

Organy samorządu wobec zagrożeń wirusem COVID-19

dr Grzegorz Leśniewicz, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

Kiedy na początku roku na terenie Europy zdiagnozowano pierwszy przypadek koronawirusa mało kto zdawał sobie sprawę jak poważny wpływ jego występowanie będzie miało na administrację publiczną. Oczywiście wystąpienie epidemii czy nawet pandemii jakiegokolwiek choroby ma wpływ na społeczeństwo, a przede wszystkim na gospodarkę. Rzadko jednak zagrożenie chorobą ma tak poważny wpływ na administrację jak w przypadku wirusa COVID-19. O ile brak w tej chwili wiarygodnych danych w jaki sposób zachowywała się administracja w ognisku choroby, w tym chińskim mieście Wuhan, o tyle można już pokusić się o wstępne analizy działalności organów administracji rządowej i samorządowej w Europie, a przede wszystkim w Polsce.

Ponieważ nie są dostępne w tej chwili opracowania zbiorcze dotyczące działalności wszystkich trzech szczebli administracji samorządowej w okresie zagrożenia wirusem prowadząc analizę autor zmuszony był skupić się na dokonaniu oceny działalności jednostek samorządu terytorialnego na wybranym terenie. Ze względu na fakt, iż w tak krótkim czasie relatywnie łatwe do zgromadzenia były dokumenty źródłowe z terenu województwa łódzkiego, analizując działania województwa samorządowego, powiatów i gmin autor skoncentrował swe rozważania na tym właśnie obszarze.

Poddano analizie zarówno istniejące wcześniej uwarunkowania prawne w jakich przyszło działać samorządom w okresie zagrożenia wirusem COVID-19, reakcję organów Państwa na istniejące zagrożenie oraz odpowiedź jednostek samorządu terytorialnego na powstanie realnego ryzyka dla zdrowia mieszkańców.

wej na podstawie zapisów art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Jednocześnie we wszystkich trzech ustawach ustrojowych regulujących kompetencje jednostek samorządu terytorialnego dokonano zapisów umożliwiających realizację zadań z zakresu ochrony zdrowia. Oczywiście pierwotnie zapisano to jedynie w treści ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 5) wskazuje samorząd gminny jako właściwy w zakresie zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony zdrowia². Po reformie samorządowej podobne zapisy pojawiły się w ustawach z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa i powiatowym. Jako zadania samorządu powiatowego wpisano zadania dotyczące promocji i ochrony zdrowia³. Takie same zapisy wprowadzono do ustawy o samorządzie województwa⁴.

Oczywiście oprócz przepisów ustrojowych regulujących działalność samorządu terytorialnego określone kompetencje i zadania nałożone na te jednostki znajdują się także w innych aktach prawnych. W szczególności regulacje takie zawarte były wcześniej w treści ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁵. Dodatkowo ostatnio, w dobie narastającego już zagrożenia zapisano nowe uregulowania w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W treści tej ustawy wskazano potencjalne nowe zadania dla jst oraz możliwość wydawania samo-

Prawne uwarunkowania działalności organów jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii

Organy samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządo-

1 Art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku.

2 Art. 7 ust. 1 pkt 5) ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95).

3 Art. 4 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 578).

4 Art. 14 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 576).

5 Art. 44 ust. 3, art. 46a oraz art. 43 pkt 6 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. 2008, Nr 234, poz. 1570).

rzędom poleceń przez właściwego terytorialnie wojewodę⁶. W ślad za nałożonymi zadaniami w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23) dodano przepisy gwarantujące samorządom środki na wsparcie realizacji zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁷.

