

Maria Halamska
Jacek Kurczewski
Arkadiusz Ptak

Władza lokalna w stanie niezwyčajnym

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza zachowania instytucji lokalnego systemu władzy w warunkach epidemii COVID-19. Obejmuje ona działalność samorządu gminnego i powiatowego oraz ich jednostek organizacyjnych, a także inspekcję sanitarną, policję oraz państwową straż pożarną. Ponieważ żadna władza lokalna nie funkcjonuje w polityczno-prawnej próżni, uwaga autorów skierowana została również na te decyzje „centrum”, które w największym stopniu determinowały zachowania „Polski lokalnej”.

Tekst oparty jest na kilku źródłach: dzienniku obserwacji rejestrującym wydarzenia w gminie Orlin, który był prowadzony od 31 marca do 31 maja 2020 r., statystyce lokalnej dotyczącej tej gminy, lokalnych mediach z tego okresu oraz aktach prawnych i dokumentach urzędowych administracji rządowej wpływających na szczebel lokalny. Dzięki przyjętej metodzie badawczej – studium przypadku gminy Orlin – autorzy odtwarzają sposób, w jaki te instytucje organizują się, integrują oraz współpracują w czasie epidemii, wskazując jednocześnie na występujące trudności i problemy.

Słowa kluczowe: władza lokalna, samorząd, gmina, powiat, inspekcja sanitarna, epidemia, COVID-19.

1. Wprowadzenie

Tradycje badań władzy lokalnej w Polsce sięgają lat 60. XX w. Wówczas to ukazała się monografia Winicjusza Narojka *System władzy w mieście* (Narojek 1967). Nie jest zaskoczeniem, że badania Narojka wykazały skrajnie scentralizowany system, w którym każda ze współtworzących go organizacji podlegała kontroli ośrodków wyższego szczebla, włącznie ze szczeblem centralnym; określano to

Prof. dr hab. Maria Halamska, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Socjologii Wsi, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, m.k.halamska@uw.edu.pl, ORCID: 0000-0003-4133-9935; **prof. dr hab. Jacek Kurczewski**, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Krakowskie Przedmieście 69, 00-046 Warszawa, j.kurczewski@uw.edu.pl, ORCID: 0000-0003-2889-6120; **dr hab. Arkadiusz Ptak**, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Socjologii Wsi, ul. Nowy świat 72, 00-330 Warszawa, aptak@irwirpan.waw.pl, ORCID: 0000-0002-7823-6975.

mianem „centralizmu demokratycznego”. Dotyczyło to władz terenowych, partii politycznych, organizacji społecznych i kulturalnych, a nawet państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw. Narojek, misternie odtwarzając proces powiązań poszczególnych organizacji, koncentrował się jednak na dwóch najważniejszych podmiotach lokalnej władzy, którymi były Komitet Miejski Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz Prezydium Miejskiej Rady Narodowej. Konkluzja Narojka była jednoznaczna, że to czynnik partyjny miał decydujący wpływ na obsadę władz terenowych. W połowie lat 70. kluczowa pozycja gminnego I sekretarza PZPR usankcjonowana została nawet formalnie, „zalecano” bowiem (a „zalecenia” te były posłusznie wykonywane), aby był przewodniczącym miejskiej rady narodowej, nawet nie będąc jej wybranym członkiem. To I sekretarz partii razem z naczelnikiem gminy stanowili aż do końca PRL główny ośrodek decyzyjny w gminie. Ukazują to opracowania Mirosława Chałubińskiego i Zdzisława Malaka, Jacka Tarkowskiego i Ryszarda Żółtanieckiego, powstałe na podstawie badań realizowanych od 1976 r., zawarte w tomie *Władza lokalna u progu kryzysu* (1983)¹. Warto przypomnieć, że wnioski z tych badań wykraczały daleko poza poziom lokalny. Były podstawą do zarysowania obrazu funkcjonowania całego systemu władzy: z perspektywy najniższego, lokalnego jego ogniwa ukazywały logikę jego działania, „zasadę naczelną”, według której funkcjonował system władzy w peerelowskiej Polsce.

Artykuł ten ma ambicje wpisania się w tę tradycję badań w nowatorski sposób: analizuje zachowania lokalnego systemu władzy w niezwykłej – a więc nadzwyczajnej sytuacji: pandemii COVID-19 wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Oparty jest na kilku źródłach: dzienniku obserwacji uczestniczącej prowadzonej przez jednego z autorów artykułu, lokalnych mediach i danych statystycznych oraz aktach prawnych i różnego typu dokumentach urzędowych spływających na szczebel lokalny. Dotyczą one – jak cały projekt, którego rezultatem jest ten numer (zob. *Wprowadzenie*) – okresu 31 marca–31 maja 2020 r., czyli pierwszej fali pandemii w Polsce. Pozwala to ukazać, jak lokalny system organizuje się, integruje się i współpracuje na bazie terytorialnej, wbrew narzucanej centralizującej tendencji stanu niezwykłego, czyli... wyjątkowego².

¹ A także wiele innych, bardziej lub mniej szczegółowych badań. Ich charakterystykę można znaleźć na przykład w pracach Pawła Gieorgicy (1991) czy Jerzego Bartkowskiego (1996).

² Analiza funkcjonowania systemu władzy w okresie pierwszej fali COVID-19 wymaga przypomnienia szczególnej sytuacji politycznej, która miała wpływ na zachowania aktorów wszystkich szczebli politycznej organizacji państwa. Wynikała ona z zaplanowanych na 10 maja 2020 r. wyborów prezydenta RP, które na trzy lata „zamykały” proces wyborczy w Polsce. Zwycięstwo urzędującego prezydenta dawało rządzącym możliwość wprowadzania dalszych kontrowersyjnych zmian ustrojowych, natomiast dla opozycji była to ostatnia szansa na stworzenie – poza Senatem – ośrodka opozycyjnego mającego realny wpływ na proces legislacyjny. Od początku epidemii jakiegokolwiek działania i decyzje podejmowane przez rządzących

2. Lokalny system władzy: przypomnienie

Konstytucja RP, określając podstawy ustroju politycznego Polski, stanowi o wybieralności władzy lokalnej, która ustanowiona jest na trzech poziomach: gminy, powiatu i województwa. Na poziomie gminy i powiatu ma ona charakter przede wszystkim samorządowy. Mimo wybieralności władz samorządowych w praktyce bardzo duży wpływ na pozycję lokalnych władz ma układ sił politycznych na szczeblu centralnym. Stwarza to potencjalnie konfliktową sytuację, kiedy poszczególne szczeble władzy reprezentują odmienne orientacje polityczne.

Wyodrębnione na podstawie terytorialnej³ władze lokalne mają na dwóch pierwszych poziomach (w zasadzie) charakter samorządowy, na poziomie województwa mieszany, samorządowo-rządowy. Między szczeblami władz samorządowych nie zachodzi żadna podległość. Władza samorządowa nie podlega również władzy rządowej, istniejącej na szczeblu wojewódzkim⁴. Ponieważ nasz artykuł dotyczy dwóch pierwszych szczebli władzy lokalnej, krótko przypomnimy zakres ich kompetencji oraz sposoby ich wyłaniania. Gminy zaspokajają elementarne potrzeby w zakresie edukacji (przedszkola, szkoły podstawowe), kultury (biblioteki, domy kultury), infrastruktury komunalnej (wodociągi, kanalizacja, drogi), pomocy społecznej (zasiłki, praca socjalna, bezdomność), służby zdrowia (podstawowa opieka zdrowotna). Z kolei samorządowy powiat (w tym miasta na prawach powiatu) wykonuje zadania ponadgminne. To zadania, których realizacja w każdej z gmin z osobna byłaby nieefektywna, a nawet trudna do przeprowadzenia (szkolnictwo ponadpodstawowe, szpitale, domy pomocy społecznej, centra pomocy rodzinie). W kontekście podejmowanej problematyki ważnym zadaniem powiatu są sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Rada powiatu zobowiązana jest np. do uchwalania

i opozycję miały więc (bo mieć musiały) związek z wyborami prezydenckimi. W proces ten uwikłane zostały również samorządowe władze lokalne.

³ Podstawą jest – istniejący od 1973 r. – podział Polski na gminy: wiejskie (1533 jednostki), miejsko-wiejskie (642 jednostki) oraz miejskie (302 jednostki). W 1998 r. wyznaczono nowe terytoria powiatów i 16 województw. Terytoria powiatów pokrywają się prawie zupełnie z dawnymi, zlikwidowanymi w roku 1975. Zostały one podzielone na dwie kategorie: ziemskie, których jest 314, obejmujące swoim zasięgiem kilka sąsiadujących ze sobą gmin, oraz grodzkie. To 66 miast, które równolegle z zadaniami gmin realizują zadania powiatu (miasta na prawach powiatu).

⁴ Samorządowy charakter władzy lokalnej nie eliminuje nadzoru ze strony administracji wyższych szczebli. Sprawowany jest przez wojewodów i regionalne izby obrachunkowe, a głównym kryterium nadzoru jest legalność działania (poza nadzorem nad realizacją zadań zleconych). I choć organy wyższego szczebla nie mają wpływu na obsadę samorządowych władz lokalnych, to istnieje możliwość rozwiązania (i zawieszania) organów samorządu terytorialnego w sytuacji powtarzającego się naruszania konstytucji bądź ustaw.

powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. To tzw. zadania własne. Ale samorządy realizują również zadania zlecone przez administrację rządową. W kompetencjach gmin są to przede wszystkim sprawy dotyczące rejestracji urodzeń, zgonów, meldunków, opieki społecznej (w tym wypłata świadczeń tzw. 500+). Osobną kategorię zadań zleconych gminom stanowi organizacja i przygotowanie wyborów i referendum.

Podstawowym atrybutem samorządu w Polsce jest możliwość wybierania lokalnych władz przez miejscową społeczność w wyborach powszechnych. Mieszkańcy bezpośrednio wybierają wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), rady gmin (miast) i rady powiatów. Wybór zarządów powiatów ze starostą na czele pozostawiono w kompetencjach rad powiatów. Wybory władz samorządowych nie podlegają zatwierdzeniu przez jakiegokolwiek inne władze usytuowane na wyższych szczeblach. Sposób wyboru oraz struktura lokalnych finansów sprawiają, że centralną postacią lokalnego systemu władzy jest wójt (burmistrz). Jeszcze silniejszą pozycję ma prezydent miasta na prawach powiatu. Łączy bowiem osobowo władzę gminną i powiatową.

