzysowego powinna być sprawna, a przede wszystkim efektywna ze względu na konieczność zapobiegania sytuacjom zagrażającym bezpieczeństwu zdrowotnemu jednostek. Wojewoda we współdziałaniu z innymi wyspecjalizowanymi podmiotami jest zobligowany realizować efektywnie i sprawnie całokształt zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w taki sposób, aby zapobiegać szerzeniu się chorób zakaźnych oraz epidemii. W odniesieniu do powyższego należy zwrócić uwagę na wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Katowicach z 2020 r. pt. *Przygotowanie systemu ochrony zdrowia do działania w sytuacji stwierdzenia wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych* dotyczące oceny podjętych działań przez wojewodę małopolskiego w celu zapobiegania zakażeniom wirusem SARS-CoV-2¹⁸. W przywołanym wyżej wystąpieniu NIK stwierdzono, że dotychczasowe procedury i zasoby, którymi dysponował system opieki zdrowotnej i organy państwa okazały się niewystarczające. Podstawą powyższej oceny były m.in. nierzetelne dane o liczbie podmiotów leczniczych, które w razie wystąpienia epidemii miały przyjąć zakażonych pacjentów oraz dotyczące liczby łóżek zakaźnych, brak rezerw łóżkowych w podmiotach leczniczych na wypadek pojawienia się pacjentów zakażonych wirusem SARS-CoV-2. Inne wnioski w wystąpieniu pokontrolnym NIK dotyczyły m.in. nieposiadania w budżecie wojewody małopolskiego w latach 2018, 2019 i 2020 r. środków finansowych na zapobieganie i zwalczanie epidemii chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych u ludzi oraz nieuwzględnienia procedur dla dyspozytorów medycznych dotyczących przyjmowania zgłoszeń i kierowania do wskazanych ośrodków osób z podejrzeniem zakażenia chorobą szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną w wojewódzkim planie działania systemu PRM¹⁹. Analizując efektywność i sprawność działania wojewody w odniesieniu do zapewnienia jednostkom bezpieczeństwa zdrowotnego, trzeba także zwrócić uwagę na informację o wynikach kontroli NIK pt.: *Przygotowanie i działanie odpowiedzialnych organów państwa, instytucji i służb w sytuacji zagrożenia i wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych tworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych*

¹⁷ S. Pieprzny, *Wojewoda w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Studia Prawa Publicznego” 2023, 1, s. 37.

¹⁸ <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/R/20/001/LKA> (dostęp: 1.02.2025).

¹⁹ *Ibidem*.

powstałych w związku z epidemią COVID-19²⁰. W powyższej informacji NIK stwierdziła m.in., że wojewodowie tworzyli i likwidowali oddziały i tzw. łóżka covidowe w funkcjonujących szpitalach oraz tworzyli szpitale tymczasowe na podstawie indywidualnych rozstrzygnięć. Działania „w tym zakresie nosiły znamiona nieskoordynowanych, a podejmowane decyzje nie opierały się na merytorycznych podstawach i rzetelnych analizach danych o sytuacji epidemiologicznej”. W odniesieniu do powyższego NIK podkreśliła, że: „tworzono nieracjonalnie duże rezerwy łóżek covidowych, wyłączano z udzielania świadczeń dla pozostałych pacjentów nadmierną w stosunku do potrzeb liczbę łóżek szpitalnych i niezbędny do ich zabezpieczenia personel medyczny”²¹.

Wojewoda, na podstawie art. 25 ust.1 u.w.a.r., jest uprawniony do wydawania poleceń, wszystkim organom administracji rządowej działającym w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych, do których odnosi się art. 22 pkt 2 u.w.a.r., również organom samorządu terytorialnego. W literaturze polecenia wojewody są określane jako polecenia celu, które nie posiadają cech typowych poleceń służbowych²². W postanowieniach u.w.a.r. brak jest definicji polecenia²³. W ujęciu słownikowym polecenie to: „zlecenie, rozporządzenie, rozkaz”²⁴. Jak zauważa A. Błaś, polecenia są formą sprawowania kierownictwa w administracji publicznej wobec organów niepodporządkowanych bezpośrednio organowi wydającemu polecenie²⁵. Na inny kontekst polecenia zwraca uwagę M. Kasiński, wskazując, że są to akty zbliżone swoim charakterem do poleceń służbowych, które wydawane są na podstawie przepisów pragmatyk służbowych, dodając również, że są to indywidualne

²⁰ <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/062/> (dostęp: 1.02.2025).

²¹ *Ibidem*.

²² E. Olejniczak-Szałowska, *Dobro wspólne, interes publiczny a interes indywidualny – refleksje na tle prawotwórczych i orzeczniczych kompetencji wojewody w stanach nadzwyczajnych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 495; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2002, s. 141.