W oparciu o treści ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w ostatnim okresie wydano przepisy wykonawcze. W dniu 13 marca 2020 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego⁸. Rozporządzenie to zostało trzykrotnie znowelizowane. Miało to miejsce w dniach 14, 16 oraz 18 marca 2020 r.⁹. Zgodnie z jego literą w okresie zagrożenia wykonywanie zadań przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym, może podlegać ograniczeniom. Ponadto w dniu 20 marca 2020 r. Minister Zdrowia wydał Rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

Ograniczenie działalności urzędów samorządowych w okresie zagrożenia koronawirusem

Wraz z rozprzestrzenianiem się wirusa COVID-19 zaistniała potrzeba minimalizacji zagrożeń zarówno dla mieszkańców załatwiających codzienne sprawy w urzędach, jak i pracowników tych instytucji. W województwie łódzkim czynności profilaktyczne zaczęto wdrażać w tym zakresie już na początku

marca br. Działania podejmowano na wszystkich szczeblach samorządu (od województwa przez powiaty aż do gmin). Te ostatnie podjęły działania ograniczające pracę i dostępność urzędów w pierwszej kolejności. Bez wątplenia stało się tak dlatego, iż to urzędy gmin i miast odwiedza na co dzień największa liczba petentów. Dodatkowo została ona spotęgowana ilością osób regulujących w tym newralgicznym okresie pierwszą ratę podatku od nieruchomości zwyczajowo określoną na dzień 16 marca.

Dokonując ograniczeń w funkcjonowaniu urzędów organy wykonawcze samorządu wskazywały różne podstawy prawne takich rozstrzygnięć. Przykładowo - Prezydent Miasta Zgierza - wydając zarządzenia w tej sprawie, jako podstawę prawną wskazał art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Stanowi on, że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Wydane w dniu 10 marca 2020 r. zarządzenie ograniczało działalność urzędu, rekomendując mieszkańcom załatwianie wszystkich spraw urzędowych przy użyciu e-usług oraz korzystania z drogi korespondencyjnej. Dodatkowo zalecono odwołanie i nieorganizowanie wydarzeń społecznych, kulturalnych, sportowych oraz innych, gdzie przewidywane jest zgromadzenie w jednym miejscu wielu uczestników. Wszystkie jednostki organizacyjne gminy zobowiązane zostały także do odwołania imprez masowych oraz dodatkowych zajęć społecznych, kulturalnych, sportowych i zajęć o innym charakterze¹⁰. Ograniczenia powyższe rozszerzono kolejnym zarządzeniem z dnia 13 marca 2020 r. Na jego podstawie wprowadzono szereg działań prewencyjnych, mających na celu zminimalizowanie ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa. Zalecono mieszkańcom załatwianie spraw w urzędzie za pośrednictwem usług internetowych (eBOI i ePUAP), korzystając z poczty elektronicznej, korespondencji tradycyjnej lub poprzez kontakt telefoniczny. Jednocześnie wprowadzono obsługę mieszkańców jedynie w biurach podawczych w siedzibach urzędu oraz urzędu stanu cywilnego. Zobowiązano również do wprowadzenia powyższych zasad przez kierowników jednostek podległych oraz spółek prawa handlowego, których udziałowcem jest gmina. Powyższe zasady wprowadzono do odwołania¹¹. Tym samym na dzień 20 marca 2020 r. Urząd Miasta Zgierza oraz Urząd Gminy Zgierz były jedynymi,

6 Art. 10 ust. 1 i ust 6 oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020, poz. 374).

7 Art. 51 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003, Nr 203, poz. 1966)

8 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2020, poz. 433).

9 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 marca 2020 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2020, poz. 441), Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 marca 2020 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2020, poz. 461) oraz Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 marca 2020 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2020, poz. 478),

10 Zarządzenie Prezydenta Miasta Zgierza nr 91/VIII/2020 z dnia 10 marca 2020 roku w sprawie wprowadzenia prewencyjnych zasad związanych ze stwierdzonymi przypadkami koronawirusa COVID-19 na terenie Rzeczypospolitej Polskiej obowiązujących na terenie Gminy Miasto Zgierz.

11 Zarządzenie Prezydenta Miasta Zgierza nr 95/VIII/2020 z dnia 10 marca 2020 roku w sprawie wprowadzenia prewencyjnych zasad związanych ze stwierdzonymi przypadkami koronawirusa COVID-19 na terenie Rzeczypospolitej Polskiej obowiązujących na terenie Gminy Miasto Zgierz.