W kontekście podjętej problematyki ważne są także inne instytucje publiczne znajdujące się w powiatach i gminach. Na szczególną uwagę zasługują powiatowe służby: inspekcje (sanitarne, weterynaryjne, budowlane) i straże (pożarna i policja), nad którymi dość ograniczone zwierzchnictwo sprawuje starosta, a jego uprawnienia mają głównie charakter sprawozdawczy, opiniodawczy, informacyjny, a nie władczy. Choć formalnie nie ma zależności służbowych pomiędzy poszczególnymi podmiotami lokalnego systemu władzy, to jednak utrzymują one ze sobą kontakty, a także dochodzi między nimi do – formalnie przewidywanego – współdziałania. Na szczeblu powiatu są dwie zinstytucjonalizowane płaszczyzny współdziałania różnych podmiotów lokalnego systemu władzy. Pierwsza to komisja bezpieczeństwa i porządku powoływana przez starostę z tytułu zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, a także wykonywania zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Drugą płaszczyzną współdziałania na tym szczeblu jest powiatowy zespół zarządzania kryzysowego jako organ opiniowczo-doradczy starosty. Analiza składów osobowych wybranych powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego wskazuje, że są tam m.in. komendanci powiatowi Państwowej Straży Pożarnej i policji, przedstawiciele inspekcji: sanitarnej, weterynaryjnej, nadzoru budowlanego, oraz osoby reprezentujące nie tylko starostwo powiatowe, ale i jednostki organizacyjne powiatu (np. szpital). Natomiast na poziomie gminy funkcjonuje zespół interdyscyplinarny do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie, który powołuje wójt (burmistrz). W jego skład wchodzi jednostki pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty, ochrony zdrowia, NGO, kuratorzy sądowi czy prokuratorzy.

Kształt lokalnego systemu władzy nie jest sztywny, a jego funkcjonowanie określa układ sił między podmiotami rządowymi i samorządowymi. Jest on wypadkową wielu czynników (co opiszemy niżej), ale duży wpływ ma przekaz płynący z centralnego ośrodka władzy w państwie. W pierwszej fazie pandemii nie był on przyjazny dla samorządów, co zresztą trwało już od kilku lat⁵.

3. Niezwyčajny stan epidemii

Wprowadzenie rozporządzeniem ministra zdrowia od 14 marca stanu zagrożenia epidemicznego, a od 20 marca stanu epidemii wraz z wieloma późniejszymi aktami prawnymi (ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, polecenia) związanymi z wirusem SARS-CoV-2 znacząco zmieniły zasady działania administracji publicznej, również samorządowej, na poziomie lokalnym oraz relacje między administracją samorządową a rządową.

Kluczowe znaczenie dla funkcjonowania samorządów w okresie epidemii miały akty prawne powszechnie określone mianem „covidowych”, „koronawirusowych” czy „tarcz antykryzysowych”⁶. Wprowadziły nie tylko szeroki zakres nowych regulacji, ale również w istotny sposób zmieniły inne ustawy i rozporządzenia (w tym

⁵ Stosunek koalicji rządzącej od 2015 r., zwłaszcza PiS, do samych samorządów nie był przychylny. Programowo i politycznie samorządy zawsze były traktowane przez tę formację bardzo nieufnie i z dużą ostrożnością. Częściej mówiono o lokalnych układach powstających w samorządach, niż widziano w tym segmencie władzy publicznej uczestników modernizacji kraju. Nie bez znaczenia była słabość kadrowa tej partii we władzach lokalnych oraz wyraźne dystansowanie się do niej części samorządowców największych polskich miast związanych z opozycją (PO). Nie było więc zaskoczeniem, że po przejściu władzy PiS ograniczyło kadencyjność wójtów (burmistrzów i prezydentów miasta), uruchomiło proces centralizacji kraju czy też doszło do pogorszenia sytuacji finansowej samorządów poprzez decyzje rodzące negatywne skutki finansowe (np. w oświacie). Skrajnym przykładem traktowania samorządów jako ośrodków nieprzychylnych centralnej władzy było w 2018 r. obniżenie wynagrodzeń lokalnym i regionalnym wóldarzom. Z drugiej jednak strony samorządowi powierzono wypłatę świadczenia 500+, który był sztandarowym pomysłem wyborczym PiS w 2015 r., zwiększono środki na drogi lokalne, których beneficjentami są gminy i powiaty, jak również kontynuowano programy wspierające powstawanie przedszkoli i żłóbków. To w samorządach rządzący upatrują najważniejszego partnera w procesie poprawy sytuacji mieszkaniowej kraju. Można więc rzec, że stosunek rządzącej koalicji do samorządów jest ambiwalentny.

⁶ 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) (tzw. tarcza antykryzysowa); Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568); Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695) (tzw. tarcza antykryzysowa 2.0); Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875) (tzw. tarcza antykryzysowa 3.0); Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych

wcześniejsze rozwiązania przyjęte już po wprowadzeniu stanu epidemii). Z punktu widzenia lokalnych władz kluczowe było umożliwienie premierowi możliwości nakładania na samorządy obowiązku wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się COVID-19. Ponadto wojewodów wyposażono w możliwość wydawania samorządom poleceń, które podlegały natychmiastowemu wykonaniu (wydawane na piśmie, ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub innych środków łączności). W początkowej fazie epidemii było to główne narzędzie zobowiązywania samorządów do określonych działań (bez możliwości odwołania się od nich). Następnie wojewodowie wykorzystywali przede wszystkim decyzje administracyjne, od których była możliwość odwołania do ministra rodziny, pracy i polityki społecznej.

W zaistniałej sytuacji umożliwiono samorządom – podobnie jak innym urządzeniom administracji publicznej – ograniczenie swojej działalności wyłącznie do zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy mieszkańcom, włącznie z wyeliminowaniem bezpośredniej obsługi interesantów. Decyzję podejmował kierownik jednostki (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta). Wstrzymano też rozpoczęcie i zawieszenie biegu terminów przewidzianych przepisami prawa administracyjnego (np. decyzje administracyjne). Natomiast część instytucji samorządowych została wprost z mocy prawa zamknięta (przedszkola, szkoły, instytucje kultury, obiekty sportowe). Zakaz dotyczył również przestrzeni publicznych pozostających w gestii samorządów (plac zabaw, parki, lasy). Zmiany dotyczyły także sposobu funkcjonowania rad gmin i innych kolegialnych organów samorządu terytorialnego: umożliwiono zwoływanie i odbywanie obrad, sesji i posiedzeń, a także podejmowanie rozstrzygnięć z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania), w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

Samorządy – o czym warto pamiętać – były bezpośrednio odpowiedzialne za instytucje, które nie mogły być wyłączone z działalności. Przeciwnie, w szczególności sposób były narażone na wystąpienie dużych skupisk zakażeń. Dla starostw powiatowych takimi jednostkami były domy pomocy społecznej, szpitale, placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki wsparcia. Natomiast dla gmin były to schroniska dla bezdomnych, noclegownie, środowiskowe domy samopomocy czy warsztaty terapii zajęciowej. Część z nich, szczególnie podległych powiatom (szpitale, DPS-y), nie mogła być w ogóle wyłączona z działalności, a mimo to władza lokalna nie dostała w pierwszej fazie epidemii żadnych dodatkowych uprawnień/narzędzi/środków. Z czasem umożliwiano wznowienie działalności pozostałych instytucji,

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) (tzw. tarcza antykryzysowa 4.0).

ale wydawano wiele rekomendacji, niejednokrotnie trudnych czy wręcz niemożliwych do realizacji. Na samorządach spoczywała również odpowiedzialność za szkoły, które co prawda całkowicie zostały zamknięte dla uczniów od 16 marca, ale nauczyciele musieli w trybie zdalnym prowadzić naukę przez kolejne trzy miesiące. Zamykanie szkół przedłużano jednak co kilkanaście dni, co potęgowało również stan niepewności.

Tabela 1. Kluczowe instytucje publiczne lokalnego systemu władzy podczas epidemii
Table 1. Key public institutions of the local government system during an epidemic

Administracja samorządowa		Administracja rządowa – szczebel powiatowy
Powiat grodzki – miasto na prawach powiatu (prezydent miasta/rada miasta)		
Gmina: burmistrz/rada	Powiat ziemski: starosta (zarząd)/rada	
1. Ośrodek pomocy społecznej	1. Szpital	1. Inspekcja sanitarna
2. Straż Miejska	2. Dom Pomocy Społecznej	2. Policja
3. Spółka komunalna	3. Urząd Pracy	3. Państwowa Straż Pożarna
4. Sołtysi, przewodniczący osiedla		
5. Ochotnicza Straż Pożarna		

Źródło: oprac. własne.

Source: Own study.

Szczególne rola po wprowadzeniu stanu epidemii przypadła państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu (szefowi Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zwyczajowo nazywanej sanepidem), który jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie⁷ formalnie był poza oddziaływaniem lokalnych władz samorządowych. W zakresie swojej działalności państwowy powiatowy inspektor sanitarny wyposażony jest w szerokie kompetencje zarówno wobec innych instytucji publicznych (także samorządowych), jak i prywatnych⁸. Już przed 14 marca inspekcja sanitarna po wprowadzeniu stanu epidemii mogła wydawać zarządzenia i decyzje, które: 1) podlegały natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia, ustnego wydania lub ogłoszenia; 2) nie wymagały uzasadnienia; 3) mogły być

⁷ Państwowa Inspekcja Sanitarna podlega Ministerstwu Zdrowia i kieruje nią Główny Inspektor Sanitarny będący centralnym organem administracji rządowej. Powoływany jest przez prezesa Rady Ministrów. Natomiast obszar działania państwowego powiatowego inspektora sanitarnego może obejmować kilka powiatów

⁸ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 59).

w nagłych przypadkach wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzane na piśmie.

O ile więc w czasie zwyczajnym, w codziennym funkcjonowaniu i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, kluczową rolę w lokalnym systemie miały gminne i powiatowe samorządy, o tyle w sytuacji, w jakiej znalazła się Polska po 14 marca – w stanie niezwykłym, a innymi słowy, nadzwyczajnym – istotnie wzmocniono inne ośrodki władzy należące wyłącznie do struktur administracji rządowej: inspekcji sanitarnej oraz wojewody.

