

**Tomasz Bojarowicz\***

**RELACJE POMIĘDZY SAMORZĄDEM  
TERYTORIALNYM A ADMINISTRACJĄ RZĄDOWĄ  
W WARUNKACH PANDEMII COVID-19**

**RELATIONS BETWEEN LOCAL GOVERNMENT AND  
GOVERNMENT ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS  
OF THE COVID 19 PANDEMIC**

Abstract

The aim of the study is to show the mutual relations between the government administration and local government units in the conditions of the COVID-19 pandemic. The article uses the decision-making method in order to analyse the actions taken and the decision-making process. Discourse analysis is used to study the communication process between the government administration and local government administration. To analyse the legal acts adopted during the pandemic, an institutional and legal analysis was used. New, serious challenges related to the COVID-19 pandemic did not change the difficult, tense relations between the local government and the central administration, nor did they weaken the conflict between them. In the period of the epidemic, the current animosities, which had existed even before its outbreak, were reinforced. They were related to the dispute between the omnipotence of the state and decentralist tendencies. Additionally, new discrepancies, resulting from the consequences of the epidemic and radical actions taken in relation to it, arose.

**Key words:** local government, government administration, COVID-19 pandemic

**Wstęp**

Głęboki podział społeczno-polityczny, którego początki sięgają 2005 r., znajduje swoje odzwierciedlenie także na poziomie samorządu terytorialnego. W ostatnich latach nastąpiło jego nasilenie. Podziały najbardziej widoczne są w metropoliach oraz samorządzie wojewódzkim.

---

\* Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Feliksa Szejnberga 11, 10-007 Olsztyn, e-mail: tomasz.bojarowicz@uwm.edu.pl, ORCID 0000-0001-8094-8173

Spory polityczne mają swoje odbicie także na niższych szczeblach samorządu. Samorządowcy jednoznacznie identyfikują się z konkretnymi stronami podziału. Konflikty dotyczą przede wszystkim sporów kompetencyjnych oraz kwestii finansowych. Celem opracowania jest zbadanie, czy okres pandemii powoduje wzmocnienie podziałów i sporów, czy wpływa na złagodzenie animozji pomiędzy samorządem a rządem. Zdaniem autora trudna sytuacja kryzysowa, pomimo konieczności podejmowania wspólnych działań, pogłębia istniejące podziały. Pandemia, mająca wymiar dramatyczny, jest także doskonałym okresem do prowadzenia badań nad procesem podejmowania decyzji. Ocnom i analizom poddano decyzje samorządowców i administracji centralnej. Z perspektywy badacza interesujące wydaje się dokonanie analizy tych działań oraz próba odpowiedzi na następujące pytania: Czy w obliczu epidemii możliwe jest współdziałanie samorządu i administracji rządowej? Czy obie strony sporu są w stanie współdziałać i współpracować ponad podziałami, biorąc pod uwagę sytuację kryzysową? Jak działania rządu dotyczące przeciwdziałania pandemii recenzują samorządowcy? W celu weryfikacji pytań analizie poddano procesy decyzyjne, szczególnie te dotyczące działań podejmowanych w walce z wirusem Covid-19. Konieczne było przeanalizowanie decyzji podejmowanych przez rząd oraz reakcji przedstawicieli samorządu terytorialnego. Istotne wydaje się także dokonanie analizy działań administracji wojewódzkiej oraz organów samorządu terytorialnego w świetle zwiększenia kompetencji wojewodów, co wprowadzono ustawą o szczególnych rozwiązaniach dotyczących zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19. Badanie obejmie także przebieg procesu komunikacyjnego pomiędzy administracją rządową i samorządową. Analizie poddano okres początkowej fazy trwania pandemii od lutego do września 2020 r.