które na terenie Powiatu Zgierskiego dopuszczały jeszcze możliwość osobistej obsługi interesantów w biurach podawczych. Pozostałe urzędy dopuszczały jedynie obsługę w drodze tradycyjnej korespondencji, poczty elektronicznej oraz kontaktu telefonicznego. Urzędy miast i gmin na terenie Powiatu Zgierskiego zamknięto odpowiednio: Urząd Miejski w Ozorkowie - od dnia 17 marca 2020 r., Urząd Gminy w Ozorkowie - od dnia 16 marca 2020 r., Urząd Miejski w Strykowie - od dnia 16 marca 2020 roku, Urząd Miejski w Aleksandrowie Łódzkim - od dnia 17 marca 2020 r., Urząd Gminy Parzęczew - od dnia 13 marca 2020 r., Urząd Gminy Głowno - od dnia 16 marca 2020 r. oraz Urząd Miejski w Głownie - od dnia 16 marca 2020 r. Ten ostatni urząd dopuszcza jednak obsługę osobistą po indywidualnym ustaleniu wizyty.

Analogiczne rozwiązania wprowadzono w powiatach. W większości przypadków odbywało się to na podstawie zarządzeń starostów, przy czym jako podstawę prawną wskazywano w tym zakresie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., stanowiący, iż starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Dodatkowo jako podstawę prawną wymieniano właściwe przepisy regulaminów organizacyjnych starostw. W Powiecie Zgierskim przedmiotowe rozwiązania wprowadzono w dniu 12 marca 2020 r. Zgodnie z nimi zaapelowano do mieszkańców o ograniczenie wizyt w urzędzie do niezbędnego minimum oraz załatwianie spraw za pośrednictwem poczty elektronicznej lub profilu ePUAP. Określono także, że dokumenty będą przyjmowane w obu placówkach urzędu w oknach podawczych. Ponadto zasugerowano umawianie wizyt telefonicznie, aby ograniczyć kolejki klientów. Jednocześnie od dnia 16 marca 2020 r. zamknięto oddziały zamiejscowe starostwa w Głownie i Ozorkowie. Podobne rozwiązania przyjął także powiatowy urząd pracy¹². Ostatecznie Starostwo Powiatowe w Zgierzu zostało zamknięte dla klientów z dniem 18 marca 2020 r. Od tego dnia dopuszcza się jedynie kontakt korespondencyjny, elektroniczny oraz telefoniczny.

Samorząd województwa ograniczenia w obsłudze interesantów urzędu marszałkowskiego wprowadził na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego¹³. Taka podstawa prawna

wydawała się wówczas być najbardziej adekwatna i właściwa. Przypomnieć bowiem należy, iż cytowane wyżej rozporządzenie Ministra Zdrowia pozwala urzędowi administracji publicznej lub jednostkom organizacyjnym wykonującym zadania o charakterze publicznym podejmować ograniczenia polegające na wykonywaniu:

- 1) wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom;
- 2) określonych zadań przez ten urząd lub jednostkę w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów.

Decyzję o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń podejmuje każdorazowo kierownik urzędu administracji publicznej lub kierujący jednostką organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym, zawiadamiając o tych ograniczeniach, w drodze ogłoszenia, na stronie podmiotowej urzędu lub jednostki, a także przez wywieszenie ogłoszenia w siedzibie urzędu lub jednostki.

Wykorzystując powyższe uprawnienia Marszałek województwa łódzkiego w dniu 16 marca 2020 r. wyłączył bezpośrednią obsługę mieszkańców w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego¹⁴. Zalecił on korespondencyjny, elektroniczny lub telefoniczny kontakt z urzędem, wskazując do korespondencji adres, system ePUAP oraz adresy elektroniczne poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu.

Uprawnienia do ograniczania pracy urzędów rozszerzone zostały dodatkowo 20 marca 2020 r. W tym dniu Minister zdrowia podpisał Rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Zgodnie z jego zapisami w okresie tym wykonywanie zadań urzędu może być ograniczone i podlegać wykonywaniu wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom oraz określonych zadań w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów¹⁵. Decyzję w tej sprawie każdorazowo podejmuje kierownik urzędu i zawiadamia o tym zainteresowanych poprzez wywieszenie ogłoszenia w siedzibie urzędu oraz na stronie internetowej urzędu. Takie rozwiązania były już jednak de facto wprowadzane przez urzędy samorządowe wcześniej, na co wskazano we wcześniejszej części opracowania. Opisany wyżej przepis podtrzymał wcześniejszy zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 - Prawo o zgromadzeniach w przypadku gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosi powyżej 50 osób.

