

Wstęp

Organy administracji publicznej są zobowiązane do działania na podstawie prawa (zasada legalności) i w granicach prawa (zasada praworządności). Z uwagi na unitarny charakter państwa¹ podlegają jednolitym rozwiązaniom prawnym, co nie wyklucza zróżnicowania wynikającego z decentralizacji władzy publicznej swoistego dla jednostek samorządu terytorialnego. Odstępstwa od tak rozumianej jednolitości wiążą się z zaistnieniem stanów faktycznych ograniczających lub wręcz uniemożliwiających standardowe działania, które Konstytucja RP w rozdziale XI zakwalifikowała jako stany nadzwyczajne, ściśle określając przesłanki i właściwość organów uprawnionych do ich wprowadzenia wraz z zakresem i rodzajem płynących z tego zmian w funkcjonowaniu państwa, w tym zwłaszcza praw i obowiązków jego obywateli. Generalnie ustawa zasadnicza wyróżniła trzy podstawowe konstytucyjne stany nadzwyczajne², które nie powinny – jeżeli to tylko możliwe – wpływać bezpośrednio na wykonywanie zadań przez organy administracji publicznej, ale w przypadku istotnego nasilenia ich przejawów dochodzi do zmian w układach kompetencyjnych, głównie ich dewolucji, a nawet zaniechania wykonywania niektórych zadań czy uproszczenia procesów decyzyjnych oraz zwiększenia kompetencji władzy wykonawczej³.

Zauważyć należy, że ogłoszony w marcu 2020 r. najpierw stan zagrożenia epidemicznego⁴, a następnie stan epidemii na obszarze całego państwa⁵ nie jest żadnym z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, co potwierdził wyrok Naczelnego Sąd Administracyjny z dnia 16 marca 2022 r.⁶ Z kolei rozporządzenia i ustawa o chorobach

¹ Zasada unitarności państwa została sformułowana w art. 3 Konstytucji RP.

² W rozumieniu przepisów rozdziału XI Konstytucji i ustaw: z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897), z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1928) i z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencji Naczelnego Dowództwa Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1932).

³ K. Wójtowicz, *Komentarz do art. 228, [w:] J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.* Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 228; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 1086.

⁴ W drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2022 r. poz. 340), zwanego dalej rozporządzeniem z dnia 13 marca 2020 r., a wydanego na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2021 r. poz. 2069), zwanej dalej ustawą o chorobach zakaźnych.

⁵ W drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r. poz. 340), zwanego dalej rozporządzeniem z dnia 20 marca 2020 r., a wydanego na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o chorobach zakaźnych.

⁶ W przywołanym wyżej wyroku Naczelnego Sąd Administracyjny wprost wskazał, że „[...] stan epidemii, poprzedzony stanem zagrożenia epidemiologicznego, nie jest stanem klęski żywiołowej, a w związku z tym, że nie jest stanem nadzwyczajnym w rozumieniu art. 228 ust. 1 Konstytucji RP nie może prowadzić wraz z wprowadzanymi na jego podstawie ograniczeniami do naruszania podstawowych praw i wolności”.

zakaźnych, na podstawie której zostało ono wydane, nie przewidywały zmian w działaniu organów władzy publicznej poza oczywiście koniecznością podejmowania działań doraźnych i niezbędnych z punktu widzenia stanu zagrożenia dla stanu zdrowia publicznego. Tak zwana specustawa COVID-19⁷ początkowo nie dotyczyła tych organów i zasad ich działania, jednak jej zmiana w końcu marca 2020 r.⁸ wprowadziła art. 15zzx, a w nim nakaz odbywania obrad, sesji, posiedzeń i zgromadzeń lub innych form właściwych dla organów kolegialnych z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie, co nazwano „zdalnym trybem obradowania”⁹. Doszło do daleko idącego odstępstwa od fundamentalnych zasad funkcjonowania organów władzy demokratycznego porządku prawnego, któremu towarzyszyły powszechne obostrzenia dotyczące kontaktu międzyludzkiego, jak zakrywanie ust i nosa oraz utrzymywanie dystansu społecznego, ograniczenie wstępu do obiektów publicznych, w tym urzędów administracji publicznej.