Od 2015 r. zauważalny jest wzrost napięć pomiędzy rządem a samorządem. Wynika on z istniejącego wyraźnego konfliktu politycznego pomiędzy obozem Zjednoczonej Prawicy i opozycją reprezentowaną głównie przez Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe. Wyraźnie widać wyhamowanie decentralizacji oraz tendencję do centralizacji i ograniczenia uprawnień samorządu terytorialnego, zaznaczoną w sferze ustaw i projektów ustawodawczych (Sobczak, 2017, s. 110). Dostrzegalnymi tego przykładami są zmiany dotyczące organizacji oświaty, sposobu dysponowania środkami wojewódzkich funduszy ochrony środowiska oraz ustanawiania opłat za wodę i ścieki (Makowski, 2019, s. 18). Wprowadzone zmiany generowały konflikt pomiędzy władzą centralną a samorządem, które ten odbierał jako ograniczanie samodzielności. Samodzielność i niezależność to podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego (Izdebski, 2009, s. 21). Należy zaznaczyć, że już

wcześniej, w okresie III Rzeczypospolitej Polskiej, ścierały się tendencje omnipotencyjne i decentralizacyjne (Kulesza, 2000, s. 84). Podstawą konfliktów pomiędzy rządem a samorządem były przede wszystkim kwestie finansowe.

Obóz Zjednoczonej Prawicy działania centralistyczne argumentował koniecznością naprawy państwa, w tym także instytucji samorządowych. Natomiast opozycja traktowała te dążenia jako chęć osłabienia pozycji samorządu, a także jako element bieżącej walki politycznej. Stosunek do samorządu eksponowany przez partię Prawo i Sprawiedliwość mieścił się w krytycznej ocenie przemian, które zaszły w okresie III Rzeczypospolitej. Formacja ta wprawdzie uznała samorządność jako jedno z niewielu osiągnięć transformacji ustrojowej, jednocześnie wskazywała elementy patologiczne w jej funkcjonowaniu. Do negatywnych efektów funkcjonowania samorządu zaliczono tworzenie się lokalnych układów politycznych i biznesowych, dominację wpływowych na danym terenie grup społecznych oraz alienowanie się władz samorządowych od realnych problemów lokalnych, marnotrawstwo i arogancję. Środowisko PiS ze szczególną dezaprobatą podchodziło do funkcjonowania samorządów wojewódzkich oraz samorządów wielkich miast, nie zgadzając się na różnicowanie statusu bogatych „metropolii” i biedniejszej reszty (*Nowoczesna solidarna...*, 2009, s. 41). Negowano decentralizację, ponieważ według PiS mogłaby ona doprowadzić do nadmiernej regionalizacji, co w konsekwencji zagrożłoby integralności państwa polskiego (Sanecka-Tyczyńska, 2011, s. 213–214). Wzajemne relacje były bardzo napięte szczególnie pomiędzy rządem a prezydentami wielkich miast.

W takiej atmosferze administracja publiczna: rządowa i samorządowa wchodziły na początku 2020 r. w bardzo trudny, nieprzewidywalny okres pandemii COVID-19. Rząd i samorząd musiały zmierzyć się z nowymi wyzwaniami. Dlatego warto dokonać analizy działalności rządu i samorządu, by spróbować odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób trudny okres epidemii wpłynął na ich wzajemne relacje.

## **Administracja rządowa i samorządowa w pandemii**

Od początku trwania pandemii rząd i samorządy zdawały sobie sprawę z ogromnych kosztów, jakie będą musiały być poniesione w walce z epidemią COVID-19. Dodatkowe wydatki to znaczne, nieplanowane obciążenie dla uchwalonych wcześniej budżetów.

2 marca Sejm RP uchwalił ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kry-

zysowych, natomiast 13 marca rząd wprowadził stan zagrożenia epidemicznego (Rozporządzenie Ministra..., rozdz. 1, § 1). Samorządy zdawały sobie sprawę z powagi sytuacji i konieczności wprowadzania nowych rozwiązań w celu zwalczania epidemii. Zwracały jednak uwagę, że samorząd jest w znacznie trudniejszej sytuacji niż rząd, ponieważ działa wyłącznie na podstawie szczegółowych regulacji i delegacji określonych w ustawach i rozporządzeniach. Mówiono o braku funkcjonowania klauzuli generalnej, czyli domniemaniu kompetencji samorządu w sprawach lokalnych. Wskazywano także na fakt, że samorządy w przeciwieństwie do rządu nie dysponują żadnymi środkami przeznaczonymi specjalnie na finansowanie skutków epidemii, a rezerwy budżetowe na wypadek klęsk żywiołowych są zbyt skromne (*Apel...*, 2020).