W poszukiwanie optymalnych rozwiązań od samego początku włączyły się samorządy⁹. Przykładem jest tu stanowisko Związku Miast Polskich – największej korporacji samorządowej w Polsce. Już 17 marca (a więc w trzy dni po wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemiologicznego) opracowano katalog problemów zgłoszonych przez poszczególne miasta. Na ich podstawie stworzono i przedłożono rządowi propozycję pakietu działań antykryzysowych mających na celu usprawnienie pracy urzędów i miejskich jednostek organizacyjnych oraz funkcjonowanie społeczności lokalnych. Przede wszystkim wskazano na brak możliwości przygotowania i przeprowadzenia 10 maja wyborów prezydenta RP. Oprócz bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia wyborców podnoszono również kwestie techniczno-organizacyjne (np. wyznaczanie obwodów zamkniętych w szpitalach i DPS-ach, problemy z rekrutacją członków obwodowych komisji wyborczych, urzędników wyborczych, operatorów informatycznych, pracowników obsługi). Zwracano też uwagę na kwestie formalne: brak wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej (lub Krajowego Biura Wyborczego) oraz Głównego Inspektora Sanitarnego (lub Ministerstwa Zdrowia) w zakresie wymogów sanitarnych wobec lokali wyborczych i samego procesu wyborczego. Organizacja wyborów była głównym przedmiotem sporu pomiędzy rządem a samorządami. Kulminacyjnym punktem konfliktu było przekazanie danych ze spisów wyborców przez burmistrzów Poczty Polskiej SA, która na pewnym etapie – niezgodnie z prawem – została wyznaczona do przygotowania wyborów¹⁰.

⁹ Nie bez znaczenia przy formułowaniu tych propozycji było zaufanie mieszkańców do samorządów. W cyklicznych badaniach prowadzonych przez CBOS w lutym 2020 r. lokalne władze samorządowe cieszyły się zaufaniem aż 74% respondentów. Dla porównania: zaufanie do prezydenta RP deklarowało 58% badanych, rządu 46%, Sejmu i Senatowi 33%, a do partii politycznych zaledwie 24% badanych (CBOS 2020, nr 43, s. 9).

¹⁰ Ważną rolę w rezygnacji z wyborów korespondencyjnych oraz wyłączenia z procesu wyborczego Poczty Polskiej S.A. miało stanowisko części posłów koalicyjnego ugrupowania Porozumienie Jarosława Gowina. Wobec braku ich poparcia w Sejmie i braku z tego powodu większości parlamentarnej Zjednoczonej Prawicy (PiS oraz Solidarna Polska) wycofano się z tego pomysłu. W efekcie wybory prezydenta RP przeprowadzono 28 czerwca (I tura) i 12 lipca tego roku (II tura) w tradycyjnej formie oraz bez udziału Poczty Polskiej S.A.

Tabela 2. Kluczowe zadania administracji publicznej podczas stanu epidemii (tylko związane z wiosenną falą COVID-19)

Table 2. Key tasks of local public administration during the epidemic (related only to the spring COVID-19 wave)

Administracja samorządowa			
Powiat grodzki – miasto na prawach powiatu (prezydent miasta/rada miasta)			
Gmina (burmistrz, rada gminy/miasta)		Powiat ziemski (zarząd za starostą/rada powiatu)	
Institucja	Zadania realizowane podczas epidemii	Institucja	
Urząd gminy	<ol style="list-style-type: none"> Odbiór (poprzez firmę świadczącą usługi) odpadów z gospodarstw domowych odbywających kwarantannę lub pozostających w izolacji domowej. Przygotowanie miejsc dla uczestników (osób) i personelu właściwych jednostek, za które odpowiedzialne są gminy na wypadek pojawienia się chorych lub z podejrzeniem zachorowania (m.in. schroniska dla bezdomnych, noclegownie). 	Starostwo powiatowe	<ol style="list-style-type: none"> Przygotowanie obiektów jako miejsc kwarantanny zbiorowej. Przygotowanie miejsc dla uczestników (osób) i personelu właściwych jednostek, za które odpowiedzialny jest powiat na wypadek pojawienia się chorych lub z podejrzeniem zachorowania (m.in. ośrodki interwencji kryzysowej, ośrodki opiekuńczo-wychowawcze, domy pomocy społecznej).
Ośrodek pomocy społecznej	<ol style="list-style-type: none"> Zidentyfikowanie i wsparcie osób samotnych, chorych i potrzebujących objętych kwarantanną. Zidentyfikowanie i zapewnienie posiłku lub produktów żywnościowych osobom przebywającym w kwarantannie lub w izolacji, które własnym staraniem zapewnić sobie takiego posiłku nie mogą. Zidentyfikowanie i zapewnienie usług opiekuńczych osobom po leczeniu szpitalnym w domu, jeżeli wymagał tego ich stan zdrowia. 	Szpital	Obsługa stałego, mobilnego punktu pobrań materiału do badania wykrywającego obecność wirusa SARS-CoV-2.
Straż miejska	<ol style="list-style-type: none"> Współdziałania z OSP, policją, PSP w identyfikowaniu przypadków podejrzeń zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 osób bezdomnych. Informowanie mieszkańców o konieczności przestrzegania zaleceń służb sanitarnych. Wspólne patrole i inne formy współpracy z policją zgodnie ze wskazaniem komendanta powiatowego policji. Współpraca z ośrodkami pomocy społecznej w dostarczaniu żywności dla osób pozostających w kwarantannie/izolacji. 	Urząd pracy	Realizowanie instrumentów pomocy wprowadzonych w ramach ustawy z 31.03.2020 r. dla przedsiębiorców.
Ochotnicza Straż Pożarna – głównie jednostki z KSR	Realizacja zadań związanych z pomocą osobom potrzebującym będącym w kwarantannie (m.in. wsparcie ośrodków pomocy społecznej w dostarczaniu posiłków osobom pozostającym w kwarantannie lub izolacji domowej).		

Tabela 2 – cd.
Table 2 – continuation

Administracja rządowa	
Instytucja	Zadania realizowane podczas epidemii
Inspekcja sanitarna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przeprowadzanie wywiadu epidemiologicznego. 2. Kwalifikowanie osób do objęcia kwarantanną (i zwolnienia z niej) oraz nadzorem epidemiologicznym. 3. Kontrola przestrzegania prawa (np. noszenia maseczek itp.). 4. Zlecenie badań na obecność wirusa SARS-CoV-2.
Policja	Codzienna kontrola osób przebywających w domowej kwarantannie lub izolacji (a niekorzystających z aplikacji).
Państwowa Straż Pożarna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pobieranie próbek od osób potencjalnie zakażonych wirusem SARS-CoV-2 i objętych kwarantanną domową. 2. Dezynfekowanie i ozonowanie pomieszczeń. 3. Przygotowanie pomieszczeń oraz miejsc noclegowych dla osób objętych kwarantanną. 4. Transport osób z terenu powiatu objętych kwarantanną do wyznaczonych miejsc kwarantanny. 5. Przygotowanie oraz cykliczna kontrola stanu technicznego punktu poboru wymazów. 6. Dystrybucja środków ochrony indywidualnej oraz płynów do dezynfekcji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie poleceń/decyzji administracyjnych wojewody, wewnętrznych procedur i sprawozdań.
Source: Own study based on administrative orders/decisions of the voivodship, internal procedures and reports.

Ponieważ stan epidemii „zawiesił” na pewien okres działalność rad gmin (i innych organów stanowiących), Związek Miast Polskich postulował także czasowe przejście ich kompetencji przez burmistrzów/prezydentów miast. Zakres tych spraw dotyczył m.in. dokonywania niektórych zmian w budżecie oraz wykorzystywania rezerwy celowej. Zwracano również uwagę na pogarszającą się kondycję finansową, co uwidoczniło się już po zmianach w podatku PIT¹¹. Wyrażano obawę, że epidemia pogłębi lukę w dochodach poprzez opóźnienia w płatnościach podatków i opłat lokalnych oraz – wobec przewidywanego wzrostu bezrobocia i zawieszenia działalności przez większość lokalnych firm – dalsze zmniejszenie wpływów z PIT i CIT. Późniejsze dane pokazały, że obawa była uzasadniona. Już w kwietniu udział dochodów z podatku PIT był mniejszy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego aż o 40%. W gminie Orlin (opisanej niżej) było podobnie. Dla lokalnych finansów zagrożeniem był także wzrost wydatków „pandemicznych” (np. zakup środków dezynfekujących, maseczek itp.). Związek postulował również objęcie pakietem osłonowym przedsiębiorstw komunalnych, odpowiedzialnych za realizację wielu zadań własnych gminy (komunikacja publiczna, wodociągi i kanalizacja, sport i rekreacja). Część z tych firm, z uwagi na wprowadzone obostrzenia, przestała w ogóle świadczyć usługi lub znacząco je ograniczyła, pozbawiając się przychodów. Natomiast miasta będące właścicielami szpitali (część z nich została nawet przekształcona w tzw. jednoimienne¹²) postulowały zagwarantowanie im większej ilości środków ochrony indywidualnej jednorazowego użytku dla personelu medycznego oraz wyposażenie ich w większą liczbę respiratorów i aparatury diagnostycznej, pozwalającej na wykonywanie testów na obecność wirusa¹³.

W kolejnych tygodniach Zarząd Związku Miast Polskich koncentrował się na opiniowaniu innych aktów prawnych mających wpływ na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas epidemii. Część postulatów zgłaszanych przez samorządy uwzględniono w regulacjach centralnych.

4. Gmina Orlin w czasie epidemii – studium przypadku

Przedmiotem analizy są tu działania władz w złożonym układzie lokalnym: miejsko-wiejskiej gminie Orlin zamieszkiwanej przez blisko 30 tys. osób. W strukturze demograficznej dominują osoby w wieku poprodukcyjnym, które stanowią ok. 20% populacji. Ponadto gmina charakteryzuje się peryferyjnym położeniem

¹¹ Od 1 sierpnia 2019 r. zlikwidowano osiemnastoprocentowy podatek PIT dla osób, które nie ukończyły 26 roku życia. Tym samym jednostki samorządu terytorialnego utraciły część udziału w tym podatku.

¹² W czasie pandemii określano tak te szpitale, gdzie leczono tylko pacjentów chorych na COVID-19.

¹³ Powszechnym zjawiskiem był zakup niezbędnego sprzętu medycznego przez samorządy wszystkich szczebli do placówek bez względu na to, kto był jej właścicielem.

komunikacyjnym wobec stolicy regionu. Jest siedzibą powiatu. Lokalny układ władzy jest tu bardzo złożony, gdyż w mieście mają siedzibę władze i instytucje poziomu gminnego (burmistrz, rada miasta, urząd miasta oraz podległe im instytucje) oraz powiatowego (rada powiatu, starosta, starostwo oraz instytucje podległe temu szczeblowi)¹⁴. W mieście zlokalizowane są jeszcze inne instytucje lokalnego systemu władzy: inspekcja sanitarna i weterynaryjna, komendy powiatowe policji i straży pożarnej, nadzór budowlany, prokuratura i sąd rejonowy, urząd skarbowy, a także biuro powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Wszystkie te instytucje zostały, o czym niżej, w różny sposób włączone w zwalczanie pandemii COVID-19 na jej pierwszym etapie. Takie złożone układy władzy lokalnej istnieją w 314 gminach miejskich i miejsko-wiejskich, w których miasto jest również siedzibą władz powiatu ziemskiego.