²³ Definicję polecenia określały postanowienia uchylonej z dniem 1 kwietnia 2009 r. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.). Art. 9 pkt. 4 przywołanej ustawy ujmował polecenie wojewody, jako wezwanie do wykonania określonej czynności, z tym że skierowane do organów i pracowników, których jest on zwierzchnikiem, jest poleceniem służbowym, a skierowane do innych organów i jednostek wykonujących administrację rządową w województwie – środkiem nadzoru.

²⁴ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1996, s. 745. W innym ujęciu słownikowym polecenie to sytuacja, w której osoba, której jesteśmy podporządkowani lub której autorytet uznajemy, wydała nam polecenie, to kazała nam coś zrobić, *Inny słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, Warszawa 2000, s. 159.

²⁵ A. Błaś, *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego, Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013, s. 292.

akty przełożonych adresowane do podwładnych²⁶. W postanowieniach u.w.a.r. nie określono zakresu przedmiotowego wydawanych poleceń przez wojewodę. W. Lis trafnie zauważa, że wydane przez wojewodę polecenia stanowią wezwanie do wykonania określonej czynności, zmierzającej do odsunięcia niebezpieczeństwa, a w razie jego wystąpienia, do możliwie jak najszybszego przywrócenia normalnego stanu funkcjonowania państwa i do zminimalizowania związanych z zagrożeniem jego negatywnych skutków²⁷.

Regulacja przyjęta w art. 25 u.w.a.r. nie tylko umożliwia wojewodzie kierowanie, ale również ma zapewnić współdziałanie organów administracji rządowej oraz samorządowej w celu zapobiegania sytuacjom zagrożenia, do których można zaliczyć w szczególności zagrożenie życia i zdrowia ludzkiego wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii. W literaturze negatywnie ocenia się możliwość wydawania przez wojewodę poleceń w sytuacjach nadzwyczajnych organom samorządu terytorialnego, wskazując, że polecenia wydawane przez wojewodę mają charakter poleceń służbowych²⁸. Inne stanowisko prezentują W. Śniecikowski i A. Śniecikowska, argumentując, że wydawane polecenia przez wojewodę organom samorządu terytorialnego są węższe, ponieważ ich przedmiot został ograniczony wyłącznie do sytuacji nadzwyczajnych. Przywołani autorzy dodają również, że polecenia kierowane w powyższej sytuacji do organów samorządu terytorialnego należy uznać za szeroko ujęty element kierowania²⁹. Uprawnienie wojewody do wydawania poleceń organom samorządu terytorialnego trzeba jednak ocenić negatywnie. W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, że relacje prawne pomiędzy wojewodą a organami samorządu terytorialnego ujęte w postanowieniach art. 3 ust.1 pkt. 4 u.w.a.r. mają odniesienie wyłącznie do nadzoru wojewody nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego pod względem działania zgodnie z prawem. Co istotne, konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego nie zakłada podlegania jednostek samorządu terytorialnego zwierzchnictwu wojewody. „Chodzi przy tym o wszelkie aspekty, w których zależność taka mogłaby się wyrażać jak podległość osobowa (brak możliwości oddziaływania na obsadę organu zdecentralizowanego), służbowa

²⁶ M. Kasiński, *Dylematy działalności prawodawczej wojewody*, [w:] M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, s. 363.

²⁷ W. Lis, *Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 276.

²⁸ P. Sadowski, *Relacje administracji samorządowej i rządowej w świetle kompetencji marszałka województwa i wojewody*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, 5, s. 83.

²⁹ W. Śniecikowski, A. Śniecikowska, *Relacje prawne między wojewodą a organami samorządu gminnego w sytuacjach nadzwyczajnych. Wybrane zagadnienia administracyjnoprawne*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, 34, s. 266.

(czego konsekwencją jest brak możliwości wydawania wiążących poleceń), organizacyjna, majątkowa i inne³⁰.

Inny, szeroki kontekst polecenia wojewody wynika z postanowień art. 11h ust.1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³¹. W przywołanym wyżej artykule ustawodawca wyposażył wojewodę w możliwość wydawania poleceń obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Dodać należy, że o wydanych poleceniach wojewoda jest zobowiązany niezwłocznie informować właściwego ministra. W kontekście zapobiegania i zwalczania COVID-19 polecenia wojewody mogły np. dotyczyć zorganizowania przez gminy transportu osób mających trudności w samodzielnym dotarciu do punktów szczepień przeciwko wirusowi SARS-Cov-2. W literaturze negatywnie ocenia się sprecyzowane przez ustawodawcę rozwiązanie co do wydawania przez wojewodę poleceń na podstawie postanowień ustawy o COVID-19, podkreślając, że polecenia są aktami zbliżonymi swoim charakterem do poleceń służbowych, które cechują się najwyższym stopniem imperatywności. Wydawanie poleceń przez wojewodę wydaje się wykraczać poza ustalone konstytucyjnie zasady organizacji administracji publicznej³².

