

Polski samorząd terytorialny w obliczu pandemii SARS-CoV2¹

dr Paulina Łazutka-Gawęda,
Dyrektor Generalny Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej

Wprowadzenie

Światowa pandemia wirusa SARS-CoV-2² dotknęła znacząco nie tylko polskich przedsiębiorców, ale również sektor publiczny, który został zmuszony do poszukiwania nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, tak aby zapewnić sprawne świadczenie usług publicznych i dostęp do nich dla każdego obywatela. W szczególnej sytuacji znalazł się bez wątpienia samorząd terytorialny, który realizując zasadę subsydiarności, jako podmiot najbliższy obywatelom został skonfrontowany z szeregiem nowych działań, obowiązków i obostrzeń związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i tym samym stał się jednym z głównych „poszkodowanych” pandemii i jej skutków.

Przedstawione poniżej rozwiązania prawne i mechanizmy przeciwdziałania skutkom kryzysu wywołanego SARS-CoV-2 bazują przede wszystkim na nowelizowanej wielokrotnie specustawie koronawirusowej z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji

kryzysowych³ oraz rozporządzeniach Ministra Zdrowia najpierw o wprowadzeniu na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego⁴, a następnie o wprowadzeniu na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, który obowiązuje od 20 marca 2020 r. do odwołania⁵ oraz na rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁶.

Niniejsze opracowanie ma na celu zaprezentowanie mechanizmów prawnych podejmowanych w obszarze samorządu terytorialnego w związku z pandemią SARS-CoV-2, które mają za zadanie zarówno wsparcie samych samorządów w bieżącym sprawnym i skutecznym wykonywaniu zadań publicznych, jak i wsparcie wspólnot samorządowych oraz tych ich członków, którzy zostali najbardziej dotknięci negatywnymi skutkami stanu epidemii np. przedsiębiorcy oraz należą do grup szczególnie wrażliwych, jak np. osoby niepełnoprawne, czy korzystający z pomocy społecznej.

1 Opracowanie jest aktualne na dzień 18 października 2020 r.

2 Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) 30 stycznia 2020 r. ogłosiła wybuch epidemii o międzynarodowym zasięgu nowego wirusa SARS-CoV-2, (Raport WHO o zakażeniach koronawirusem z 30.01.2020 r., https://www.who.int/docs/default-source/coronavirus/situation-reports/20200130-sitrep-10-ncov.pdf?sfvrsn=d0b2e480_2, dostęp: 11.10.2020 r.). Natomiast już 11 marca 2020 r. status rozwoju choroby określony został mianem pandemii (Komunikat Dyrektora Generalnego WHO z 11.03.2020 r. (<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>, dostęp: 11.10.2020 r.).

3 Dz. U. z 2020 r., poz. 374 z późn. zm. Dalej u.COVID.

4 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. z 2020, poz. 433 z późn. zm. Stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał w Polsce od 14 marca 2020 r. do odwołania. Jego odwołanie nastąpiło w drodze stosownego rozporządzenia Ministra Zdrowia 20 marca 2020 r., Dz. U. z 2020 r., poz. 490.

5 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. z 2020 r., poz. 491 z późn. zm.

6 Dz. U. z 2020 r., poz. 1758 z późn. zm., dalej rozporządzenie RM w sprawie nakazów i zakazów w związku z epidemią.

1. Wykonywanie zadań publicznych a epidemia COVID-19

W odniesieniu do świadczenia usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego nie można wskazać na występowanie zakłóceń przy ich wykonywaniu w związku z epidemią COVID-19. Podkreślić należy jednak, że wymogi zapobiegania i przeciwdziałania wirusowi SARS-CoV-2 wymusiły niejako celowe i tymczasowe przeprojektowanie świadczenia usług publicznych, uwzględniające wprowadzone obostrzenia oraz reżim sanitarny. Celem zobrazowania niniejszego zagadnienia przedstawione zostaną mechanizmy prawne wprowadzone w zakresie dwóch kluczowych usług świadczonych przez samorządy dla swoich mieszkańców, tj. gospodarowania odpadami i transportu publicznego.

Świadczenie usług z zakresu gospodarowania odpadami należy do zadań własnych gmin. Gminy wykonują to zadanie zgodnie z art. 2 u.s.g. w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, korzystając z przymiotu samodzielności, który podlega ochronie sądowej. Znaczną ingerencją w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego była przewidziana specustawą koronawirusową możliwość wydawania przez wojewodę 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 (art. 11 u.COVID). Polecenia te wydawane były w drodze decyzji administracyjnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia i nie wymagały one uzasadnienia. Celem wydania niniejszych poleceń była intencja przeciwdziałania COVID.

Na bazie tak ukształtowanego uprawnienia do wydawania poleceń wojewoda na podstawie art. 11a, 11b i 11c u.COVID mógł bezpośrednio włączać się w kształtowanie polityki gospodarowania odpadami w gminach. Po pierwsze, jeżeli na obszarze województwa brakowało technicznych i organizacyjnych możliwości unieszkodliwiania odpadów medycznych o właściwościach zakaźnych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID, wojewoda mógł wydać polecenie dotyczące gospodarowania tymi odpadami, które określało: podmiot lub podmioty zobowiązane go gospodarowania odpadami; miejsce, dopuszczoną metodę i warunki unieszkodliwiania, w tym transportowania i magazynowania odpadów przed ich przetworzeniem; obowiązek prowadzenia ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów w postaci papierowej, o ile ma możliwości prowadzenia tej ewidencji za pośrednictwem BDO; okres obowiązywania polecenia

(art. 11a u.COVID). Co istotne wydanie takiego polecenia było możliwe tylko wówczas, gdy podmiot zobowiązań do gospodarowania odpadami posiadał stosowne możliwości techniczne i organizacyjne do jego realizacji. Nadzór nad gospodarowaniem odpadami dokonywanym na podstawie polecenia wojewody sprawował właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Po drugie, wojewoda mógł wydawać polecenia również w odniesieniu do gospodarowania odpadami wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 innymi niż odpady medyczne o właściwościach zakaźnych (art. 11b u.COVID).

Trzecim bardzo znaczącym uprawnieniem wojewody w zakresie gospodarowania odpadami była możliwość wydawania zarządzeń w sprawie zmiany lub wyłączenia wymagań dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zostały określone w regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminach (art. 11c u.COVID). Na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wojewoda w zarządzeniu mógł zmienić częstotliwość odbierania odpadów komunalnych oraz sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych⁷. Jeżeli na obszarze danego województwa lub jego części wojewoda wydał stosowne zarządzenie, jest to różnoznaczące z wyłączeniem na tym obszarze obowiązku stosowania wymagań dotyczących selektywnego zbierania odpadów. Oznacza to, że wymagania określone przez wojewodę będą miały pierwszeństwo przed normami ustawowymi. Dotyczy to wyłączenia stosowania wszystkich ustawowych norm wymagań dla selektywnego zbierania odpadów komunalnych niezależnie od zakresu, w jakim wojewoda wydał zarządzenie⁸.

Wojewodowie posiadali przedstawione uprawnienia do wydawania poleceń i zarządzeń dotyczących gospodarowania odpadami z art. 11, 11a, 11b i 11c u.COVID do 4 września 2020 r.

Innym niezwykle ważnym zadaniem związanym ze świadczeniem podstawowych usług publicznych dla społeczności lokalnej jest organizacja zbiorowego transportu publicznego. W czasach epidemii zbiorowy transport publiczny realizowany przede wszystkim przez gminy, powiaty oraz związki międzygminne oraz powiatowo-gminne napotkał na liczne wyzwania związane z koniecznością zapewnienia pasażerom odpowiedniego reżimu sanitarnego. Zgodnie z § 26 rozporządzenia RM w spra-

⁷ Jako przykład z praktyki można wskazać zarządzenie Wojewody Małopolskiego nr poz. rej. 142/20 z dnia 3 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany częstotliwości odbierania frakcji odpadów komunalnych na terenie Miasta i Gminy Myślenice, Dz. Urz. Małop. poz. 2701.

⁸ Por. M. Bursztynowicz, Uchwały śmieciowe w czasie epidemii koronawirusa, LEX/el. 2020.

wie nakazów i zakazów z związku z epidemią, wykonując publiczny transport zbiorowy w ramach gminnych przewozów pasażerskich, komunikacji miejskiej, powiatowo-gminnych przewozów pasażerskich i powiatowych przewozów pasażerskich należy zapewnić w strefie czerwonej⁹ 50% liczby miejsc siedzących albo 30% liczby wszystkich miejsc siedzących i stojących określonych w dokumentacji technicznej lub dokumentacji techniczno-ruchowej dla danego typu środka transportu albo pojazdu przy jednoczesnym pozostawieniu w środku transportu albo pojeździe co najmniej 50% miejsc siedzących niezajętych. Poza strefą czerwoną wymogi te zostały złagodzone. Zgodnie z nimi w środkach publicznego transportu zbiorowego należy zagwarantować 100% liczby miejsc siedzących albo 50% liczby wszystkich miejsc siedzących i stojących określonych w dokumentacji technicznej lub dokumentacji techniczno-ruchowej dla danego typu środka transportu albo pojazdu przy jednoczesnym pozostawieniu w środku transportu albo pojeździe co najmniej 50% miejsc siedzących niezajętych. Dodatkowo w środkach publicznego transportu zbiorowego należy zakrywać usta i nos przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki, przyłbicy lub kasku.