Gminno-powiatowa scena polityczna miasta Orlin zdominowana jest przez lokalne organizacje polityczne oraz jedną z ogólnopolskich partii politycznych (powiat). Dwie inne partie, choć mają swoich przedstawicieli w radzie miejskiej i radzie powiatu, nie są jednak znaczącymi aktorami tutejszej polityki. Władzę w mieście i gminie sprawuje burmistrz o dużym doświadczeniu samorządowym, wywodzący się z miejscowego ugrupowania, z silnym zapleczem politycznym w radzie. W ostatnich wyborach zdobył blisko 54% głosów w pierwszej turze, przy frekwencji wynoszącej 60%. W powiecie władzę sprawuje jedna z opozycyjnych partii politycznych, z której wywodzi się starosta. Koalicjantem jest lokalne ugrupowanie polityczne. Na miejscową politykę nie ma w zasadzie bezpośredniego wpływu żaden parlamentarzysta ani polityk szczebla centralnego. Temu więc układowi brak politycznego patrona, co zapewnia większą autonomię lokalnemu systemowi władzy, ale z drugiej strony ma on mniejsze możliwości „wzmocnienia z zewnątrz” zasobów (Żółtaniecki 1983). W kontekście epidemii i koniecznych częstych relacji między przedstawicielami tego gminno-powiatowego systemu władzy (burmistrz, starosta, policja, straż pożarna, szpital, inspekcja sanitarna) ważne jest i to, że stanowiska te zajmują osoby „miejscowe” (poza dwoma przypadkami, które jednak „wrosły” w to środowisko) oraz w podobnej grupie wiekowej (przede wszystkim czterdziestokilkuletnie). Wcześniejsze relacje, także służbowe, również obfitowały w nieformalne kontakty, gdyż rozwiązanie wielu drobnych spraw nie wymagało „drogi służbowej”. Wszystkie osoby miały już doświadczenie w sprawowaniu swojej funkcji.

W analizowanym okresie w gminie pojawiły się liczne przypadki zachorowań na COVID-19. Była także znaczna liczba osób objętych kwarantanną. Wzrost ich liczby/dynamikę przyrostu ilustruje zestawienie, oparte na zapiskach w dzienniku obserwacji.

¹⁴ Zob. tabela 1.

COVID-19 w gminie Orlin (z dziennika obserwacji 1)

31.03 – przed południem: analiza (kilkakrotna) stron internetowych Urzędu Wojewódzkiego w poszukiwaniu informacji o liczbie przypadków zakażeń w gminie; po południu: jest pierwszy przypadek w powiecie.

01.04 – jest trzeci przypadek, w szpitalu.

03.04 – niepokojące informacje ze szpitala: pacjent przywieziony z miejscowości Z z koronawirusem zmarł; cały oddział X nie tylko na kwarantannie, ale teraz zamknięty.

05.04 – czwarty przypadek, pielęgniarka w DPS. DPS zamknięty przez starostę.

06.04 – katastrofa; kilkunastu zakażonych w szpitalu, w tym 6 osób to personel.

08.04 – kolejne zachorowanie; zaczyna to powszechnieć; ponad 300 osób na kwarantannie.

09.04 – zakażony pracownik urzędu X.

11.04 – w mieście i gminie Orlin ok. 450 osób na kwarantannie, 43 zakażonych, w tym 12 w DPS.

12.04 – kwarantanna – ok. 550; zakażonych 47, w tym 12 w DPS.

13.04 – 11 nowych przypadków w powiecie orlińskim, głównie spośród osób na kwarantannie.

15.04 – tylko jedna pielęgniarka zakażona na oddziale Y; od jutra oddział otwarty od nowa.

17.04 – w gminie Orlin 70 osób zakażonych, na kwarantannie 471.

19.04 – blisko 100 zakażonych w gminie, 466 na kwarantannie; rozbieżności ze statystykami od wojewody.

20.04 – nieco mniej przypadków zakażenia w gminie, w całym powiecie ponad 110.

21.04 – podejrzenie nowych zakażeń w kolejnym urzędzie administracji samorządowej XY.

25.04 – dzień „wolny od epidemii” – żadnych telefonów, statystyk i nawet bez nowych zachorowań.

27.04 – sytuacja w DPS stabilizuje się; na oddziale X w szpitalu chory lekarz – cały oddział na kwarantannie, w urzędzie XY pracowały tylko 3 osoby.

29.04 – oddział X zamknięty; w DPS sytuacja chyba opanowana, są przypadki naruszania kwarantanny.

04.05 – coraz mniej czasu poświęcam na epidemię, choć zakażonych w mieście i powiecie przybywa, nowe źródło zakażeń: urząd administracji samorządowej XY – ponad 10 osób.

04.05 – zapowiedź uruchomienia w Orlinie mobilnego punktu poboru próbek na COVID-19.

20.05 – sytuacja stabilizuje się, coraz więcej ozdrowieńców, nowe przypadki to stare, znane ogniska.

27.05 – tradycyjna wideokonferencja z sanepidem, szpitalem... To chyba ostatnia. Sytuacja się stabilizuje, spada liczba zarażonych i pozostających w kwarantannie, szpital zaczyna normalnie przyjmować. W mobilnym punkcie pobrano próbki od ponad pół tysiąca osób.

28.05 – dzień z zasadzie bez akcentów epidemii.

31.05 – z rodziną w parku miejskim; ludzi pełno – po maseczkach tylko wspomnienie; chyba wszystko wraca do „normy”.

Ramy prawne działalności i zadania poszczególnych instytucji określały „ustawy covidowe”, a przede wszystkim polecenia/decyzje administracyjne wojewody lub rekomendacje/zalecenia organów administracji centralnej, które przekazywane były na szczebel lokalny, głównie za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP). Jednak między instytucjami lokalnego systemu władzy – z racji niektórych działań – musiała istnieć współpraca, a przede wszystkim dobry przepływ

informacji, który podczas epidemii jest kluczowy. Także informacje od niektórych instytucji (szpital, inspekcja sanitarna) były pomocne, a czasem niezbędne pracownikom socjalnym z ośrodków pomocy społecznej czy personelowi domów pomocy społecznej itp. W mieście Orlin nie było sformalizowanej formy współpracy i komunikacji pomiędzy podmiotami lokalnego systemu władzy. Odbываły się cotygodniowe spotkania trwające od końca marca aż do końca maja z udziałem szefów miejskiego i powiatowego samorządu, inspekcji sanitarnej, policji, straży pożarnej oraz szpitala powiatowego. Do grupy tej włączeni zostali również wójtowie pozostałych gmin powiatu. Pierwsze dwa spotkania odbyły się w formie tradycyjnej, w postaci zebrań. W miarę jak zwiększała się liczba zakażeń, odbywały się już w formie wideokonferencji: w stałym składzie, w ten sam dzień i o tej samej godzinie. Ich inicjatorem był burmistrz miasta, ale ich organizację przejął starosta z racji kompetencji i uprawnień (nawet ograniczonych) w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Starostwo zajmowało się także obsługą techniczną i medialną tych spotkań. Były to więc posiedzenia quasi-powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, choć nie miał on żadnego umocowania prawnego.

Z dziennika obserwacji 2

1.04. Kolejna wideokonferencja z samorządami, sanepidem, szpitalem, policją i strażą; coraz lepsza współpraca szpitala z sanepidem, problem, co robić i jak postępować z bezdomnymi. Burmistrz i starosta wspólnie uruchamiają odosobnione miejsce pobytu dla personelu szpitala zagrożone zakażeniem i dzielą się kosztami. Cały czas kłopoty z odzieżą ochronną. Spotkanie owocne; wnioski mają być sformułowane na piśmie i przesłane do wojewody.

15.04. Wideokonferencja (jak zwykle w środę). W szpitalu sytuacja stabilizuje się: oddział X ok. Do wyjaśnienia problem na oddziale XY. Jeszcze oddział XYZ – czekają na wyniki testu personelu. Sanepid: jego statystyki nie zgadzają się z danymi wojewody; przy około setce zakażeń różnica dwunastu osób na niekorzyść wojewody; w Orlinie 500 osób na kwarantannie. W sanepidzie brakuje ludzi. Ciągłe brak kompletu wyników w DPS. Straż i Policja ok: tylko bójka w ośrodku zbiorowej kwarantanny; musi być stały patrol. Są naruszenia zakazu opuszczanie domu w czasie kwarantanny. Starosta informuje, że w ciągu tygodnia zarejestrowało się już 100 bezrobotnych; w porównaniu z kwietniem 2019 wzrost o 300 osób. Ruszają wypłaty z tarczy antykryzysowej. Samorządy; problem z wywozem śmieci od osób w izolacji: jak to zrobić, by nie ujawnić, kto jest zakażony.

29.04. Wideokonferencja: szpital, sanepid, policja, straż, samorządowcy. Problem w szpitalu na oddziale X: zakażony lekarz, oddział zamknięty; DPS – sytuacja opanowana; bardzo dobra wiadomość: szybka ścieżka dostępu do testów dla pracowników służby zdrowia, DPS (to chyba powinna być od samego początku); mężczyzna z pozytywnym wynikiem testu wyszedł do sklepu (monopolowego): areszt: ukarać pokazowo dla odstraszenia innych; ponad 20 przypadków naruszenia kwarantanny; sanepid: nowe przypadki zachorowań ze znanych już źródeł; zwiększa się liczba bezrobotnych: więcej o 400 osób (40%) niż przed rokiem; wszyscy samorządowcy mają dylemat: otwierać czy nie otwierać żłobki i przedszkola; Ośrodek Pomocy Społecznej informuje, że zmarła kobieta zakażona koronawirusem na oddziale X – trzeba zaopiekować się jej niepełnosprawnym bratem.

20.05. Cykliczne spotkanie w znanym składzie. Sytuacja się stabilizuje; potwierdzają to wszystkie instytucje. Spada liczba zakażonych, coraz więcej ozdrowieńców, nowe przypadki to znane źródła. Ale nie można tracić „czujności”; w niedalekim powiecie 100 nowych przypadków w ciągu doby.

Te cotygodniowe spotkania miały stały porządek: rozpoczynały się od informacji inspektora sanitarnego o sytuacji epidemiologicznej w powiecie; następnie sytuację w placówce przedstawiał dyrektor szpitala, komendanci policji i straży pożarnej, starosta (także w imieniu swoich jednostek – DPS, PUP) oraz wójtowie i burmistrz. Na spotkaniach tych starosta informował również o sprawach poruszanych przez wojewodę podczas wideokonferencji. Tym samym można uznać, że dokonała się instytucjonalizacja quasi-powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, choć nie miał on żadnego umocowania prawnego.