Dlatego też samorządowcy wyrażali obawy dotyczące przede wszystkim zapewnienia środków finansowych na walkę z epidemią. W marcu 2020 r. przedstawiciele dwunastu największych miast w Polsce apelowali do rządu o pomoc w walce ze skutkami pandemii COVID-19. Prezydenci miast należących do Unii Metropolii Polskich zwracali uwagę, że samorządy ponoszą wysokie koszty ekonomiczne i społeczne związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się koronawirusa. Władze miast wyrażali obawy, że stan zagrożenia epidemicznego będzie miał też wpływ na wysokość i ściągalność źródeł dochodów: podatków dochodowych (PIT i CIT) oraz podatków i opłat lokalnych. Samorządowcy niepokoiili się skutkami epidemii, które ich zdaniem mogły doprowadzić do utraty płynności finansowej (Krawczyk, 2020). Już na początku marca 2020 r. marszałek województwa lubuskiego podczas konferencji prasowej zaapelowała do rządu o jak najszybszą pomoc finansową. Elżbieta Polak krytykowała rząd, twierdząc, że pomimo deklaracji premiera Mateusza Morawieckiego o przeznaczeniu 100 mln zł na walkę z koronawirusem, środki nie trafiły do województwa lubuskiego. Negatywnie odniosła się też do, jej zdaniem, biernej postawy wojewody Władysława Dajczaka, dotyczącej złożonych wniosków o informacje oraz wsparcie finansowe szpitali w Gorzowie Wielkopolskim i Zielonej Górze, które skierowała 24 lutego i 25 lutego do wojewody i wojewódzkiej inspektor sanitarnej.

Na wypowiedzi te zdecydowanie zareagowały władze administracji rządowej. W odpowiedzi rzecznik Ministerstwa Zdrowia Wojciech Andrusiewicz ocenił wystąpienie marszałek jako „apel polityczny” i tłumaczył, że szpitale dostały zabezpieczenie sprzętowe, a wnioski o wsparcie będą rozpatrywane w jak najkrótszym czasie. Jednocześnie zaapelował o „niewzbudzanie zamętu medialnego”. W odpowiedzi marszałek stwierdziła: „Oczekuję reakcji merytorycznej ministra zdrowia i wojewody tak

szybkiej jak reakcji medialnej. Prosiłiśmy o wsparcie, jak najszybsze, bo sytuacja jest nadzwyczajna. Do dziś nie ma reakcji. Medialne show ministra zdrowia nie jest nam teraz potrzebne” (*Spór w województwie...*, 2020). Marszałek E. Polak w późniejszym okresie zarzucała także wojewodzie brak pomocy w organizowaniu transportu z Chin środków ochrony osobistej oraz sprzętu ratującego życie dla szpitali.

Z kolei prezydent Białegostoku Tadeusz Truskolaski (Koalicja Obywatelska) w okresie pandemii dwukrotnie zwracał się do wojewody podlaskiego Bohdana Paszkowskiego (PiS) o poddanie testom na obecność koronawirusa 3 tys. osób pracujących w białostockich miejskich żłobkach i przedszkolach oraz sfinansowanie badań z budżetu państwa. Odpowiedź na apel prezydent Białegostoku uzyskał nie od wojewody, a od marszałka województwa podlaskiego. Artur Kościcki (PiS) skrytykował prezydenta za brak zdecydowanych działań, jednocześnie zasugerował, by prezydent pozyskał środki na przeprowadzenie testów z Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. To fundusz z wydzielonymi środkami z Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014–2020 na różne inwestycje, rozwój szkolnictwa zawodowego oraz projekty o charakterze społecznym. Prezydent Białegostoku negatywnie odniósł się do wystąpienia marszałka, uznając je za odwracanie uwagi od nieudolności rządu w walce z pandemią (Chołodowski, 2020).