2. Funkcjonowanie urzędów a epidemia COVID-19

Pandemia koronawirusa bezpośrednio wpłynęła na funkcjonowanie polskich urzędów. Deficyty kadrowe związane z zachorowaniami na COVID-19 lub koniecznością opieki nad dziećmi w czasie zamknięcia szkół, przedszkoli i żłobków oraz reżim sanitarny w kontaktach z obywatelami sprawiły, że administracja samorządowa zastosowała nowe rozwiązania przy organizacji pracy urzędów. Aktywnie i chętnie zaczęto korzystać z rozwiązań cyfrowych, takich jak np. usługa e-urząd, zapewniająca obywatelom elektroniczne usługi urzędowe dostępne przez całą dobę. Popularnością zaczęła cieszyć się praca zdalna, czy też propozycje transferu zasobów będące reakcją na niedostateczną liczbę pracowników.

Jedną z największych zmian w funkcjonowaniu urzędów

⁹ W celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się i zapobieganiu COVID-19 ustawodawca wprowadził podział obszaru Polski na trzy rodzaje stref (zieloną, żółtą i czerwoną). Kolor strefy symbolizuje poziom zagrożenia związanego z SARS-CoV-2 i ma przypisany do siebie zestaw nakazów i zakazów mających na celu zwiększenie poziomu przeciwdziałania wirusowi. Strefa zielona oznacza obszar, na którym społeczeństwo może funkcjonować na zasadach sprzed epidemii. Obecnie nie ma w Polsce stref zielonych, a cały obszar kraju znajduje się w strefie żółtej. Wykaz powiatów należących do strefy czerwonej stanowi załącznik do rozporządzenia RM w sprawie nakazów i zakazów w związku z epidemią. Wskazane rozporządzenie przypisuje również dla każdej ze stref katalog ograniczeń i nakazów.

w czasie epidemii było dopuszczenie wykonywania pracy zdalnej przez urzędników. Możliwość ta została wprowadzona specustawą koronawirusową. Pracodawca w oparciu o art. 3 u.COVID może polecić pracownikowi wykonywanie przez czas oznaczony pracy określonej w umowie o pracę poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna). Praca zdalna może być wykonywana wyłącznie w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu. Pracodawca nie ma pełnej dowolności w przypadku zlecenia pracy zdalnej, bowiem wydając polecenie pracownikowi w tej sprawie musi uwzględnić i ocenić, czy pracownik ma umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i czy pozwala na to rodzaj pracy. Jeżeli ocena możliwości świadczenia pracy w tej formule dokonana przez pracodawcę jest pozytywna, to pracownik nie może odmówić wykonania polecenia dotyczącego wykonywania pracy zdalnej¹⁰. W przypadku odmowy wykonania polecenia pracodawca może nałożyć na pracownika karę porządkową. Co istotne to pracodawca zobowiązany jest do zapewnienia narzędzi i materiałów do wykonywania pracy zdalnej oraz obsługi logistycznej pracy zdalnej. Wykonując pracę zdalną pracownik może używać własnych narzędzi i materiałów, jednak muszą one umożliwiać poszanowanie i ochronę informacji poufnych i innych tajemnic prawnie chronionych, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa lub danych osobowych, a także informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Praca zdalna nie zwalnia także pracodawcy z obowiązku zapewnienia pracownikowi bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz dbania o jego życie i zdrowie, zatem w przypadku wystąpienia wypadku podczas świadczenia pracy zdalnej będzie on kwalifikowany jako wypadek przy pracy¹¹.

Rozwiązanie wprowadzone art. 3 u.COVID spotkało się z bardzo pozytywnym odbiorem zarówno pracowników, jak i pracodawców bez względu na sektor (publiczny czy prywatny), w którym korzystano z pracy zdalnej. Ta forma świadczenia pracy po stronie pracodawcy wiąże się z niekwestionowanymi oszczędnościami np. w opłatach za media, czy opłatach za powierzchnie biurowe, po stronie pracownika natomiast pozwala na elastyczne kształtowanie np. pór dnia, w których wykonywana jest praca, umożliwiające godzenie obowiązków domowych z pozostawaniem aktywnym zawodowo. Praca zdalna to niewątpliwie forma pracy wychodząca naprzeciw oczekiwaniom nowoczesnego społeczeństwa, której utrzymanie i wpro-

¹⁰ J. Marciniak, Praca zdalna, LEX/el. 2020, s. 2.

¹¹ Tamże.

wadzenie do Kodeksu pracy po odwołaniu stanu epidemii powinno być gruntownie rozważone.

Z formy pracy zdalnej, tzw. zdalnego trybu obradowania korzystają również organy kolegialne jednostek samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych. Zdalny tryb obradowania polega na zwoływaniu i odbywaniu obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń lub innych form działania właściwych wskazanych organów, a także podejmowaniu rozstrzygnięć, w tym uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (art. 15zzx u.COVID). Mechanizm ten należy uznać w dobie epidemii koronawirusa za istotną alternatywę dla stacjonarnego obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego, który to zapewnia radnym zarówno możliwość wykonywania swoich obowiązków samorządowych, jak też bezpieczeństwo i ochronę przed zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Choć zdalny tryb obradowania może nieść ze sobą pewne potencjalne ryzyka związane np. z zapewnieniem zasady jawności obrad czy też niezakłóconym udziałem radnych w sesjach rady, to bez wątpienia jest to cenny mechanizm, który należy ulepszać i rozważać jego stosowanie w czasie pokoronawirusowym¹².

Czas epidemii na skutek braków kadrowych oraz przeciążenia zadaniami związanymi z przeciwdziałaniem COVID-19 niejako zmusił urzędy do reorganizacji swojego działania, w tym do transferu pracowników pomiędzy stanowiskami pracy w ramach jednego urzędu, pomiędzy stanowiskami pracy w ramach różnych urzędów, do zmian stanowisk pracy przez urzędników, zmian w warunkach świadczenia pracy.

Pierwszym przykładem transferu zasobów pracowniczych jest możliwość, aby w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta oraz marszałek województwa polecił pracownikowi podległego mu urzędowi tymczasowe przeniesienie, a kierownikowi podległej mu jednostki organizacyjnej tymczasowe przeniesienie pracownika tej jednostki (art. 3a u.COVID). Chodzi w tym przypadku o przeniesienie do wykonywania innej pracy niż określona w umowie o pracę, jednak musi być to praca zgodna z kwalifikacjami pracownika, tym samym przeniesienie to stosowane jest tylko do pracowników samorządowych zatrudnionych na umowę o pracę. Przeniesienie może zgodnie z art. 2 ustawy

o pracownikach samorządowych¹³ nastąpić do: urzędów marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych; starostw powiatowych oraz powiatowych jednostek organizacyjnych; urzędów gmin, jednostek pomocniczych gmin, gminnych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych; biur (i ich odpowiedników) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów utworzonych przez te związki oraz biur (i ich odpowiedników) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Świadczenie takiej pracy może odbywać się w tej samej miejscowości co praca pierwotna lub w innej miejscowości. Okres takiego przeniesienia nie może być dłuższy niż 3 miesiące. Ponadto pracownik nie może otrzymać za ten czas niższego wynagrodzenia, niż wynagrodzenie, jakie wynika z jego umowy o pracę. W przypadku kobiet w ciąży, pracownika opiekującego się dzieckiem do ukończenia przez nie 4 roku życia lub osoby będącej jedynym opiekunem dziecka w wieku do lat 15 wymagana jest zgoda pracownika na tymczasowe przeniesienie do pracy w innej jednostce¹⁴.

Drugim przykładem transferu zasobów pracowniczych w związku z COVID-19 jest możliwość tymczasowego przeniesienia pracownika samorządowego do wykonywania innej pracy. Uprawnienie to materializuje się w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Zgodnie z art. 15zzz¹ u.COVID pracownika samorządowego można tymczasowo przenieść za jego zgodą do wykonywania innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami, w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej w tej samej lub innej miejscowości. W odróżnieniu od art. 3a u.COVID możliwość tymczasowego przeniesienia dotyczy wszystkich pracowników samorządowych, tj. zatrudnionych na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę, a nie tylko zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę. Ograniczono natomiast jednostki, do których takie przeniesienie może nastąpić, bowiem nie chodzi w tym przypadku, tak jak powyżej o pełen katalog z art. 2 u.p.s., tylko o jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Przeniesienie takie nie może naruszać ważnego interesu jednostki, która dotychczas zatrudniała pracownika samorządowego oraz muszą przemawiać za przeniesieniem ważne potrzeby po stronie jednostki przyjmującej. Okres wykonywania pracy został znacznie wy-

12 Więcej na temat zdalnego trybu obradowania patrz: J. Głumińska-Pawlic, B. Przywora, Wykonywanie kompetencji organu stanowiącego i kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego w stanie epidemii, *Samorząd Terytorialny* 2020, Nr 7-8, s. 129-138, A. Misiejko, Zdalny tryb obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego, *LEX/el.* 2020.

13 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282, dalej u.p.s.

14 Więcej na temat przeniesienia pracownika samorządowego do wykonywania innej pracy patrz: M. Karciarz, Tymczasowe przeniesienie pracownika samorządowego do wykonywania innej pracy w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, *LEX/el.* 2020, I. Baranowska, Tymczasowe przeniesienie do pracy w innej jednostce, *LEX/el.* 2020.

dłużony w stosunku do art. 3a u.COVID (max. 3 miesiące), bowiem pracownik na podstawie art. 15zzz¹ u.COVID może zostać przeniesiony na czas nie dłuższy niż 30 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Uwzględniając wprowadzenie obecnie obowiązującego stanu epidemii na czas nieoznaczony można domniemywać, że przeniesieni na tej podstawie pracownicy będą wykonywali nową pracę przez cały okres epidemii, chyba że nie wyrażą zgody na tak długi okres. Rozwiązanie to wynika bez wątpienia z charakteru zadań świadczonych przez jednostki pomocy społecznej i ich dodatkowego obciążenia w związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Przeniesienie pracownika na podstawie art. 15zzz¹ u.COVID dokonywane jest w drodze porozumienia jednostek (jednostki dotychczasowego zatrudnienia pracownika i jednostki przyjmującej). Powinno ono zawierać: wskazanie podstawy prawnej przeniesienia; dane pracownika i jego kwalifikacje oraz dotychczasowe stanowisko pracy; określenie nowego stanowiska pracy; określenie daty, z jaką nastąpi przeniesienie, rozpoczęcie i zakończenie świadczenia pracy; informacje o wynagrodzeniu, w wysokości nie niższej niż dotychczasowe; oświadczenie, że przeniesienie nie narusza ważnego interesu jednostki, która dotychczas zatrudniała pracownika; wskazanie potrzeb jednostki przyjmującej uzasadniających przeniesienie oraz określenie zasad odpowiedzialności jednostki, która dotychczas zatrudniała pracownika i jednostki przyjmującej za zobowiązania wynikające ze stosunku pracy¹⁵.

W przypadku pracowników jednostek pomocy społecznej świadczących usługi całodobowo specustawa koronawirusowa dopuściła możliwość wprowadzenia zmian w warunkach świadczenia pracy. Zgodnie z art. 4f u.COVID w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii pracodawca prowadzący jednostkę organizacyjną pomocy społecznej świadcząca usługi całodobowo, może po uzyskaniu uprzedniej zgody pracowników, na czas określony: zmienić system lub rozkład czasu pracy pracowników; polecić pracownikom świadczenie pracy w godzinach nadliczbowych w niezbędnym wymiarze; polecić pracownikom realizowanie prawa do odpoczynku w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę bez możliwości jego opuszczania; zawiesić stosowanie przepisu art. 133 k.p.¹⁶, zgodnie z którym pracownikowi przysługuje w każdym tygodniu prawo do co najmniej 35

godzin nieprzerwanego odpoczynku, obejmującego co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego. Wprowadzenie takich zmian musi być uzasadnione zapewnieniem bezpieczeństwa osobom korzystającym z usług tych jednostek, ciągłości opieki i funkcjonowania. Jeżeli dojdzie do zmiany warunków świadczenia pracy pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikowi zakwaterowanie i wyżywienie niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych pracownika poza godzinami świadczenia pracy. Wartość świadczeń polegających na zakwaterowaniu i wyżywieniu nie podlega wliczeniu do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne oraz nie stanowi przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Ważnym rozwiązaniem w związku z niezdolnością do wykonywania zadań przez urząd w całości lub w części w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii jest możliwość powierzenia przez wojewodę w drodze zarządzenia wykonywania zadań tego urzędu w całości lub w części, w określonym terminie, innemu urzędowi administracji publicznej lub podmiotowi wykonującemu zadania publiczne. Rozwiązanie to z jednej strony może powodować trudności dla mieszkańców z dostępem do urzędu przeniesionego np., do innej miejscowości, jednak uwzględniając obciążenie urzędów zadaniami bieżącymi oraz tymi związanymi z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, jak również wykonywanie przez urzędników pracy zdalnej mechanizm wprowadzony art. 15zzy u.COVID może stanowić poważną alternatywę dla reorganizacji pracy administracji publicznej, która zostanie pozytywnie oceniona przez społeczność lokalną.

Chcąc zapewnić kontynuację wykonywania zadań przez organ wykonawczy gminy, kluczowy wręcz dla realizacji zadań związanych z COVID i bieżącego zarządzania gminą, który to w przeciwieństwie do kolegialnych zarządów powiatów i zarządów województw ma charakter monokratyczny, specustawa koronawirusowa przewidziała mechanizm na wypadek niezdolności do pracy wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 15zzz u.COVID). Jeżeli w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wystąpi przemijająca przeszkoda w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta, spowodowana niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej do 30 dni, jego zadania i kompetencje na czas niezdolności do pracy przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę, pierwszy zastępca.

W związku z zapobieganiem i przeciwdziałaniem COVID-19 urzędy administracji publicznej zostały objęte ponadto dodatkowymi reżimami sanitarnymi. Zgodnie z rozporządzeniem RM w sprawie nakazów i zakazów

15 Więcej na temat przeniesienia pracownika w oparciu o art. 15zzz¹ u.COVID patrz: E. Podgórska-Rakiel, Tymczasowe przeniesienie pracownika samorządowego do wykonywania innej pracy w związku z epidemią koronawirusa, LEX/el. 2020.

16 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 z późn. zm.

w związku z epidemią, do odwołania wykonywanie zadań przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym może podlegać ograniczeniu polegającym na wykonywaniu wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom. Dopuszczalna liczba interesantów przebywających w tym samym czasie w jednym pomieszczeniu urzędu nie może być większa niż 1 osoba na jedno stanowisko obsługi, z wyłączeniem osób realizujących zadania w zakresie obsługi interesantów. Osoby przebywające w urzędzie mają obowiązek zakrywania ust i nosa.

3. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego a epidemia COVID-19

Gospodarka finansowa ma kluczowe znaczenie dla właściwego wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. W dobie epidemii wirusa SARS-CoV-2 gospodarka finansowa polskich samorządów została mocno nadwyrężona przede wszystkim dodatkowymi kosztami generowanymi przez modyfikację podstawowych zadań publicznych, mającą na celu dostosowanie zasad ich świadczenia do warunków ze stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii oraz powstanie szeregu dodatkowych obowiązków po stronie jednostek, które należało wykonać w sposób bieżący, a których źródła finansowania należało poszukać w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego, jak również spadkiem bieżących dochodów. W celu zniwelowania negatywnych skutków epidemii, w tym chociażby wprowadzenie częściowego wsparcia finansowego dla samorządów ponoszących lwią część kosztów walki z COVID-19, wprowadzono do specustawy koronawirusowej kilka mechanizmów finansowych.

Po pierwsze mocą art. 15zi u.COVID wprowadzono szereg zmian w zakresie przyznawania dotacji. Zgodnie z nimi nie obowiązują terminy określone w art. 170. ust. 1 u.f.p.¹⁷ wskazujące, że zmiany kwot dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego mogą następować w terminie do dnia 15 listopada roku budżetowego, a zmiany kwot dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego - do dnia 30 listopada roku budżetowego.

Ponadto wszelkie przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków mogą być dokonywane przez jednostki samorządu terytorialnego pomimo niespełnienia wymogów z art. 171 ust. 3 i 4 u.f.p., co oznacza, że w czasie zagrożenia epidemicznego lub w czasie stanu

epidemii nie trzeba uzyskać zgody ministra finansów na przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł. Wystarczające w tym przypadku jest niezwłocznie poinformowanie o tym ministra finansów. Zgoda ministra finansów została zastąpiona jego niezwłocznym poinformowaniem również w odniesieniu do przeniesienia polegającego na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków na inwestycje budowlane.

Na podstawie art. 15zi pkt. 5 u.COVID wyłączono stosowanie art. 173 u.f.p. Oznacza to w praktyce, że środki z budżetu państwa przeznaczone na finansowanie programów wieloletnich mogą być wykorzystane też na inne cele. W domyśle można dodać, że chodzi tu przede wszystkim o wykorzystanie tych środków na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Istotnym mechanizmem jest również rozwiązanie z art. 15zi pkt. 9 u.COVID, które pozwala na udzielenie dotacji do wysokości 100% planowanych wydatków jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadania wskazanego w art. 42 ust. 2 pkt. 2 u.d.j.s.t.¹⁸, czyli na 100% dofinansowanie z budżetu państwa zadania własnego z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych. Należy jednak zaznaczyć, że ten rodzaj dotacji z budżetu państwa ma charakter uznaniowy. Przepisy nie określają jakichkolwiek kryteriów obliczania wysokości takiej dotacji, brak też wskazania terminów przekazywania takich środków finansowych jednostkom samorządu terytorialnego. Oznacza to, że przekazywane są dotacje w wysokości zaplanowanych na ten cel środków w budżecie państwa, zgodnie z polityką państwa kształtowaną i realizowaną przez organy administracji rządowej. Gminy, powiaty i województwa samorządowe nie mają natomiast jakichkolwiek uprawnień, aby wystąpić do Skarbu Państwa z żądaniem przekazania odpowiednich środków¹⁹.

Wśród innych rozwiązań prawnych w obrębie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego należy wskazać na art. 15zn u.COVID. Zgodnie z nim w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa może: dokonać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonać przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej; dokonać zmian w wieloletniej prognozie finansowej

18 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 23 z późn. zm., dalej u.d.j.s.t.

19 A. Niezgoda, Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań własnych [w:] A. Hanusz (red.), Źródła finansowania samorządu terytorialnego, Warszawa 2015, s. 371.

17 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2019, poz. 869 z późn. zm., dalej u.f.p.

oraz w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki; dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej utworzonej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki; tworzyć nową rezerwę celową bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki, przenosząc do niej zablokowane kwoty wydatków; dokonać zmiany limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Na mocy art. 15zoa u.COVID złączono w roku 2020 wymogi gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie równoważenia strony bieżącej budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten umożliwia zatem niezachowanie w ciągu 2020 r. i w końcowym wykonaniu budżetu równowagi budżetowej w kwocie do wysokości faktycznego ubytku dochodów podatkowych w stosunku do planu sprzed wystąpienia epidemii koronawirusa. Ubytkiem w dochodach jednostki samorządu terytorialnego będącym skutkiem wystąpienia COVID-19 jest zmniejszenie dochodów, obliczone jako różnica między dochodami jednostki planowanymi wzmianie budżetu a planowanymi dochodami wskazanymi przez jednostkę w sprawozdaniu budżetowym za pierwszy kwartał 2020 r.²⁰

Ponadto wprowadzono mechanizm zabezpieczający finanse jednostek samorządu terytorialnego wskazując, że na koniec roku budżetowego 2020 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 80% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

W celu sprawniejszego bieżącego przeciwdziałania COVID-19 zdecydowano o przekazywaniu jednostkom samorządu terytorialnego w roku 2020 raty części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej w terminach wcześniejszych niż określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²¹. Dodatkowo w czerwcu i lipcu 2020 r. jednostki samorządu terytorialnego o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych mogły nie wpłacać do budżetu państwa rat wpłat tzw. Janosikowego. Od niewpłaconych kwot nie zostały naliczone im odsetki, jednak kwoty niewpłacone musiały zostać wniesione w równych częściach w miesiącach sierpień-grudzień 2020 r., wraz z ratami należnymi za te miesiące.

20 M. Karciarz, Pakiet osłonowy dla samorządów w tarczy antykryzysowej 4.0, LEX/el. 2020, s. 1-2.

21 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 23 z późn. zm.

Innym istotnym rozwiązaniem wspierającym przeciążone jednostki samorządu terytorialnego jest zmiana terminów przedstawienia raportu o stanie jednostki do 30 lipca 2020 r. i wydłużenie o 60 dni terminów w ramach procedury absolutoryjnej, maksymalnie do 29 sierpnia 2020 r.

4. Samorządowe wsparcie dla społeczności lokalnej a epidemia COVID-19

Szereg działań podejmowanych w trakcie pandemii koronawirusa przez władze samorządowe ma na celu zwiększenie skuteczności i szybkości świadczonych usług, jak również wsparcie społeczności lokalnej, w tym przedsiębiorców, w przewidywaniu negatywnych skutków kryzysu wywołanego epidemią SARS-CoV-2. Prezentowane poniżej rozwiązania można podzielić na trzy grupy. Po pierwsze są to mechanizmy wsparcia finansowego dla członków wspólnot samorządowych i przedsiębiorców, po drugie mechanizmy wsparcia niefinansowego dla członków wspólnot samorządowych i przedsiębiorców oraz po trzecie, zmiany jakie wprowadzono do procedury administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej w związku z epidemią COVID-19. W każdej z tych trzech kategorii pojawiają się rozwiązania prawne adresowane do osób z grup szczególnie wrażliwych w obliczu kryzysu społeczno-ekonomicznego, tj. m.in. osób niepełnosprawnych, osób korzystających z pomocy społecznej, osób, które utraciły pracę w związku z pandemią, przedsiębiorców.

4.1. Mechanizmy wsparcia finansowego

Jednostki samorządu terytorialnego chcąc wesprzeć finansowo swoich mieszkańców i przedsiębiorców w czasie epidemii koronawirusa i kryzysu nią wywołanego, mogą wprowadzać w oparciu o specustawę koronawirusową różnego rodzaju pomniejszenia i zwolnienia z należnych im opłat i podatków. Kompetencję w tym zakresie posiadają właściwe organy stanowiące, czyli odpowiednio rady gmin, rady powiatów oraz sejmiki województw. Wśród wprowadzonych specustawą form wsparcia finansowego można wskazać na następujące.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może w drodze uchwały postanowić o pomniejszeniu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości należącej odpowiednio do gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego zasobu nieruchomości, bądź też odstąpić od pobierania czynszu najmu, dzierżawy oraz opłat za użytkowanie (art. 15jd u.COVID). Rozwiązanie to dotyczy wyłącznie nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej.

Pomniejszenie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego może zostać uchwalone w stosunku do przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, spółdzielni socjalnych oraz państwowych osób prawnych, u których wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19. Opłata roczna podlega pomniejszeniu proporcjonalnie do liczby dni w tym roku, w którym obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego oraz stan epidemii z powodu COVID-19. Warunkiem skorzystania z takiego pomniejszenia jest wniesienie opłaty w pomniejszonej wysokości przez wskazany podmiot do właściwego organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w terminie do 31 stycznia 2021 r. oraz brak zaległości w regulowaniu zobowiązań podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne.

Odstąpienie od pobierania czynszu najmu, dzierżawy oraz opłat za użytkowanie wieczyste przypadających jednostce samorządu terytorialnego za okres kolejnych trzech miesięcy w roku 2020 dotyczy nieruchomości, względem których zawarto odpowiednio umowy najmu, dzierżawy lub użytkowania na okres co najmniej trzech miesięcy z przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi, spółdzielniami socjalnymi oraz państwowymi osobami prawnymi, u których wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19. Wskazane podmioty powinny zgłosić wniesienie należności z pominięciem należności za wskazany we wniosku okres kolejnych trzech miesięcy do właściwego organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego lub kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej, na rzecz której ustanowiono trwały zarząd. Ponadto adresaci zwolnienia muszą wykazać brak zaległości w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy do końca trzeciego kwartału 2019 r.

Rada gminy może także fakultatywnie uchwalić zwolnienia z podatku od nieruchomości (gruntów, budynków, budowli) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej dla przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz spółdzielni socjalnych, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (art. 15p u.COVID). Inną możliwością, jaką posiada rada gminy jest przedłużenie płatności rat podatku od nieruchomości dla wskazanych powyżej podmiotów, w miejsce pełnego zwolnienia z płacenia podatku. Przedłużenie płatności rat dokonywane jest w drodze uchwały dla podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID (art. 15q u.COVID).

Przedłużeniu maksymalnie do 30 września 2020 r. mogą ulec płatności rat podatku od nieruchomości za miesiące kwiecień, maj i czerwiec 2020 r.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także w drodze uchwały odstąpić od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego, jej jednostkom budżetowym, samorządowym zakładom budżetowym oraz państwowym i samorządowym instytucjom kultury od podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (art. 15zzzf u.COVID). Warunkiem odstąpienia od dochodzenia takich należności jest złożenie w tej sprawie wniosku przez uprawniony podmiot. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może również udzielić ulg w spłacie należności pieniężnych przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym (jednostkom budżetowym, samorządowym zakładom budżetowym, państwowym i samorządowym instytucjom kultury) z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie przypadających za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (art. 15zzzg u. COVID). W ramach tych ulg należności mogą być umarzone, terminy ich spłaty odraczane lub rozkładane na raty przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa. Co istotne na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa może postanowić o odstąpieniu dochodzenia takich należności.

Innym fakultatywnym uprawnieniem organów stanowiących gmin jest możliwość podjęcia uchwały w sprawie zwolnienia z opłaty należnej za rok 2020 r. za korzystanie z zezwoleń alkoholowych lub też zdecydowanie o przedłużeniu terminu na jej wniesienie maksymalnie do 31 grudnia 2020 r. (art. 31zzca u.COVID). Mechanizmu tego nie można zastosować w odniesieniu do zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, bowiem taka sprzedaż nie doświadcza ograniczeń wprowadzonych w związku z epidemią koronawirusa, w przeciwieństwie do sprzedaży alkoholu przeznaczonego do spożycia w miejscu sprzedaży, gdyż dotyczy to przede wszystkim działalności restauracyjnej, która przez długi czas była zakazana i nadal podlega licznym ograniczeniom²². Analizując ten instrument istotne

²² Por. M. Karciarz, Zmiany w zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, LEX/el. 2020, s. 4.

jest ponadto, że wszystkie środki, jakie samorządy otrzymają z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (tzw. fundusz korkowy), mogą zostać wykorzystane do 31 grudnia 2020 r. na działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19. W okresie sprzed epidemii koronawirusa fundusz korkowy mógł być wykorzystywany przez jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie na ustawowo²³ wskazane cele. W przypadku województw zarządy mogły przeznaczyć te opłaty na wykonywanie zadań określonych w wojewódzkim programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącym część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, uwzględniającym cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu, określone w Narodowym Programie Zdrowia; zadań określonych w Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii oraz zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego w ramach wojewódzkich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Dochody z opłat za zezwolenia wydane przez organy gmin mogły być wykorzystywane w niekoronawirusowych okolicznościach na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów Przeciwdziałania Narkomanii oraz zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów Przeciwdziałania Narkomanii.

Podsumowując tę grupę mechanizmów przeciwdziałania skutkom epidemii SARS-CoV-2 warto zaznaczyć, że wiele rozwiązań, jakie otrzymały samorządy ma charakter fakultatywny (dobrowolny). Oznacza to, że każdy samorząd samodzielnie decyduje, czy przyznanie odpowiednich ulg, zwolnień z opłat, podatków itp. jest racjonalne z punktu widzenia jego sytuacji budżetowej. Ważne jest zatem, aby organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wyważały w odpowiedni sposób konieczność wsparcia dla społeczności lokalnej, lokalnych przedsiębiorców i argumenty związane z pozyskiwaniem przez samorząd środków finansowych niezbędnych wręcz do bieżącej realizacji zadań publicznych, szczególnie kosztownych w dobie epidemii COVID-19.

²³ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jedn. Dz. U. z 2019, poz. 2277 z późn. zm.

4.2. Mechanizmy wsparcia niefinansowego

Mechanizmy wsparcia niefinansowego dotyczą m.in. modyfikacji w procedurach określonych w ustawie o pomocy społecznej²⁴. Specustawa koronawirusowa dopuściła z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 rezygnację z przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych²⁵ lub ich aktualizacji u osób lub rodzin, które zostały poddane kwarantannie w związku z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej (art. 15o u.COVID). Wywiad środowiskowy lub jego aktualizacja może zostać dokonana na podstawie rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym, a w przypadku osób niepełnoprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu przy wykorzystaniu środków wspierających komunikowanie się²⁶, a także dokumentów lub oświadczeń, ich kopii, w tym elektronicznych, uzyskanych od osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc oraz informacji udostępnionych przez inne podmioty (np. sądy, Policję, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, kuratorów sądowych, szkoły, przedszkola, szkoły wyższe, organizacje pozarządowe). Jeżeli osoba lub rodzina korzysta ze stałych form pomocy, a nie nastąpiła zmiana jej danych, nie należy sporządzać aktualizacji rodzinnego wywiadu środowiskowego, nawet w sytuacji upływu ustawowego terminu jego opracowania. W takich przypadkach aktualizacja wywiadu środowiskowego zostanie przeprowadzona niezwłocznie po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Rozwiązanie to ma na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się koronawirusa wśród mieszkańców oraz profilaktykę bezpiecznego wykonywania czynności przez samych pracowników socjalnych²⁷.

Rozwiązania antykryzysowe wspierają również osoby korzystające ze świadczeń rodzinnych oraz uprawnionych do otrzymywania alimentów. Jeżeli na skutek przeciwdziałania COVID-19 osoby takie wykażą obniżenie wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej

²⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 z późn. zm.

²⁵ Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej.

²⁶ Przez środki wspierające komunikowanie się należy rozumieć: korzystanie z poczty elektronicznej; przysyłanie wiadomości tekstowych, w tym z wykorzystaniem wiadomości SMS, MMS lub komunikatorów internetowych; komunikację audiowizualną, w tym z wykorzystaniem komunikatorów internetowych; przysyłanie faksów; strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych.

²⁷ P. Maczyński, Tarcza antykryzysowa 2.0 w pomocy społecznej, LEX/el. 2020, s. 5.

lub obniżenie dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, wówczas obniżenie to będzie można potraktować, jako utratę dochodu uwzględnianą przy staraniu się o świadczenia lub alimenty (art. 150a u.COVID). Celem tej regulacji jest bez wątpienia wsparcie gospodarstw domowych, które utraciły swoje dochody w obliczu epidemii. Korzystne dla świadczeniobiorców jest rozciągnięcie obowiązywania tego instrumentu na okresy zasiłkowe 2019/2020 oraz 2020/2021. Oznacza to, że nawet osoby i rodziny, których dochód nie uprawniał dotychczas do otrzymania świadczeń, mogą obecnie ponownie wnioskować o ich przyznanie na podstawie przeliczenia na nowo ich dochodu²⁸.

Innym sposobem wsparcia dla społeczności lokalnej jest nie wykonywanie tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, chyba że tytuł wykonawczy dotyczy osoby stosującej przemoc w rodzinie (art. 15zzu u.COVID).

Specustawa koronawirusowa znowelizowała także ustawę o zarządzaniu kryzysowym²⁹ dodając do niej po art. 21a art. 21b, w którym to wójt, burmistrz, prezydent miasta na potrzeby zapewnienia ochrony lokalnej społeczności w sytuacji kryzysowej lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej określa szczególne formy udzielania pomocy dla lokalnej społeczności. Organ wykonawczy gminy musi sporządzić wykaz szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności oraz poinformować o tym, w sposób zwyczajowo przyjęty, mieszkańców o możliwości ich uwzględniania w tym wykazie. Mechanizm ten ma na celu wsparcie osób najbardziej potrzebujących. Stosowne zarządzenia w tej sprawie zostały już wydane przez organy wykonawcze gmin³⁰.

Innym istotnym mechanizmem wsparcia osób z grup szczególnie wrażliwych są zmiany wprowadzone do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej³¹. Zgodnie z nimi nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie przysługują osobie uprawnionej, która nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, w tym osobie fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniającą innych osób w ciągu ostatniego roku. Pomoc prawna może być zatem udzielana niektórym przedsiębiorcom także w sprawach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Co istotne w przypadku obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej może odbywać się za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz poza lokalem punktu.

Mechanizmem, który bezpośrednio wspiera przedsiębiorców, jako grupę szczególnie wrażliwą w obliczu epidemii SARS-CoV-2 jest uregulowanie z art. 15qa u.COVID. Wszystkie wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży tracące swoją ważność w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii zachowują ważność przez okres dodatkowych 6 miesięcy od dnia utraty pierwotnego terminu ważności zezwolenia³². Oznacza to dla przedsiębiorców dogodność w postaci przedłużenia możliwości korzystania z posiadanego już zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, bez konieczności dopełniania formalności związanych ze staraniem się o uzyskanie nowego zezwolenia, co w okresie zagrożenia koronawirusem może powodować szereg ograniczeń i trudności ze złożeniem wniosku. Warunkiem skorzystania z tego ułatwienia jest jednak wniesienie proporcjonalnej opłaty za wydanie zezwolenia przed upływem

28 Tamże, s. 4.

29 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jedn. Dz. U. z 2019, poz. 1398 z późn. zm.

30 Jako przykłady z praktyki można wskazać na następujące zarządzenia w sprawie szczególnych form udzielania pomocy: Zarządzenie Nr 35/2020 Wójta Gminy Człuchów z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 w Gminie Człuchów (dostęp z dnia 12.10.2020 r., <https://ugczluchow.pl/aktualnosci/zarządzenie-nr-342020-wojta-gminy-czluchow-z-dnia-31-marca-2020-r-w-sprawie-okreslenia-szczegolnych-form-udzielania-pomocy-dla-lokalnej-spoleczności-zwiazanych-z-zapobieganiem-przeciwdziałaniem-i-zwalczaniem-covid-19-w-gminie-czluchow.html>), Zarządzenie 151/20 Wójta Gminy Suwałki z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia szczególnych form udzielenia pomocy dla lokalnej społeczności w Gminie Suwałki związanych z zapobieganiem COVID-19 (dostęp z dnia 12.10.2020 r., <http://www.gmina.suwalki.pl/kat/ogloszenia/zrzadzenie-151-20-wojta-gminy-suwalki-z-dnia-2-kwietnia-2020-r-w-sprawie-okreslenia-szczegolnych-form-udzielenia-pomocy-dla-lokalnej-spoleczności-w-gminie>

-suwalki-zwiazanych-z-zapobieganiem-covid-19), Zarządzenie Nr 134/VIII/20 Wójta Gminy Trzciana z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie szczególnych form udzielania pomocy dla społeczności lokalnej gminy Trzciana w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowej lub możliwością wystąpienia sytuacji kryzysowej na terenie gminy Trzciana wynikającej z rozprzestrzeniania się wirusa SARS - CoV-2 (dostęp z dnia 12.10.2020 r., <https://bip.malopolska.pl/ugtrzciana,a,1757522,zarządzenie-nr-134viii20-wojta-gminy-trzciana-z-dnia-21-kwietnia-2020-r-w-sprawie-szczegolnych-form-.html>).

31 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 294 z późn. zm.

32 Możliwość ta dotyczy wyłącznie zezwoleń tracących swoją ważność po 24 czerwca 2020r., tj. po wejściu w życie tzw. Tarczy 4.0. (Ustawa z dnia 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-19, Dz. U. z 2020 r., poz. 1086 z późn. zm.).

pierwotnego terminu ważności zezwolenia. Uwzględniając intencję ustawodawcy należy wskazać, że przepis ten jest korzystny nie tylko dla samych przedsiębiorców, ale także dla jednostek samorządu terytorialnego, które dzięki przedłużeniu terminu ważności zezwolenia uzyskują dodatkowe dochody, jakże ważne w kontekście przeciwdziałania COVID-19.

4.3. Zmiany w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej

Stan zagrożenia epidemicznego oraz obowiązujący obecnie stan epidemii wpłynęły również znacząco na toczące się postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne. Powodem tego są oczywiście trudności z niedoborem pracowników spowodowane chorobą oraz co istotne także konieczność ograniczenia wręcz do minimum kontaktów w relacji organ (pracownik organu) - strona (strony) postępowania administracyjnego. Reakcją na takie okoliczności stało się wprowadzenie do specustawy koronawirusowej licznych rozwiązań modyfikujących, zmieniających i dostosowujących procedurę administracyjną i sądownoadministracyjną do wyzwań czasu epidemii SARS-CoV-2.

Zmianą o charakterze fundamentalnym dla postępowania administracyjnego jest tzw. „poluzowanie reżimu postępowania administracyjnego” z art. 15zzzzzn u.COVID, które modyfikuje stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego wskazane w rozdziale 2 kodeksu postępowania administracyjnego³³ można podzielić na trzy grupy. Po pierwsze, są to zasady wyrażające ideę praworządnej decyzji stosowania prawa przez organy administracji publicznej, po drugie zasady kultury administrowania oraz po trzecie zasady techniczne postępowania³⁴.

Zgodnie z art. 15zzzzzn u.COVID w okresie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może odstąpić od zasady wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a. także w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa; może zapewnić stronie udostępnienie akt sprawy lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy również za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres wskazany w rejestrze danych kontaktowych

lub inny adres wskazany przez stronę; może przeprowadzić czynność w toku postępowania wymagającego zgodnie z przepisami prawa osobistego stawiennictwa, również przez udostępnienie przez stronę lub innego uczestnika postępowania swojego wizerunku w czasie rzeczywistym, za pośrednictwem transmisji audiowizualnej, o ile przemawia za tym interes strony, a organ prowadzący postępowanie wyraził na to zgodę.

Przywołany przepis wprowadza zatem trzy zmiany. Pierwsza z nich dotyczy możliwości odstąpienia od zastosowania art. 10 § 1 k.p.a., czyli zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Zgodnie z treścią tej zasady organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Co istotne zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem zgodnie z art. 10 § 2 k.p.a. organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady wyrażonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną. Odstępstwo wprowadzone specustawą koronawirusową (art. 15zzzzzn pkt. 1) nie jest tożsame z odstępnem z art. 10 § 2 k.p.a., bowiem w wyjątek kodeksowy poprzez użycie słów „gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki” wyraźnie wskazuje na końcowy etap prowadzenia postępowania w danej sprawie³⁵. Wyjątek ze specustawy odnosi się natomiast do całego toku postępowania, aż do zakończenia decyzją, z tym zastrzeżeniem, że nie wcześniej niż od momentu powiadomienia każdej ze stron o jego wszczęciu³⁶. Organ administracji niezależnie, czy będzie stosował wyjątek z art. 10 § 2 k.p.a., czy też z art. 15zzzzzn pkt. 1 u.COVID obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy w drodze adnotacji przyczynę odstąpienia od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Istotną kwestią prawidłowego zastosowania art. 15zzzzzn u.COVID jest zrzeczenie się przez wszystkie strony swojego prawa do czynnego udziału w toku postępowania. Zrzeczenie łatwo będzie uzyskać przede wszystkim w tych postępowaniach, gdzie występuje tylko jedna strona, natomiast postępowanie, w którym uczestniczy kilka stron, często o spornych interesach będzie wiązało się z mniejszym prawdopodobieństwem uzyskania zgody na wyłączenia zasady z art. 10 § 1 k.p.a. Warto podkreślić także, że złożenie przez stronę rezygnacji z prawa do

33 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 256 z późn. zm., dalej k.p.a.

34 Wprowadzony podział w oparciu o B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2019 r., s. 44 i n.

35 Zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji.

36 E. Szewczyk, Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, Samorząd Terytorialny 2020, Nr 6, s. 20-21.

czynnego udziału w toku postępowania nie uniemożliwia jej zupełnego działania we własnej sprawie w toku postępowania. Chodzi w tym przypadku jedynie o zwolnienie z obowiązku organu, od podejmowania działań, których celem jest bieżące informowanie strony o podejmowanych w sprawie czynnościach, w tym zwłaszcza z zakresu postępowania dowodowo-wyjaśniającego³⁷.

Kolejne dwie zmiany z art. 15zzzzzn u.COVID przewidują konkretne rozwiązania, które w relacjach strona – organ mają na celu usprawnienie prowadzonego postępowania. Mechanizm przewidziany w art. 15zzzzzn pkt. 2 u.COVID daje organowi administracji publicznej możliwość udostępniania akt sprawy w całości lub w części za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Chodzi zatem z jednej strony o zastosowanie wdrożonych w urzędach narzędzi informatycznych, m.in. elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD), z drugiej natomiast o możliwość elektronicznego komunikowania się ze stroną. Przedstawione rozwiązanie daje organowi administracji publicznej nowe narzędzia w kontaktach ze stroną, które nabierają szczególnego znaczenia przede wszystkim wówczas, gdy dojdzie do zrzeczenia się przez stronę czynnego udziału w toku postępowania w oparciu o art. 15zzzzzn pkt. 1 u.COVID³⁸.

Trzeci instrument z art. 15zzzzzn u.COVID wprowadza ułatwienie co do obowiązku osobistego stawiennictwa w postępowaniu administracyjnym, bowiem odstąpienie od niego zostało zastąpione możliwością komunikacji audiowizualnej między stroną a organem. Rozwiązanie to zatem, w bezpośredni sposób wpływa na ograniczenie rozprzestrzenia się wirusa SARS-CoV-2, pozostając jednocześnie szybkim, bezpiecznym i tanim.

Ustawodawca umożliwił ponadto Radzie Ministrów wstrzymanie w drodze rozporządzenia administracyjnych postępowań egzekucyjnych należności pieniężnych (art. 15zzk u.COVID). Rozporządzenie powinno przewidywać w szczególności zakres terytorialny wstrzymania tych postępowań oraz okres, na który następuje to wstrzymanie, przy uwzględnieniu okresu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii w związku z COVID. Dotychczas rozporządzenie takie nie zostało wydane.

Poza zmianami wprowadzonymi do postępowania administracyjnego, zmodyfikowane zostało postępowanie sądownoadministracyjne (art. 15zsz⁴ u.COVID). Po pierwsze, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich Naczelny Sąd Administracyjny może, pod warunkiem, że strona nie zrzekła się rozprawy lub inna strona zażądała

przeprowadzenia rozprawy, rozpoznać skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym. Wszystkie strony muszą wyrazić na to zgodę w terminie 14 dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne. NSA orzeka wówczas w składzie trzech sędziów.

Po drugie zarówno wojewódzkie sady administracyjne, jak też NSA, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, mogą przeprowadzać rozprawy przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających bezpośredni przekaz obrazu i dźwięku na odległość. Osoby uczestniczące w takiej rozprawie nie muszą przebywać w budynku sądu. Przeprowadzenie tradycyjnej rozprawy jest możliwe tylko wówczas, gdy nie wywoła ona nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących. Celem ustawodawcy było zatem w tym przypadku zapewnienie ochrony zdrowia zarówno pracowników sądu, jak też wszystkich osób biorących udział w rozprawie, bez względu na ich status w sprawie.

Trzeci przypadek dotyczy sytuacji, gdy przewodniczący składu orzekającego uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie rozprawy nie będzie możliwe czy to ze względu na możliwość wywołania nadmiernego zagrożenia dla osób w niej uczestniczących, czy też nie będzie można jej przeprowadzić na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. W takiej sytuacji może on zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, na którym sąd orzeknie w składzie trzech sędziów.

Przedstawiając rozwiązania wprowadzane na czas pandemii koronawirusa w postępowaniu administracyjnym warto również wskazać na mechanizmy, które obowiązywały na początku epidemii, a obecnie zostały już wycofane z obrotu prawnego. Chodzi w tym przypadku o przepisy art. 15zzr, 15zsz i 15zst u.COVID dotyczące biegu terminów materialnoprawnych i procesowych. Przepisy te weszły w życie 31 marca 2020 r., jednak dotyczyły one stanu od 14 marca 2020 r. Mocą tych przepisów ustawodawca postanowił, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo epidemii bieg terminów procesowych, sądowych i materialnoprawnych z mocy prawa nie rozpoczyna się, a rozpoczęte ulega zawieszeniu. Artykuły te zostały uchylone 16 maja 2020 r., w wyniku czego na podstawie przepisów przejściowych terminy, których bieg nie rozpoczął się lub uległ zawieszeniu, odpowiednio rozpoczynają się lub biegną dalej od dnia 24 maja 2020 r.³⁹.

39 Problematyka biegu terminów materialnoprawnych i procesowych określonych w art. 15zzr, 15zsz oraz 15zst u.COVID była i jest nadal przedmiotem licznych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, np.: Posta-

37 Tamże, s. 23.

38 Tamże, s. 25.

5. Miasta i wsie w czasie epidemii COVID-19

Zarówno polskie miasta, jak też polska wieś zostały głęboko dotknięte pandemią koronawirusa. Poza szeregiem codziennych zadań, obowiązków i problemów, w tym także finansowych muszą mierzyć się z nowymi wyzwania związanymi z przeciwdziałaniem i zwalczaniem wirusa SARS-CoV-2, wykonywaniem licznych zadań publicznych, w tym świadczeniem bieżących usług dla swoich mieszkańców. Czas stanu zagrożenia epidemicznego i obecnie trwający okres epidemii COVID-19 wymusił na miastach i na wsiach zmianę stylu funkcjonowania i zarządzania. Z jednej strony podmioty te zostały zobowiązane do wykonywania szeregu przepisów specustawy koronawirusowej oraz licznych rozporządzeń do niej, z drugiej natomiast samodzielnie rozpoczęły realizację własnych projektów i inicjatyw, które mają na celu zarówno unowocześnianie i cyfryzację, jak też bezpośrednie wsparcie w tym trudnym czasie dla członków wspólnoty samorządowej.