Nie była to jedyna płaszczyzna komunikacji. Istniały też komunikacyjne „sieci problemowe”, w których przedstawiciele poszczególnych instytucji kontaktowali się indywidualnie i bezpośrednio. Np. inspekcja sanitarna przekazywała e-PUAP-em ośrodkowi pomocy społecznej aktualne raporty o liczbie zakażonych pozostających w kwarantannie lub izolacji, a przede wszystkim informacje o osobach, które wymagały wsparcia (żywność, opieka). Tym „kanałem” informację o stanie epidemiologicznym pozyskiwały władze gminy, gdyż ośrodki były instytucjami podległymi gminie. W samym procesie dystrybucji żywności uczestniczyli również strażacy z OSP oraz strażnicy miejscy. Koordynacja na poziomie gminy należała do dyrektora ośrodka pomocy społecznej, który dzielił zadania między prezesa OSP i komendanta straży miejskiej. Odmiennej struktury komunikacyjno-organizacyjnej wymagał odbiór śmieci od osób zakażonych albo pozostających na kwarantannie. Bezpośrednio do urzędu gminy kierowane były informacje inspektora sanitarnego o adresach pobytu osób w kwarantannie; podobnie postępowano w razie pojawienia się ogniska zakażenia w jednostce publicznej (DPS, szpital itp.). Wówczas inspekcja sanitarna indywidualnie kontaktowała się z kierownikiem jednostki bądź z osobą sprawującą nadzór nad tą jednostką (burmistrzem, starostą). Sami szefowie lokalnych struktur władzy (starosta i burmistrz) porozumiewali się przede wszystkim telefonicznie lub za pomocą SMS. W porównaniu z okresem wcześniejszym kontakty te były częstsze (w zasadzie codzienne, o różnych porach dnia). Nawet w przypadku przesyłania oficjalnego i niezbędnego pisma wcześniej był wykonywany „uprzedzający” telefon.

Podczas epidemii współpraca między podmiotami lokalnego systemu władzy nie polegała jednak tylko na wymianie informacji i dystrybucji zadań wynikających skądinąd z ich kompetencji. Była świadczona również pomoc finansowa i rzeczowa przez instytucje posiadające własne zasoby finansowe lub rzeczowe. W praktyce były to samorządy miejski i powiatowy wraz ze swoimi jednostkami. Uzgodnienia co do wysokości i zakresu pomocy zapadały poza formalnymi procedurami i nie wymagały wcześniejszych próśb i pism. Samorządy bezpłatnie przekazywały maseczki i płyny dezynfekujące do innych instytucji do czasu, gdy niezbędny sprzęt i środki dezynfekcji – zgodnie z kompetencjami – zaczęły być

przekazywane przez administrację rządową. Samorządy przekazały także szpitalowi środki finansowe na zakup niezbędnego, a brakującego wyposażenia. Pomoc taką nieśli również prywatni darczyńcy. W okresie późniejszym miasto Orlin wspólnie z władzami powiatu pokryło koszty mobilnego punktu pobierania wymazów do badań covidowych, który powstał z inicjatywy i wsparcia wojewody, Wojsk Obrony Terytorialnej oraz inspekcji sanitarnej. Innym wspólnym działaniem samorządów gminnego i powiatowego było zorganizowanie miejsca zbiorowej kwarantanny dla personelu medycznego ze szpitala i domu pomocy społecznej, wraz z pokryciem jej kosztów¹⁵. Natomiast Państwowa Straż Pożarna dezynfekowała pomieszczenia instytucji, w której pojawiło się zakażenie.

Niewątpliwie najważniejszą instytucją podczas epidemii była inspekcja sanitarna, mająca szerokie kompetencje i władzę administracyjną nad innymi podmiotami publicznymi, a nawet prywatnymi. Epidemia obnażyła słabość tej instytucji, będącą przede wszystkim skutkiem jej wieloletniego niedofinansowania. Podstawowymi problemami sanepidu były: 1) braki kadrowe i w zakresie wyposażenia w sprzęt IT; 2) brak lub niespójność procedur; 3) trudności komunikacyjne. Szczególnie dotkliwe były braki kadrowe oraz brak koordynacji działań na szczeblu wojewódzkim i centralnym¹⁶. Sytuację sanepidu w okresie epidemii dobrze oddaje tytuł wywiadu z głównym inspektorem sanitarnym Jarosławem Pinkasem w „Dzienniku Gazecie Prawnej”: *Sanepid ma dziś twarz starej, zmęczonej kobiety*¹⁷.

Epidemia ukazała także słabość dwóch innych instytucji publicznych szczególnie wrażliwych w tej sytuacji: domów pomocy społecznej oraz szpitali. W mieście Orlin doszło w nich do powstania dużych ognisk zakażeń. Bezpośrednimi powodami była wieloletniość personelu, wynikająca z kondycji polskiej służby zdrowia, brak (lub nieprzestrzeganie) procedur oraz stosownych rozporządzeń. Administracja rządowa (biorąc przykład z Włoch, gdzie wcześniej wystąpił podobny problem) mogła znacznie wcześniej wprowadzić całkowity zakaz opuszczania

¹⁵ Szpital i DPS były ogniskami COVID-19. Por. *Z dziennika obserwacji 1*.

¹⁶ Braki kadrowe w inspekcji w mieście Orlin można było rozwiązać poprzez zaangażowanie pracowników z inspekcji sanitarnych tych stacji powiatowych, w których obszarze działania poziom zakażeń był niewielki lub nie było go w ogóle. Zupełnie nie wykorzystano również zasobów kadrowych miejscowej inspekcji weterynaryjnej do wsparcia działalności sanepidu. To z kolei klasyczny przykład „Polski resortowej”. Wsparcia udzielały samorządy. Dodatkowo na powiatową inspekcję skierowana była krytyka opinii publicznej za działania bardzo często należące do kompetencji innych podmiotów (np. opieszałość w pobieraniu próbek, błędne wyniki testów). Nie była to wyłącznie specyfika inspekcji sanitarnej w mieście Orlin.

¹⁷ W tym samym wywiadzie inspektor stwierdza: „Skrajnie niedoinwestowanie sanepidu sprawiło, że w niektórych jednostkach – sam to niedawno widziałem – wciąż w użyciu jest kalka. Nie ma komputerów, skanerów, panie przepisują dokumenty przez kalkę! Teraz okazało się, że ta zapomniana inspekcja jest niezbędna” (*Sanepid ma dziś twarz...* 2020, s. A4).

DPS-ów przez pensjonariuszy oraz zakaz odwiedzin. Pojawił się za to niezrozumiały zakaz wstępu do lasów i parków (3 kwietnia). Innym przykładem jest tu – budząca wiele kontrowersji, a nawet niezgodna z innymi przepisami prawa – rekomendacja dotycząca odbioru odpadów od osób pozostających w izolacji.

Epidemia zmieniła całkowicie funkcjonowanie gminnej administracji. Oprócz tego, że zamknięto urzędy dla interesantów, to od 31 marca do 24 kwietnia odbywały się codzienne spotkania (o godz. 8.00) kierownictwa urzędu miejskiego¹⁸ poświęcone wyłącznie epidemii (*de facto* przejęły one funkcje gminnego zespołu zarządzania kryzysowego). Omawiano: 1) sytuację epidemiologiczną; 2) zewnętrzne procedury postępowania (np. polecenia od wojewody); 3) formę i sposób komunikowania się z mieszkańcami; 4) zasady funkcjonowania administracji podczas epidemii; 4) edukację w okresie zawieszenia zajęć dydaktycznych i opiekuńczych. Pomijano praktycznie inne sprawy, cały czas pozostające przecież w gestii gminnej administracji. Systematyczna analiza liczby (a nawet konkretnych przypadków) zakażonych w gminie trwała tylko do 8 kwietnia. Wraz ze wzrostem liczby zakażonych ograniczano się jedynie do informacji statystycznych bez szczegółowej analizy. Było ich zbyt dużo, a przez swą wielość – spowszedniały. *Lockdown* zmienił również rytm pracy gminnych urzędników. Aż do 22 kwietnia nie odbywały się żadne bezpośrednie spotkania, a urzędnicy pracowali w trybie zdalnym. Ten sposób funkcjonowania z powodu braku dostępu do dokumentów i urzędowych baz danych okazał się nieefektywny. Zmieniono więc ten tryb, „rozgęszczając” urzędników w różnych innych budynkach należących do gminy. Jednak i to rozwiązanie nie przyniosło zadowalającej efektywności. Poczynione w tym czasie obserwacje skłaniają władze gminy do ponownego przeanalizowania organizacji pracy urzędu.

Burmistrz utrzymywał stały kontakt (wideokonferencje) z radnymi oraz z dyrektorami szkół. Uwaga radnych koncentrowała się na sytuacji epidemiologicznej miasta i gminy, zdalnej edukacji, wsparciu dla przedsiębiorców i realizacji miejskich inwestycji (czy „moja” inwestycja zostanie zrealizowana w 2020 r.¹⁹). Radni przekazywali informacje o problemach mieszkańców podczas epidemii. Mówiono o braku informacji i panującej dezinformacji oraz o „krążących po mieście” plotkach (głównie, kto jest zakażony tp.).

¹⁸ Burmistrz, jego zastępca, sekretarz oraz inni pracownicy w zależności od potrzeb (np. rzecznik prasowy, dyrektor domu kultury itp.).

¹⁹ W pierwszym okresie epidemii nie było przeszkód w realizacji rozpoczętych wcześniej inwestycji. Prace prowadzono zgodnie z harmonogramem. Co więcej, z powodu mniejszego ruchu samochodowego w mieście (m.in. brak uczniów w szkołach, ograniczenia w funkcjonowaniu zakładów pracy i instytucji publicznych) roboty drogowe były mniej uciążliwe i prowadzone sprawniej. Żaden z wykonawców nie wystąpił do urzędu gminy z prośbą o wydłużenie czasu na realizację zadania. Problemem stały się jednak te inwestycje, które były w trakcie uzgodnień w instytucjach publicznych. Zostały one całkowicie zahamowane.