Zakres kompetencji prawotwórczych wojewody został ujęty w postanowieniach art. 60 ust. 1 u.w.a.r. Przywołany wyżej przepis określa uprawnienie wojewody do wydawania rozporządzeń porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa wewnętrznego. Ustawodawca określił przesłanki wydania rozporządzenia porządkowego przez wojewodę ogólnie, nie precyzując jednak, w jaki sposób należy rozumieć te pojęcia. Trzeba zgodzić się z M. Karpiukiem, który twierdzi, że: „niebezpieczne jest nadmierne dookreślenie tego rodzaju przesłanek, ponieważ może to spowodować wyłączenie spod ochrony tych sfer, które ochronie powinny podlegać. Z drugiej strony ich nieostrość może spowodować nieuzasadnioną uznaniowość i wkraczanie w tę przestrzeń, w granicach której ingerencja jest niedozwolona”³³. Z postanowień art. 60 ust.1 u.w.a.r. nie wynika obowiązek wydawania

³⁰ Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022, s. 98–99.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 340 z późn. zm.

³² M. Szyrski, *Polecenia obowiązujące i akty kierownictwa w dobie epidemii. Szansa czy zagrożenie?*, „Studia Prawnicze KUL”, 2021, 2, s. 224–225.

³³ M. Karpiuk, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2015, 4, s. 25–26.

rozporządzeń porządkowych przez wojewodę, ponieważ ustawodawca zastosował zwrot „może”, pozostawiając uznaniu wojewody rozstrzygnięcie o wydaniu rozporządzenia porządkowego. Zagrożenia związane z zakażeniem chorobami zakaźnymi oraz wybuchem epidemii powinny jednak stanowić podstawę do zabezpieczenia i ochrony wartości, jakim jest życie i zdrowie ludzkie przed rozprzestrzenianiem się powyższych zagrożeń przez wojewodę w formie rozporządzenia porządkowego, o ile zachodzi taka potrzeba.

Kompetencje wojewody w sferze zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii wynikają także z ustaw szczególnych. Tu zwrócić należy uwagę na postanowienia art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁴. W treści przywołanego wyżej artykułu ustawodawca określił kompetencję wojewody do ogłoszenia i odwołania w drodze rozporządzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii na obszarze województwa lub jego części. Powyższe pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że wojewoda został wyposażony przez ustawodawcę w kompetencję prawotwórczą zakresie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii. Warto jednak zaznaczyć, że podstawą ogłoszenia i odwołania w drodze rozporządzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii przez wojewodę jest uprzednie złożenie wniosku o wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii przez państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego jest warunkiem koniecznym do ogłoszenia i odwołania w drodze rozporządzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii przez wojewodę. Jednak, jak wynika z postanowień art. 46 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń, wojewoda może wprowadzić stan zagrożenia epidemicznego lub epidemii na części obszaru województwa lub też ogłosić od razu stan epidemii z pominięciem stanu zagrożenia epidemicznego. Tak więc decyzja wojewody o ogłoszeniu stanu zagrożenia epidemicznego albo epidemii ma charakter uznaniowy. Analiza treści pozostałych postanowień art. 46 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń pozwala także na sformułowanie wniosku, że ogłoszenie przez wojewodę stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii wywołuje skutki prawne w sferze praw i wolności jednostek. W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, że w rozporządzeniu o stanie zagrożenia epidemicznego lub epidemii wojewoda może m.in. nałożyć obowiązek szczepień ochronnych oraz przeciw innym zakażeniom i chorobom zakaźnym, jak również ustanowić czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń; czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy; jak również nakaz udostępniania

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 924 późn. zm.

nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi. Poddając analizie katalog ograniczeń praw i wolności jednostki określonych w art. 46 ust.3 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń, które może ustanowić wojewoda w rozporządzeniach dotyczących ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii, należy stwierdzić, że ustawodawca posługuje się pojęciem „może”, wyposażając w ten sposób wojewodę we władztwo dyskrecyjne związane z zakresem wprowadzonych ograniczeń praw i wolności jednostki. Jak jednak słusznie zauważa M. Karpiuk, wojewoda jest związany przepisami prawa, które zarówno stanowią podstawę jego działania, jak i wytyczają granice tych działań³⁵.

