



Tarcze Antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u?

Ustawodawstwo okresu pandemii a funkcjonowanie samorządu

Hubert Izdebski

Ustawą z 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹ (dalej w tekście określaną jako „ustawa COVID”) została zapoczątkowana seria ustaw czy raczej specustaw, które – łącznie z niezliczonymi przepisami wydawanymi na podstawie znowelizowanej ustawą COVID ustawy z 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi² oraz innych ustaw znowelizowanych ustawą COVID, i z dalszymi specustawami podlegającymi kolejnym nowelizacjom, w tym w ramach kolejnych tzw. tarcz – miały stworzyć szczególną infrastrukturę prawną na czas pandemii COVID-19, spowodowanej przez koronawirusa SARS-CoV-2.

Ustawodawstwo wydawane w celu przeciwdziałania pandemii COVID-19 i jej skutkom, w tym skutkom wprowadzonych na jego podstawie restrykcji, w szczególności tzw. *lockdownu* – zapoczątkowane przez Ustawę z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (zmienioną następnie, jak dotąd, 10 razy) – nie mogło nie wywrzeć zarówno pośredniego, jak i bezpośredniego wpływu na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Nadzwyczajne ze względu na sytuację, jest ono nadzwyczajne również ze względu na nieogłoszenie, bardzo szybko koniecznego w tym przypadku, stanu nadzwyczajnego (a w świetle Konstytucji RP powinien nim być stan klęski żywiołowej), w ramach którego są do dyspozycji gotowe w istotnej części instrumenty legislacyjne.

¹ Dz.U. poz. 374, z późn. zm.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.

„Koronawirusowe” ustawodawstwo dotknęło – tak jak sama pandemia – wszystkie podmioty prawa. Obywateli i firmy – przede wszystkim poprzez nałożenie, tak jak w prawie wszystkich rozwiniętych państwach, ograniczeń, które złożyły się na tzw. *lockdown*. Skutkiem tych ograniczeń, mimo odchodzenia od *lockdownu* od maja 2020 roku, było nienotowane od 30 lat obniżenie PKB w drugim kwartale 2020 roku o 8,2% w stosunku do tego samego kwartału poprzedniego roku. Z kolei z tego powodu poważnie zmniejszyły się wpływy podatkowe i inne dochody publiczne; zarazem walka z pandemią oraz łagodzenie jej skutków musiały spowodować, w ramach nowych przepisów jako reakcji na sytuację, zwiększenie wydatków i tym samym gwałtowny wzrost zadłużenia publicznego. Chodzi zarówno o zadłużenie państwa w ścisłym znaczeniu (scentralizowanego systemu władz publicznych), jak i samorządu terytorialnego, któremu w ramach pionowego podziału władzy wykonawczej przysługuje, zgodnie z Konstytucją RP, w ramach ustaw istotna część zadań publicznych, a zatem zaspokajanie potrzeb mieszkańców kraju³.

Według ustaleń firmy Grant Thornton tylko do końca czerwca 2020 roku wydano 9 ustaw i 188 rozporządzeń dotyczących COVID-19 o objętości odpowiednio 339 i 420 stron (łącznie 11,5% ogółu ogłoszonych w tym czasie ustaw i rozporządzeń, a i tak o mniejszej objętości niż w latach poprzednich)⁴. Przy czym 53% objętości „koronawirusowych” aktów prawnych dotyczyło bezpośrednio działalności przedsiębiorstw, 35% – zasad funkcjonowania organów władz publicznych, a reszta, co stanowi jedną z istotnych wad tej legislacji – problematyki spoza obszaru pandemii⁵. Zaznaczyć trzeba, że nie tylko 35% aktów, ale całość tego nadzwyczajnego prawodawstwa wyznaczała bezpośrednio lub pośrednio zadania podmiotów publicznych, a przede wszystkim or-

3 Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.

4 *Produkcja prawa spowolniła*, Barometrprawa.pl (dostęp 26 sierpnia 2020).

5 P. Słowik, *Koronawirus wstrzymał legislacyjną biegunkę*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 16 lipca 2020 r., s. B5.

Wobec działania w trybie nadzwyczajnym wiele problemów, także dla samorządów, wynikało nie tyle z przepisów samych mnożących się ustaw, ile z przepisów wydawanych na ich podstawie aktów wykonawczych, przede wszystkim rozporządzeń: w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego i związanych z ogłoszeniem stanu epidemii. Ze względu na istotną rolę aktów wykonawczych, a do tego niemieszczących się w konstytucyjnym systemie źródeł prawa zaleceń i wytycznych inspekcji sanitarnej, bardziej wskazane jest mówienie o „koronawirusowym” prawodawstwie, a nie tylko o ustawodawstwie. Zarazem w specustawach znalazły się „wrzutki”, tj. unormowania nie tylko niemające charakteru epizodycznego, czyli obowiązujące na czas pandemii, lecz w ogóle pozbawione związku z pandemią.

Analiza „koronawirusowego” prawodawstwa dotyczącego, kolejno – funkcjonowania samorządu jako części składowej systemu władz publicznych i jednostek sektora finansów, samego samorządu oraz najważniejszych obszarów działania samorządu, tj. ochrony zdrowia i oświaty – wskazuje, że prawodawstwo to pogłębiło proces, na który w wyniku centralizacyjnej polityki obecnego obozu rządzącego składało się ograniczanie zakresu działania jednostek samorządu i zmniejszanie się ich dochodów, przede wszystkim poprzez brak rekompensowania obniżek i ulg podatkowych, przy jednoczesnym utrzymaniu odpowiedzialności samorządu w miejsce odpowiedzialności państwa i jego agend.

Nie tyle jednak szczególne treści „koronawirusowego” prawodawstwa i jego chaotyczność, charakteryzująca także liczne przepisy, które mają obowiązywać po okresie epidemii, ile brak partnerskiego podejścia do samorządu, będący jednym z wyrazów centralistycznego i etatystycznego nastawienia obecnie rządzących, wyznacza obecny stan i perspektywy funkcjonowania samorządowego segmentu władzy wykonawczej. Może to negatywnie rzutować na zdolność do wychodzenia z kryzysu spowodowanego przez pandemię.

ganów władz publicznych: tak państwowych (a w ich obrębie rządowych), jak i samorządu terytorialnego.

„Koronawirusowe” ustawodawstwo jest nadzwyczajne ze względu na sytuację, choć niewydawane w ramach koniecznego w tym przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego (czyli, w świetle Konstytucji, stanu klęski żywiołowej). Pogłębiło ono proces, na który w wyniku centralizacyjnej polityki obecnego obozu rządzącego składało się ograniczanie zakresu działania jednostek samorządu i zmniejszanie się ich dochodów, przede wszystkim poprzez brak rekompensowania obniżek i ulg podatkowych, przy jednoczesnym utrzymywaniu odpowiedzialności samorządu w miejsce odpowiedzialności państwa i jego agend.