Aktywność lokalnych władz w tym okresie (pierwsza, wiosenna fala koronawirusa) była obserwowana przez społeczność lokalną, która w rozmaity sposób reagowała na epidemię, wynikające z niej ograniczenia oraz przedsięwzięte działania. Niektórzy zdecydowali się na aktywność społeczną podczas kryzysu. Dostrzegalne to było np. podczas dystrybucji zakupionych przez samorząd maseczek oraz specjalnych informatorów dla seniorów. W akcję dystrybucji włączyło się ok. 150 osób. Byli to przede wszystkim sołtysi i przewodniczący osiedli, strażacy z OSP, wolontariusze, radni. W zasadzie nikt poproszony o wsparcie dla akcji nie odmówił pomocy. Dostarczane maseczki, głównie dla seniorów, dały przede wszystkim efekt „psychologiczny”. Seniorzy bardzo pozytywnie przyjęli podjęte działania („ktoś o nas [tj. o seniorach] pamięta i o nas dba”)²⁰. Miała również miejsce akcja szycia maseczek przez członkinie kół gospodyń wiejskich, pracowników szkół, wolontariuszy z organizacji pozarządowych. Epidemia pokazała, że korekcie muszą ulec relacje władzy z innymi podmiotami lokalnymi, przede wszystkim z organizacjami społecznymi. Zwraca na to uwagę Raport Samorząd 2020. Eksperti²¹ konkludują:

Epidemia stwarza konieczność, ale też niepowtarzalną szansę wypracowania przez jednostki samorządu terytorialnego innego modelu współpracy z organizacjami społecznymi – nie wspierającego, lecz partnerskiego, w którym stają się one składowymi systemu zarządzania kryzysowego. To jedyny sposób wypracowania odporności społecznej na różnego rodzaju zagrożenia kryzysowe oraz praktycznego umocnienia pomocniczości i samorządności. Czas izolacji społecznej pokazał, jak ważne jest, by w lokalnych społecznościach istniała rozwinięta i sprawnie działająca sieć domowej opieki i pomocy dla osób schorowanych, samotnych i z niepełnosprawnościami. [...] To trudne zadanie, którego wykonanie wymaga ogromnej energii i doświadczenia. Może je wykonać tylko lokalny lider. W dużym mieście takich liderów trzeba będzie wielu.

W początkowej fazie epidemii mieszkańcy bardzo często informowali policję, inspekcję sanitarną, straż miejską, a nawet burmistrza i starostę o osobach łamiących kwarantannę lub o powracających z zagranicy²², o otwartych restauracjach itp. Podobnie było ze stosowaniem się do wprowadzanych zaleceń i ograniczeń (np. ograniczenia w przemieszczaniu, konieczność noszenia maseczek itp.).

²⁰ Dochodziło także do groteskowych sytuacji, kiedy strażacy z OSP na jednym z osiedli przywieźli samochodem strażackim informatory z maseczkami (były zapakowane w koperty) Niektórzy seniorzy myśleli, że dostarczane już są pakiety wyborcze w wyborach na prezydenta RP (w tym czasie przyjmowano, że wybory prezydenckie odbędą się wyłącznie korespondencyjnie).

²¹ Skupieni wokół *think tanku* Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie pod kierunkiem Jerzego Hausnera,

²² Obowiązywała ich dwutygodniowa kwarantanna.

Jednak od końca kwietnia zauważalne było już zjawisko „odchodzenia” od zakazów i zaleceń. Również „ruch w mieście” – pieszy i samochodowy – stawał się coraz większy. Wcześniej, zwłaszcza w soboty i niedziele, miasto było opustoszałe. Opinie o stanie epidemii wyrażali również anonimowi internauci. Pokazuje to pewien sposób myślenia ludzi w czasie kryzysu. Chodzi tu o hejterów, którzy w lokalnych portalach internetowych „zgłaszali” chęć poznania miejsc zamieszkania zakażonych (jeżeli nie miejscowość, to chociaż gmina) oraz krytykowali lokalne władze, i to nie tylko nadzorujące jednostki, gdzie były ogniska zakażeń, wg schematu: nic nie robią, tylko siedzą w biurach. Zdarzały się również przypadki ujawniania lokalizacji zakażonych – miejscowości, a nawet nazw firm, gdzie osoby te pracowały (redakcje lokalnych portali na bieżąco usuwały takie wpisy). Innym widocznym zjawiskiem w internecie było w ogóle kwestionowanie występowania epidemii i krytyka nałożonych ograniczeń. Analizując tę sytuację, skonstatować trzeba, że przesadą byłoby mówić o pełnej konsolidacji tej społeczności w kryzysowej sytuacji.

Przedstawiając funkcjonowanie lokalnych władz w stanie epidemii, nie sposób pominąć relacji między administracją samorządową a rządową/rządem. Ujawniły się one w trakcie przygotowywania wyborów prezydenta RP, które początkowo wyznaczono na 10 maja, co wynikało z wcześniej przyjętego kalendarza wyborczego. Koalicja rządząca stała na stanowisku, że powinny się one odbyć wyłącznie w formie korespondencyjnej. W tym przedsięwzięciu samorządy były partnerem koniecznym nie tylko z tego względu, że miały ustawowe obowiązki w procesie wyborczym, ale to one dysponowały aktualnymi spisami (łącznie z adresami) wyborców. Rządząca koalicja miała (i ma) niechętny stosunek do samorządów; w tamtym okresie formułowała wobec nich zarzuty o ich politycznym zaangażowaniu po stronie opozycji. Rząd, pomijając Państwową Komisję Wyborczą, powierzył organizację wyborów Poczcie Polskiej, która jest spółką Skarbu Państwa. Swoje działania oparła ona na decyzji prezesa Rady Ministrów²³, w której polecał Poczcie przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. 24 marca Poczta za pośrednictwem platformy

²³ Od początku budząca wiele kontrowersji legalność działań premiera znalazła potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (pierwsza instancja) z 15 września. Sąd stwierdził, że decyzja premiera o poleceniu Poczcie Polskiej przygotowania głosowania korespondencyjnego była nieważna i rażąco naruszała prawo. Ponadto WSA zauważył, że zgodnie z kodeksem wyborczym organem wyborczym powołanym do przeprowadzenia wyborów jest Państwowa Komisja Wyborcza, natomiast czynności organizacyjno-administracyjne i przeprowadzenie wyborów powinno być przeprowadzone przez Krajowe Biuro Wyborcze. W efekcie politycznych uzgodnień wybory prezydenckie jednak odbyły się w innym terminie. Pierwszą turę przeprowadzono 28 czerwca, natomiast drugą 12 lipca 2020 r. W porównaniu z wcześniejszymi planami kluczową rolę w ich organizacji miały Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze oraz gminy. Wyborów nie ograniczono także wyłącznie do trybu korespondencyjnego.

ePUAP przesłała do wszystkich gmin w Polsce wnioski o przekazanie danych ze spisu wyborców (a nie samego spisu wyborców!). Uaktywnił się również wojewoda właściwy dla gminy Orlin, który przesłał do wszystkich gmin województwa pismo (nie było to jednak polecenie, które gminy podczas epidemii muszą wykonać!), interpretując stan prawny i rekomendując wydanie PP niezbędnych danych do organizacji wyborów²⁴.

*

Podsumujmy. To studium przypadku ukazuje sytuację w Polsce lokalnej, silnie dotkniętej epidemią COVID-19 w pierwszym okresie zakażeń (kwiecień–czerwiec). Obserwację uczestniczącą rozpoczęto w gminie Orlin w momencie, kiedy jeszcze nie było wiadomo, jak lokalnie rozwinie się sytuacja epidemiczna. Autorom artykułu – choć nie władzom lokalnym – sprzyjało szczęście: było tu dużo zakażeń, które pobudziły lokalny układ władzy do działania²⁵. Ten lokalny układ był bardzo złożony, gdyż na jednym terytorium znajdowały się podmioty należące do dwóch poziomów władzy lokalnej: miasta-gminy i powiatu, wzajemnie niezależnych. Na tym terytorium zlokalizowane były także podmioty mające uprawnienia władcze, podporządkowane bezpośrednio strukturom na poziomie wojewódzkim.

Dramaturgia sytuacji zmusiła aktorów lokalnego systemu władzy do współpracy przy rozwiązywaniu pojawiających się problemów. W zasadzie każdy z podmiotów „obsługiwał” obszary będące w jego zwykłych kompetencjach (zob. tabela 2), ale istotnym *novum* był zinstytucjonalizowany system informacji i komunikacji, składający się z wielu sieci obejmujących różnych aktorów. Mamy tu sieć „głównych aktorów”, ale także „sieci tematyczne” (np. obsługująca odbiór śmieci) czy łączące aktorów władzy z mieszkańcami. Funkcjonowanie tych sieci było możliwe dzięki istnieniu komunikacji elektronicznej; warte podkreślenia są kompetencje aktorów w jej obsłudze. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że komunikacja elektroniczna wypiera typowe dla układów lokalnych *face to face relations*. Istnienie możliwości technicznych nie jest jednak warunkiem wystarczającym dla pojawienia się wielorakiej komunikacji, a w konsekwencji także kooperacji. Do ich zaistnienia musi istnieć pewna „infrastruktura psychospołeczna”. Wydaje się, że w tym konkretnym przypadku była ona efektem jednorodności (pokoleniowej, wynikającej z poziomu wykształcenia i silnych związków z orlińską lokalnością) aktorów lokalnego systemu władzy oraz niekonfliktowego politycznego *genius loci* tego układu lokalnego. Ważne okazało się to, że na szczeblu lokalnym nie reprodukował

²⁴ Był to jedyny „akcent” presji politycznej wojewody na władze samorządowe miasta Orlin podczas epidemii.

²⁵ W pierwszej fali epidemii wiele gmin znało to zjawisko tylko z doniesień medialnych. Por. artykuł D. Zwęglińskiej-Gałeckiej.

się polityczny konflikt ze szczebla centralnego. W zasadzie nigdy nie pojawił się wątek przynależności politycznej aktorów lokalnego systemu władzy należących do poszczególnych segmentów administracji (rządowej bądź samorządowej). To umożliwiło koncentrację na rozwiązywaniu problemów: wykonywano polecenia i zalecenia, jakie kierowane były ze szczebla wyższego (lub przez powiatowego inspektora sanitarnego), natomiast kiedy wystąpił kryzys, podejmowano próbę jego rozwiązania. Można też domniemywać, że główni aktorzy lokalnego systemu władzy darzyli się zaufaniem, gdyż bardzo często przyjęte rozwiązania ocierały się o granice prawa. Świadczą też o tym działania wykraczając poza ustawowe obowiązki (np. zbiorowa kwarantanna). Zasobem okazały się już wcześniej istniejące nieformalne kontakty w jego obrębie. Być może w stanie kryzysu czynnikiem wyznaczającym sprawność systemu jest związek z poziomem kapitału społecznego oraz z typem kultury politycznej aktorów i podmiotów lokalnego systemu władzy.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden czynnik: fakt, że ten lokalny układ władzy zdominowany jest przez podmioty samorządowe. Jego przedstawicielom zależało także na ocenie ich działalności przez mieszkańców, a bezpośredni kontakt z nimi (media społecznościowe, maile, telefony) stanowił odczuwalną presję (wybory za trzy lata!). Dużą rolę w nadzwyczajnej organizacji i pandemicznej integracji układu odegrał samorządowy lider. Dodać trzeba, że nieformalność działania tych podmiotów w niektórych sytuacjach nawiązywała do „klikowego” typu władzy normatywnej w teorii polityki. Należy przy tym zauważyć, że „klika” w tym ujęciu nie ma pejoratywnego zabarwienia, a jest ekskluzywną „czystą wspólnotą”²⁶ zorientowaną na zewnątrz, pomostowo wobec wszystkich bliźnich w potrzebie (Kurczewski 2007, s. 580). Zupełnie inny typ odpowiedzialności ponosili przedstawiciele lokalnej administracji rządowej. Z racji swojego miejsca w biurokratycznej strukturze nie odczuwali bezpośredniej presji mieszkańców i działali według procedur i poleceń spoza lokalnego systemu władzy. Dlatego też ten segment lokalnej władzy bliższy był modelowi biurokratycznemu, nawiązując do Weberowskiego ujęcia polityki. W tym modelu rządzący dokonują racjonalnego wyboru środków ze względu na uznawane cele i racjonalnego wyboru celów ze względu na uznawane wartości lub interesy (tamże, s. 580).