Trzeba także zwrócić uwagę na kompetencje wojewody określone w postanowieniach art. 44 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń dotyczącą sporządzania wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii na okres 3 lat, z możliwością aktualizacji. Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii sporządzany jest przez wojewodę regionalnie. To pozwala na wskazanie, że powyższą kompetencję wojewody należy zaliczyć do przykładów decentralizacji w administracji publicznej. Ustawowo określona decentralizacja umożliwia działania prewencyjne oraz organizacyjne, które będą dostosowane do warunków regionalnych w celu zapewnienia przez wojewodę efektywności i skuteczności działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi. Plan nie zawiera jednak żadnego sposobu postępowania organów administracji publicznej na wypadek wystąpienia epidemii. Elementy wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii ujęte w art. 44 ust.2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń stanowią jedynie informacje dotyczące posiadanych zasobach lokalowych i ludzkich na terenie województwa, które mogą zostać wykorzystane w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym. Zatem, wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii jest przykładem aktu planistycznego wojewody. W literaturze zauważa się, że realizacja funkcji planistycznych przez organy administracji powinna poprzedzać jakiegokolwiek inne działania administracji, zmierzające do zaspokojenia zbiorowych i indywidualnych potrzeb społecznych³⁶. W świetle powyższego rysuje się konkluzja, że wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii stanowi jedynie podstawę do podjęcia dalszych działań przez organy administracji publicznej w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym.

³⁵ M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 239.

³⁶ D. Fleszer, *Akty planowania w prawie administracyjnym*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018, s. 231.

Elementy, które zawiera plan, powinny być aktualne. W odniesieniu do powyższego wskazać należy na obowiązek przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego, podmioty lecznicze i innych dysponentów obiektów użyteczności publicznej danych i informacji niezbędnych do sporządzenia wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii. Powyżej opisany obowiązek adresatów powstaje z dniem otrzymania wezwania wojewody. Nieprzekazanie żądanych danych wojewodzie może stanowić podstawę do odpowiedzialności organów samorządu terytorialnego. Dla przykładu trzeba wskazać na postanowienia art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁷, w których ujęto, że w przypadku, kiedy wójt dopuszcza się powtarzającego naruszenia ustaw, wojewoda po wezwaniu wójta do zaprzestania naruszeń może wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W postanowieniach ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń nie uregulowano jednak odpowiedzialności podmiotów leczniczych i innych dysponentów obiektów użyteczności publicznej za nieprzekazanie żądanych informacji i danych przez wojewodę w celu sporządzenia wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii.

Ustawodawca na podstawie art. 44a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń³⁸ określił możliwość przekazania oddziałów sił zbrojnych do dyspozycji Głównego Inspektora Sanitarnego lub wojewody przez Ministra Obrony Narodowej przy zwalczaniu epidemii. Z treści postanowień przywołanego wyżej artykułu można odkodować przesłanki co do przekazania sił zbrojnych do dyspozycji wojewody. Tu należy wymienić, że jest to stan zagrożenia epidemicznego lub epidemii oraz sytuacja dotycząca niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego, w szczególności wystąpienia choroby szczególnie niebezpiecznej lub wysoce zakaźnej. Jak słusznie zauważa J. Piecha, stan zagrożenia epidemicznego lub epidemii są przesłankami formalnymi, natomiast przesłanka co do niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej wydaje się niedookreślona³⁹. Podsumowując: przekazanie przez Ministra Obrony Narodowej sił zbrojnych wojewodzie jest decyzją o charakterze uznaniowym. Zauważyć także należy, że w postanowieniach art. 44 a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń nie określono trybu oraz organów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą do Ministra Obrony Narodowej o przekazanie pododdziałów lub oddziałów sił zbrojnych do dyspozycji wojewody przy zwalczaniu epidemii.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.

³⁸ Art. 44 a u.ch.z. został dodany na mocy postanowień art.25 ustawy o COVID-19.

³⁹ J. Piecha, *Komentarz do art. 44a*, [w:] L. Bosek (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 734.

W postanowieniach art. 47 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń upoważniono wojewodę do nakazywania pracownikom podmiotów leczniczych, osobom wykonującym zawody medyczne oraz osobom, z którymi podpisano umowy na wykonywanie świadczeń zdrowotnych – pracy przy zwalczaniu epidemii poza ich dotychczasowym miejscem pracy. Powyżej wskazane uprawnienie wojewody ma na celu zarządzanie zasobami ludzkimi w celu minimalizowania braków osobowych w podmiotach leczniczych kierujących zwalczaniem epidemii. Jednak w sytuacji deficytów osób wykonujących zawody medyczne (w tym w szczególności lekarzy oraz pielęgniarek) skutkiem decyzji wojewody o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii będzie tylko czasowe rozwiązanie problemów kadrowych w podmiocie kierującym zwalczaniem epidemii. Z treści postanowień art. 47 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń wynika również możliwość skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii w zasadzie każdej osoby, która jest niezbędna do zwalczania epidemii. Przesłankami skierowania do pracy osób właściwych do zwalczania epidemii powinny być podstawa prawna wykonywania obowiązków, wykonywanie zawodów medycznych oraz należyte oraz umotywowane zapotrzebowanie osoby odpowiedzialnej za zarządzanie daną jednostką zwalczającą epidemię⁴⁰.

