

Czy w świetle ustawy 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 wojewoda ma prawo wydawać jednostkom samorządu terytorialnego polecenia dotyczące wykonywania przez nie określonych (nowych) zadań?

Odpowiedź: Nie, wojewoda nie ma takiego uprawnienia; określone zadania w trybie przywołanej ustawy może nakładać na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie Prezes Rady Ministrów.

Uzasadnienie: 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, zwana dalej w niniejszej opinii ustawą Covid-19, przewiduje dwa odrębne tryby zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego do podjęcia określonych działań.

Pierwszy jest określony w art. 10 i określa, 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 (ust. 1). Ust. 3 przywołanego artykułu wymienia przykładowe zadania, które w tym trybie mogą być nałożone – zmiany w strukturze organizacyjnej podmiotu leczniczego lub przekazania produktów leczniczych, wyrobów medycznych, środków specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz aparatury i sprzętu medycznego, w celu zapewnienia kontynuacji udzielania świadczeń zdrowotnych w innym podmiocie leczniczym. Choć przykłady dotyczą funkcjonowania podmiotów leczniczych, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, to w tym trybie może być nałożone dowolne zadanie – byle tylko był on związany z przeciwdziałaniem COVID-19. Co istotne – zadania nałożone w takim trybie są traktowane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (ust. 6 przywołanego artykułu), a w przypadku nałożenia obowiązku zapewnia się środki na pokrycie wydatków związanych z wykonaniem tego zadania (ust. 4). Użyte sformułowanie sugeruje, środki powinny być zapewnione uprzednio, tj. przed koniecznością wykonania zadania.

Drugi tryb jest określony w art. 11 ustawy Covid-19 i wskazuje, że wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące w szczególności organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem Covid-19 (ust. 1 zd. 1). Polecenia takie podlegają natychmiastowemu wykonaniu (ust. 1 zd. 2), a mogą być wydawane nie tylko na piśmie, ale także ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności (ust. 1 zd. 1). Każdorazowo jednak treść oraz istotne motywy wydanego polecenia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Co istotne – przepisy nie odnoszą się w żaden sposób do kosztów wykonywania takich poleceń. Nie jest to przypadek.

Wynika to bezpośrednio z charakteru polecenia wydawanego przez wojewodę. Oczywiście doktryna nie zdążyła się jeszcze wypowiedzieć w oparciu o przepisy ustawy Covid-19, jednakże pomocą może nam służyć piśmiennictwo powstałe w związku z analogicznym przepisem – art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1464). Zgodnie z tym przepisem wojewoda może wydawać polecenie obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych – obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. Polecenia takie są formą sprawowania kierownictwa w administracji publicznej wobec organów niepodporządkowanych bezpośrednio organowi wydającemu polecenie („System prawa administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji”, p.zb. p.red. R.Hausera, Z.Niewiadomskiego i A.Wróbla, Beck, Warszawa 2013, s. 292). Szerszego omówienia tej

formy dokonał M.Kasiński wskazując, że „w dość rozpowszechnionym mniemaniu polecenia te są aktami zbliżonymi swoim charakterem do poleceń służbowych, które wydawane są na podstawie przepisów pragmatyk służbowych, jako indywidualne akty przełożonych adresowane do podwładnych, cechujące się najwyższym stopniem imperatywności; za pomocą takiego polecenia przełożony jednostronnie może określić zarówno cel (oczekiwany rezultat), jak i termin rozpoczęcia i zakończenia oraz szczegółową procedurę działania podwładnego. Jednakże polecenia wojewody wydawane na podstawie art. 25 u.a.r.w. adresowane są nie do indywidualnych pracowników, lecz do organów administracyjnych. Niektóre z tych organów nie są podległe organizacyjnie wojewodzie (organy rządowej administracji niespolonej), a nawet nie wchodzą w skład tej samej co wojewoda struktury ustrojowej (organy samorządu terytorialnego). Wszystkie natomiast mają zakres działania określony przepisami ustaw. Polecenia wojewody do nich adresowane nie mogą tych ustawowych przepisów naruszać, za ich pomocą wojewoda nie może poszerzać lub zwężać zakresu zadań organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Może natomiast władczo konkretyzować cel i sposób działania w ramach z mocy ustaw ciążących na tych organach obowiązków.” („Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka.”, p.zb. p.red. Z.Duniewskiej, M.Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2012). Tak jak polecenie służbowe wydawane w ramach struktury organizacyjnej nie może dotyczyć wykonania działań wykraczających zarówno poza treść stosunku pracy (czy w szczególnych przypadkach – stosunku służbowego), jak i poza zakres kompetencji określonego organu, tak polecenie wydane przez wojewodę nie może wykraczać poza zakres zadań przypisanych danej jednostce samorządu terytorialnego. Wojewoda może polecić wykonanie tylko tego, co i tak w normalnym toku działań dana jednostka samorządu terytorialnego mogłaby wykonać. Co więcej – analiza zawartego w art. 10 ust. 3 przykładowego wykazu działań objętych zleceniem zadań przez Prezesa Rady Ministrów wskazuje jednoznacznie, że działania pociągające za sobą poważniejsze zmiany w sferze zewnętrznej (np. zmiana struktury organizacyjnej jednostki podległej, przekazanie zasobów poza jednostkę samorządu terytorialnego) są już traktowane jako zadania wymagające odrębnego zlecenia przez Prezesa Rady Ministrów, a nie polecenia wojewody. Wojewoda może zatem wydawać wyłącznie te polecenia, które mieszczą się w zakresie zadań jednostki samorządu terytorialnego i nie wiążą się z istotnymi zmianami w sferze zewnętrznej.

To wyjaśnia dlaczego nie było potrzeby dodawania w art. 11 ustawy Covid-19 odrębnych regulacji dotyczących finansowania zadań objętych poleceniem wojewody. Są one finansowane po prostu zgodnie z przepisami prawa materialnego dotyczącymi tych właśnie zadań. Jeśli polecenie dotyczy zadania własnego – koszty ponosi dana jednostka samorządu terytorialnego; jeśli zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – budżet państwa.

Z powyższych względów udzielono odpowiedzi jak na wstępie.

Sporządził: Grzegorz P. Kubalski