Bez względu na podstawy prawne wydawanych na wszystkich szczeblach samorządu rozstrzygnięć i czasu, w którym decyzje te były podejmowane, wszystkie decyzje miały na celu

12 Zarządzenie Starosty Zgierskiego nr 120.13.2020 z dnia 12 marca 2020 roku w sprawie wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu Starostwa Powiatowego w Zgierzu, w Związku z zagrożeniem epidemiologicznym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej wywołanym koronawirusem COVID-19.

13 § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 202,0 poz. 433).

14 Ogłoszenie Marszałka województwa łódzkiego z dnia 16 marca 2020 roku w sprawie wyłączenia bezpośredniej obsługi mieszkańców.

15 § 10 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2020, poz. 491).

ograniczenie osobistych wizyt w urzędach i przeniesienie ciężaru kontaktu na drogę korespondencyjną, elektroniczną oraz telefoniczną. Działania te należy w obecnym czasie ocenić jako zasadne i celowe ze względu na zagrożenie zakażeniem wirusem COVID-19 oraz zmniejszoną obsadę urzędników we wszystkich jednostkach samorządu (spowodowane czasową niezdolnością do pracy, urlopami oraz kwarantanną urzędników).

Utrudnienia w wykonywaniu zadań przez organy wykonawcze oraz uchwałodawczo – kontrolne samorządu

Biorąc pod uwagę sytuację zagrożenia wirusem COVID-19 należy wskazać, iż utrudnienia w działalności organów wykonawczych i uchwałodawczo - kontrolnych będą podobne. Oczywiście należy wskazać, iż wszystkie utrudnienia wskazane wcześniej a dotyczące urzędów samorządowych dotyczą także wójtów, burmistrzów i prezydentów, zarządów powiatów a także województw, którzy wykonują swe zadania przy pomocy urzędów. Stąd niewątpliwie opisane wyżej ograniczenia funkcjonowania urzędów wpływają na obustronne relacje pomiędzy organami wykonawczymi jst a mieszkańcami.

Wśród barier i utrudnień w realizacji zadań przez wójtów, burmistrzów i prezydentów, przez zarządy powiatów, a także województw należy wskazać:

- 1) Niemożliwość utrzymywania bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami w ramach przyjęć interesantów.
- 2) Utrudnienia i dodatkowe obciążenia w realizacji zadań wykonywanych przez zakłady opieki zdrowotnej prowadzonych przez jst.
- 3) Ograniczenie niektórych zadań realizowanych przez samorządy (imprezy masowe, transport publiczny oraz praca urzędów i jednostek organizacyjnych).
- 4) Zamknięcie placówek oświatowych, uczelni wyższych, placówek kulturalnych, sportowych, obiektów użyteczności publicznej etc.
- 5) Duża absencja urzędników związana z czasową niezdolnością do pracy, kwarantanną, urlopami oraz dodatkową absencją zaobserwowaną w okresie pandemii.
- 6) Dodatkowe zadania związane z opieką nad środowiskami osób najsłabszych, podopiecznych ośrodków pomocy społecznej, bezdomnych etc.
- 7) Zwiększone wydatki na realizację bieżących zadań samorządu.
- 8) Trudność przeprowadzania w tym czasie wyborów uzupełniających do rad oraz wójtów burmistrzów oraz prezydentów (problemy dotyczyć mogą m. in. niskiej frekwencji oraz obsady komisji przeprowadzających wybory).

Wskazane powyżej przykłady dodatkowych obciążeń nie stanowią oczywiście zamkniętego katalogu utrudnień i barier w funkcjonowaniu organów wykonawczych a jedynie te, które uwidoczniły się w pierwszym okresie zagrożenia wirusem COVID-19. Wskazać należy, że organy wykonawcze powiatów i województw mają charakter kolegialny, spotykający się cyklicznie najczęściej na cotygodniowych spotkaniach. Absencja chorobowa, urlopy i kwarantanna może zaburzyć sprawność działania tych organów wykonawczych.