Jak wynika z treści art. 47 ust. 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń, podstawą skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii jest decyzja wojewody, która jest wydawana w odniesieniu do osoby skierowanej do pracy przy zwalczaniu epidemii na terenie danego województwa. Postanowienia wskazanej ustawy nie precyzują (poza limitem czasowym 3 miesięcy) ograniczeń odnośnie do skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii⁴¹. Decyzja wojewody o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii nie wymaga uzasadnienia. Co więcej, przekazanie wydanej przez wojewodę decyzji następuje „w każdy możliwy sposób zapewniający dotarcie do adresata, w tym ustnie”. Przyjęte rozwiązanie co do zwolnienia wojewody z obowiązku uzasadnienia decyzji należy ocenić negatywnie. Należy podzielić pogląd wyrażany w literaturze, że zwolnienie wojewody z obowiązku uzasadnienia decyzji uwzględni wyłącznie interes państwa, natomiast nie bierze pod uwagę interesu osób, które, będąc adresatami decyzji, mogą mieć trudności dotyczące sporządzenia efektywnego odwołania⁴².

⁴⁰ M. Waszak, *Skierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii. Blaski i cienie regulacji*, „Medyczna Wokanda” 2020, 4, s. 97.

⁴¹ A. Jacek, *Minister właściwy ds. zdrowia w systemie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii. Ocena obowiązującego stanu prawnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, 66, s. 134.

⁴² J. Roszkiewicz, *Komentarz do art. 47*, [w:] L. Bosek (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 891.

W kontekście analizowanej materii trzeba także zauważyć, że w postanowieniach art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁴³ przyznano wojewodzie kompetencję do nakładania na podmioty lecznicze obowiązku wykonywania określonego zadania. Obowiązek wykonania nałożonego przez wojewodę określonego zadania dotyczy wyłącznie tzw. publicznych podmiotów leczniczych. Jak wynika z postanowień art. 38 ust. 1 u.d.l., adresatami obowiązku nałożonego przez wojewodę mogą być samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej lub państwowe jednostki budżetowe, dla których podmiotem tworzącym jest wojewoda. Ponadto obowiązek wykonywania określonego zadania może zostać nałożony na spółkę kapitałową, w której jedynym albo większościowym udziałowcem bądź akcjonariuszem jest Skarb Państwa, gdy uprawnienia Skarbu Państwa wykonuje wojewoda. W postanowieniach art. 38 ust. 1 u.d.l. nie wskazano jednak, jakie zadania mogą zostać nałożone przez wojewodę na podmioty lecznicze. Trzeba jednak zauważyć, że to wykonywanie działalności leczniczej jest wyznacznikiem działania dla podmiotów leczniczych. Tak więc określone zadanie, które może nałożyć na podmiot leczniczy wojewoda, nie może wykraczać poza obszar wykonywanej działalności leczniczej przez podmiot leczniczy. Jak wynika z postanowień art. 3 ust. 1 i 2 u.d.l., działalność lecznicza obejmuje udzielanie świadczeń zdrowotnych (również za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności), promocję zdrowia, a także realizację zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, w tym wdrażaniem nowych technologii medycznych oraz metod leczenia. W postanowieniach art. 38 ust. 1 u.d.l. nie sprecyzowano, w jakich przypadkach wojewoda może nałożyć na podmioty lecznicze obowiązek wykonania określonego zadania. Zatem przesłankę co do nałożenia przez wojewodę określonego zadania na podmiot leczniczy należy rozumieć szeroko. W literaturze wskazuje się, że obowiązek wykonywania określonego zadania przez wojewodę może zostać nałożony w sytuacjach niestandardowych np. w stanie klęski żywiołowej, gdy na danym terenie zapotrzebowanie na świadczenia zdrowotne przekracza możliwości podmiotów leczniczych udzielających tych świadczeń⁴⁴ lub też w sytuacji szczególnego zagrożenia, skutkującej zagrożeniem zdrowia i życia wielu osób⁴⁵. Na tle powyższego rysuje się konkluzja, że zagrożenie życia i zdrowia jednostek wynikające z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii może stanowić podstawę do nałożenia przez wojewodę na podmioty lecznicze obowiązku wykonywania określonego zadania w zakresie wykonywanej działalności leczniczej.

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 799 z późn. zm., dalej u.d.l.

⁴⁴ T. Rek, *Art. 38*, [w:] M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 178.

⁴⁵ M. Raduła, *Kompetencje wojewody w stosunku do podmiotów leczniczych w stanach nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, 106, s. 168–169.

Odnosnie do formy prawnej, w jakiej wojewoda może nałożyć obowiązek wykonania określonego zadania na tzw. publiczny podmiot leczniczy, należy wskazać, że nałożenie zadań może nastąpić poprzez zawarcie umowy lub oświadczenie wojewody będące przejawem aktu administracyjnego. Nałożenie przez wojewodę obowiązku wykonania określonego zadania przez podmiot leczniczy jest związane z koniecznością zapewnienia przez niego środków na pokrycie wydatków związanych z wykonaniem tych zadań. W przypadku, gdy dodatkowe zadanie zostanie nałożone przez wojewodę w formie odpłatnej umowy, zasady finansowania dodatkowego zadania określa umowa.