Wątpliwości samorządowców budziło wprowadzenie we wspomnianej wcześniej specustawie COVID-19 przepisów, zgodnie z którymi wojewoda mógł wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, ale także organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 (Ustawa z dnia 8 marca..., art. 11). Przyznanie szerokich uprawnień wojewodom odbierano jako ograniczanie samodzielności gmin i powiatów.

Jedną z głównych osi konfliktu pomiędzy władzą centralną a samorządem był spór o termin przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. Marszałek Sejmu Elżbieta Witek zarządziła wybory na 10 maja 2020 r., ewentualna druga tura wyborów miała się odbyć 24 maja. Ze względu na rozszerzającą się epidemię w dyskursie publicznym pojawiły się liczne głosy o konieczności przesunięcia terminu wyborów. Za takim rozwiązaniem opowiadała się część kandydatów startujących w wyborach oraz przedstawiciele partii opozycyjnych. O potrzebie zmiany terminu mówili także konstytucjoniści. Przesunięcie daty wyborów popierali także samorządowcy. Potrzebę odłożenia wyborów argumentowali konieczno-

ścią zakupu dużej ilości środków ochrony dla komisji wyborczych (maseczek, przyłbic, rękawic jednorazowych i środków dezynfekujących). Wskazywano na braki na rynku wyżej wymienionych środków oraz konieczność przekazywania ich w pierwszej kolejności szpitalom. Podkreślano także brak zgłoszeń kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, co uniemożliwiłoby przeprowadzenie wyborów.

6 kwietnia 2020 r. Sejm uchwalił ustawę o przeprowadzeniu wyborów poprzez głosowanie korespondencyjne (Ustawa z dnia 6 kwietnia..., art. 2). Spotkało się to ze zdecydowanym sprzeciwem wielu środowisk politycznych i naukowych. Także w obozie rządzącym na tym tle powstał wyraźny spór; poparcia ustawy odmówił wicepremier Jarosław Gowin. Znaczna część wójtów, burmistrzów i prezydentów zdecydowanie odmówiła udostępnienia Poczcie Polskiej danych ze spisu wyborców, które chciała ona pozyskać w celu przeprowadzenia planowanych wyborów korespondencyjnych. Wnioski o udostępnienie danych Poczta Polska wysłała mailowo 23 kwietnia w nocy bez podpisu elektronicznego. Część samorządowców zdecydowała się na przekazanie spisów wyborców.

Pomimo sprzeciwu Senatowi 7 maja ustawa została przegłosowana, uchwalona przez Sejm i podpisana przez prezydenta. Ostatecznie wybory zaplanowane na 10 maja nie odbyły się. Rząd wśród winnych odłożenia terminu wyborów wymieniał także samorządy. Zdaniem wicepremiera Jacka Sasina wybory nie odbyły się m.in. wskutek nieprzekazania przez samorządy Poczcie Polskiej spisów wyborców. Należy zaznaczyć, że samorządy odmawiały, ponieważ oficjalnie poczta mogła stać się wyznaczonym operatorem wyborów dopiero z dniem wejścia w życie ustawy o głosowaniu korespondencyjnym, która jeszcze była procedowana w Sejmie. Z kolei wicepremier Jadwiga Emilewicz obarczała samorządy odpowiedzialnością za uniemożliwienie przeprowadzenia wyborów w sposób konwencjonalny.

11 maja przewodniczący i prezesi ogólnopolskich i regionalnych organizacji gmin (Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Miast Polskich, Śląskiego Związku Gmin i Powiatów) wydali oświadczenie w sprawie wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. Zdecydowanie skrytykowali w nim stronę rządzącą za „przypisywanie odpowiedzialności za niepowodzenie przedsięwzięć organizacyjnych, zmierzających do przeprowadzenia za wszelką cenę wyborów prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 roku” oraz za stawianie samorządom zarzutów „sabotażu” i „działań antypaństwowych” (*Oświadczenie...*, 2020).