Z ustawy z 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej⁶ wynika, iż organy władzy publicznej (czyli także organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego) w razie ogłoszenia w związku z epidemią COVID-19 stanu tej klęski działałyby w dotychczasowych strukturach organizacyjnych i w ramach przysługujących im kompetencji – choć z modyfikacjami wynikającymi z przepisów omawianej ustawy. To oznacza, że w warunkach wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze całego państwa wójt i starosta kierowałiby, podlegając odpowiednio staroście i wojewodzie, działaniami zapobiegającymi skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniem przy wykorzystaniu wskazanych w ustawie instrumentów⁷. Brak ogłoszenia stanu klęski żywiołowej przy wprowadzeniu ograniczeń *de facto* takiemu stanowi odpowiadających (i to z nadmiarem, w szczególności co do obowiązującego w okresie *lockdownu* zakazu zgromadzeń) pogłębiał zacieranie się rozdziału decydowania i odpowiedzialności.

Gdyby ogłoszono stan klęski żywiołowej, w czasie jego obowiązywania oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogłyby zostać przeprowadzone, zarządzone 5 lutego 2020 roku, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a wobec tego nie wystąpiłyby również problem roli jednostek samorządu w organizacji przygotowania i przeprowadzenia tych wyborów. W sytuacji nieogłoszenia stanu klęski żywiołowej problem ten był rozwiązywany przez zmieniające się w ostatniej chwili, wbrew zasadom wskazanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, szczególne ustawodawstwo⁸.

W niniejszym opracowaniu pomija się (poza ostatnimi uwagami) konstytucyjne, jak również pozostałe legislacyjne wady prawodawstwa dotyczącego COVID-19, w tym, również nazbyt liczne, wady czysto legislacyjne⁹. To opracowanie jest natomiast poświęcone merytorycznym aspektom przepisów „ko-

6 Dz.U. z 2017 r. poz. 1897.

7 Wójt może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych (zarówno mających, jak i niemających osobowości prawnej), kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych do jego dyspozycji i skierowanych do działania na obszarze gminy (art. 9 ust. 2), wykonując wobec nich czynności kierownicze (art. 9 ust. 5); ponadto może on występować do kierowników innych działających na obszarze gminy jednostek organizacyjnych z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciu, a w razie odmowy wykonania lub niewłaściwego wykonania tych czynności niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik danej jednostki lub który sprawuje nad nim nadzór (art. 9 ust. 3). Starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (poza sytuacją ograniczenia stanu klęski żywiołowej do jednej gminy, nie dotyczy to oczywiście także prezydentów miast na prawach powiatu), kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży oraz, analogicznie do wójta, kierownikom powiatowych jednostek organizacyjnych, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej (działających w tym przypadku na obszarze powiatu) oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych do jego dyspozycji i skierowanych do działania na obszarze powiatu (art. 10 ust. 2), wykonując wobec nich oraz wobec podmiotów określonych w art. 9 ust. 2 czynności kierownicze (art. 10 ust. 5); na zasadach analogicznych do wójta starosta może także występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych o wykonanie niezbędnych czynności (art. 10 ust. 3).

8 Ostatecznie przez Ustawę z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979).

9 Problematykę tę omawiam w opracowaniu *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny, w: Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatelskie*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło (oddane do druku).

ronawirusowego” prawodawstwa w zakresie, w jakim wpływały one lub mogły w istotniejszy sposób wpływać (a wobec trwania pandemii wpływają i mogą wpływać) na funkcjonowanie samorządu terytorialnego, tym bardziej że część z nich ma obowiązywać niezależnie od COVID-19. Pominięto także – jako szczególne i epizodyczne – kwestie dotyczące zadań w zakresie organizacji przygotowania i przeprowadzania wyborów prezydenckich¹⁰.

W opracowaniu uwzględnia się stan prawny z 31 sierpnia 2020 roku. Ze względu na krótki czas, jaki upłynął od wejścia w życie ustawy COVID, jedynie w niewielkim stopniu możliwe było przy tym korzystanie z literatury *stricte* naukowej¹¹. Podkreślić jednak trzeba bardzo szybkie pojawienie się literatury prawniczej o charakterze informacyjno-praktycznym oraz w formie opinii prawnych, a dotyczącej samorządu terytorialnego¹².

Podstawowe „koronawirusowe” akty normatywne mające wpływ na funkcjonowanie samorządu terytorialnego

Po ustawie COVID do końca sierpnia 2020 roku uchwalono ponad 10 szczególnych ustaw bezpośrednio dotyczących COVID-19 i jego skutków wraz ze skutkami *lockdownu*. Wszystkie te akty prawne mogły mieć wpływ na funkcjonowanie samorządu. W zakresie objętym niniejszym opracowaniem są to, w szczególności, następujące ustawy:

- z 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19¹³, zawierająca m.in. zmiany w ustawie COVID;
- z tego samego dnia o zmianie ustawy COVID oraz niektórych innych ustaw¹⁴ – ustawa ta będzie dalej określana jako „ustawa COVID II”, choć potocznie nazywana jest, w ślad za dyskursem rządowym, „tarczą antykrzysową 1.0”;
- z 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r.¹⁵;
- z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁶, zawierająca jeszcze więcej przepisów zmieniających różne ustawy – ustawa ta będzie dalej określana jako „ustawa SARS”, a jej potoczna nazwa to „tarcza 2.0”;

10 Kwestię tę, według stanu prawnego na 2 kwietnia 2020 r., omówiłem w opinii dla forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, *Czy władze samorządowe mogą – zgodnie z prawem – odmówić organizacji wyborów?*, http://archiwum.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Czy%20wladze%20samorzadowe%20moga_odmowic-organizacji-wyborow.pdf. Por. także w ramach forumIdei, E. Bendyk, *Samorząd i wybory. Komentarz*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Bendyk_Wybory_Samorzad.pdf (dostęp 25 września 2020).

11 Mimo praktycznego charakteru, do takich publikacji można jednak zaliczyć e-book M. Augustyniak, *Samorząd terytorialny w świetle wybranych regulacji ustawy COVID-19 i jej zmian*, Warszawa 2020. Por. także J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, *Wykonywanie kompetencji organu stanowiącego i kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego w stanie epidemii*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6.