Kompetencje wojewody w sferze zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii ujęto również w postanowieniach u.p.r.m.⁴⁶. Tu wskazać należy art. 1 u.p.r.m., z którego wynika obowiązek zapewnienia pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego przez państwo. Jak wyjaśnia S. Poździejch „chodzi tutaj o wszelkie sytuacje nadzwyczajne i ekstremalne, które z reguły skutkują utratą życia lub zdrowia przez człowieka”⁴⁷. Niewątpliwie powyżej wskazane sytuacje mogą dotyczyć pacjentów z chorobami zakaźnymi, w szczególności pacjentów, u których przebieg choroby zakaźnej może zagrażać ich życiu lub zdrowiu. Kluczowym jednak warunkiem udzielania odpowiedniej pomocy pacjentom w stanie nagłego zagrożenia życia i zdrowia jest sprawnie funkcjonujący system Państwowego Ratownictwa Medycznego⁴⁸. Sprawnie funkcjonujący system PRM obejmuje nie tylko działanie jego jednostek składowych, którymi są zespoły ratownictwa medycznego oraz szpitalne oddziały ratunkowe, lecz także ujawnianie nowych przypadków zakażenia, przewóz osób zakażonych lub z podejrzeniem zakażenia chorobą zakaźną, a także zapewnienie intensywnej opieki lekarskiej i stosownych warunków do jej prowadzenia⁴⁹. To wojewoda jest organem administracji publicznej, któremu zostały powierzone zadania systemu PRM. Treść art. 19 ust. 2 u.p.r.m., pozwala na wyodrębnienie zadań wojewody co do planowania, organizowania, koordynowania i nadzoru nad systemem PRM na terenie województwa. W dalszych postanowieniach u.p.r.m. uszczegółowiono ogólnie sformułowane zadania wojewody dotyczące systemu PRM, wskazując w szczególności na obowiązek przygotowania przez wojewodę wojewódzkiego planu działania systemu PRM⁵⁰, zapewnienie parametrów czasu dotarcia zespołu ratownictwa

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 91, dalej u.p.r.m.

⁴⁷ S. Poździejch, *Komentarz do art.1*, [w:] S. Poździejch (red.), *Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym* wyd. 2, Warszawa 2013, s. 58.

⁴⁸ Dalej: PRM.

⁴⁹ P. Hac, *Współdziałanie wybranych podmiotów bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w warunkach epidemii Covid-19 – znaczenie oraz wyzwania*, „Wiedza Obronna” 2020, 3, s. 52.

⁵⁰ Art. 21 ust. 1 u.p.r.m.

medycznego na miejsce zdarzenia⁵¹, przeprowadzenie kontroli jednostek systemu PRM oraz jednostek współpracujących z systemem PRM⁵². Powyżej wymienione zadania wojewody były przedmiotem oceny NIK w kontekście zapewnienia sprawności systemu PRM. Biorąc pod uwagę informację o wynikach kontroli z 2020 r. przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Warszawie pt. *Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego*, należy wskazać, że wojewodowie w żadnym ze skontrolowanych województw nie stworzyli warunków organizacyjnych pozwalających na uzyskanie przez zespoły ratownictwa medycznego parametrów czasu dotarcia do osób będących w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego (z wyjątkiem osób, u których doszło do nagłego zatrzymania krążenia). Mimo że wojewódzkie plany działania systemu PRM opracowywane były zgodnie z postanowieniami u.p.r.m., to zawierały nierzetelne dane dotyczące czasu dotarcia zespołów ratownictwa medycznego do osób będących w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego oraz liczby takich pacjentów w szpitalnych oddziałach ratunkowych. Co więcej, w niektórych urzędach wojewódzkich nie zatrudniono lekarzy koordynatorów ratownictwa medycznego⁵³.