W okresie pandemii wzmacniały się także dotychczasowe tarcia pomiędzy samorządowcami wywodzącymi się z przeciwstawnych obo-

zów politycznych. Wzmocnieniu uległ szczególnie konflikt pomiędzy metropoliami a rządem. Podczas gali plebiscytu „Supermiasta” Gazety Wyborczej zorganizowanej z okazji 30-lecia samorządu, która odbyła się w czerwcu 2020 r., prezydent Sopotu Jacek Karnowski stwierdził: „Ten rząd jest rządem totalitarnym. Nie lubi nikogo, kto jest niezależny [...]. Do zniszczenia zostały jeszcze tylko samorządy i wolne media. Najbardziej doskwiera nam niedofinansowanie oświaty. To powoduje nierówny dostęp do edukacji – dzieciaki z mniejszych miast mają gorszy start, nie mogą liczyć na zajęcia dodatkowe. Edukacja jest systemowo niszczone. TVP szczuje na samorządy. W 30. rocznicę samorządności w Polsce szczególnie bolą słowa prezydenta Andrzeja Dudy, który mówi swoim wyborcom: ja wam daję dodatkowe pieniądze, a samorządy podwyższają wam opłaty za śmieci. To jest nieuczciwe” (*Gala plebiscytu...*, 2020). Według prezydenta Krakowa Jacka Majchrowskiego zawsze istniał pewien konflikt pomiędzy samorządami a rządem, niezależnie od rodzaju rządzącej opcji politycznej, ponieważ władza centralna zawsze uważała, że wie lepiej. Jednak jego zdaniem taka filozofia rządzenia jest bardziej wyrazista w okresie rządów PiS (*Supermiasta...*, 2020).

Wyraźnym przejawem stosunku samorządowców do rządu była zorganizowania 4 czerwca w Gdańsku debata „Samorządna Rzeczpospolita”. W spotkaniu udział wzięło ponad 400 samorządowców z całej Polski – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i marszałków województw. Nawiązując do 21 tez Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego z 17 sierpnia 1980 r., przyjęli oni 21 tez samorządowych. Preambuła do tego dokumentu zawiera następujące sformułowanie: „Niestety, w ostatnich latach obserwujemy działania mające na celu centralizację państwa i ograniczenie roli wspólnot lokalnych. Dlatego, reprezentując naszych mieszkańców, żądamy zapewnienia możliwości rozwoju naszych miast i gmin zgodnie z Konstytucją RP i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego” (Bukowski, 2020). W 21 tezach stwierdzono m.in., że samorządy terytorialne powinny mieć pełną samodzielność: prawną, organizacyjną i majątkową w zakresie realizacji zadań własnych we współpracy i konsultacji z mieszkańcami. Wskazano także na konieczność decentralizacji oraz rozszerzenia uprawnień samorządu województwa w stosunku do administracji zespolonej. Zaapelowano także o zwiększenie nakładów na oświatę oraz zwiększenie samodzielności samorządów w kształtowaniu polityki podatkowej.

Strona rządząca negatywnie odniosła się do tej inicjatywy. Politycy PiS oceniali przedstawienie 21 postulatów jako akt wyłącznie polityczny. Według posła Marcina Horały: „Postulaty podpisane przez samorządowców należących do PO to rozpaczliwa próba poszukiwania przez opozycję jakiegokolwiek programu” (*Saryusz-Wolski o samorządowej...*,

2020). Znacznie dalej w ocenie inicjatywy samorządowców posunął się europoseł PiS Jacek Saryusz-Wolski, który ocenił ją jako „wypowiedzenie posłuszeństwa państwu” (*To wygląda...*, 2020).