12 W szczególności, kolejne cztery części obszernego opracowania Kancelarii Adwokatów i Radców Prawnych Sowisło & Topolewski: A. Fornalik, A. Urbanowska-Bohun, *Koronawirus. Informator dla samorządów* (sowislo.com.pl). Por. także E. Grodzka, J. Dudka, P. Mazuro, *COVID-19 a zamówienia publiczne*, w: *Raport. Koronawirus a prawo*, ref. W. Jarzyński, K. Gołębiowska, raport.mustreadmedia.pl (dostęp 24 sierpnia 2020), s. 437 i n. oraz A. Krzyżak, P. Litwiński, *Instytucje samorządowe w okresie SARS-CoV-2: praca zdalna i wsparcie społeczności lokalnej. Analiza prawna*, <http://archiwum.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Instytucje-samorzadowe-w-okresie-SARS-COV-2-praca-zdalna-i-wsparcie-spolesznosci-lokalnej-Analiza-prawna.pdf> (dostęp 31 sierpnia 2020).

13 Dz.U. poz. 567, z późn. zm.

14 Dz.U. poz. 568, z późn. zm.

15 Dz.U. poz. 694.

16 Dz.U. poz. 695, z późn. zm.

- z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁷ („ustawa SARS II” – „tarcza 3.0”);
- z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19¹⁸ („ustawa COVID III” – „tarcza 4.0”);
- z 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym¹⁹;
- z 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu²⁰;
- z tego samego dnia o zmianie ustawy COVID oraz o zmianie ustawy COVID II oraz niektórych innych ustaw²¹;
- również z tego samego dnia o zmianie ustawy COVID oraz niektórych innych ustaw²².

Zaznaczyć trzeba, że specustawy zawierają nie tylko przepisy epizodyczne, obowiązujące – jak mogłoby wynikać z tytułów prawie wszystkich z nich – w okresie trwania epidemii COVID-19, ale również przepisy mające obowiązywać bezterminowo – w tym nie tylko w razie ogłoszenia jakiegokolwiek stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, ale także niezależnie od takiego stanu. Te ostatnie, zwłaszcza jeżeli nie pozostają w jakimkolwiek związku z przeciwdziałaniem epidemii, to klasyczne tzw. wrzutki, których włączanie do tekstów ustaw mających służyć przeciwdziałaniu COVID-19 nie tylko stanowiło naruszenie standardów przyzwoitej legislacji, ale utrudniało realizację celu tego ustawodawstwa poprzez pozbawianie tekstów wystarczającej czytelności. Szczególnie duży udział przepisów „niekoronawirusowych” stwierdzić można w ustawie SARS II, mającej zawierać zmiany niektórych ustaw „w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2”. W szczególności, obszaru pandemii nie dotyczyły zmiany w Kodeksie cywilnym, Kodeksie postępowania cywilnego, Prawie spółdzielczym, Ustawie o transporcie kolejowym, Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce (inaczej niż zmiany w ustawie – Przepisy wprowadzające to Prawo), a przede wszystkim obszerne zmiany w Prawie telekomunikacyjnym. Nie są to akurat materie o szczególnym znaczeniu dla samorządu terytorialnego, co nie oznacza, że pozostają one poza zakresem jego zainteresowania.

Dotyczy to również kuriozalnej wrzutki w postaci nowelizacji Kodeksu karnego, dokonanej ustawą COVID III, błyskawicznie podpisaną przez Prezydenta. Objęła ona bowiem najistotniejsze przepisy zawarte w nowelizacji Kodeksu z 2019 roku, którą Prezydent zaskarżył prewencyjnie do Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem wydanym niecały miesiąc po uchwaleniu ustawy COVID III, 14 lipca 2020 roku Trybunał stwierdził niezgodność w całości nowelizacji Kodeksu karnego z 2019 roku z Konstytucją z powodu zasadniczych wad procedury uchwalania²³. Skądinąd należy zauważyć, że takie same wady miała procedura uchwalania zmian Kodeksu w pracach nad ustawą SARS II i ustawą COVID III.

W tym samym czasie – tj. do końca sierpnia 2020 roku – na podstawie upoważniającego przepisu ustawy z 5 grudnia 2008 roku wprowadzonego przez ustawę COVID, Minister Zdrowia wydał (licząc

17 Dz.U. poz. 875, z późn. zm.

18 Dz.U. poz. 1086.

19 Dz.U. poz. 1262, z późn. zm.

20 Dz.U. poz. 1493.

21 Dz.U. poz. 1475. Ta krótka ustawa dotyczy sfery kultury.

22 Tą ustawą Senat ma się zająć we wrześniu 2020.

23 Kp 1/19, OTK-A 2020 poz. 36.

nowelizacje) 9 rozporządzeń, a następnie Rada Ministrów uchwaliła 24 rozporządzenia²⁴. Biorąc pod uwagę znaczenie realizacji zadań oświatowych dla społecznej oceny działania samorządu, a zwłaszcza dla finansów samorządowych, wskazać trzeba, że na mocy znowelizowanej ustawy COVID Ustawy z 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe – Minister Edukacji Narodowej wydał 22 rozporządzenia²⁵.

Różny jest zakres, w jakim przepisy powołanych aktów normatywnych (ich lista nie wyczerpuje całości „koronawirusowego” prawodawstwa, mogącego mieć znaczenie dla funkcjonowania samorządu) odnoszą się do samorządu. Część z nich dotyczy wszelkich podmiotów prawa, część – pracodawców, część – podmiotów władzy publicznej, znaczna część – przedsiębiorców (do których mogą należeć same jednostki samorządu, ale którymi są przede wszystkim spółki komunalne, a także samorządowe zakłady budżetowe), część – podmiotów świadczących różne usługi społeczne (w tym podmiotów samorządowych): leczniczych, z zakresu oświaty czy z zakresu kultury, a tylko niektóre wyłącznie jednostek samorządu.

Biorąc pod uwagę rozpiętość unormowania, w opracowaniu ograniczyć się trzeba będzie do tych przepisów prawodawstwa „koronawirusowego”, które bezpośrednio odnoszą się, kolejno: do działania ogółu organów władz publicznych, do działania samorządu (w tym do finansów samorządowych) oraz do działania w obszarach szczególnie silnie angażujących, również finansowo, samorząd, tj. ochronie zdrowia i oświacie.