Interesującą kwestią jest problem wyborów uzupełniających, które odbywają się w okresie zagrożenia wirusem COVID-19. Trzeba nadmienić, że w dniu 22 marca 2020 r. odbyły się one w gminie Wierzchlas (woj. łódzkie). Frekwencja okazała się tam wyjątkowo niska i wyniosła niespełna 10% osób uprawnionych. W tym samym dniu w Jarosławiu (woj. podkarpackie) odbywa się druga tura wyborów wójta (pierwsza tura odbyła się tam 8 marca 2020 r. przy frekwencji wynoszącej ponad 50% uprawnionych). I tym razem frekwencja była niższa i wyniosła jedynie 22 %. Dodatkowo 22 marca 2020 r. odbyły się wybory uzupełniające do rad gmin Strzelce Wielkie i Pątnów (woj. łódzkie). W tym samym dniu wybory uzupełniające do rad gminy odbyły się w innych województwach, w tym w gminie Stryszów (woj. małopolskie) i Boguty-Pianki (woj. mazowieckie). Wybory wyłoniły oczywiście nowych włodarzy, niemniej jednak frekwencja w nich także daleka była od najwyższej. Dodatkowym problemem w okresie zagrożenia wirusem COVID-19 jest kwestia obsady komisji przeprowadzających wybory. Obawa o zdrowie własne i uczestniczących w akcie elekcji powoduje częstokroć trudności w obsadzie komisji.

Z tym samym problemem w najbliższym czasie zmierzą się także mieszkańcy innych gmin. W dniu 5 kwietnia 2020 r. mają odbyć się bowiem przedterminowe wybory burmistrza w Aleksandrowie Kujawskim i Obrzycku. Ogółem na najbliższy okres czasu zaplanowanych jest 19 wyborów uzupełniających, które zgodnie z obowiązującym prawem należy przeprowadzić.

Odrębną kwestią jest natomiast działalność organów uchwałodawczo - kontrolnych, a więc sejmików oraz rad szczebla powiatowego i gminnego. W przypadku sejmików i rad jedyną barierą formalną może być zakaz zgromadzeń powyżej 50 osób wynikający z treści § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. W praktyce na terenie województwa łódzkiego nie ma organów uchwałodawczych, które liczyłyby ponad 50 osób. Należy pamiętać, iż zakaz ten oznacza, iż zgromadzenie takie nie może przekroczyć nie tylko liczbę radnych, ale także obecnych podczas posiedzenia odpowiednio zarządów, wójtów, burmistrzów i prezydentów, urzędników i osób z obsługi. Realizacja tego zakazu oznacza jednak w praktyce odbycie

posiedzeń bez udziału publiczności, w tym mieszkańców. Dzięki zmianom wprowadzonym od tej kadencji jawność obrad zostanie zapewniona dzięki obowiązkowym relacjom z sesji prowadzonym on-line. Niemniej jednak dla całkowitej legalizacji obrad prowadzonych bez udziału publiczności winny zostać dodane w statutach jst odpowiednie zapisy. W chwili obecnej nie we wszystkich statutach jednostek samorządu terytorialnego takie podstawy ograniczenia obecności osób spoza rady są zapisane. W sprawie możliwości i celowości zwoływania sesji rad gmin wypowiedział się w dniu 14 marca 2020 r. Wojewoda Łódzki, wskazując że winno się każdorazowo rozważyć konieczność zwoływania sesji i przeprowadzenie jej w późniejszym terminie, aby zminimalizować ryzyko rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej COVID-19. Należy uznać, że decyzje w tej sprawie należą każdorazowo do przewodniczących sejmiku i rad, którzy rozważają czy zwołanie sesji jest niezbędne dla społeczności lokalnej. Decyzję powinno się podjąć oceniając czy złożone projekty uchwał winny być rozpatrzone w trybie pilnym lub nie. Najczęściej kryteriami takimi są utrata lub potencjalne uzyskanie środków zewnętrznych czy też zmiana budżetu lub wieloletniej prognozy finansowej.

Bariery działalności organów uchwałodawczo - kontrolnych są podobne jak w przypadku kolegialnych organów wykonawczych. Są to potencjalna absencja z tytułu niezdolności do pracy, kwarantanny lub urlopów wypoczynkowych.