Ponieważ stan epidemii wzmocnił pozycję wojewody, warto też zwrócić uwagę na sytuację, w jakiej znalazły się miejscowe władze w relacjach z przedstawicielem rządu PiS w terenie. Choć stosunek partii rządzącej do samorządów jest ambiwalentny (o czym już pisaliśmy wcześniej), to jednak w tym konkretnym przypadku można zauważyć bardzo dobrą współpracę między tymi władzami. Być może

²⁶ „Dobre” kliki, czyli „czyste wspólnoty”, w przeciwieństwie do „złych” klik czy „brudnych wspólnot” opisywanych przez Adama Podgóreckiego (np. 1998, s. 90–91).

pozytywny stosunek wojewody do samorządów wynikał z jego wcześniejszych samorządowych doświadczeń. Znając mechanizmy funkcjonowania lokalnego systemu władzy i zasoby, jakimi dysponują samorzady, dostrzegł on we współpracy z tymi jednostkami możliwość lepszego ich wykorzystania (zasoby finansowe, organizacyjne, kadrowe) podczas epidemii. Zapewne takiego efektu nie przyniosłyby wyłącznie polecenia i decyzje administracyjne przekazywane na szczebel lokalny. Wojewoda jednak – o czym nie można zapominać – choć jest przedstawicielem administracji rządowej, to jednak *de facto* ponosi polityczną odpowiedzialność za swoje działania. Potencjalnie negatywna ocena podczas epidemii mogła mieć bezpośredni wpływ na jego działalność publiczną. Także odwrotnie – pokazanie swojej sprawności w działaniu umożliwi mu w przyszłości polityczny awans.

5. Kilka wniosków nielokalnych

Tak jak we wcześniejszych badaniach, założyliśmy na wstępie, że analiza funkcjonowania władzy nie może zatrzymać się tylko na tym poziomie, ale może być także wskaźnikiem sposobu funkcjonowania władzy w państwie. Władza lokalna jest bowiem wmontowana w cały system zarządzania państwem, a na podstawie jej obserwacji można wnioskować o jego funkcjonowaniu. Spróbujemy tu uogólnić wyniki naszych analiz.

Państwo ma swój wymiar normatywny i faktyczny, a granica między nimi jest otwarta w tym sensie, że przekonania normatywne mają siłę faktów, a fakty są uzupełnieniem i ogniwem konstrukcji normatywnych. Podobnie jest z „pandemią COVID-19”: nie jest ona tylko faktem przyrodniczym, ale także społecznym konstruowanym przez lekarzy, organizacje międzynarodowe, rządy, samorzady, polityków, duchownych i publicystów, wreszcie przez całą opinię publiczną. Ten społeczny charakter jest tym silniejszy, że nie postrzegamy gołym okiem wirusa (co skłania część ludzi do niewiary w jego istnienie), ale to, co ludzie piszą i mówią o nim, to, co robią ze względu na niego lub to, co przypisują jego działaniu. Zaraza była jakimś zdarzeniem lokalnym, notowanym początkowo w Chinach, później w innych krajach, a na mocy decyzji WHO z 10 marca została uznana za pandemię, czyli globalne zagrożenie życia i zdrowia ludzkości²⁷. Socjolog nie zajmuje się zarazą jako faktem przyrodniczym, ale tym, co wywoła w ludzkim postrzeganiu świata i w życiu społecznym. Od wystąpienia premiera Morawieckiego 13 marca 2020 r. większość sejmowa, rząd i prezydent wspólnym wysiłkiem stworzyli nową sytuację prawnopolityczną, którą w naszym tekście określamy jako „stan niezwyčajny”.

²⁷ <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (dostęp: 26.08.2020).

Nie jest to „stan nadzwyczajny” w konstytucyjnym sensie, jakim jest potencjalny „stan klęski żywiołowej” przewidziany na wypadek epidemii w ustawie zasadniczej. Nie można też powiedzieć, że jest to stan zwyczajny, skoro specjalne tzw. ustawy covidowe ograniczają prawa podstawowe, takie jak wolność zgromadzeń i swoboda przemieszczania się. Warto przypomnieć, że odmowa wprowadzenia stanu klęski żywiołowej przez obóz rządzący tłumaczona była lękiem przed zbyt dalekimi ograniczeniami swobód obywatelskich, ale konstytucja nie wymienia na liście dozwolonych ograniczeń właśnie prawa do zgromadzeń, które – jak wskazuje rzecznik praw obywatelskich – zostało ograniczone nieproporcjonalnie. Inne przypisane rządzącym przez opozycję i część mediów motywy, to chęć przeprowadzenia w konstytucyjnym terminie wyborów prezydenckich, dla których „poświęcono” część ograniczeń sanitarnych, oraz niechęć do wypłaty ustawowo należnych w przypadku stanu klęski żywiołowej odszkodowań²⁸.

Podstawową cechą stanu niezwykłego była więc od początku jego półkonstytucyjność, a więc niejasność normatywna – wprowadziły go konstytucyjne organy władzy obok konstytucji, a nie na jej podstawie. Prawność „prawa covidowego” od początku była więc kontrowersyjna, a rozpoczęta wcześniej tzw. dobra zmiana w sądownictwie²⁹ uniemożliwiła wystarczająco powszechną gotowość do uznania ewentualnych decyzji sądowych w tej kwestii. I to jest jego drugą cechą. Trzecią, dla socjologa prawa oczywistą, cechą tych regulacji można określić mianem „prawo żywe” – za Eugenem Ehrlichem – a więc rozgrywające się na poziomie rzeczywistych interakcji społecznych, w których – jak powiemy z kolei za Leonem Petrażyckim – motywującą rolę odgrywają emocje normatywne, przeżycia uprawnień i obowiązków. Podstawy normatywne tych przeżyć są różnorodne i nie sprowadzają się do listy źródeł prawa oficjalnie uznanych w konstytucji. Petrażycki w swoim wykładzie prawa pozytywnego daje rozbudowaną ponad odporność zawodowego prawnika listę faktycznie oddziałujących, choć nieoficjalnych „źródeł prawa”. Nie ma na nich jednak wpływu przekazów medialnych, mimo że już wtedy odgrywały one dużą rolę. Nawet prawnicy opierają się w swojej codziennej pracy na swego rodzaju digestach i innych nieautorytatywnych źródłach, a co dopiero w stanie niezwykłym. Analiza ustaw „covidowych” była (jest) bardzo trudna. Ich artykuły zmieniały artykuły innych, bardzo często pojedynczych ustaw. Później bardzo często kolejna ustawa covidowa zmieniała wcześniejszą itp.

²⁸ Jak pisze Lech Jańczuk (2016, s. 372): „W stanie klęski żywiołowej główne ograniczenia praw i wolności dotyczą w szczególności nakazów: podejmowania natychmiastowej akcji ratowniczej, udzielania pierwszej pomocy poszkodowanym, udostępniania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, prowadzenia akcji przeciwpożarowych, poddania się szczepieniom ochronnym, badaniom lekarskim i przymusowemu leczeniu”.

²⁹ Por. np. J. Kurczewski, *Spór o sądy*, w: Kurczewski 2020.

Ktoś zajmujący się obsługą prawną musiał uporządkować ten prawny chaos. Dużo było specjalnych dodatków do „Dziennika Gazety Prawnej” i „Rzeczpospolitej”. Wsparcia wojewody nie było, ale jego polecenia były zrozumiałe – po prostu nakazywał/zakazywał z dniem... itp. Swoją robotę robił również Związek Miast Polskich. Ważne było ich wsparcie zwłaszcza podczas „kryzysu spisowego” – ekspertyzy i opinie prawne (z dziennika obserwacji).

Stąd pozornie nieważne, lecz decydujące w praktycznym podejmowaniu decyzji telefony, e-maile oraz inne podstawy normatywne. Krótki zapis z dziennika obserwacji z 31 marca 2020 r. daje o tym pojęcie: *Godz. 20.10: telefon z urzędu wojewódzkiego z informacją, że Straż Miejska przechodzi pod tryb działalności jak policja – co to znaczy, teraz nie mam pojęcia. Wytyczne zaraz przyjdą. W końcu wszyscy na co dzień wychodzimy z domu wyposażeni nie w Dzienniki Ustaw, ale w to, co usłyszeliśmy w Wiadomościach TVP, Faktach TVN czy w rozgłoszeniach radiowych. A „podstawa normatywna” w stanie niezwykłym, czyli w sytuacji krytycznej, ujawnia, że jest poplątaną siecią o dużych okach, przez które przemykają się niezinterpretowane normatywnie zjawiska realne, jak te z 22 kwietnia 2020 r.: *Wójtowie pytają, jak traktować rolnika będącego w kwarantannie – czy może ciągnikiem jechać na pole – w końcu to jego własność (a droga, po której do niej jedzie – publiczna). Podobnie inny problem: *Kwestia wywozu odpadów od ludzi w kwarantannie nie jest błaha – faktycznie jest „luka” w procedurach. Wywoźący śmieci przecież nie mają adresów tych osób (10 kwietnia 2020).***

Jakby nie było dość kłopotu z samą pandemią, w pierwszym jej etapie działanie władzy lokalnej było dodatkowo komplikowane przez prowadzoną na szczeblu centralnym grę polityczną wokół wyborów prezydenckich, co prowadziło do licznych sytuacji konfliktowych:

Mail z Poczty Polskiej z nocy – ok. 2.00, by Urząd przekazał im dane ze spisu wyborców! Sekretarz i radca prawny [na polecenie burmistrza – autorzy art.] napisali zawiadomienie o próbie popełnieniu przestępstwa – to może być próba wyłudzenia danych osobowych (skąd można wiedzieć, że to poczta). Ok. 14.00 pismo zostało wysłane do Kom. Policji i Komisarza Wyborczego (23 kwietnia 2020).