Konieczne jest przy tym zaznaczenie, że zgodnie z dodanymi ustawą COVID w art. 8a Ustawy z 14 marca 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej²⁶ ust. 5 pkt 2, ust. 7 i ust. 8 (które, co istotne, nie mają charakteru epizodycznego), Główny Inspektor Sanitarny lub działający z jego upoważnienia wojewódzki inspektor sanitarny może wydawać, w przypadku w szczególności stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, osobom prawnym, osobom fizycznym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej zalecenia i wytyczne określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań. Zalecenia i wytyczne publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej i w inny sposób określony w ustawie – gdy są to tzw. wytyczne branżowe, w praktyce wydawane wspólnie z właściwymi ministrami – wbrew nazwom nie są szczególnymi aktami „miękkiego prawa”. Mają one bowiem formalną moc prawną nieodlegającą – na co Konstytucja RP nie pozwala – od aktów o mocy powszechnie obowiązującej – ze względu na to, że „osoby przebywające na terytorium RP są obowiązane do stosowania się do zaleceń i wytycznych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej”²⁷, a zatem obowiązek ich stosowania dotyczy także członków organów i pracowników jednostek samorządu.

24 Na podstawie upoważnienia ustawy Minister Zdrowia wydał najpierw 13 marca 2020 r. rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433, z późn. zm.) i następnie 20 marca 2020 r. dwa rozporządzenia: w sprawie odwołania na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 490) i w sprawie ogłoszenia na obszarze RP stanu epidemii (Dz.U. poz. 491, z późn. zm.), a Rada Ministrów uchwaliła 31 marca 2020 r., zastępujące merytoryczne przepisy powołanego rozporządzenia Ministra Zdrowia, rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 566, z późn. zm.) – które to rozporządzenie było zastępowane przez kolejne rozporządzenia pod tym samym tytułem: z 10 kwietnia 2020 r. (Dz.U. poz. 658, z późn. zm.), z 19 kwietnia 2020 r. (Dz.U. poz. 697, z późn. zm.), z 2 maja 2020 r. (Dz.U. poz. 792, z późn. zm.), z 16 maja 2020 r. (Dz.U. poz. 878, z późn. zm.), z 29 maja 2020 r. (Dz.U. poz. 964, z późn. zm.), z 19 czerwca 2020 r. (Dz.U. poz. 1066, z późn. zm.) i z 7 sierpnia 2020 r. (Dz.U. poz. 1356, z późn. zm.).

25 Rozporządzenie z 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. poz. 410, z 10 późn. zm.), zastąpione od 1 września 2020 r. rozporządzeniem z 12 sierpnia 2020 r. po tym samym tytułem (Dz.U. poz. 1389); rozporządzenie z 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. poz. 493, z 9 późn. zm.).

26 Dz.U. z 2019 r. poz. 59, z późn. zm.

27 Por. P. Słowik, *Zalecenia i wytyczne szefa sanepidu stały się źródłem prawa. To kuriozum – mówią eksperci*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13 maja 2020, s. B3.

Jak wynika z doświadczeń z początku roku szkolnego 2020/2021, dla samorządów szczególne znaczenie mają wytyczne wydawane wraz z Ministrem Edukacji Narodowej i Ministrem Zdrowia – a jeszcze większe znaczenie ma to, że nie wyznaczają one wystarczająco szczegółowych reguł działania szkół i przedszkoli w nowym reżimie sanitarnym. Przedstawiciele samorządu zwracali przy tym uwagę na brak konsultowania z nimi nie tylko wytycznych, ale nawet rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 12 sierpnia 2020 r., określającego w znacznym stopniu na nowo zasady funkcjonowania jednostek systemu oświaty w nowym roku szkolnym i pozostawiającego wiele rozstrzygnięć formalnie dyrektorom jednostek, faktycznie jednak organom inspekcji sanitarnej i rządowym kuratorom oświaty²⁸. W rozporządzeniu znalazło się zobowiązanie dyrektora jednostki systemu oświaty do uwzględniania „przepisów wytycznych ministra właściwego do spraw zdrowia, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania”. Innymi słowy, wskutek użycia określenia „przepisy” postanowienia wytycznych zostały uznane za obowiązujące źródło prawa.

Trudno nie uznać tego za symptom – w żaden sposób niejedyny – podejścia do prawa, które można nazwać ustawowym (i rozporządzeniowym) nihilizmem prawnym, a które daje się wyraźnie odczuć w aktach „koronawirusowego” prawa.

Przepisy dotyczące funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych i organów władz publicznych, w tym samorządu

To oczywiste, że wobec zagrożenia, a tym bardziej rozwoju pandemii na całym terytorium państwa, konieczne stają się rozwiązania stanowiące próbę reakcji na tę sytuację, a wobec nieogłoszenia stanu klęski żywiołowej rozwiązania te musiały znaleźć wyraz w kolejnych specustawach – nieograniczających się jednak, jak była o tym mowa, do przepisów epizodycznych.

Ustawą COVID (art. 11) przyznano zatem wojewodzie prawo wydawania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 (co samo w sobie jest zwrotem silnie niedookreślonym), także ustnie lub telefonicznie, podlegających natychmiastowemu wykonaniu poleceń obowiązujących nie tylko wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, lecz także organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – z wyłączeniem rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej czy też czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Na mocy ustawy SARS analogiczne prawo zostało przyznane Prezesowi Rady Ministrów działającemu poprzez Szefa Kancelarii Premiera. Jedynie w drodze systemowej wykładni tego przepisu można dojść do wniosku, że polecenia wojewody mogą władczo konkretyzować cel i sposób ich działania w ramach ustawowo przypisanych obowiązków, lecz nie mogą poszerzać ani zawężać zadań odpowiednich organów samorządu – inaczej niż polecenia Prezesa Rady Ministrów wydawane jednostkom samorządu na podstawie art. 10 ustawy COVID²⁹ (o których mowa w następnym punkcie niniejszego opracowania).

Dopiero też w ustawie SARS jednoznacznie stwierdzono, że zadania nałożone przez wojewodów w trybie art. 11 są realizowane przez jednostki samorządu jako zadania z zakresu administracji rządowej, co oznaczać powinno pokrycie ich kosztów z budżetu państwa. Zaznaczyć jednak trzeba, że przewidziano,

28 ZPP: *MEN nie skonsultował z samorządami zasad powrotu do szkół*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/zpp-men-nie-skonsultowal-z-samorzadami-zasad-powrotu-do-szkol> (dostęp 25 sierpnia 2020).

29 Por. G.P. Kubalski, *Wojewoda a JST w warunkach Covid-19 – opinia prawna*, <https://www.zpp.pl/artukul/1767-wojewoda-a-jst-w-warunkach-covid-19-opinia-prawna> (dostęp 20 sierpnia 2020).

iż ograniczające konstytucyjnie zapewnioną samodzielność działania jednostek samorządu terytorialnego przepisy art. 10 i 11 ustawy COVID (także po ich rozbudowaniu w wyniku kolejnych nowelizacji) mają obowiązywać jedynie przez 180 dni od wejścia w życie tej ustawy.