Nadzór wojewodów nad działalnością samorządu w okresie zagrożenia wirusem COVID-19

W okresie od początku marca 2020 r. nadzór organów administracji rządowej nad samorządem uległ wzmocnieniu i intensyfikacji wskutek wprowadzenia nowych regulacji. Przede wszystkim wojewodowie realizują przepisy rangi ustawowej dotyczące nadzoru, które znajdują się: w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w rozdziale 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz w rozdziale 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. Ponadto wykonują bieżącą działalność polegającą na przekazywaniu zaleceń dotyczących spraw szczególnie istotnych związanych z zagrożeniem wirusem COVID-19. Podobnie jak w innych województwach - Wojewoda Łódzki w związku z tym wydał liczne instrukcje i wskazówki. Pierwsze z nich pojawiły się w dniu 11 marca 2020 r., kiedy to zarządono

zawieszenie imprez artystycznych i rozrywkowych¹⁶, a także polecił wójtom, burmistrzom oraz prezydentom miast zawieszenie działalności klubów dziecięcych i żłobków. Tym samym pismem przekazał również pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie zawieszenia zajęć dydaktyczno - wychowawczych w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych¹⁷. Tego samego dnia wojewoda polecił dodatkowo zawieszenie działalności placówek wsparcia dziennego, centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej, dziennych domów i klubów seniora, środowiskowych domach samopomocy oraz warsztatów terapii zajęciowej¹⁸. W ten sposób administracja rządowa zaczęła stosować bezpośrednio narzędzia określone w treści art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W kolejnym 12 marca 2020 r. Wojewoda Łódzki wydał polecenie współpracy organów Policji z wójtami, burmistrzami, prezydentami oraz starostami w celu zapewnienia osobom wymagającym wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej COVID-19, wywołanej wirusem SARS-CoV-2, w szczególności osobom starszym, samotnym i niepełnosprawnym¹⁹. Z kolei 14 marca 2020 r. wydano szereg instrukcji dla samorządów, w tym: Instrukcję pomocy żywnościowej dla osób potrzebujących objętych kwarantanną²⁰, Instrukcję dotyczącą sposobu organizacji placówek zapewniających schronienie w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²¹, Instrukcję dotyczącą wsparcia osób przebywających w domach pomocy społecznej w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Instrukcję dotyczącą wsparcia osób w kryzysie bezdomności w związku z rozprzestrzenianiem

16 Zarządzenie nr 54/2020 z dnia 11 marca 2020 roku w sprawie zawieszenia organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych na terenie województwa łódzkiego.

17 Pismo Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 11 marca 2020 roku do wójtów, burmistrzów, prezydentów województwa łódzkiego, sygn.. akt. ZRPS-I.4102.3.2020.

18 Polecenie Wojewody Łódzkiego z dnia 11 marca 2020 roku do wójtów, burmistrzów, prezydentów województwa łódzkiego (bez sygnatury).

19 Polecenie Wojewody Łódzkiego z dnia 12 marca 2020 roku do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi, wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów województwa łódzkiego (bez sygnatury).

20 Instrukcja z dnia 14 marca 2020 roku Wojewody Łódzkiego w sprawie pomocy żywnościowej dla osób potrzebujących objętych kwarantanną (bez sygnatury).

21 Instrukcja z dnia 14 marca 2020 roku Wojewody Łódzkiego dotycząca sposobu organizacji placówek zapewniających schronienie w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (bez sygnatury).

się wirusa SARS-CoV-2²², Instrukcję dotyczącą realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, w tym z zaburzeniami psychicznymi w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2²³ oraz wreszcie Procedurę dla podmiotów prowadzących placówki udzielające wsparcia osobom bezdomnym. Wszystkie te dokumenty skierowane były do wójtów, burmistrzów, prezydentów oraz starostów²⁴.

