



Marta Karnat

ORCID: 0000-0002-9358-7335

e-mail: martakarnat@wp.pl

Uniwersytet Rzeszowski

## Pandemia COVID-19 a administracja terytorialna w Polsce

### Pandemic of COVID-19 and territorial administration in Poland

#### Abstract

The article presents the impact of the COVID-19 pandemic on the existence and functioning of territorial administration in Poland. Its division was described along with the specification of tasks assigned to specific units. The general concept of self-government was defined, its aims were listed and the importance of the outbreak of the pandemic for its existence was described. The article shows the value of local government for the life of the inhabitants of a given unit. The legal basis for its existence has been indicated. The changes introduced and the directions of its evolution during and after the pandemic were indicated.

**Keywords:** COVID-19, local administration, local government, society, entity.

#### Streszczenie

W artykule przedstawiono wpływ pandemii COVID-19 na funkcjonowanie administracji terytorialnej w Polsce. Zaprezentowano definicję samorządu terytorialnego oraz scharakteryzowano go, wymieniono jego cele, wykazano jego znaczenie dla obywateli i państwa oraz wskazano, jakie znaczenie dla jego istnienia miał wybuch pandemii. W opracowaniu ukazano wartość samorządu terytorialnego dla życia mieszkańców danej jednostki, a także ujęto podstawy prawne jego funkcjonowania. Wskazano wprowadzone zmiany oraz kierunki jego ewolucji w okresie pandemii oraz po jej zakończeniu, a także problemy spowodowane jej pojawieniem się.

**Słowa kluczowe:** COVID-19, administracja lokalna, samorząd, społeczeństwo, jednostka.

### 1. Wstęp

W roku 2019 na świecie rozprzestrzenił się nieznany dotąd wirus SARS-CoV-2. Pandemia COVID-19 miała znaczący wpływ na życie obywateli każdego państwa,

doprowadziła do wielu zachorowań i ponad 28 000 zgonów<sup>1</sup>. Podczas tej całkowicie nowej i dynamicznej sytuacji funkcjonowanie społeczeństwa w niemal każdym aspekcie nabrało nowego wymiaru<sup>2</sup>. Mimo niebezpieczeństwa wywoławanego ryzykiem zachorowania obywatele wciąż musieli realizować dotyczące ich sprawy, w tym te administracyjne. Z równie trudną sytuacją musiały poradzić sobie organy rządowe oraz samorządowe, nie mogły bowiem zawiesić swojej działalności, co z kolei wymagało wypracowania pewnych rozwiązań gwarantujących ciągłość działania na rzecz mieszkańców. Zwłaszcza jednostki sektora samorządowego w szczególnie sposób zmierzyły się z pandemią. Musiały zapewnić obywatelom możliwość bezpiecznego i sprawnego dostępu do usług administracji na określonym terenie. Termin *administracja* wywodzi się z języka łacińskiego i zdefiniować go można jako pomoc, przewodnictwo czy kierownictwo<sup>3</sup>.

Początki funkcjonowania samorządu lokalnego sięgają dawnych czasów. Informacje o nim zanotowano już za panowania Piastów – działały wówczas wiecie realizujące zadania publiczne, a także sądownicze oraz doradcze. Największy rozwój samorządów przypadł na okres uchwalenia Konstytucji 3 maja, w której zawarto „Prawo o miastach”. Na mocy tych regulacji obywatele mogli startować w wyborach do konkretnych urzędów oraz w tych wyborach głosować na inne osoby<sup>4</sup>.

Samorząd terytorialny o trójstopniowym podziale, w skład którego wchodziły gminy, powiaty oraz województwa, funkcjonuje w Polsce od 1999 roku<sup>5</sup>. Taki sposób reformy kraju spowodował liczne przemiany i ukształtował państwo demokratyczne, jednak przede wszystkim zwiększył sprawność funkcjonowania Polski dzięki decentralizacji i upodmiotowieniu poziomu regionalnego<sup>6</sup>. Zmiany wprowadzone w związku z reformą administracji publicznej oznaczały również zmiany w układzie przestrzenno-terytorialnym kraju, a koncepcja trójstopniowego podziału terytorialnego była najczęściej powoływanym rozstrzygnięciem<sup>7</sup>. Wyodrębnienie 16 województw miało oraz ma istotne znaczenie dla poszczególnych miast,

---

<sup>1</sup> *Statystyki zgonów z powodu COVID-19 w 2020 roku*, <https://basiw.mz.gov.pl/statystyki-zgonow-z-powodu-covid-19-w-2020-roku/> [dostęp: 27.03.2023].

<sup>2</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25613,vp,28386.pdf> [dostęp: 27.03.2023].

<sup>3</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 10.

<sup>4</sup> A. Gołębiowska, P. Benedykt-Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Benedykt-Zientarski, Warszawa 2016, s. 13.

<sup>5</sup> Art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603 ze zm.).

<sup>6</sup> Z. Chojnicki, T. Czyż, *Nowa organizacja terytorialna Polski i układ regionalny*, „Czasopismo Geograficzne” 2000, nr 71, s. 262.

<sup>7</sup> B. Słobodzian, *Koncepcje trójstopniowego podziału władzy administracyjnej w latach 90. XX w.*, Gdańsk 2007, s. 122.

gdyż dzięki pełnieniu funkcji administracyjnych mogą one zwiększać swój postępek społeczno-ekonomiczny<sup>8</sup>. Zauważono też, że taki podział odciąża władze centralne poprzez przekazanie realizacji zadań lokalnych jednostkom samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Odrębność oraz samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wynika przede wszystkim z Konstytucji RP, która wytyczyła główne zasady funkcjonowania aparatu administracyjnego. Jego działanie oparte jest także na ustawach samorządowych, które w sposób dokładny określają funkcjonowanie konkretnych jednostek i charakteryzują przyznane im zadania. Administracja samorządowa oraz rządowa razem składają się na administrację publiczną<sup>10</sup>.

Na potrzeby niniejszego opracowania konieczne staje się wskazanie głównej wartości decydującej o powołaniu do życia instytucji samorządu terytorialnego. Zdaniem J. Matwiejuka „samorząd terytorialny jest sposobem organizowania się lokalnej społeczności i najistotniejszą formą samorządności polegającą na otrzymaniu przez mieszkańców prawa do samodzielnego rozwiązywania określonych spraw lokalnych”<sup>11</sup>. W ogólnym rozumieniu stanowi on uzupełnienie trójpodziału władzy i realizuje się poprzez umożliwienie obywatelom uczestniczenia w wykonywaniu władzy i wpływania na nią<sup>12</sup>. Kolejnym fundamentalnym celem istnienia samorządów jest realizowanie zadań publicznych. Dzięki ich funkcjonowaniu odbywa się to jak najbliżej obywatela – dana społeczność czuje się zespółona, zintegrowana oraz podejmuje działania solidarnie, kierując się ogólnym dobrem<sup>13</sup>. Wprowadzenie samorządu terytorialnego do administracji publicznej sprawiło, iż w „terenie” działają zarówno zcentralizowane, jak i zdecentralizowane organy, a byt samorządu uzasadnia przede wszystkim istnienie zadań publicznych o przymiocie lokalnym<sup>14</sup>.

## 2. Znaczenie administracji samorządowej

Jak już wspomniano we wstępie, jednostkami podziału terytorialnego w Polsce są gminy, powiaty oraz województwa. Są to podmioty samodzielne w działaniu,

---

<sup>8</sup> I. Jaźwiński, *Organizacja terytorialna państwa jako czynnik kształtujący ramy dla rozwoju regionalnego*, „Europa Regionum” 2015, t. XXIV(15), s. 318.

<sup>9</sup> W. Lis, *Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. XXII(1), s. 173.

<sup>10</sup> J.P. Tarno, *Rola administracji publicznej w świetle przepisów nowej Konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy” 2000, nr 2, s. 31.

<sup>11</sup> J. Matwiejuk, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Białystok 2014, s. 313.

<sup>12</sup> G. Dutkiewicz, *Samorząd terytorialny w ujęciu wybranych refleksji naukowych i katolickich środowisk*, „Colloquium Pedagogika – Nauki o Polityce i Administracji” 2020, nr 4, s. 96.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 4, s. 24.

którym przypisane zostały prawa oraz obowiązki. A. Gołębiowska oraz P. Benedykt-Zientarski w swoim artykule przedstawili następującą charakterystykę podmiotów administracji terytorialnej: „można je określić jako samodzielne, na mocy prawa utworzone, korporacje lokalnego społeczeństwa, o własnej wewnętrznej organizacji, wyposażone w przymiot osobowości prawnej, podlegające w określonym prawem zakresie nadzorowi ze strony państwa”<sup>15</sup>. Samorząd utworzony został w celu zarządzania sprawami lokalnymi. W uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 roku wyjaśniono, iż zadania z zakresu administracji publicznej samorząd terytorialny wykonuje jako własne bądź zlecone<sup>16</sup>. Na pojęcie *samorząd* składa się ludność danego terytorium państwowego – obszaru gminy, powiatu bądź województwa. Społeczeństwo należące do danej jednostki posiada wspólne cele, ale też i obowiązki. W ramach struktury samorządu możliwy jest udział obywateli w sprawowaniu władzy w sposób pośredni i bezpośredni<sup>17</sup>.