Jednostki samorządu nie były wyróżniane w ramach administracji publicznej także w odniesieniu do trzech aspektów sposobu działania w warunkach pandemii, określonego w „koronawirusowych” przepisach.

Po pierwsze, kolejne rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii zawierały – całkowicie epizodyczne – przepisy dotyczące możliwości ograniczenia, na mocy decyzji kierownika, wykonywanie zadań przez urząd administracji publicznej (a więc także urząd marszałkowski, starostwo i urząd gminy) lub jednostkę organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym. Ograniczenie to dotyczyło wykonywania wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom. Zadania te, co niewątpliwie było i nadal jest (bowiem taka możliwość wciąż istnieje) ważne z punktu widzenia obywateli, były określane coraz bardziej podmiotowo i przedmiotowo³⁰. Do połowy maja 2020 roku także kierownik urzędu albo jednostki mógł zdecydować o wprowadzeniu innego ograniczenia – dotyczącego wykonywania określonych zadań przez urząd lub jednostkę w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów. Obecnie zbliżony cel jest realizowany, od tego czasu jest realizowany poprzez określenie w rozporządzeniu dopuszczalnej liczby interesantów mogących przebywać w jednym pomieszczeniu.

Po wtóre, organów samorządu, jak innych organów władz publicznych, dotyczyło czasowe zawieszenie biegu terminów przewidzianych przepisami prawa administracyjnego oraz terminów procesowych i sądowych (art. 15zzr i art. 15zszs ustawy COVID dodane przez ustawę COVID II). Oznaczało to zarazem, że także organy samorządu miały trudności z ustaleniem, z jakim dniem nastąpiło zawieszenie (14 marca, tj. początek stanu zagrożenia epidemicznego, czy 31 marca, czyli wejście w życie ustawy COVID II). Jeszcze większe wątpliwości i rozbieżności wystąpiły co do tego, z jakim dniem (art. 68 ust. 7 i odpowiednio ust. 1 ustawy SARS II) terminy zaczęły biec na nowo (23 czy 24 maja). Rozstrzygnięcia w obydwóch kwestiach dokonał – lecz oczywiście tylko we właściwym dla niego zakresie spraw – Naczelny Sąd Administracyjny (odpowiednio postanowieniami: z 14 lipca 2020 r.³¹ i 11 sierpnia 2020 r.³²).

Po trzecie, samorząd terytorialny został objęty przepisami art. 15zzz dodanego do ustawy COVID na mocy ustawy COVID II. Zgodnie z nimi, w przypadku gdy w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (czyli również poza COVID-19) urząd administracji publicznej lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne stanie się niezdolny do wykonywania zadań w całości albo w części, wojewoda może powierzyć wykonywanie zadań tego urzędu lub podmiotu, w całości albo w części, na jego koszt, w określonym terminie, innemu urzędowi administracji publicznej lub podmiotowi wykonującemu zadania publiczne – ale wyłącznie w grupie takich samych urzędów administracji publicznej (czyli np. zadania urzędu gminy urzędowi innej gminy) lub takich samych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Uznać można, że pionowy podział władzy wykonawczej w takiej szczególnej sytuacji nie zostanie naruszony.

30 Ostatnio w § 21 rozporządzenia z 7 sierpnia 2020 r.

31 II OZ 502/20.

32 I FZ 94/20.

Jednostki samorządu również objęto szczególnymi przepisami – z jednej strony czasowo potrzebnymi, z drugiej jednak stwarzającymi możliwość różnego rodzaju zachowań korupcyjnych – wyłączającymi stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych.

Wyłączanie zaczęło się już od ustawy COVID, na mocy której do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi dodano ogólny przepis (art. 46c), zgodnie z którym do zamówień na usługi, dostawy lub roboty budowlane udzielanych w związku z zapobieganiem lub zwalczaniem epidemii na obszarze, gdzie ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub epidemii, nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych. Na przepis ten – który, co należy podkreślić, pozostaje w mocy, wykraczając poza czas trwania pandemii COVID-19 – od razu nałożyły się przepisy w stosunku do niego szczególne (co samo w sobie było istotną wadą legislacyjną).

I tak, w art. 6 ustawy COVID zapisano: „Do zamówień, których przedmiotem są towary i usługi niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych [...], jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego”. Ten używający zwrotów niedookreślonych przepis pozostaje w mocy, a dodatkowo został rozbudowany w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy COVID (w tym obejmujący m.in. regionalne fundusze rozwoju w zakresie instrumentów wsparcia niezbędnych do przeciwdziałania negatywnym gospodarczym skutkom COVID-19). Uzupełnił go dodany ustawą COVID II art. 15r ustawy COVID, rozbudowany przez ustawę SARS, stwarzający szczególne podstawy do zmiany umów zawartych w trybie zamówień publicznych, a po zmianie na mocy ustawy SARS – także umów wyłączonych z zakresu Prawa zamówień publicznych.

Od ustawy COVID II zaczęto konsekwentnie przyznawać zamawiającym swoisty immunitet – rozumiały co do zasady w szczególnej sytuacji, ale, zwłaszcza ze względu na użycie zwrotów niedookreślonych, niestojący na przeszkodzie jego nadużyciu. Drugą obok COVID II specustawą z tego samego dnia do ustawy COVID został dodany, nadal obowiązujący, przepis art. 10c w brzmieniu: „Nie popełnia przestępstwa określonego w art. 231 lub 296 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny [...], deliktu dyscyplinarnego ani czynu, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [...], kto w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, nabywając towary lub usługi niezbędne dla zwalczania tej epidemii narusza obowiązki służbowe lub obowiązujące w tym zakresie przepisy, jeżeli działa w interesie społecznym, zaś bez dopuszczenia się tych naruszeń nabycie tych towarów lub usług nie mogłoby zostać zrealizowane albo byłoby istotnie zagrożone”.

Rzecz godna uwagi: treść tego przepisu powtórzono w dodanym do ustawy COVID na mocy ustawy COVID II przepisie art. 15w. Przepis ten został uchylony przez ustawę SARS, lecz zarazem zastąpiony – wprawdzie innym pod względem brzmienia i w pewnym stopniu treści – samoistnym art. 76 ust. 1, który również pozostaje przez cały czas w mocy.