Warto jednak zaznaczyć, że w okresie pandemii zdarzały się momenty, w których przedstawiciele rządu i samorządu terytorialnego siadali razem do rozmów dotyczących kryzysu wyborczego oraz pomocy dla samorządów. 19 marca prezydenci miast, przedstawiciele Unii Metropolii Polskich oraz Związku Miast Polskich, spotkali się z wicepremierem Jadwigą Emilewicz, aby dyskutować o sposobie przeprowadzenia wyborów prezydenckich. W spotkaniu wzięli udział m.in. prezydent Gdańska Aleksandra Dulkiewicz, prezydent Wrocławia Jacek Sutryk, prezydent Poznania Jacek Jaśkowiak, prezydent Sopotu Jacek Karnowski. Podczas spotkania przedstawiciele Związku Miast Polskich oraz Unii Metropolii Polskich wyrazili obawę o stan polskiej demokracji i jednocześnie zadeklarowali chęć przeprowadzenia wyborów, które będą bezpieczne i wieloprzymiotnikowe.

W drugim spotkaniu, które odbyło się 26 maja 2020 r., uczestniczyli: prezydent Bydgoszczy Rafał Bruski, prezydent Katowic Marcin Krupa, prezydent Poznania Jacek Jaśkowiak, prezydent Sieradza Paweł Osiewała, prezydent Sopotu Jacek Karnowski, prezydent Wrocławia Jacek Sutryk. Podczas spotkania dyskutowano na temat przepisów planowanej ustawy, tzw. Tarczy 4.0.

Unia Metropolii Polskich oraz Związek Miast Polskich wystosowały do wicepremiera J. Emilewicz apel o: wsparcie samorządów poprzez wzrost subwencji ogólnej, w celu zrekompensowania spadków dochodów związanych z pandemią COVID-19, zawieszenie wpłat „janosikowego” przez samorządy do końca roku 2021, czasowe zawieszenie funkcjonowania reguł wydatkowych z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych do roku 2023 r., zwolnienie wszystkich jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego oraz samorządowych osób prawnych z opłacenia należności z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe, dobrowolne ubezpieczenie chorobowe, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, należne za okres od 1 marca 2020 r. do 31 maja 2020 r., a także wprowadzenie rekompensaty wszędzie tam, gdzie koszty gospodarowania odpadami są wyższe niż maksymalny, ustawowy poziom opłat. Do apelu załączono szczegółowe 24-stronicowe propozycje gotowych przepisów prawnych do projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw (*Propozycje zmian...*, 2020).



W czerwcu Sejm uchwalił ustawę o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 zwaną potocznie Tarczą 4.0 (Ustawa z dnia 19 czerwca...). Wprowadziła ona złagodzenie reguły finansowej, dzięki temu samorządy mogły się bardziej zadłużyć. W ustawie znalazły się także przepisy, które pozwoliły samorządom na wykorzystanie pieniędzy z tzw. funduszu korkowego, czyli środków z koncesji na alkohol, w celu przeciwdziałania COVID-19 oraz wywołanych nim sytuacji kryzysowych. Pozwoli ona również wcześniej przekazać gminom raty w części oświatowej.

Zgodnie z postanowieniami art. 77 w roku 2020 jednostka samorządu terytorialnego, dokonując zmian budżetu, może przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ta relacja to taka, w której planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące. Deficyt może być powiększony o 1) planowane wydatki bieżące ponoszone w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, 2) planowany ubytek w dochodach będący skutkiem wystąpienia COVID-19.

Ustawa wprowadziła także pewne odroczenia dotyczące tzw. janosikowego. W czerwcu i lipcu 2020 r. jednostki samorządu terytorialnego mogły nie wpłacać do budżetu państwa rat, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw. Od niewpłaconych kwot nie nalicza się odsetek. Niewpłacone kwoty jednostki samorządu terytorialnego powinny wpłacić w równych częściach w miesiącach sierpień–grudzień 2020 r., wraz z ratami należnymi za te miesiące (Ustawa z dnia 19 czerwca..., art. 77).

Oczekiwania samorządowców w tym zakresie były znacznie dalej idące. Związek Miast Polskich proponował, żeby w 2020 r., począwszy od 1 kwietnia, oraz w roku 2021 jednostki samorządu terytorialnego były zwolnione z wpłat „janosikowego” do budżetu państwa (*Propozycje zmian...*, 2020).