Jednym z najbardziej istotnych elementów składających się na całą konstrukcję władzy państwowej jest właśnie samorząd terytorialny. Dysponowanie przez niego własnymi organami, samodzielność oraz realizowanie działań lokalnej polityki sprawia, że obywatele nadają mu wyjątkowy status<sup>18</sup>. Jego istnienie jest wynikiem potrzeby realizacji zasady decentralizacji<sup>19</sup>. W obecnie funkcjonujących państwach o demokratycznym systemie rządów samorząd terytorialny stanowi podstawę ustroju państwa i zapewnia jego stabilizację. Posiada on osobowość prawną, działa z mocy prawa i przede wszystkim w jego granicach, co gwarantuje obywatelom ochronę przysługującym im praw<sup>20</sup>. Administracja samorządowa została uformowana organizacyjnie przez ustawodawcę, toteż działa w formach prawnych charakterystycznych dla państwa. Szczególnie przyczynia się ona do uspołeczniania władzy publicznej, a za istnieniem samorządu terytorialnego przemawia zwłaszcza fakt pełniejszej i efektywniejszej realizacji zadań państwowych w sposób zdecentralizowany i samodzielny<sup>21</sup>. Wspomniane uspołecznianie

---

<sup>15</sup> A. Gołębiowska, P. Benedykt-Zientarski, *Słowo wstępne* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Benedykt-Zientarski, Warszawa 2016, s. 5.

<sup>16</sup> Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., sygn. W 10/93.

<sup>17</sup> A. Gołębiowska, P. Benedykt-Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*..., s. 15.

<sup>18</sup> B. Kotarba, *Samorząd terytorialny między ustrojowo-organizacyjną formą władzy wykonawczej a czwartą władzą*, „Horyzonty Polityki” 2023, nr 14, s. 89.

<sup>19</sup> H. Izdebski, *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, red. K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz, Włocławek 2017, s. 15.

<sup>20</sup> J. Matwiejuk, *Samorząd terytorialny*..., s. 313.

<sup>21</sup> D. Wyszowska, *Samorząd terytorialny w ujęciu wybranych koncepcji teoretycznych*, „Opticum. Economic Studies” 2018, nr 1, s. 127.

związane jest z istnieniem wyodrębnionej zbiorowości czy wspólnoty, wobec której organy samorządu sprawują administrację przy użyciu władczych kompetencji, a która jest bezpośrednio zainteresowana podejmowanymi przez ten podmiot działaniami<sup>22</sup>. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2000 roku stwierdzono, iż samorząd terytorialny to wyodrębniony z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej wyposażony w środki umożliwiające realizację tych zadań<sup>23</sup>. Ponadto jest on strukturą służebną wobec obywateli, stworzoną do urzeczywistniania ich potrzeb, wolności oraz praw<sup>24</sup>.

### 3. Geneza koronawirusa

SARS-Cov-2 to wirus, który pojawił się na przełomie listopada i grudnia 2019 roku. Pod koniec wspomnianego roku w chińskim mieście Wuhan zaczęły się pojawiać pierwsze zachorowania. Wystarczyło nieco ponad miesiąc, aby wirus rozprzestrzenił się na terytorium całych Chin. W lutym 2020 roku tajemnicza, dynamicznie rozwijająca się przypadłość otrzymała nazwę – COVID-19, zaś niedługo określono nazwę patogenu jako SARS-CoV-2 (*Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*). Właśnie wtedy rozpoczął się wyścig naukowców w celu odnalezienia przyczyn oraz sposobów na zwalczenie tego wirusa. Cechą tego wirusa było bardzo szybkie rozprzestrzenianie się na terenie całego świata. 5 marca 2020 roku został wykryty w wielu państwach<sup>25</sup>. Międzynarodowa Organizacja Zdrowia ogłosiła 11 marca 2020 roku stan pandemii. Kiedy koronawirus pojawił się i rozprzestrzenił, wiele państw wprowadziło specjalne regulacje prawne związane ze stanami nadzwyczajnymi lub stanami epidemii<sup>26</sup>.