Przepisy dotyczące wyłącznie działania samorządu

Niezastosowanie przepisów o stanie klęski żywiołowej oznaczało brak możliwości wykonywania odpowiednich, przewidzianych w ustawie o tym stanie, kompetencji przez starostów i przez organy wykonawcze gmin. Jednocześnie, obok wskazanego w poprzednim punkcie przepisu zawierającego ogólne uprawnienie wojewody do wydawania poleceń również organom jednostek samorządu terytorialnego, samorządowym osobom prawnym oraz samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiada-

jącym osobowości prawnej, w ustawie COVID znalazły się przepisy (art. 10), upoważniające Prezesa Rady Ministrów do nałożenia na jednostkę samorządu terytorialnego, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, obowiązku wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Jedynie przykładowo wskazano, czego może dotyczyć takie zadanie: zmian w strukturze organizacyjnej podmiotu leczniczego lub przekazania produktów leczniczych, wyrobów medycznych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz aparatury i sprzętu medycznego, w celu zapewnienia kontynuacji udzielenia świadczeń zdrowotnych w innym podmiocie leczniczym. Przepisy te, które wyraźnie ograniczają samodzielność jednostek samorządu, miały jednak ograniczony czas obowiązywania.

Istotne znaczenie dla ograniczenia możliwości nadużywania tych przepisów miało jednak, zapisane od razu, zobowiązanie do zapewnienia środków na pokrycie wydatków związanych z wykonaniem tego zadania – potraktowanego jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Bezpośrednie i pośrednie koszty wykonywania w innym zakresie przepisów dotyczących COVID-19, w tym wynikających z przeorganizowania sieci szpitali, nie zostały natomiast objęte podobną ogólną gwarancją – ustawodawca ograniczył się w ustawie COVID do wprowadzenia na stałe do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przepisu (art. 51 ust. 3) przewidującego udzielanie z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na wsparcie realizacji zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Należy zaznaczyć, że finansów samorządu dotyczyło wiele innych przepisów szczególnego ustawodawstwa „koronawirusowego”. Przede wszystkim na mocy ustawy COVID II organy wykonawcze samorządu zostały upoważnione do dokonywania określonych zmian budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. W kolejnych specustawach, a zwłaszcza w ustawie COVID III, która w tym zakresie po części realizowała postulaty środowiska samorządowego³³, rozluźniano ograniczenia dotyczące wydatków samorządu i możliwości jego zadłużania się. Celem ochrony podmiotów przed skutkami *lockdownu* – niezależnie od ustawowego odroczenia, a nawet czasowego zawieszenia pewnych świadczeń na rzecz samorządów, co obniżało ich dochody bieżące – stworzono i następnie rozszerzano możliwość stosowania przez jednostki samorządu ulg i odroczeń w przypadających im należnościach publiczno-prawnych i cywilnoprawnych. To jednak powodowało konieczność dokonywania przez nie wyboru: czy wspierać w ten sposób miejscowych przedsiębiorców i inne ustawowo uprawnione podmioty, czy próbować utrzymać dopływ bieżących środków na realizację zwiększonych faktycznie zadań.

Co do niektórych środków – proponowanych, choć w znacznie szerszym wymiarze, przez przedstawicieli samorządu – ustawodawca wypowiadał się w sposób wyraźny, chociaż wydawane przez niego przepisy uzyskały szczególnie epizodyczny charakter. I tak, koszty wykonywania przez starostów nowego zadania – przyznawanego przedsiębiorcom dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz przyznawanego innym ustawowo przewidzianym kategoriom podmiotów odpowiedniego wsparcia w związku z niekorzystnymi dla nich skutkami *lockdownu* – mają być pokrywane z Funduszu Pracy. Powiaty na mocy ustawy COVID III uzyskały czasowo (do końca 2020 roku) większy udział w dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Na mocy tej ustawy stworzono możliwość przekazania w 2020 roku jednostkom samorządu rat subwencji ogólnej wcześniej niż wynikało to z przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu. Wprowadzono szczególne odroczenie wpłat z tytułu tzw. janosikowego, odczuwanego zwłaszcza przez powiaty i miasta na prawach powiatu oraz województwo mazowieckie; możliwe było niedokonanie wpłat w czerwcu i w lip-

33 Por. A. Banasik, *Komisja Wspólna o tarczy 4.0 i zmianach we wskaźnikach zadłużenia*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/komisja-wspolna-o-tarczy-40-i-zmianach-we-wskazniku-zadluzenia> (dostęp 31 sierpnia 2020).

cu, jednak z obowiązkiem wyrównania różnicy do końca 2020 roku. Wszystko to stanowi instrumenty jedynie łagodzące, ale w żaden sposób nie rekompensujące zmniejszenia, czasem bardzo znacznego, dochodów jednostek samorządu w wyniku działania przepisów „koronawirusowego” prawodawstwa.

Instrumentem łagodzącym może być także zastosowanie, ustalone ustawą SARS, przepisów art. 65 ust. 11–13 ustawy COVID II. Zgodnie z nimi jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać środki z utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego na mocy ustawy COVID II Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, gromadząc je na wydzielonym rachunku dochodów i wydatkując je w ramach planu finansowego tego rachunku. Należy dodać, że opracowanie planu finansowego rachunku i dysponowanie środkami należy do organów wykonawczych jednostek samorządu, a organy stanowiące mają otrzymywać informacje o wykonaniu planu finansowego rachunku po zakończeniu roku budżetowego. Na mocy ustawy o Polskim Bonie Turystycznym do art. 65 ustawy COVID II dodano blankietowy przepis ust. 28 upoważniający Radę Ministrów do określenia zasad rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego, co ma przeciwdziałać skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19. Przepis ten stał się podstawą wydania przez Radę Ministrów 23 lipca 2020 roku uchwały nr 102 w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego³⁴, w której odpowiednie środki Krajowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, tylko w połowie dystrybuowane na podstawie algorytmicznej, zostały nazwane Rządowym Funduszem Inwestycji Lokalnych; w praktyce informacyjnej Rządu określono je z przesadą jako „tarcza dla samorządów”.

Obok przedłużenia terminów dokonywania przez odpowiednie podmioty (w tym same jednostki samorządu) określonych prawem czynności, w szczególności sprawozdawczych, poważne znaczenie dla samorządu mają unormowania ustawy COVID II dotyczące trybu działania jego organów. I tak, zgodnie z dodanym przez tę ustawę przepisem art. 15zxx ustawy COVID, od końca marca 2020 r. w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (czyli nie tylko w czasie epidemii COVID-19) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych oraz samorządowych kolegiach odwoławczych (i odpowiednio ich kolegialne organy wewnętrzne, takie jak komisje oraz zespoły) – a od ustawy SARS także organy jednostek pomocniczych gmin – mogą na mocy zarządzenia przewodniczących tych organów zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania).