Dodatkowo w tym samym dniu, na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wojewoda wydał polecenia dotyczące zapewnienia pomocy osobom wymagającym wsparcia dla organów wykonawczych samorządu, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi, Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi, Łódzkiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego i komendantów straży miejskich i gminnych na terenie województwa²⁵. W dniu 14 marca 2020 r. w piśmie do wójtów, burmistrzów i prezydentów określił, że zakazu zgromadzeń nie stosuje się gdy liczba uczestników nie wynosi więcej niż 50 osób²⁶. Wreszcie w dniu 18 marca 2020 r. Wojewoda Łódzki wydał prezydentom miast na prawach powiatu oraz starostom polecenie zapewnienia obiektów, które będą pełnić rolę kwarantanny zbiorowej i koordynację tych zadań²⁷.

Jak widać działalność administracji rządowej w terenie w okresie od 11 marca 2020 r. była bardzo aktywna, wykorzystująca instrumenty już posiadane, a także uzyskane na drodze uchwalonej ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdzia-

łaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Nadzór i współpraca przebiegała sprawnie przy poszanowaniu autonomii i niezależności samorządu z jednej strony oraz przy narzuceniu pewnych standardów działań, które docelowo ograniczyć miały rozprzestrzenienie się wirusa COVID-19.

Przedstawiony w niniejszym opracowaniu stan faktyczny opisuje okres pierwszej połowy marca br. Szczególnie wnikliwej analizie poddano też współpracę samorządu z administracją rządową w terenie w województwie łódzkim. Okres związany z zagrożeniem wirusem COVID-19 jest szczególnie trudnym czasem w działalności organów wykonawczych oraz uchwałodawczo - kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego. Działalność tych organów a także urzędów samorządowych uległa z konieczności poważnemu ograniczeniu. Tym samym na wielorakie utrudnienia natrafili mieszkańcy.

Próbując podsumować ten pierwszy okres funkcjonowania gmin, powiatów i samorządowych województw, w czasie zagrożenia, należy wskazać na kilka istotnych elementów. Po pierwsze samorządy w sposób poprawny dostosowały działalność urzędów do specyficznego czasu licznych potencjalnych zagrożeń wirusem COVID-19. Po drugie - współpraca samorządów z organami terenowej administracji rządowej przebiegała niezwykle sprawnie a wytyczne i polecenia wojewodów realizowane były z należytą starannością, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki. Wreszcie po trzecie - klienci urzędów samorządowych wykazali pełne zrozumienie dla ograniczeń w pracy urzędów. Prawdopodobnie w tym zakresie najistotniejszym elementem było zrozumienie, iż korekty w pracy urzędów konieczne były dla zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców gmin i powiatów ale także dla urzędników pracujących na ich rzecz.

Biorąc powyższe pod uwagę, uznać należy, że egzamin sprawności jest, któremu samorządy zostały poddane w ostatnim czasie został zdany pozytywnie. Mimo trudności organizacyjnych oraz narzucenia kolejnych obowiązków na samorządy, wykonują one swe zadanie maksymalnie sprawnie i z należytą starannością. Potrzeby mieszkańców w zakresie załatwiania spraw urzędowych realizowane są natomiast na miarę możliwości urzędów. Proces ten powinien być jednak nadal badany a działalność samorządu nadal monitorowana a w przyszłości opisana w odrębnym opracowaniu.

Opracowanie uwzględnia stan na dzień 23.03.2020 r.

22 Instrukcja z dnia 14 marca 2020 roku Wojewody Łódzkiego dotycząca wsparcia osób w kryzysie bezdomności w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (bez sygnatury).

23 Instrukcja z dnia 14 marca 2020 roku Wojewody Łódzkiego dotycząca realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, w tym z zaburzeniami psychicznymi w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (bez sygnatury).

24 Procedura z dnia 14 marca 2020 roku Wojewody Łódzkiego dla podmiotów prowadzących placówki udzielające wsparcia osobom bezdomnym (bez sygnatury).

25 Polecenie z dnia 14 marca 2020 roku Wojewody Łódzkiego do wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów województwa łódzkiego oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi, Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi, Łódzkiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego oraz komendantów straży miejskich i gminnych województwa łódzkiego (bez sygnatury)

26 Pismo z dnia 14 marca 2020 roku Wojewody Łódzkiego do wójtów, burmistrzów i prezydentów województwa łódzkiego (bez sygnatury).

27 Polecenie Wojewody Łódzkiego z dnia 18 marca 2020 roku do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu (bez sygnatury).



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl