

Bogumił Naleziński*, Justyna Holoher**

SAMORZĄD TERYTORIALNY W STANIE EPIDEMII

LOCAL GOVERNMENT DURING THE EPIDEMIC

Abstract

One of the manifestations of the systemic crisis in Poland is progressive centralization in the management of local affairs. The causes of the phenomenon under analysis can be justifiably traced to three factors that are complementary to each other. First, in a constitutional model of the local government which assumes that the legislator has a decisive influence on the scope of tasks entrusted to local government units as well as on the degree of independence of their execution. A consequence of a crisis around the agencies of the third estate is also the weakening of the efficiency of judicial measures of protection of that independence. Secondly, a considerable influence upon the phenomenon under analysis is exerted by the strategy for fighting the pandemic adopted by the public authorities based upon the construction of a ‘hybrid’ state of emergency where the dominant role is played by the central public authorities. Thirdly, further politicization of the local government has become a particular feature of its operation in the times of the pandemic.

Keywords: centralization, the rule of law, legalism, independence, politicization

Wstęp

Przedmiotem niniejszej analizy jest sytuacja samorządu terytorialnego w realiach państwa przeżywającego od dłuższego już czasu daleko idący kryzys ustrojowy¹, który spotęgowany został szczególnym stanem

* Instytut Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: bogumil.nalezinski@up.krakow.pl, ORCID: 0000-0001-9777-3680

** Instytut Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: jholoher@interia.pl, ORCID: 0000-0002-4574-6848

¹ Z bardzo wielu opracowań poświęconych kryzysowi ustrojowemu, zwłaszcza w sferze – istotnej dla prowadzonych przez nas rozważań – władzy sądowniczej zob. np. Sadurski, 2019; Wyrzykowski, 2017, s. 831–853; Zalasiński, red., 2019, w szczególonym kontekście Trybunału Konstytucyjnego zob. też: Radziejewicz, Tuleja, red., 2017.

zagrożenia zdrowotnego wywołanego epidemią wirusa SARS CoV-2 (dalej: pandemia). W naszej ocenie jednym z przejawów tego kryzysu jest postępująca degradacja ustrojowej roli samorządu terytorialnego, dalsze ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.), w tym również osłabienie sądowych mechanizmów jej ochrony. Przyjęta przez władze publiczne metoda walki z pandemią, jak i towarzyszące jej działania niezwiązane bezpośrednio z samym zagrożeniem epidemiologicznym, także dostarczą dodatkowych argumentów świadczących o wzmocnieniu centralistycznych praktyk zarządzania sprawami publicznymi. Praktyki te są sprzeczne z aksjologią konstytucyjną, zwłaszcza z zasadami: podziału (art. 10 Konstytucji, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja), decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji) oraz samodzielności samorządu i jej sądowej ochrony (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

Analiza prawnych i politycznych determinant aktualnej sytuacji samorządu terytorialnego wymaga prowadzenia rozważań na trzech uzupełniających się płaszczyznach. Pierwszą z nich jest płaszczyzna teoretyczno-prawna, odwołująca się do przyjętego przez prawodawcę modelu samorządu terytorialnego. Drugą – płaszczyzna rozwiązań normatywnych (głównie ustawowych), na podstawie których realizowana jest przez władze publiczne strategia walki ze stanem epidemii. Trzecią wreszcie – płaszczyzna polityczna, związana z rzeczywistym obrazem funkcjonowania j.s.t., jak i postawami przyjmowanymi przez urzędników samorządowych, zwłaszcza w obliczu silnie zarysowanego (zarówno na szczeblu centralnym, jak i w perspektywie lokalnej) konfliktu politycznego. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera tu szczególnie problem podatności j.s.t. na uleganie niekorzystnym zjawiskom silnej polityzacji (Holoher, Naleziński, 2020, s. 190–192).

Oczekiwany rezultatami badań jest próba zidentyfikowania i uporządkowania czynników (prawnych i politycznych), które sprzyjają tendencji do osłabiania samodzielności j.s.t., a jednocześnie zwiększają ich „podatność” na centralistyczne praktyki organów władzy publicznej. Nasza główna teza sprowadza się do twierdzenia, że przyjęta przez ustrojodawcę koncepcja samorządu terytorialnego w niewielkim stopniu chroni j.s.t. przed postępującym zjawiskiem ograniczania sfery jego samodzielnej działalności. Nie bez wpływu na status samorządu pozostaje także ogólny kryzys ustrojowy państwa, dotykający w znacznej mierze instytucji i mechanizmów mających stanowić gwarancję realnej partycypacji j.s.t. w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Towarzyszące zwalczaniu zagrożeń epi-

miologicznych działania (prawne i faktyczne) organów władzy publicznej jedynie wzmacniają te niekorzystne dla statusu samorządu terytorialnego zjawiska.

Model regulacji samorządu terytorialnego i jego deformacje

Sytuacja ustrojowa, w jakiej znalazł się samorząd terytorialny funkcjonujący w okresie nadzwyczajnego stanu pandemii, pozostaje pod wpływem trzech kumulujących się czynników, związanych ze wskazanymi wyżej płaszczyznami analizy.

Pierwszym z nich jest model regulacji samorządu terytorialnego, przyjęty w unormowaniach obowiązującej Konstytucji. W doktrynie wielokrotnie podkreślano trudność w jednoznacznej jego identyfikacji, zwłaszcza w zestawieniu z klasycznymi koncepcjami teoretycznymi tej formy ustrojowej (Niewiadomski, 2020, s. 17–19). W kontekście naszych rozważań istotne znaczenie mają zwłaszcza skutki, jakie przyjęta przez ustrojodawcę regulacja wywołuje w sferze funkcjonowania samorządu terytorialnego, a więc w zakresie zadań (przede wszystkim własnych) należących do właściwości j.s.t. i w sposobie rozumienia idei/zasady samodzielnności. Nie ulega wątpliwości, że unormowania polskiej ustawy zasadniczej nie dają podstaw do przyjęcia jakiegokolwiek prawnonaturalnej genezy samorządu terytorialnego, która mogłaby zarazem potwierdzać konstytucyjne zakotwiczenie podmiotowego (przyrodzonego i pierwotnego wobec państwa) prawa do samorządu. Ustrojodawca, w odróżnieniu od rozwiązań przyjętych w niektórych krajach europejskich (np. art. 100 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej, art. 119 Konstytucji Republiki Litewskiej, czy też art. 118 ust. 3 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z 1 października 1920 r.), nie nawiązał zatem bezpośrednio do formuły wyrażonej choćby w treści 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., dalej: EKSL). W konsekwencji pozbawia to również uzasadnienia tezę o przysługujących samorządowi terytorialnemu „z natury rzeczy” konkretnych zadaniach publicznych, których wykonania nie może być on pozbawiony (Sarnecki, 2005)².

² Na marginesie zaznaczyć należy, że odwoływanie się do „istoty” czy „natury rzeczy” jest dyskusyjne, jak zresztą sama koncepcja natury rzeczy. Problematyczność tej konstrukcji wynika przede wszystkim z jej filozoficznego i filozoficzno-prawnego uwiłkiania. Najogólniej rzecz ujmując, oznacza to, że sposób rozumienia owej natury oraz przypisanie jej znaczenia i funkcji są uzależnione od akceptowanej koncepcji prawa.

Realizowana przez polskiego ustrojodawcę koncepcja nawiązuje wprost do tzw. teorii państwowych samorządu terytorialnego (Panejko, 1934; Bigo 1928), zauważyć przy tym należy, że nawet gdyby przypisać jej walor koncepcji „umiarkowanej” (naturalno-państwowej) (zob. Skoczyła, Piątek, 2016, s. 417–418), to nadal nie daje ona podstaw dla dekodowania konkretnego wzorca oceny rozwiązań ustawowych rozgraniczających zadania publiczne między j.s.t. a struktury administracji rządowej. W doktrynie słusznie podkreśla się, że ani z treści art. 16 Konstytucji, formułującego nakaz powierzenia samorządowi terytorialnemu „istotnej części” zadań publicznych, ani też z unormowania art. 166 Konstytucji, w którym ustrojodawca deklaruje wykonywanie przez j.s.t. zadań własnych jako zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, nie da się wyodrębnić konkretnych, „materialnych” kryteriów pomocnych w kwalifikowaniu zadań przypisanych do właściwości samorządu terytorialnego (wyrok TK z 29.11.2005 r., sygn. P 16/04). Wobec braku konkretnych i jednoznacznych w treści unormowań rangi konstytucyjnej³ kwestia określenia zakresu zadań realizowanych przez samorząd terytorialny czy to w formie zadań własnych, czy zadań zleconych (zob. Czarny, 2019), pozostaje zatem w gestii aktualnego ustawodawcy, który otrzymał znaczną swobodę regulacyjną. To od jego woli politycznej zależy jest więc w istocie stopień rzeczywistej decentralizacji wykonywania zadań publicznych. Unormowania konstytucyjne nie wydają się zaś tworzyć w tej mierze szczególnie skutecznej zapory przed nadmiernie centralistycznym podejściem legislacyjny. Bariery takiej nie kreuje w szczególności domniemanie właściwości samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych przewidziane w art. 163 Konstytucji. Nie wynikają bowiem z niego żadne „materialne” ograniczenia swobody ustawodawcy w wyłączeniu określonych kategorii zadań publicznych z zakresu działania j.s.t.⁴

W konsekwencji nie jest również łatwo ustalić precyzyjnie treści konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu. W doktrynie jest ona wyinterpretowywana z norm konstytucyjnych i ustawowych. Najczęściej jest definiowana jako gwarantowana konstytucyjnie, wyodrębniona

³ Na podobieństwo choćby uregulowań art. 118 ust. 3 austriackiej ustawy zasadniczej. Analogiczny, odnoszący się do kategorii zadań własnych j.s.t., art. 166 ust. 1 Konstytucji nie wyraża natomiast normy o charakterze „samowykonalnym”, a więc nie nadaje się do bezpośredniego zastosowania, zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji (zob. Czarny, 2019, s. 505, Objasnienie do art. 166).

⁴ Zdaniem P. Czarnego, dla ewentualnego określenia „minimum zadaniowego” samorządu terytorialnego, którego ustawodawca nie może naruszyć, bardziej przydatne – aniżeli unormowania Konstytucji – może się okazać skonfrontowanie rozwiązań ustawowych z treścią art. 4 ust. 3 EKSL (zob. Czarny, 2019, s. 496, Objasnienie do art. 163).

i określona prawem sfera możliwości decydowania o swoich sprawach w ramach prawa. Sporny jednak pozostaje zarówno rodzaj tych spraw, jak i zakres swobody i sposób ich wyznaczania (ilościowy czy jakościowy) przez prawodawcę. Podzielamy pogląd, wedle którego samodzielności samorządu terytorialnego należy upatrywać nie w fakcie całkowitego uniezależnienia się od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu (Niewiadomski, 2020, s. 19). Naruszenie sfery samodzielności może się dokonywać na wielu płaszczyznach, dlatego zasadę samodzielności samorządu należy traktować jako dyrektywę postępowania zarówno dla ustawodawcy na płaszczyźnie stanowienia prawa, jak i dla wszystkich innych podmiotów wchodzących w relacje (publiczno- i prywatnoprawne, w sferze *imperium* i *dominium*) z jednostkami samorządu terytorialnego (zob. Jagoda, 2011, s. 27–82)⁵. Zaznaczyć równocześnie należy, że „samodzielność gminy nie oznacza jej suwerenności wobec państwa. Samodzielna gmina nie jest bowiem jednostką autonomiczną, skoro samorząd nie jest tożsamy z autonomią. Samodzielność gminy jest samodzielnością prawną w państwie, samodzielnością wobec organów administracji rządowej, co oznacza, że ma zawsze charakter względny, albowiem każda j.s.t. działa w ramach prawa i jest podporządkowana temu prawu” (Giełłaszewska, 2018, s. 80–97).

Skoro więc brak jest uchwytnych kryteriów materialnych pozwalających na weryfikację decyzji prawodawcy odnoszących się do zakresu samodzielności j.s.t., dodatkowego znaczenia nabierają wszelkie formalne gwarancje poprawności dokonywanego wobec samorządu terytorialnego „przydziału” zadań. Wiązać je należy przede wszystkim z elementami treściowymi formuły państwa prawnego, której konsekwencją jest zarówno obowiązek poszanowania konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), jak i respektowanie materialnych składników kształtujących tzw. standardy prawidłowej (przyzwoitej) legislacji. Z perspektywy lokalnej kolosalnego znaczenia nabiera zarówno konieczność dochowania przez prawodawcę właściwej formy normowania płaszczyzny funkcjonalnej j.s.t., ale również dostosowania się do wymogów proceduralnych przy stanowieniu norm prawnych odnoszących się do statusu samorządu terytorialnego (Florczak-Wątor, 2019, s. 29).

⁵ Przyjmuje się, że wyrażona w art. 165 ust. 2 ochrona sądowa samodzielności, w powiązaniu z przesłankami zawartymi w art. 16 ust. 2, gwarantuje samodzielność administracyjnoprawną samorządu terytorialnego, a w powiązaniu z przesłankami wymienionymi w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje także samodzielność cywilnoprawną.

Nie bez wpływu na konstytucyjny status samorządu terytorialnego pozostaje także – wskazywany już na wstępie – kryzys organów władzy sądowniczej. Przekłada się on bezpośrednio na realność deklaracji ustrojodawcy dotyczącej sądowej ochrony samodzielności j.s.t. Kryzys ten związany jest nie tylko z widocznym spowolnieniem ich działalności⁶ w ostatnich kilku latach, ale również – zapoczątkowanym znacznie wcześniej – osłabianiem skuteczności przyznanych tym jednostkom środków ochrony sądowej. Jest to związane zarówno z niezmiernie restryktywną linią orzeczniczą polskiego sądu konstytucyjnego odnośnie do kompetencji j.s.t. do występowania z wnioskami w sprawach konstytucyjności i legalności prawa (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji) (Naleziński, 2019, s. 572), jak również pozbawieniem ich legitymacji do występowania ze skargą konstytucyjną (postanowienie TK z 29 października 2001 r., Ts 72/01, OTK ZU z 2001, Nr 8, poz. 298; Florczak-Wątor, 2019, s. 261).

Strategia walki z epidemią

W analizowanym przez nas okresie opisane wyżej okoliczności spotęgowane zostały drugim, niezmiernie istotnym czynnikiem. Jest on związany z przyjętą przez ugrupowania polityczne sprawujące władzę prawną strategią walki ze zjawiskami epidemii. Najogólniej rzecz ujmując, polega ona na rezygnacji z wykorzystania którejkolwiek z odmian stanów nadzwyczajnych przewidzianych w przepisach rozdziału XI Konstytucji i zastosowaniu – bliżej nieznanego ustrojodawcy – konstrukcji „stanu nadzwyczajnego hybrydowego” (Krzemiński, 2020). Jak pisze M. Krzemiński, mamy sytuację, w której organy władzy publicznej działają wedle reguł przewidzianych przez Konstytucję dla stanu nadzwyczajnego, ale nie wprowadzając tego stanu formalnie, starają się unikać ograniczeń⁷, które na tę okoliczność wprowadza Konstytucja. To wprowadzenie (ad hoc, poza trybem przewidzianym przez Konstytucję) środków nadzwyczajnych, zmieniających sposób działania władz publicznych, ma przy tym bezpośredni wpływ nie tylko na prawa i wolności jednostki, ale także na funkcjonowanie samorządów (Krzemiński, 2020).

⁶ W przypadku Trybunału Konstytucyjnego można wręcz mówić o przejściowych stanach paraliżu tej instytucji (zob. bliżej: Radziewicz, Tuleja, red., 2017).

⁷ W praktyce wiązało się to zarówno z problemem przeprowadzenia w okresie pandemii wyborów prezydenckich, jak również kwestią odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczeń w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (art. 228 ust. 4 Konstytucji).

Pomijając w tym miejscu zarówno ocenę motywów posłużenia się tego rodzaju mechanizmem przez władze polityczne, jak i problem konstytucyjności poszczególnych podejmowanych w jego ramach rozstrzygnięć, warto zwrócić uwagę na dwa istotne następstwa, które strategia ta powoduje dla sfery funkcjonowania j.s.t. w czasie pandemii. Po pierwsze, opiera się ona na silnie centralistycznym, a zarazem znacząco ograniczającym samodzielność j.s.t. podejściu prawodawcy do zwalczania zjawisk epidemicznych związanych z wirusem COVID-19. Po drugie, wobec lakoniczności konstytucyjnych regulacji materialno-prawnych dotyczących zakresu zadań realizowanych przez j.s.t. (patrz wyżej) prawodawstwo „covidowe” dodatkowo wzmacnia tendencję ustawowego (a nawet w znacznej mierze także podustawowego) normowania sfery funkcjonowania samorządu terytorialnego, i to w kierunku znaczącego zawężania jego samodzielności.

Argumentów na rzecz takiej ich oceny dostarczają przepisy aktów prawnych uchwalanych w okresie od marca 2020 r. (Kaczan, 2020, s. 18), zwłaszcza ustawy z 28 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374, dalej: ustawa COVID). Dotyczy to w szczególności przyjętych w niej rozwiązań.

Niewątpliwym przejawem opisanej wyżej polityki (centralnych) władz publicznych są przede wszystkim unormowania art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1, kreujące blankietowe upoważnienia do działania przedstawicielom administracji rządowej. Pierwszy z nich stanowi, że Prezes Rady Ministrów może, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Drugi z kolei upoważnia wojewodę do wydawania poleceń obowiązujących m.in. organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. „Polecenia te wydawane są w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Zagwarantowana więc konstytucyjnie zasada samodzielności samorządu terytorialnego może w praktyce, na podstawie powyższych sformułowań, ulec pewnej rekonstrukcji w sytuacji zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli” (Krawczyk, 2020).

Szansy na zachowanie czy powrót do samodzielności samorządu można by się dopatrywać wprawdzie w dwóch cechach tych rozwiązań, mianowicie ich przejściowości (epizodyczności) oraz ograniczonym zakresie zastosowania, wynikającym z przedmiotu i celu regulacji. Problem w tym jednak, że nie wszystkie przepisy ustawy zostały objęte

ograniczonym w czasie obowiązywaniem, a ponadto nie odnoszą się one (a przynajmniej część z nich), wyłącznie do zwalczania koronawirusa. Z jednej bowiem strony „art. 1 ustawy ogranicza jej zastosowanie do zwalczania chorób wywołanych tzw. koronawirusem COVID-19, ale już tytuł ustawy i odpowiednie przepisy zmieniające inne ustawy rozciągają jej zastosowanie praktycznie na wszelkie choroby zakaźne. W praktyce może to oznaczać, że będziemy mieli do czynienia z elementami permanentnego stanu wyjątkowego pod pretekstem zwalczania bardzo szeroko pojętych chorób zakaźnych” (Zajadło, 2020). Konsekwencje prawne i społeczne takiego stanu rzeczy są trudne do przewidzenia.

Oprócz zarzutów dotyczących kierunku ustawodawstwa czy konkretnych rozwiązań należy zwrócić uwagę jeszcze na kwestie sposobu stanowienia prawa. Ścisłe korespondują one z problemem sygnalizowanych wyżej gwarancji ustrojowego statusu samorządu terytorialnego. Problemy te oczywiście nie są nowe, natomiast aktualna sytuacja potwierdziła istniejące już nieprawidłowe praktyki legislacyjne. W pierwszej kolejności dotyczy to szybkości ścieżki legislacyjnej. Kalendarium legislacyjne wyglądało następująco: projekt ustawy COVID wpłynął do Sejmu 1 marca 2020 r., a już 8 marca 2020 r. wszedł w życie (Kaczan, 2020, s. 5–48). Nie tylko więc treść przepisów, ale także sposób ich procedowania, jak zauważa J. Zajadło, wpisuje się w pewien specyficzny typ sprawowania władzy, jaki cechuje partie polityczne mające obecnie większość sejmową. Dostyc wyraźnie widać postępujący prymat bieżącej polityki nad prawem, a ten skutkuje z kolei rozwiązaniami centralizmu oraz arbitralnego woluntaryzmu i decyzyjonizmu (Zajadło, 2020). Służą temu w szczególności zawarte w ustawie pojęcia otwarte, nieprecyzyjne i niedookreślone, otwierające pole do swobodnego uznania, czy zachodzi, czy też nie zachodzi potrzeba zastosowania przez organy władzy wykonawczej przewidzianych w ustawie, w niektórych przypadkach bardzo radykalnych, środków administracyjnych. Jak podkreśla J. Zajadło, problem nie polega na tym, że z tych bardzo otwartych kompetencji rzeczywiście skorzystają, lecz na tym, że w każdej chwili dostyc arbitralnie mogą skorzystać. Dodatkowo niepokoi fakt, że ewentualna kontrola tych potencjalnych działań jest dość iluzoryczna, ponieważ w praktyce ogranicza się do obowiązku składania Sejmowi okresowych sprawozdań (Zajadło, 2020).

Podsumowując, podane przykłady bądź już stanowią naruszenie prawa przez organy władzy, bądź do takiego naruszenia mogą prowadzić. Dotyczy to w szczególności pogwałcenia zasady legalizmu tak w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa. W pierwszym przypadku może ono polegać na naruszeniu zasad dotyczących kształtowania warunków funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Sprowadza

się to przede wszystkim do pominięcia wymogu uregulowania w sposób jasny i niesprzeczny podstaw działań j.s.t. aktem prawnym o randze ustawy, a jednocześnie posługiwania się przez władze polityczne „prawem pozaustawowym”⁸, co zagraża nie tylko konstytucyjnym gwarancjom stabilności rozwiązań dotyczących j.s.t., ale w szerszej perspektywie prowadzi do rozchwiania systemu źródeł prawa i podważenia skuteczności ochrony jego niesprzeczności i zupełności. W naszej ocenie może to mieć również bezpośredni wpływ na realizację zasady legalizmu przez same j.s.t., zarówno w kontekście warunków prawidłowego stanowienia prawa na poziomie lokalnym (prawa miejscowego), jak i konieczności swoistego redefiniowania wymogów związania j.s.t. ustawami i aktami podustawowymi.

Z kolei w drugim przypadku, a więc w sferze stosowania prawa, naruszenia zasady działania zgodnie z prawem upatrujemy przede wszystkim w bezpodstawnym domniemaniu przez organy władzy państwowej kompetencji na swoją rzecz oraz arbitralnym (dyskrecjonalnym), często politycznie i partykularnie motywowanym, ich wykonywaniem (Bachmann, 2020).

Polityzacja samorządu

Trzecim czynnikiem wymagającym uwzględnienia przy ocenie ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego w stanie pandemii jest naszym zdaniem widoczna polityzacja funkcjonowania j.s.t. w tej szczególnej sytuacji. Chodzi tutaj o upolitycznienie rozumiane jako instrumentalne naruszenie wyznaczonych granic między polityką a prawem, często utożsamiane z działaniem ad hoc, motywowanym jedynie partykularyzmem, przekraczające uzasadnione prawnie i usprawiedliwione okolicznościami potrzeby wspólnoty samorządowej. Także i ono ma pośrednie przyczyny w konstytucyjnym modelu tej instytucji. Bliższa analiza prawnych i politycznych konsekwencji rozstrzygnięć ustrojodawcy co do zakresu unormowania i treści zasad, na których opierać się

⁸ Głośno komentowanym przykładem takiego postępowania była działalność pracownicza Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych oraz dyrektorów parków narodowych, wyrażająca się w postaci – wydanych bez należytej podstawy prawnej – zarządzeń zakazujących wstępu do lasów i parków narodowych; zob. też stanowisko w tej sprawie Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażone w piśmie z 7 kwietnia 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20Ministra%20%C5%9Arodowiska%20ws%20wst%C4%99pu%20do%20las%C3%B3w%2C%207.04.2020.pdf> (2.10.2020); w szerszym kontekście wątpliwości wywoływać musi również stopień „szerokości i głębokości” regulacji przyjmowanych w rozporządzeniach w sprawie COVID 19 wydawanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019, poz. 1239, ze zm.).

ma proces wyłaniania organów stanowiących i wykonawczych j.s.t. (art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji), wykracza poza ramy niniejszych rozważań. Niemniej jednak warto podkreślić, że pozostawienie ich szczegółowego określenia (w różnym zakresie w zależności od rodzaju organów j.s.t.) znacząco ułatwia postępującą polityzację funkcjonowania samorządu na każdym ze szczebli podziału terytorialnego państwa. Następstwem tego staje się często konieczność wypracowywania – niełatwych w polskich realiach politycznych – mechanizmów „kohabitacyjnych” nie tylko we wzajemnych relacjach organów stanowiących i wykonawczych danej j.s.t., ale również pomiędzy j.s.t. usytuowanymi na różnych szczeblach podziału terytorialnego państwa. Nie pozostaje to bez wpływu na motywacje i postawy przyjmowane przez urzędników samorządowych przy okazji rozwiązywania konkretnych problemów faktycznych towarzyszących funkcjonowaniu j.s.t. Reprezentatywne przykłady takich zróżnicowanych zachowań można było zaobserwować choćby w sytuacji nałożenia na organy wykonawcze gmin obowiązku udostępnienia Poczcie Polskiej S.A. spisów wyborców zamieszkałych na terenie gminy na potrzeby tzw. wyborów korespondencyjnych organizowanych przez władze w maju 2020 r. (zob. <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,25913702,nawet-samorzadowcy-z-pis-poczcie-polskiej-nie-przekazali-spisu.html> oraz <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,26340182,nie-bedzie-pospepowania-ws-przekazywania-danych-poczcie-polskiej.html>).

Zakończenie

Obserwacja rzeczywistości skłoniła nas do stwierdzenia, że aktualna sytuacja jest czasem swoistej epidemii ustrojowej. Na takie określenie stanu samorządu i samorządności pozwoliła nam analiza treści aktów prawnych oraz praktyki ich stosowania, które wskazują na niepokojący wzrost zjawisk uznawanych za niepożądane z punktu widzenia fundamentalnych dla porządku prawnego zasad. Częstotliwość występowania i rodzaj tych „chorobowych” zjawisk znacząco przekracza ilość (a często także doniosłość) również wcześniej występujących nieprawidłowości. To niepokojące epidemiczne zjawisko traktujemy jako pewien proces (o charakterze prawnym i faktycznym), polegający na centralizacji zarządzania sprawami lokalnymi. Co istotne, towarzyszy temu istotne osłabienie sądowych gwarancji ochrony samodzielności j.s.t. w tych sprawach, które z woli prawodawcy przypisane zostało do właściwości samorządu terytorialnego.

Strategia walki z pandemią bez wątpienia stanowi jeden z istotnych elementów zarządzania sprawami publicznymi. Jest realizacją określo-

nej, centralistycznie zorientowanej polityki, która była i jest widoczna również w innych dziedzinach życia społecznego. Samorząd został uznany jednak jedynie za jeden z wielu podmiotów/instytucji, który stał (i być może wciąż jeszcze stoi) na drodze do realizacji takiego modelu polityki. Zakres i charakter zmian (ustawowych i podustawowych) wskazują na to, że służyły one realizacji określonego zamysłu politycznego, sprzecznego z ideą samodzielności samorządu. Przyjęcie takiego modelu zwalczania zjawisk epidemicznych związanych z wirusem ułatwił brak jednoznacznie wyrażonej w przepisach prawa (konstytucyjnych i ustawowych) koncepcji samorządu, w szczególności brak jasnego określenia zakresu zadań własnych samorządu i granicy, która wyznaczałaby w sposób czytelny i konsekwentny to, co państwowe, od tego, co samorządowe. Można pokusić się o stwierdzenie, że w aktualnej sytuacji polityczno-prawnej sposobem uniknięcia takich tendencji byłoby przyjęcie modelu, w którym zadania własne samorządu (a przynajmniej niezbędne ich minimum) zostałyby enumeratywnie i *expressis verbis* wyrażone w unormowaniach Konstytucji, choćby na wzór wskazywanych wyżej rozwiązań austriackich. Rozstrzygnięcie takie mogłoby stanowić skuteczne ograniczenie (także na przyszłość i nie tylko w sytuacjach nadzwyczajnych) dla wprowadzania ustawowych i podustawowych rozwiązań osłabiających samodzielność samorządu. Oczywiście spotkałoby się ono zapewne z zarzutem zbytnej kazuistyczności i petryfikacji, ale przy aktualnej woli politycznej prawodawcy, idącej wbrew aksjologii konstytucyjnej, byłoby kosztem, który należałoby zaakceptować.