Zdalny tryb obradowania odpowiada w swoim zakresie – umożliwionemu przez ustawę COVID (art. 3), choć doprecyzowanemu dopiero w ustawie COVID III – trybowi pracy zdalnej, której wykonywanie pracodawca może polecić pracownikowi w okresie, spowodowanego epidemią COVID-19, stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu. Jeśli pracodawcą jest jednostka samorządu, należy jednak uwzględnić powołane w poprzednim punkcie przepisy o obowiązku wykonywania zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom.

Pracowników samorządowych dotyczy również art. 3a ustawy COVID, dodany ustawą COVID III. W okresie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii (niekoniecznie zatem związanego z COVID-19) upoważnia on wójtów, starostów i marszałków województw do tymczasowego (na okres nie dłuższy

³⁴ M.P. poz. 662.

niż 3 miesiące) przenoszenia, na zasadach określonych w tym artykule, pracowników podległych im urzędów do wykonywania innej pracy w innej jednostce zatrudniającej pracowników samorządowych, jak również do polecenia kierownikowi podległej jednostki do takiego przenoszenia.

Ustawą COVID II do ustawy COVID dodano również inny przepis wprost dotyczący samorządu – już tylko gminnego. Jest to art. 15zzza, zgodnie z którym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta/burmistrza/prezydenta miasta, spowodowanej niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej do 30 dni, w okresie tej niezdolności do pracy jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca.

Z kolei na mocy ustawy COVID III do ustawy COVID doszedł epizodyczny przepis art. 15qd, upoważniający samorząd województwa do powierzenia powiatowi, w drodze porozumienia, prowadzenia zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, lecz jedynie do 31 grudnia 2020 roku. Taki konsensualny sposób uelastyczniania pionowego podziału zadań trzeba ocenić pozytywnie, choć nie powinno ulegać wątpliwości, że epidemia COVID-19, a zatem i potrzeba jej przeciwdziałania, nie skończy się ostatniego dnia bieżącego roku.

Przepisy dotyczące obszarów najsilniej angażujących samorząd

Szczególne znaczenie problematyki ochrony zdrowia w okresie pandemii jest rzeczą oczywistą. Mimo przekazania zasadniczej części kompetencji w zakresie przeciwdziałania COVID-19 organom administracji rządowej: Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Zdrowia, organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej (które na mocy ustawy wydanej tuż przed wybuchem epidemii na obszarze kraju zostały włączone do administracji zespolonej i jednocześnie poważnie scentralizowane³⁵) oraz wojewodom, jak również Narodowemu Funduszowi Zdrowia, scentralizowanemu na mocy Ustawy z 14 sierpnia 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu³⁶, jednostkom samorządu pozostały istotne zadania, przede wszystkim wynikające z roli właściciela podstawowej części publicznych podmiotów leczniczych – i w związku z tym odpowiedzialność w sferze ochrony zdrowia.

Omawianej roli jednostek samorządu dotyczą te przepisy art. 10 ustawy COVID, na podstawie których – oprócz wskazanego w poprzednim punkcie czasowego uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do nałożenia na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 – przyznane zostało Ministrowi Zdrowia prawo nałożenia analogicznego obowiązku na podmiot leczniczy będący samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej, a od wejścia w życie ustawy SARS także spółką kapitałową, w której jedynym albo większościowym wspólnikiem albo akcjonariuszem jest jednostka samorządu; minister ma jednak obowiązek pokrycia kosztów wykonania tego obowiązku. Wyodrębnienie na potrzeby leczenia chorych z powodu SARS-CoV-2 tzw. szpitali jednoimiennych pociągnęło jednak za sobą dodatkowe trudności w funkcjo-

35 Ustawa z 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy (Dz.U. poz. 322, z późn. zm.), która miała wejść w życie 1 kwietnia 2020 r., lecz na mocy nowelizacji, dokonanej ustawą COVID, termin wejścia w życie zmieniono na 15 marca 2020 r.

36 S. Golinowska zauważyła, że w odróżnieniu od innych państw prowadzenie polityki w zakresie przeciwdziałania COVID-19 należy do sztabu polityków, a nie sztabu ekspertów: *Przekleństwo braku koordynacji. O kontekstach i warunkach opanowania globalnego kryzysu zdrowotnego*, archiwum.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Kryzys%20zdrowotny.pdf, s. 6 (dostęp 31 sierpnia 2020).

nowaniu innych samorządowych podmiotów leczniczych – wraz z obowiązkiem ponoszenia różnego rodzaju dodatkowych kosztów.

Z kolei Ustawą z 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia do ustawy COVID dodano art. 10b upoważniający ministra właściwego do spraw zdrowia do zawieszenia, w sytuacji ogólnie określonej w tym przepisie („w szczególnie uzasadnionych przypadkach związanych z koniecznością zapobiegania oraz zwalczania chorób zakaźnych u ludzi”), kierownika podmiotu leczniczego prowadzącego szpital (czyli także szpital samorządowy) w wykonywaniu praw i obowiązków oraz wyznaczenia do ich wykonywania pełnomocnika. Przypomnieć jednak należy, że czas obowiązywania art. 10-11c ustawy COVID został przewidziany na 180 dni od wejścia w życie tej ustawy.

W sferze oświaty podstawowym problemem wynikającym w związku z epidemią COVID-19 dla samorządów jako organów prowadzących jednostki systemu oświaty – obok uzależnienia przejścia w roku szkolnym 2020/2021 do prowadzenia zajęć w całości lub w części na odległość od pozytywnej opinii powiatowego inspektora sanitarnego – było pokrycie kosztów prowadzenia jednostek. Wprowadzie koszty te były nieco mniejsze w okresie *lockdownu*, ale znacznie zwiększone wskutek konieczności obecnego zapewnienia odpowiedniego reżimu sanitarnego, przy zarazem ustalonym dla całego kraju podwyższeniu wynagrodzeń nauczycieli. Na potrzebę zwiększenia z tego ostatniego powodu – i tak zbyt niskiej – subwencji oświatowej przedstawiciele samorządu zwracali uwagę co najmniej od czerwca 2020 r.³⁷ Problem finansowania oświaty miał być omawiany na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego 26 sierpnia 2020 r., ale ten punkt porządku obrad zdjęto na wniosek przedstawiciela rządu, co tym bardziej mogło spowodować wyrażenie przez Komisję negatywnej opinii co do projektów w sprawie płacy nauczycieli – ze względu na brak środków na ten cel w subwencji oświatowej³⁸.