Na tle niniejszych rozważań na uwagę zasługują także postanowienia art. 30 u.p.r.m. w przedmiocie przyznania wojewodzie uprawnienia do nałożenia na podmioty wykonujące działalność leczniczą (wszystkie lub wybrane) obowiązku pozostawania w stanie podwyższonej gotowości w celu przyjęcia osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. W przypadku wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych w rozumieniu postanowień u.k.ż. wojewódzki koordynator ratownictwa medycznego informuje niezwłocznie wojewodę o potrzebie postawienia w stan podwyższonej gotowości wszystkich lub niektórych podmiotów wykonujących działalność leczniczą, działających na obszarze danego województwa. W sytuacji, gdy przekazane informacje o zagrożeniu są uzasadnione, wojewoda wydaje decyzję administracyjną w przedmiocie nałożenia na podmioty wykonujące działalność leczniczą (wszystkie lub wybrane) stanu podwyższonej gotowości. Powyżej opisane uprawnienie wojewody w warunkach nadzwyczajnych należy zatem odnieść do zagwarantowania jednostkom bezpieczeństwa zdrowotnego w przypadku zagrożenia życia i zdrowia wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii. Determinantem podjęcia decyzji administracyjnej przez wojewodę co do pozostawania w stanie podwyższonej gotowości przez podmioty wykonujące działalność leczniczą (wszystkie lub wybrane) może być stan nagłego zagrożenia zdrowotnego osób w związku z zakażeniem chorobą zakaźną.

⁵¹ Art. 24 u.p.r.m.

⁵² Art. 31 ust.1 u.p.r.m.

⁵³ https://www.nik.gov.pl/plik/id,23528,v,artykul_22510.pdf (dostęp: 3.02.2025).

Podsumowanie

Celem głównym artykułu była weryfikacja i ocena kompetencji wojewody w zakresie zagwarantowania jednostkom bezpieczeństwa zdrowotnego w przypadku zagrożenia życia i zdrowia wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii. Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule doprowadziła do konkluzji, że kompetencje wojewody związane z zapobieganiem i zwalczaniem chorób zakaźnych i epidemii zapewniają jednostkom bezpieczeństwo zdrowotne. W tym kontekście trzeba sformułować poniższe wnioski:

1. Kompetencje wojewody w stanie klęski żywiołowej w odniesieniu do zagrożenia życia i zdrowia jednostek wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii zapewniają jednostkom bezpieczeństwo zdrowotne. Analiza postanowień u.k.ż. pozwoliła na sformułowanie wniosku co do szerokich i władczych kompetencji wojewody w stanie klęski żywiołowej, które obejmują przymus leczenia w przypadkach zakażeń i chorób zakaźnych w stanie klęski żywiołowej. Przymus leczenia w przypadkach zakażeń i chorób zakaźnych stanowi ograniczenie prawa do w zakresie poddania się leczeniu i wyboru jego sposobu. Zastosowanie przymusu leczenia w przypadkach zakażeń i chorób zakaźnych przez wojewodę jest uzasadnione ze względu na konieczność ochrony przez państwo jednostek przed zagrożeniami życia i zdrowia wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii.
2. Akty stanowione przez wojewodę zapewniają jednostkom bezpieczeństwo zdrowotne w przypadku zagrożenia życia i zdrowia wynikającego z możliwości zakażenia chorobami zakaźnymi i wybuchem epidemii. W odniesieniu do powyższego uwypuklić należy działalność prawotwórczą wojewody obejmującą wydawanie rozporządzeń o ogłoszeniu oraz odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego oraz epidemii oraz rozporządzeń porządkowych. Powyżej wskazana forma działania wojewody nie jest jednak równorzędna z rozporządzeniami wykonawczymi wydawanymi przez organy administracji publicznej o zasięgu ogólnokrajowym. Ogłoszenie przez wojewodę stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w drodze rozporządzenia determinują przesłanki określone w postanowieniach art. 46 ust. 4 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń. Są to drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuacja epidemiczna na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. Odnosząc się do rozporządzeń porządkowych wydawanych przez wojewodę, należy zauważyć, że to normy prawne wyznaczają podstawę co do wydawania

rozporządzeń porządkowych przez wojewodę. Jak słusznie zauważa M. Karpiuk: „nie ma, zatem dowolności przez wojewodę w zakresie kształtowania przestrzeni zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia zarówno w drodze rozporządzeń porządkowych, jak i w przypadku stosowania innych form oddziaływania”⁵⁴.

3. Polecenia wydawane przez wojewodę są wydawane w sytuacjach szczególnych, m.in. w celu ochrony życia i zdrowia ludzkiego. Szeroki katalog organów administracji publicznej obejmujących m.in. organy samorządu terytorialnego będących adresatami polecenia wydawanego przez wojewodę pozwala na sformułowanie wniosku, że polecenia wydawane przez wojewodę są szczególną, władczą formą nadzoru nad organami samorządu terytorialnego. Możliwość wydawania poleceń organom samorządu terytorialnego przez wojewodę należy jednak ocenić negatywnie. W odniesieniu do powyższego wskazać należy na konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, którą wyznaczają osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, decentralizacja władzy publicznej w związku z zasadą subsydiarności. Należy podkreślić, że mimo uregulowania w postanowieniach u.w.a.r polecenia wojewody ustawodawca określił również w postanowieniach ustawy o COVID-19 nowy typ polecenia wojewody w celu wyłącznie przeciwdziałania COVID-19. Zdaniem autorki regulacja wydawania poleceń przez wojewodę na podstawie ustawy o COVID-19 jest przykładem zdublowania kompetencji wojewody co do wydawania poleceń. Nadmiar stanowionej prawa może stanowić naruszenie zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.
4. Ustawodawca przyjął słuszne założenia co do określenia kompetencji wojewody w odniesieniu do planowania, organizowania, koordynowania i nadzoru nad systemem PRM na terenie województwa w postanowieniach art. 19 ust.2 u.p.r.m. Epidemia COVID-19 pokazała, że praktyczna realizacja przez wojewodę kompetencji co do planowania, organizowania, koordynowania i nadzoru nad systemem PRM na terenie województwa nie zapewnia jednostkom bezpieczeństwa zdrowotnego. Wydaje się, że to wyłącznie niewystarczające założenia finansowe były przesłanką niewłaściwej realizacji przez wojewodę kompetencji nadzorczych nad systemem PRM na terenie województwa.
5. Wojewoda jest także uprawniony do dysponowania władztwem administracyjnym w celu zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii. W odniesieniu do powyższego wskazać należy, że kierowanie do pracy