Powyższe konstatacje są dość pesymistyczne, nie dają bowiem nadziei na szybki powrót do „konstytucyjnej normalności” po opanowaniu sytuacji kryzysowej wywołanej pojawieniem się wirusa. Nie jest to zresztą tylko i wyłącznie kwestia „politycznej” woli, a bardziej prawnych możliwości przywrócenia stanu poprzedniego. Owo przywrócenie wydaje się w kontekście aktualnego stanu swoistym oczekiwaniem minimum.

Bibliografia

- Bachmann, K. (2020). Polska nie jest podzielona. *Tygodnik Powszechny*, 20 lipca 2020; <https://www.tygodnikpowszechny.pl/polska-nie-jest-podzielona-164219> (30.09.2020).
- Czarny, P. (2019). Objąsnienie do art. 166. W: P. Tuleja (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 ze zm.).
- Florczak-Wątor, M. (2019). Objąsnienie do art. 2. W: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Florczak-Wątor, M. (2019). Objąsnienie do art. 79. W: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Giejląszewska, G. (2018). Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce, *Przełąd Prawa Publicznego* 2, 80–97.
- Holocher, J., Naleziński, B. (2020). Polityczność kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w systemie prawa polskiego – wybrane problemy, *Przełąd Prawa i Administracji CXXII*, Wrocław (w druku).
- <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,25913702,nawet-samorzadowcy-z-pis-poczcie-polskiej-nie-przekazali-spisu.html> (27.09.2020).
- <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,26340182,nie-bedzie-postepowania-ws-przekazywania-danych-poczcie-polskiej.html> (27.09.2020).
- Jagoda, J. (2011). *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kaczan, D. (2020). Reakcja ustawodawcy na pojawienie się wirusa SARS-CoV-2 – analiza ustawy z dnia 2 marca 2020 r., *Przełąd Prawa Medycznego*, 1 (3).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.
- Krawczyk, R.P. (2020). *Opinia: organy nadzoru w okresie pandemii koronowirusa*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/opinie/opinia-organy-nadzoru-w-okresie-pandemii-koronowirusa> (13.09.2020).
- Krzemiński, M. (2020). *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, portal Konstytucyjny.pl, <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny/> (27.09.2020).
- Naleziński, B. (2019). Objąsnienie do art. 191. W: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Niewiadomski, H. (2020). Samorząd Terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej). *Samorząd Terytorialny nr 4*, 17–28.
- Panejko, J. (1934). *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno: Skład Główny w Księgarni św. Wojciecha.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2001 r., Ts 72/01, OTK ZU z 2001, Nr 8, poz. 298.
- Radziejewicz, P., Tuleja, P. (red.), (2017). *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sadurski, W. (2019). *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press.
- Sarnecki, P. (2005). Uwaga (4) do art. 16 Konstytucji. W: L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji RP*, wyd. V. Warszawa.
- Skoczylas, A., Piątek W. (2016). Objąsnienie do art. 16. W: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. I. Warszawa: C. H. Beck.
- Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażone w piśmie z 7 kwietnia 2020 r. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20Ministra%20C5%9Arodowska%20ws%20wst%C4%99pu%20do%20las%C3%B3w%2C%207.04.2020.pdf> (2.10.2020).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.11.2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU z 2005, nr 10A, poz. 119.

- Wyrzykowski, M. (2017). „Wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego. W: M. Namyśłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, Warszawa, 831–853.
- Zajadło, J. (2020). *Demokracja deliberatywna w pułapce. Trzy grzechy ustawy dotyczącej koronawirusa*, <http://konstytucyjny.pl/jerzy-zajadlo-demokracja-deliberatywna-w-pulapce/> (29.09.2020).
- Zalasiński, T. (red.), (2019). *Jak przywrócić państwo prawa*. Warszawa.