Podczas epidemii koronawirusa polskie miasta realizowały i realizują nadal rozliczne ciekawe inicjatywy skierowane na zwalczanie negatywnych społecznych i gospodarczych skutków pandemii. Dla przykładu można wskazać:

1. W Łodzi zawieszono na czas pandemii opłaty za żłobki⁴⁰;
2. Władze Warszawy kupiły 30 łóżek do intensywnej terapii dla stołecznych szpitali oraz urządzenia do dezynfekcji⁴¹;
3. Stołeczny magistrat przygotował dla cudzoziemców przebywających lub mieszkających w Warszawie informacje o wszystkich zaleceniach i zmianach związanych z zagrożeniem epidemicznym w Polsce w m. in. języku angielskim, niemieckim, chińskim, wiet-

4. Pomorski Park Naukowo-Technologiczny Gdynia rozpoczął wytwarzanie ramek do przyłbic ochronnych, wykorzystywanych przez służby medyczne. Gotowe maski trafią do pomorskich szpitali⁴³;
5. Miasto Szczecin przekazało do dyspozycji personelu medycznego na czas epidemii 68 mieszkań z zasobów komunalnych⁴⁴;
6. W Sosnowcu przed szpitalami postawiono kurtyny do dezynfekcji⁴⁵;
7. Gmina Piaseczno zakupiła dla swoich mieszkańców kilkadziesiąt tysięcy maseczek wielorazowego użytku⁴⁶;
8. Szczecin przeznaczył 10 mln zł na pożyczki dla lokalnych mikro- i małych przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii⁴⁷.

Przegląd inicjatyw podejmowanych przez polskie miasta w dobie epidemii koronawirusa znajduje się także na stronie Związku Miast Polskich⁴⁸.

Epidemia koronawirusa nie ominęła również obszarów wiejskich. Do głównych problemów z jakimi przyszło się konfrontować rolnikom można zaliczyć m.in. wstrzymany eksport towarów na skutek restrykcji wprowadzanych w krajach UE, zamknięcie oraz ograniczenia w działaniu restauracji i innych lokali gastronomicznych, ograniczenia w funkcjonowaniu usług agroturystycznych, trudności z pozyskiwaniem pracowników sezonowych. Wszystkie te czynniki spowodowały zmniejszenie produkcji rolnej, a w konsekwencji również znaczne obniżenie dochodów rolników. Aby niwelować negatywne skutki epidemii podjęto szereg działań. Wśród tych najbardziej znaczących warto wskazać nowelizację ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem Europejskiego Funduszu Rolnego⁴⁹. Z niewykorzystanych środków Programu Roz-

nowienie WSA w Poznaniu z 30.09.2020r., II SA/Po 592/20, Lex nr 3057659; Postanowienie WSA w Krakowie z 21.09.2020 r., II SA/Kr 886/20, Lex nr 3054901; Postanowienie NSA z 17.09.2020 r., II GSK 804/20, Lex nr 3060922; Postanowienie NSA z 17.09.2020 r., II GSK 805/20, Lex nr 3061019; Wyrok WSA w Poznaniu z 16.09.2020 r., II SAB/Po 59/20, Lex nr 3057792. Również doktryna przedstawiła swoje stanowisko w tej kwestii. Por. np. M. Karciarz, Prowadzenie postępowania administracyjnego w okresie koronawirusa (COVID-19) z uwzględnieniem przepisów specustawy koronawirusowej, LEX/el. 2020 czy M. Makowski, Terminy prawa administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego według specustawy koronawirusowej, LEX/el. 2020.

40 <https://lodz.tvp.pl/47372666/koronawirus-w-lodzi-radni-na-czas-pandemii-zawiesili-oplaty-za-zlobki> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

41 <https://www.rynekzdrowia.pl/Aparatura-i-wyposazenie/Warszawa-stoleczny-ratusz-kupil-30-lozek-do-intensywnej-terapii,205855,5.html> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

42 <https://warszawa.tvp.pl/47176906/stoleczny-ratusz-przygotowal-informacje-o-koronawirusie-w-roznych-jezykach> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

43 <https://m.trojmiasto.pl/zdrowie/Koronawirus-Gdynia-drukuje-maski-dla-lekarzy-n143806.html> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

44 https://wszczecinie.pl/aktualnosci,miasto_szczecin_przekaze_medykom_bliisko_70_mieszkan,id-34305.html (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

45 <https://sosnowiec.naszemiasto.pl/w-sosnowcu-stanely-pierwsze-kurtyny-do-dezynfekcji-miasto/ar/c1-7644815> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

46 <https://piaseczno.eu/dystrybucja-maseczek-wielokrotnego-uzytku-na-terenie-gminy-piaseczno> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

47 <https://infoludek.pl/biznes/szczecin-przeznaczy-10-mln-zl-na-pozyczki-dla-lokalnych-firm> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

48 <https://www.miasta.pl/kategorie-aktualnosci/miasta-wobec-epidemii> (dostęp z dnia 12.10.2020 r.).

49 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów

woju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 na pomoc dla rolników przeznaczono około 1 mld złotych. Pomoc adresowana była przede wszystkim do rolników i hodowców pracujących w sektorach produkcji rolniczej takich jak: bydło mięsne, krowy typu mlecznego i kombinowanego, świnie, owce, kozy, drób rzeźny, drób nieśny oraz uprawę roślin ozdobnych (w szklarniach ogrzewanych lub w tunelach foliowych ogrzewanych).

Rolnikom zapewniono również wsparcie w oparciu o specustawę koronawirusową. Zgodnie z art. 4a u.COVID mogli oni otrzymać (do 28 czerwca 2020 r.) zasiłek opiekuńczy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem do ukończenia 18 roku życia, dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat albo dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego. Zasiłek był wypłacany w przypadku zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub innej placówki, do których uczęszcza dziecko, albo niemożności sprawowania opieki przez nianię lub dziennego opiekuna z powodu COVID-19. Wysokość zasiłku za każdy dzień osobistej opieki nad dzieckiem wynosiła 1/30 kwoty emerytury podstawowej⁵⁰.

Ubezpieczonym rolnikom i ich domownikom w sytuacji objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19 przysługuje zasiłek w wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 31zy³ u.COVID)⁵¹. Ponadto rolnicy zostali zwolnieni z opłacania składek ubezpieczenia emerytalno-rentowego za drugi kwartał 2020 r. (art. 31zz u.COVID).

6. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego a epidemia COVID-19

Jednostki samorządu terytorialnego mogą ze sobą współdziałać w dwóch formach publicznoprawnych, tj. związku oraz porozumienia. Podstawą prawną podejmowania takiej współpracy są odpowiednie postanowienia rozdziału 7 ustawy o samorządzie gminnym⁵² oraz rozdziału 7 ustawy o samorządzie powiatowym⁵³. Związki mogą być two-

rzony w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych lub w celu wspólnej obsługi. W zależności od podmiotów wchodzących w skład związku możemy wyróżnić: związki międzygminne, związki powiatowe oraz związki powiatowo-gminne. Cechami charakterystycznymi związku jest powstanie nowego podmiotu posiadającego osobowość prawną, który ma własne organy (zgromadzenie związku jako organ stanowiący oraz zarząd związku jako organ wykonawczy). Związek przyjmuje przekazane mu do wykonania od członków zadanie publiczne, które następnie realizuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁵⁴.

Porozumienia natomiast zawierane są w sprawie powierzenia jednej ze stron porozumienia określonego zadania publicznego. Podobnie jak związki, porozumienia mogą być zawierane wyłącznie przez gminy, wyłącznie przez powiaty oraz przez gminy z powiatami. Istotą porozumienia jest wykonywanie zadania publicznego objętego porozumieniem przez podmiot przyjmujący, który jednocześnie przejmuje prawa i obowiązki pozostałych stron porozumienia związane z powierzonym zadaniem, a podmioty powierzające mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania⁵⁵.

Epidemia koronawirusa dotknęła bez wątpienia negatywnie współpracę międzygminną, międzypowiatową oraz powiatowo-gminną, bowiem podmiotami współdziałającymi są jednostki samorządu terytorialnego. Negatywny wpływ pandemii na samorządy oznacza zatem, również negatywny wpływ na podejmowanie i prowadzenie współpracy przez samorządy w formie związku lub w formie porozumienia. Ważnym impulsem do inicjowania i tworzenia związków lub zawierania porozumień jest odpowiednia kondycja finansowa zainteresowanych podmiotów. Problemy finansowe, jakie dotknęły większość samorządów wskutek epidemii koronawirusa bez wątpienia ograniczą zainteresowanie samorządów współdziałaniem. Należy także podkreślić, że poza dotychczas istniejącymi obowiązkami samorządów przy realizacji określonych zadań publicznych w czasie epidemii doszedł szereg kolejnych zadań kosztochłonnych i często angażujących do działania zwiększoną liczbę urzędników samorządowych.

jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 920.