W tym wypadku mamy do czynienia z oczywistą rozbieżnością interpretacji prawa przez administrację rządową (m.in. ministra Jacka Sasina) i lokalną, która – oczywiście – była różna w różnych miejscowościach kraju. Temat powracał z wielokrotnioną w przestrzeni publicznej:

Dyskusja od samego rana nad spisami wyborców – pojawiają się opinie prawne, które mówią, że burmistrzowie muszą wydać spisy Poczcie Polskiej. Liczne telefony

samorządowców – co robić? [27 kwietnia 2020] i [28 kwietnia 2020]: Dzisiaj cały dzień na temat spisów wyborców – ani chwili o epidemii!!! Nawet nie wiem, ilu jest chorych. Burmistrz wydaje oświadczenie, że nie wydaje danych ze spisu wyborców, chyba że pojawią się podstawy prawne.

Z tą chwilą lokalny polityk wszedł w otwarty spór z administracją rządową, chociaż nie wycofał swojego zobowiązania do posłuszeństwa prawnie podjętym decyzjom. Nieformalne prawo, oficjalnie wprowadzane przez wyrażenia woli władz państwowych, zostało odrzucone na rzecz pozytywnego prawa oficjalnego, a relacja władzy samorządowej i rządowej pozostała pod rządami prawa. Zwraca uwagę jednak to, że odmowa została oparta nie tylko na faktach oficjalno-pozytywnych, lecz przede wszystkim na ich braku – bo nieznaną była inna podstawa roszczenia Poczty Polskiej niż polecenie premiera – ale także nieoficjalnych, takich jak opinie prawne. Przypomnijmy, że przed południem tego samego dnia samorządowcy w całym kraju otrzymali jednak pismo szefa Państwowej Komisji Wyborczej, który twierdził, że takie żądanie ze strony Poczty Polskiej jest uprawnione, tyle że podstawą wydania danych może być tylko wniosek podpisany elektronicznie przez upoważnioną do tego osobę³⁰. Moc prawna tego pisma została jednak z kolei podana publicznie w wątpliwość ze względu na brak przedmiotowej uchwały PKW³¹. Jest to jeden z licznych przykładów anomii stanu nadzwyczajnego, ale koronny wobec jego znaczenia politycznego.

W tym stanie tworzone są nowe instytucje. Oto przykład:

Kilka telefonów: pracownik ma być objęty kwarantanną (miał kontakt z pracownikiem zarażonym. Wcześniej informowano mnie, że nie ma takiej potrzeby). Drugi telefon z inspekcji sanitarnej – jednak kwestia wywozu odpadów od ludzi zarażonych nie jest błaha – faktycznie jest „luka” w procedurach. Wywożący śmieci przecież nie mają adresów tych osób. Ustalono sposób postępowania z odpadami.

³⁰ <https://www.rmf24.pl/raporty/raport-wybory-prezydenckie2020/najnowsze-fakty/news-pkw-poczta-polska-moze-zadac-list-wyborcow-ale,nId,4456244> (dostęp: 20.06.2020).

³¹ „Jeśli rzeczywiście pismo to miało charakter wyjaśnienia dla organów samorządu terytorialnego, powinna być zostać najpierw podjęta uchwała przez Państwową Komisję Wyborczą – powiedział w Onecie były szef PKW Wojciech Hermeliński, zapytany, czy sędzia Marciniak złamał prawo. – Jeśli takiej uchwały nie było, mamy do czynienia przynajmniej z formalnym niedociągnięciem, chyba że pismo PKW miało charakter odpowiedzi Przewodniczącego PKW na indywidualne zapytanie – podkreślił Hermeliński. Były przewodniczący PKW i sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku przyznaje, że ma wątpliwości co do żądań Poczty Polskiej, ponieważ „w świetle aktualnych przepisów Kodeksu wyborczego głosowanie korespondencyjne jest wyłączone w całości, więc Poczta nie ma prawa domagać się danych ze spisów, gdyż nie ma dzisiaj podstaw do przygotowywania pakietów wyborczych”, <https://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/wybory-prezydenckie/poczta-polska-mog%C5%82a-%C5%BC%C4%85da%C4%87-danych-o-wyborcach-pkw-wystosowa%C5%82a-pismo-ale-jest-jeden-problem/ar-BB137Ulr> (dostęp: 20.06.2020).

Oczywiście pod wpływem reguł antypandemicznych dokonuje się też przekształcenie instytucji już istniejących, czego przykładem może być niezwykła wersja zwyczajnych instytucji: *10.00. Sesja rady miejskiej: pierwsza w historii on line: poszło sprawnie, kilka tematów. Na sali tylko przewodniczący rady i kierownictwo urzędu. Wszyscy radni w domach. Głosowanie elektroniczne – zadziałało!!!* Jeszcze w drugiej połowie maja w dzienniku obserwacji czytamy: *Burmistrz wprowadza nową formę komunikowania się z mieszkańcami – mogą się z nim kontaktować za pomocą skype'u.* W ten sposób niezwykły stan państwa i prawa, czyli anomia, jest porządkowany i wypełniany treścią.

Rozpoczęliśmy od opisu formalnej struktury władzy na szczeblu lokalnym, później omówiliśmy zmiany, jakie wprowadził w niej stan niezwykły. Wieś, będąca głównym przedmiotem zainteresowania kwartalnika, nie pozostaje w izolacji, nawet jeżeli utrzymuje dystans fizyczny w stosunku do środowiska miejskiego. Decyzje podejmowane na kolejnych szczeblach władzy – począwszy od Unii Europejskiej – tak jak różne zdarzenia globalne z samą pandemią zadeklarowaną przez WHO mają znaczenie dla mieszkańców wsi, nawet jeśli nie dolatują do nich wirusy. Z kolei mieszkańcy wsi i małych miast poprzez swoich radnych i sołtysów pośrednio wpływają na to, co się dzieje we władzy lokalnej. Ale wpływają też bezpośrednio, wyrażając swoje poglądy, stosując się lub nie stosując do wydawanych przez władzę poleceń i zaleceń czy prowadząc działania pomocowe w swoim środowisku. Dodajmy na zakończenie, że kryzys ujawnił znaczenie relacji poziomych, w jakich działa władza. Obserwacje, przez których pryzmat patrzymy w naszej analizie na władzę, świadczą, że burmistrz jest nieustannie także w relacjach zewnętrznych wobec oficjalnie zarysowanego terytorium i sfery kompetencji. Kontaktuje się z innymi burmistrzami, radą i pomocą służy mu Związek Miast Polskich. Ważne jest też wsparcie, jakie daje wiedza o tym, że inni mają podobne problemy, i o tym, jakie proponują rozwiązania. Można się domyślać, że podobnie jest na innych szczeblach władzy. To znaczy, że jest „nieformalna” struktura komunikacji poziomej krzyżująca się z „formalną”, pionową strukturą władzy państwowej, która stanowi źródło kapitału społecznego burmistrza i starosty. Wreszcie pozostają oni w ożywionych interakcjach z miejscowym biznesem, organizacjami pozarządowymi i lokalnymi mediami. Jakość interakcji między siecią nieformalnych relacji a formalną hierarchią władzy decyduje o sprawności w rozwiązywaniu niezwykłego problemu, jakim jest pandemia COVID-19.

Warszawa, 17 października 2020

Bibliografia

- Bartkowski J. (1996). *Lokalne elity władzy w Polsce w latach 1966–1995*. Warszawa: Interart.
- Chałubiński M., Malak Z. (1983). Rola instancji partyjnych w społecznościach lokalnych. W: J.J. Wiatr (red.). *Władza lokalna u progu kryzysu. Studium dwu województw*. Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gieorgica J.P. (1991). *Polska lokalna we władzy PZPR*. Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego. Uniwersytet Warszawski.
- Janczuk L. (2016). Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych. *Ujęcie ustrojowe. Roczniki Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej 1* (5), 363–374.
- Kurczewski J. (red.) (2007). *Lokalne wzory kultury politycznej. Szkice ogólne i opracowania monograficzne*. Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- Kurczewski J. (2020). *Spór i sądy*, wyd. II uzupełnione. Kraków: Nomos.
- Narojek W. (1967). *System władzy w mieście. Studium monograficzne*. Wrocław–Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk. Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Podgórecki A. (1998). *Socjologiczna teoria prawa*. Warszawa: Interart.
- Raport Samorząd (2020). Raport Samorząd: Pomędzy nadzwyczajnymi zadaniami a ograniczonymi możliwościami – samorząd terytorialny w czasie pandemii.
- Sanepid ma dziś twarz...* (2020). *Sanepid ma dziś twarz starej, zmęczonej kobiety*. Wywiad z J. Pinkasem, *Dziennik Gazeta Prawna*, 187 (5340), A4 (rozmawiała: M. Suchodolska).
- Tarkowski J. (1983). Władze terenowe po reformie. W: J.J. Wiatr (red.). *Władza lokalna u progu kryzysu. Studium dwu województw* (s. 100–114). Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zaufanie społeczne. Komunikat z badań (2020). Centrum Badania Opinii Publicznej, 43 (oprac. M. Omyła-Rudzka).
- Żółtaniecki R. (1983). Działania władz lokalnych na rzecz zaspokojenia potrzeb ludności. W: J.J. Wiatr (red.). *Władza lokalna u progu kryzysu. Studium dwu województw*. Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.

Local Authority in an Unusual State

Abstract: The aim of the article is to analyse the behaviour of local government institutions in the conditions of the Covid-19 epidemic. It covers the activities of the commune and powiat self-government and their organisational units, as well as the sanitary inspection, the police and the state fire service. Since no local authority functions in a political and legal vacuum, the authors' attention has also been focused on those decisions of the "centre" that to the greatest extent determined the behaviour of "local Poland".

The text is based on several sources: the observation journal, recording events in the Orlin commune, which was kept from 31 March to 31 May 2020, local statistics on this commune, local media from that period, as well as legal acts and official government documents coming down to local level. Thanks to the research method – the case study of the Orlin commune – the authors recreate the way in which these institutions organise, integrate and cooperate during an epidemic, at the same time pointing to the existing difficulties and problems.

Keywords: local authority, self-government, commune, powiat, sanitary inspection, epidemic, Covid-19.