W konsekwencji kolejne nowelizacje specustawy COVID-19 wpłynęły znacząco na funkcjonowanie organów administracji publicznej i organizację pracy ich aparatów pomocniczych, utrudniając przynajmniej czasowo dostęp do nich interesantom, także poprzez wprowadzenie pracy zdalnej czy wstrzymywanie biegu terminów załatwiania spraw¹⁰. Należy pamiętać, że działania te nie były wcześniej wypracowane, co spowodowało m.in. przejściowy chaos organizacyjny czy brak wykonania niektórych czynności w terminie. Bez wątpienia sytuacja epidemiologiczna, wywołana wirusem SARS-CoV-2, pozwoliła na wyciągnięcie wielu wniosków, mających na celu udoskonalenie pracy organów administracji publicznej w przyszłości, a także zagwarantowanie jak najlepszej ochrony jednostki. Dlatego też sporo dyskusji wywołuje projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej¹¹, przygotowany w dniu 31 sierpnia 2022 r., który wprowadza stan zagrożenia i stan pogotowia, niemające statusu stanów nadzwyczajnych w myśl Konstytucji RP, a mogące ograniczyć prawa i wolności obywatelskie, także w przypadku wystąpienia stanu epidemii.

Próbie naukowego oglądu towarzyszących tym wydarzeniom i odnoszących się do nich doraźnych regulacji prawnych poświęcono wiele publikacji i debat naukowych. Stała się ona także kanwą bardzo oryginalnego i – jak się okazało – ważnego projektu

⁷ 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 2021 r. poz. 2095).

⁸ Na mocy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach [...] (Dz. U. poz. 568).

⁹ Na temat zob. M. Augustyniak, *Samorząd terytorialny w świetle wybranych regulacji ustawy COVID-19 i jej zmian*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 13–16.

¹⁰ Zob. np. art. 3 specustawy COVID-19.

¹¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754/katalog/12909374#12909374> [dostęp: 15.10.2022].

naukowego grupy studentów i doktorantów z Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego skupionych w nowo utworzonym przez nich Kole Naukowym Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo. Młodzi adepci nauk administracyjnych postanowili nie tylko we własnym gronie, ale też w skali ogólnopolskiej (a zważywszy na udział stypendysty Programu Lane’a Kirklanda z Ukrainy – nawet międzynarodowej – przedyskutować podstawy prawne i warunki organizacyjno-techniczne funkcjonowania organów administracji publicznej w warunkach pandemii, a przede wszystkim zastanowić się nad ich skutkami faktycznymi i prawnymi. Co warte zaakcentowania, zaproponowane tematy pozwoliły szeroko rozważyć wpływ epidemii na różne obszary działania administracji, jak też przyjrzeć się problematyce m.in. ochrony danych osobowych, sytuacji finansowej samorządów czy obsłudze interesantów. Na zaproszenie odpowiedziało trzydzieści osób z dziesięciu ośrodków akademickich, a także praktyków z urzędów państwowej, rządowej i samorządowej administracji. Dnia 9 kwietnia 2021 r. w trybie zdalnym z racji obowiązujących obostrzeń 27 referentów w 4 panelach tematycznych przedstawiło swoje założenia i wyniki przeprowadzanej analizy. Wystąpieniom tym towarzyszyła bardzo ożywiona dyskusja, bowiem konferencja skupiła uwagę prawie stu uczestników.

Referenci oraz pozostali uczestnicy konferencji mogli po jej zakończeniu przedstawić swoje opracowania, które po przeprowadzonej procedurze redakcyjnej złożyły się na niniejszą monografię zbiorową.

Redaktorzy niniejszej pracy zbiorowej czują się zobowiązani do wyrażenia w imieniu autorów poszczególnych opracowań podziękowań recenzentom: prof. UMCS dr. hab. Piotrowi Szreniawskiego oraz prof. US dr. hab. Danielowi Wacinkiewiczowi. Osobne słowa podziękowań należą się Aleksandrze Dorywale za wysiłek redakcyjny włożony w cały proces wydawniczy.

Publikacja powstała dzięki środkom finansowym przekazanym przez Prorektora ds. Studenckich Uniwersytetu Wrocławskiego.

Jerzy Korczak i Justyna Mielczarek-Mikołajów

Wrocław, październik 2022 r.