54 Więcej na temat charakteru prawnego związków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce patrz np.: P. Łazutka, 25 lat współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w formie związku celowego. Analiza obecnego stanu prawnego i postulaty de lege ferenda [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 465-481.

55 Więcej na temat charakteru prawnego porozumień publicznoprawnych w Polsce patrz np.: P. Łazutka, Publicznoprawne formy współdziałania gmin w Republice Federalnej Niemiec i w Polsce – analiza prawnoporównawcza, Łódź 2017, <http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/23331?show=full>, s. 215-257.

wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 217 z późn. zm.

50 Emerytura podstawowa wynosi 882,56 zł.

51 Minimalne wynagrodzenie za pracę w 2020 r. w Polsce wynosi 2600 zł brutto.

52 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.

53 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst

Taka sytuacja również zmniejsza atrakcyjność instytucji współdziałania.

Dotychczas nie odnotowano żadnego współdziałania, którego celem byłoby reagowanie na sytuację kryzysową wywołaną COVID-19 w ramach wykonywanego przez samorządy zadania publicznego. Należy jednak podkreślić, że jeżeli jednostki samorządu terytorialnego współdziałały ze sobą przed wybuchem pandemii koronawirusa np. w zakresie wykonywania zadania polegającego na organizowaniu lokalnego transportu publicznego, to w czasie epidemii powinny realizować wszystkie obowiązki nałożone na organizatorów transportu publicznego w związku z zapobieganiem i przeciwdziałaniem COVID-19 oraz zobowiązane są do zachowania wszelkich wytycznych i zaleceń dotyczących reżimu sanitarnego.

Przedstawiając instytucję współdziałania w czasie epidemii należy wspomnieć również o szczególnej formie współdziałania, jaką jest związek metropolitalny. W Polsce istnieje tylko jeden związek metropolitalny utworzony w województwie śląskim. Podstawowe zasady jego funkcjonowania określa ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁵⁶, natomiast sam związek metropolitalny „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” utworzono w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”⁵⁷. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców. Związek wykonuje zadania publiczne w zakresie: kształtowania ładu przestrzennego; rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego; planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej; metropolitalnych przewozów pasażerskich; współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego; promocji związku metropolitalnego i jego obszaru. W czasie epidemii koronawirusa również związek zderzył się z nowymi wyzwaniami i zadaniami. Do najważniejszych działań i inicjatyw związku można zaliczyć m.in.:

1. Przekazanie Zagłębiowskiemu Centrum Onkologii dotacji celowej na kwotę 698.700,00 zł na współfinansowanie zadania pn. „Zakup aparatury i sprzę-

tu medycznego w związku z ogłoszonym stanem epidemiologicznym”⁵⁸;

2. Dezynfekcję miejskich ławek w Katowicach przy użyciu dronoida Heracles V8ASD⁵⁹;
3. Organizację wspólnie z siecią European Metropolitan Authorities II Europejskiego Webinariusz Metropolitalnego „Rozmowy Metropolitalne: Jak odrodzić się po COVID-19. Definiowanie wspólnych problemów, uniwersalizacja różnic”⁶⁰;
4. Metropolia zabiega także o dodatkowe wsparcie z budżetu państwa na inwestycje związane z zeroemisyjnym transportem publicznym oraz rozwiązania, które zwiększą komfort i liczbę podróży odbywanych rowerem lub pieszo⁶¹.

7. Społeczeństwo obywatelskie w czasie epidemii COVID-19

Wraz z wybuchem pandemii koronawirusa społeczeństwo polskie bardzo aktywnie zaangażowało się w realizację szeregu bardzo ważnych i społecznie pożądaných inicjatyw obywatelskich. Według wyników badania Havas Media Group „Dobroczynność a COVID-19” 60% Polaków deklaruje, że w trakcie epidemii wzięło udział w akcjach dobroczynnych. Zwiększył się odsetek osób pomagających osobom z poza swojej rodziny i kręgu najbliższych czy przyjaciół. Więcej osób zaczęło także pomagać finansowo, a nie jak wcześniej przez zaangażowanie osobiste czy poświęcony czas⁶².

Rzecznik Praw Obywatelskich chcąc przedstawiać wspinałe przykłady aktywności społecznej, które warte są wsparcia, naśladowania i włączenia się w nie, zaproponował akcję „Wielkoduszną Polską”. W jej ramach na stronie RPO prezentowane są inicjatywy i aktywności społeczne skierowane na przeciwdziałanie i zwalczanie negatywnych skutków społeczno-gospodarczych epidemii COVID-19, które są najlepszym przykładem na siłę oddolnych pomysłów oraz ciągłe ewoluowanie społeczeństwa obywatelskiego.

58 <https://metropoliagzm.pl/2020/08/04/zaglebiowskie-centrum-onkologii-z-dotacja-metropolii/> (dostęp z dnia 12.10.2020 r.).

59 <https://metropoliagzm.pl/2020/06/30/dronoid-zdezynfekowal-rynek-w-katowicach-w-przyszlosci-takie-technologie-moga-byc-standardem/> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

60 <https://metropoliagzm.pl/2020/06/30/metropolie-w-czasach-pandemii-wspolne-problemy-i-sposoby-wyjscia-z-kryzysu/> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

61 <https://metropoliagzm.pl/2020/10/02/metropolia-podpisala-apel-do-premiera-o-wsparcie-transportu-publicznego/> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

62 <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/webinariusz-bohaterowie-co-dziennosci-dobroczynnosc-covid-19> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

56 Dz. U. z 2017 r., poz. 730 z późn. zm.

57 Dz. U. z 2017, poz. 1290.

Wśród prezentowanych aktywności społecznych jest szereg inicjatyw skierowanych na pomoc dla personelu służby zdrowia, poczynając od szycia maseczek i odzieży ochronnej, po dostarczanie posiłków dla lekarzy i pielęgniarek oraz udzielanie pomocy psychologicznej. Wśród przykładów społecznej pomocy dla personelu medycznego można wskazać działalność uczestników Warsztatu Terapii Zajęciowej „Jesteś Potrzebny” Bielskiego Stowarzyszenia Artystycznego „Teatr Grodzki”, którzy podjęli się szycia ubrań ochronnych dla Szpitala Wojewódzkiego w Bielsku-Białej. Pracownie wykorzystywane do terapii zajęciowej i rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami zamieniły się w krojownię i szwalnię, dzięki czemu skrojono i uszyto setki ubrań ochronnych dla medyków.

Innym przykładem niezwykle ważnej inicjatywy, która pozwala dzieciom głuchym i niedosłyszącym oswoić rzeczywistość, jest przygotowana przez Ośrodek Szkolno-Wychowawczy nr 2 dla Niesłyszących i Słabosłyszących w Wejherowie bajka dla dzieci w polskim języku migowym. Bajka w całości nagrana jest w języku migowym i pozwala dzieciom zrozumieć czym jest koronawirus i dlaczego nie mogą wychodzić z domu. Akcja rozgrywa się w Królestwie Spokoju, w którym zaczęły pojawiać się na głowach mieszkańców tajemnicze korony. Były one ciężkie, niewygodne i utrudniały normalne życie. Każdy, kto ją miał musiał na jakiś czas zostać w domu⁶³. W przygotowanym materiale znajdują się również praktyczne rady dla rodziców i opiekunów, jak wytłumaczyć najmłodszym obawy związane z epidemią i sytuacją wokół⁶⁴.

Kolejnymi przykładami oddolnych inicjatyw mogą być chociażby akcje adresowane do seniorów⁶⁵, wyposażanie uczniów kształcących się zdalnie w sprzęt komputerowy⁶⁶, czy też telefoniczna pomoc psychologiczna dla osób potrzebujących wsparcia i rozmowy⁶⁷.

Podsumowanie

Podsumowując przegląd wprowadzonych rozwiązań prawnych wspierających samorząd terytorialny, członków wspólnoty samorządowej, w tym także przedsiębiorców oraz wskazanie na społeczne zaangażowanie obywateli w przezwyciężanie negatywnych skutków epidemii COVID-19, należy z całą mocą podkreślić potrzebę i zasadność wszystkich zaprezentowanych mechanizmów. Co istotne jednak, epidemia trwa nadal, zatem ocenę faktycznej użyteczności poszczególnych rozwiązań powinniśmy pozostawić upływowi czasu, bowiem to on najlepiej zweryfikuje efekty wprowadzonych działań pomocowych.

63 Link do bajki, <https://www.youtube.com/watch?v=rtHuGIHND8o&feature=youtu.be> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

64 <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/niedamysie-bajka-o-tajemniczych-koronach-rpoprzedstawia> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

65 <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wielkodusznna-polska-studenci-seniorom-rpo-przedstawia>; <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wielkodusznna-polska-telefony-wsparcia-dla-seniorow-slask-rpo-przedstawia>; <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/niedamysie-senior-w-domu-rpo-przedstawia-Poznan> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

66 <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wielkodusznna-polska-komputery-dla-uczniow-rpo-przedstawia> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).

67 <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/Wielkodusznna-polska-wsparcie-psychiczne-rpo-przedstawia> (dostęp z dnia 13.10.2020 r.).



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