W trakcie trwania epidemii samorządowcy zarzucali administracji centralnej nadmierne zaangażowanie w kampanię prezydencką Andrzeja Dudy oraz partykularne wykorzystywanie w niej samorządów. Podczas kampanii prezydenckiej w lipcu 2020 r. premier Mateusz Morawiecki wizytował gminy i powiaty Polsce, wręczając samorządowcom symboliczne czekki Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Część samorządowców negatywnie odnosiła się do tej inicjatywy, wręczanie czeków odbywało się w świetle kamer, a symboliczne czekki miały bardzo duże wymiary. Niektórzy samorządowcy w odpowiedzi na inicjatywę premie-

ra M. Morawieckiego wystawili rządowi symboliczne rachunki. Przykładem może być próba wręczenia rachunku premierowi przez burmistrza Chodzieży Jacka Gursza. Także prezydent Białegostoku, Tadeusz Truskolaski, poinformował mieszkańców Białegostoku, że w wyniku epidemii i decyzji rządu kierowanego przez Mateusza Morawieckiego miasto Białystok poniosło ogromne straty. Prezydent Białegostoku wyceńił je na 53 mln zł.

Samorząd terytorialny w czasie epidemii stanął przed koniecznością zwiększenia wysokości wydatków w stosunku do tej zaplanowanej w budżecie na 2020 r. Przeciwdziałanie pandemii i jej skutkom wymagało zwiększenia nakładów. Dlatego samorządowcy oczekiwali od strony rządowej rozwiązań łagodzących ekonomiczne skutki pandemii, m.in. umorzenia niektórych zobowiązań finansowych samorządów.

## **Zakończenie**

Epidemia COVID-19 postawiła administrację publiczną, zarówno rządową, jak i samorządową, przed nowymi wyzwaniem, wymagającymi podejmowania trudnych decyzji w niespotykanych dotąd warunkach. W okresie epidemii zauważalne były pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym napięcia wynikające z konfliktów zaistniałych jeszcze przed marcem 2020 r. Dotyczyły one sporu pomiędzy omnipotencją państwa a dążeniami decentralistycznymi. Pojawiły się także nowe pola konfliktów związane z konsekwencjami epidemii i podejmowanymi w związku z nią radykalnymi działaniami. Istotny wpływ na wzajemne relacje pomiędzy administracją centralną a samorządową miały wybory prezydenckie. Zaistniał tu wyraźny spór dotyczący daty wyborów oraz sposobu ich przygotowania i przeprowadzenia.

Głębokie podziały polityczne pomiędzy stroną rządową a opozycyjną przekładają się na wzajemne animozje pomiędzy administracją rządową a samorządową. Szczególnie widoczne jest to we wzajemnych relacjach rządu z przedstawicielami aglomeracji, dużych miast oraz części sejmików województw, tam gdzie władzę sprawują przedstawiciele opozycji. Warto zaznaczyć, że nawet okres epidemii nie zmienił wzajemnego negatywnego nastawienia. Analiza dyskursu publicznego, w którym aktywny udział brali przedstawiciele rządu oraz samorządu terytorialnego potwierdza istniejące konflikty i napięcia. Trzeba jednak zaznaczyć, że w niektórych momentach trwania pandemii przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej potrafili ze sobą współpracować.

Okres pandemii spowodował duże obciążenia budżetowe samorządów, dlatego też z tej strony pojawiało się wiele apeli o zwiększenie

dofinansowania. Kwestie finansowania przeciwdziałania skutkom pandemii były źródłem konfliktu pomiędzy administracją rządową i samorządową, tym bardziej że zdaniem wielu samorządowców działania rządu sprządy epidemii spowodowały znaczne uszczuplenie dochodów miast i gmin. Krytykowano także rząd za cedowanie zadań związanych z walką z epidemią na samorządy bez właściwego wsparcia finansowego.