⁵⁴ M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 239.

przy zwalczaniu epidemii przez wojewodę w zasadzie każdego, kto jest niezbędny do zwalczania epidemii zapewnia jednostkom bezpieczeństwo zdrowotne.

Bibliografia

- Bańko M. (red.), *Inny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000.
- Błaś A., *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego, Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013.
- Eckhardt K., *Problem zakresu konstytucjonalizacji instytucji stanu nadzwyczajnego – uwagi ogólne*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, Przemysł–Rzeszów 2009.
- Fleszer D., *Akty planowania w prawie administracyjnym*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018.
- Gromek Z., *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.
- Hac P., *Współdziałanie wybranych podmiotów bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w warunkach epidemii COVID-19 – znaczenie oraz wyzwania*, „Wiedza Obronna” 2020, 3. <https://doi.org/10.34752/vs7h-g946>
- Jacek A., *Minister właściwy ds. zdrowia w systemie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i epidemii. Ocena obowiązującego stanu prawnego*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2024, 66. <https://doi.org/10.31648/sp.10386>
- Kasiński M., *Dylematy działalności prawodawczej wojewody*, [w:] M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.
- Karpiuk M., *Przepisy porządkowe, jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, 4. <https://doi.org/10.17951/sil.2015.24.4.21>
- Karpiuk M., *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, 2. <https://doi.org/10.31743/zn.2018.61.2.227-241>
- Karpiuk M., Kostrubiec J., *Provincial Governor as a Body Responsible for Combating State Security Threats*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2024, 1. <https://doi.org/10.17951/sil.2024.33.1.111-124>
- Korczak J., *Wojewoda – Marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
- Lis W., *Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Olejniczak-Szałowska E., *Dobro wspólne, interes publiczny a interes indywidualny – refleksje na tle prawotwórczych i orzeczniczych kompetencji wojewody w stanach nadzwyczajnych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska (red.),

- O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017.
- Piecha J., *Komentarz do art. 44 i 44a*, [w:] L. Bosek (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pieprzny S., *Wojewoda w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2023, 1. <https://doi.org/10.14746/spp.2023.1.41.2>
- Pietrek G., *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Warszawa 2018.
- Popek M., *Wojewoda, jako podmiot realizujący kompetencje z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego – wybrane zagadnienia*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2007.
- Póździoch S., *Komentarz do art. 1*, [w:] S. Póździoch (red.), *Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym wyd. 2*, Warszawa 2013.
- Raduła M., *Kompetencje wojewody w stosunku do podmiotów leczniczych w stanach nadzwyczajnych*, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 2016, 106. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.106.15>
- Rek T., *Art. 38*, [w:] M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Sadowski P., *Relacje administracji samorządowej i rządowej w świetle kompetencji marszałka województwa i wojewody*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2019, 5.
- Skoczylas D., *Zarządzanie kryzysowe w czasach epidemii a ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2022, 3. <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.03.11>
- Surówka A., *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2014, 4. <https://doi.org/10.15804/ppk.2014.04.07>
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996.
- Szyrski M., *Polecenia obowiązujące i akty kierownictwa w dobie epidemii. Szansa czy zagrożenie?*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2021, 2. <https://doi.org/10.31743/sp.10752>
- Ura E., *Stany nadzwyczajne a sytuacje kryzysowe*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny, J. Jedynak (red.), *Rola i znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 2013.
- Ura E., *Ura E.*, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2002.
- Urbaniak K., Urbaniak M., *Limitation of Human and Civil Rights and Freedoms During the Pandemic in Poland*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2021, 6. <https://doi.org/10.15804/ppk.2021.06.26>
- Waszak M., *Skierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii. Blaski i cienie regulacji*, „*Medyczna Wokanda*” 2020, 4. <https://doi.org/10.32055/mw.2020.14.7>