Zakończenie

W sporządzonej 15 maja 2020 r. dla komisji Senatu opinii mającej za przedmiot „koronawirusowe” prawodawstwo w zakresie szkolnictwa wyższego i nauki napisałem m.in. „Ustalenie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego [...] nie jest zadaniem prostym. W «specustawach» – które są nadzwyczaj nieczytelne ze względu na brak jakiegokolwiek systematycznego, merytorycznego układu ich przepisów samoistnych, do tego zachodzących na siebie, a w odniesieniu do pierwszej z nich stopniowo i obficie dodawanych – nie można w wielu kwestiach odnaleźć przepisów, które dostarczyłyby materiału do odpowiedzi na zadawane w związku z tym pytania. Rozporządzenia wydawane na podstawie ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie tylko wyczerpują (i to z nadmiarem) to, co może się znaleźć w przepisach dotyczących stanu kłęski żywiołowej, ale podlegają nazbyt częstym zmianom, co do przemyślenia których można mieć nierzadko wątpliwości – niezależnie od podstawowej wątpliwości co do ich konstytucyjnego umocowania. Zmiany wprowadzane w [odpowiednich ustawach] również trudno uznać za owoce odpowiedniej systemowej refleksji, są one bowiem doraźną, o ile nie przypadkową, reakcją na ujawniające się problemy, będące po części skutkiem szybko wprowadzanych wcześniejszych zmian”³⁹.

37 Por. A. Banasik, *Samorządowcy apelują o wyższą subwencję oświatową i zmianę klasyfikacji budżetowej*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/samorzadowcy-apeluja-o-wyzsza-subwencje-oswiatowa-i-zmiane-klasyfikacji> (dostęp 31 sierpnia 2020).

38 <http://zgwrp.pl/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/59-kwrist/1987> (dostęp 31 sierpnia 2020).

39 *Opinie w przedmiocie zmian dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki w ustawodawstwie uchwalonym w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-COV-2*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji. Opinie i ekspertyzy OR-296, senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5516/plik/oe-296.pdf, s. 20 (dostęp 20 sierpnia 2020).

Po upływie trzech i pół miesiąca od sformułowania powyższej oceny zachowuje ona aktualność – w stosunku do swojego przedmiotu, ale także w stosunku do całości prawodawstwa „koronawirusowego”, w tym odnoszącego się do samorządu terytorialnego.

W tym ostatnim zakresie trzeba jednak wziąć także pod uwagę szczególną ustrojową pozycję samorządu, która powinna nakazywać traktowanie go przez władzę centralną – ustawodawczą i wykonawczą – w sposób podmiotowy i partnerski. Brak takiego traktowania – odczuwalny także wcześniej – stał się w okresie pandemii szczególnie widoczny. Pierwsze po lutym 2020 roku posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego odbyło się (*on-line*, jak i wszystkie kolejne) dopiero 3 czerwca. Tym bardziej celowe jest przytoczenie treści głosów przedstawicieli strony samorządowej na tym posiedzeniu: „Najważniejszy postulat dotyczył tego, by rząd konsultował z samorządowcami projekty dotyczące przeciwdziałania skutkom epidemii. Samorządowcy niejednokrotnie zapewniali, że są w stanie szybko zaopiniować pilne projekty. [...] Dopiero tzw. tarcza 4.0 trafiła do zaopiniowania przez Komisję Wspólną⁴⁰, poprzednie projekty rząd przyjmował, nie pytając samorządowców o zdanie”⁴¹.

Skutkiem wystąpienia na posiedzeniu Komisji Wspólnej 1 lipca 2020 roku o przedstawienie projektu uchwały Rady Ministrów tworzącej Fundusz Inwestycji Lokalnych była informacja o tym Funduszu, przedstawiona na kolejnym posiedzeniu, dzień przed podjęciem uchwały przez Radę Ministrów⁴².

Nie tyle nawet szczególne treści „koronawirusowego” prawodawstwa i jego chaotyczność – charakteryzująca także przepisy, które mają pozostać po okresie epidemii – ile brak partnerskiego podejścia do samorządu, będący jednym z wyrazów centralistycznego i etatystycznego nastawienia obecnie rządzących, wyznaczają zatem bieżący stan i perspektywy funkcjonowania samorządowego segmentu władzy wykonawczej.

Może to w istotny sposób rzutować na zdolność do wychodzenia z kryzysu spowodowanego przez pandemię. Jak czytamy w jednej z prognoz: „Ogólna zdolność władz publicznych do działania [*state capacity*] będzie kluczowym czynnikiem określającym to, jak poszczególne kraje dadzą sobie radę w reakcji na COVID-19. [...] Wydaje się prawdopodobne, że kraje o niskim i średnim poziomie dochodu, mające słabe instytucje i ograniczone zasoby, będą walczyć o efektywne panowanie nad kryzysem, w coraz większym wymiarze podminowując legitymację swoich rządów, autorytet i zdolność do działania”⁴³.

Polska może być zaliczana do krajów o takich cechach, stąd wykazane w okresie pandemii traktowanie samorządu terytorialnego wraz z ogólnym nihilistycznym podejściem do prawa może – obniżając *state capacity* – być przeszkodą na drodze do uzyskania postpandemicznej normalności.

40 Dodać trzeba – gdy projekt był już w Sejmie.

41 <http://zgwrp.pl/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/59-kwrist/1869> (dostęp 31 sierpnia 2020).

42 <http://zgwrp.pl/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/59-kwrist/1908> i <http://zgwrp.pl/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/59-kwrist/1920> (dostęp 31 sierpnia 2020).

43 A. Khaghaghordyan, M. Chêne, M. Jenkins, *State Capacity*, w: *Getting Ahead of the Curve. Exploring Post-COVID-19 Trends and Their Impact on Anti-Corruption, Governance and Development*, red. M. Chêne, J. Vrushi – https://www.jstor.org/stable/resrep24924.7?seq=5#metadata_info_tab_contents (dostęp 20 sierpnia 2020), s. 19.

Hubert Izdebski – profesor w SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym (Wydział Prawa), wieloletni dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek korespondent Polskiej Akademii Nauk. Wykładał na wydziałach prawa m.in. w Lille, Poitiers, Genewie i Paryżu. W latach 2003–2016 członek Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów. Adwokat, radca prawny (w Spółce Prawniczej I&Z s.c. w Warszawie). Redaktor naczelny miesięcznika „Samorząd Terytorialny”. Od 1989 roku zaangażowany w prace legislacyjne z zakresu administracji publicznej, szkolnictwa wyższego oraz stopni naukowych i tytułu naukowego. Był też współautorem projektu ustawy o ustroju m.st. Warszawy (1994), ustawodawstwa „reformy centrum gospodarczego rządu”, w tym ustawy o Radzie Ministrów (1995–1997), oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (1996–2003).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Warszawa 2020
ISBN 978-83-66543-37-9