## Bibliografia

- Apel Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do Pełnomocnika Rządu ds. Samorządu w sprawie niezbędnych rozwiązań dla jednostek samorządu terytorialnego w stanie kryzysu związanego z epidemią koronawirusa. (2020). Pobrane z: [http://www.zgwrp.pl/attachments/article/1676/Apel\\_ZGWRP\\_18\\_03\\_2020.pdf](http://www.zgwrp.pl/attachments/article/1676/Apel_ZGWRP_18_03_2020.pdf)
- Bukowski, S. (2020). *Samorządna Rzeczpospolita*. Pobrane z: <https://wspolnota.org.pl/news/samorzadna-rzeczpospolita>
- Chołodowski, M. (2020). *Koronawirus. Podlaski marszałek z PiS poucza prezydenta Białegostoku w sprawie testów*. „Gazeta Wyborcza” z 20 maja 2020 r. Pobrane z: <https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,25962427,koronawirus-podlaski-marszalek-z-pis-poucza-prezydenta-bialehostoku.html>
- Gala plebiscytu „Supermiasta” Gazety Wyborczej. Gdańsk z nagrodą specjalną „Miasto Niepokorne”*. (2020). Pobrane z: <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/gala-plebis-cytu-supermiasta-gazety-wyborczej-gdansk-z-nagroda-specjalna-miasto-niepo-korne,a,173440>
- Izdebski, H. (2009). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Krawczyk, B. (2020). *Największe polskie miasta apelują o pomoc w walce z koronawirusem*. Pobrane z: <https://portalkomunalny.pl/najwieksze-polskie-miasta-apeluja-o-pomoc-w-walce-z-koronawirusem-401717/>
- Kulesza, M. (2000). Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000), *Studia Iuridica XXXVIII*, 79–86.
- Kursa, M. (2020). *Supermiasta. Metropolie w dobie pandemii i rządów PiS*. „Gazeta Wyborcza” z 19 czerwca 2020 roku, dodatek lokalny Kraków. Pobrane z: <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,26043239,metropolie-vs-rzad-pis.html>
- Makowski, G. (2019). Koncentracja władzy jako sposób rządzenia obozu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019. Diagnostyka i konsekwencje. *Studia z Polityki Publicznej*, 4(24), 9–32.
- Nowoczesna solidarna bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości. (2009). Kraków.
- Oświadczenie przewodniczących ogólnopolskich i regionalnych organizacji gmin w sprawie nieudanych wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 roku. (2020). Pobrane z: <https://www.miasta.pl/aktualnosc/oswiadczenie-stowarzyszen-samorzadowych-w-sprawie-nieudanych-wyborow>
- Propozycje zmian Unii Metropolii Polskich i Związku Miast Polskich w projekcie ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym COVID-19 oraz o zmianie

- niektórych innych ustaw. (2020). Pobrane z: [https://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2020/05/26.05.2020\\_UMP\\_ZMP\\_postulaty.pdf](https://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2020/05/26.05.2020_UMP_ZMP_postulaty.pdf)
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. Dz.U. z 2020 r., poz. 433.
- Sanecka-Tyczyńska, J. (2011), *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Saryusz-Wolski o samorządowej deklaracji grupy prezydentów: to wygląda jak wypowiedzenie posłuszeństwa państwu. (2020). Pobrane z: <https://wsensie.pl/polska/32788-saryusz-wolski-o-samorządowej-deklaracji-grupy-prezydentow-to-wyglada-jak-wypowiedzenie-posluszenstwa-panstwu>
- Sobczak, J. (2017). Ewolucja zadań samorządu województwa w procesie decentralizacji i centralizmu. W: M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej* (s. 109–120). Lublin: Stowarzyszenie Naukowe Pro Scientia Iuridica.
- Spór w województwie lubuskim. „Wykorzystywanie koronawirusa do rozgrywek politycznych”*. (2020). Pobrane z: <https://www.wprost.pl/prime-time/10304137/null>
- To wygląda na wypowiedzenie posłuszeństwa państwu: Saryusz-Wolski o postulatach samorządowców*. (2020). Pobrane z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolesczenstwo/to-wyglada-na-wypowiedzenie-posluszenstwa-panstwu-saryusz-wolski-o-postulatach-samorzadowcow,127062.html>
- 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.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Dz.U. z 2020 r., poz. 827.
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19. Dz.U. z 2020 r., poz. 1086.