COVID-19 bezpośrednio wpłynął na funkcjonowanie zarówno państw, jak i pojedynczych osób. Pandemia od samego początku była obserwowana przez rządy, a także obywateli, którzy z zaniepokojeniem czekali na pojawienie się patogenu. Przygotowywano odpowiednie strategie, biorąc pod uwagę siły, środki oraz posiadane możliwości. Nie wszystkie jednak państwa zareagowały w ten

---

<sup>22</sup> J. Korczak, P. Liskowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Konstytucja RP*, Wrocław 2020, s. 45.

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> I. Sienkiewicz, *Wpływ pandemii COVID-19 na gospodarki wybranych krajów Unii Europejskiej*, „The Review of European Affairs” 2021, nr 1, s. 44.

<sup>26</sup> S. Czarnow, *Próba refleksji nad reakcją państwa na pandemię COVID-19 – uwagi o porządku prawnym czasu epidemii i jego wpływie na prawa i wolności człowieka*, „Radca Prawny” 2023, nr 1, s. 100.

sam sposób, zwłaszcza biorąc pod uwagę czas wspomnianej reakcji – Wielka Brytania oraz Francja zwlekały z podjęciem środków, a z kolei Szwecja nie podjęła żadnych (poza informacyjnymi)<sup>27</sup>. Pandemia wpłynęła zarówno na każdego człowieka, ograniczając swobodę jego funkcjonowania, jak i na państwo, które musiało dostosować różne obszary działania do nowej rzeczywistości. Stosowane działania miały na celu zmniejszenie do minimum liczby zachorowań, a zwłaszcza zgonów. Rozwinął się kryzys gospodarczy, społeczny czy też finansowy wielu państw. Nadwyrężona panującą sytuacją opieka zdrowotna początkowo nie była przygotowana na tak dużą liczbę zachorowań. Również dostęp do różnego rodzaju instytucji państwowych został mocno ograniczony. Trzeba było wprowadzić nowe rozwiązania, wygodne i bezpieczne zarazem. Administracja publiczna nie była tutaj wyjątkiem.

#### **4. Wpływ pandemii COVID-19 na funkcjonowanie administracji terytorialnej**

Pandemia SARS-CoV-2 odmieniła funkcjonowanie wielu obszarów państwa, a zdrowie każdego człowieka zostało postawione na szali. Podejmowane przez władze państw działania skupiały się głównie na minimalizacji ryzyka zachorowań wśród obywateli oraz zapewnieniu im niezbędnego bezpieczeństwa<sup>28</sup>. Pandemia miała także wpływ na sferę administracyjną kraju, w związku z czym założyć można, iż w najtrudniejszej sytuacji znalazła się administracja rządowa oraz terytorialna działająca bezpośrednio obok obywatela oraz na jego rzecz. W związku z takim stanem rzeczy to właśnie podmioty samorządowe musiały jak najszybciej przystosować się do nowej sytuacji oraz odpowiednio sprawnie wprowadzić praktyczne i skuteczne rozwiązania dla zaistniałych barier i ograniczeń.

Zmagania polskiej administracji publicznej ze światową pandemią zostały oparte na ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – w art. 46 precyzuje ona wprowadzenie stanu epidemii o skali ogólnokrajowej, kiedy sytuacja taka ma miejsce na terenie więcej niż jednego województwa<sup>29</sup>. Do omawianej pandemii zastosowanie miała

---

<sup>27</sup> P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6, s. 267.

<sup>28</sup> D. Tabis, *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego Polski w dobie pandemii COVID-19* [w:] *Pandemia COVID-19 w perspektywie zagrożeń społecznych*, red. I. Urych, D. Domalewska, M. Mazurek, Warszawa 2022, s. 69–70.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2024, poz. 924).

również ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którą pandemia tożsama jest z „sytuacją wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludności, mienia znacznych rozmiarów czy też środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracyjnych ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”<sup>30</sup>. Wymieniona regulacja wskazuje podstawy prawne działania poszczególnych podmiotów oraz zakres ich odpowiedzialności. Z aktu tego wynika, iż administracja samorządowa jako pierwsza styka się z problemem, zaś podmioty usytuowane na wyższym poziomie podejmują działania dopiero w momencie, gdy rozwiązania i środki zastosowane niżej okażą się nieskuteczne<sup>31</sup>.

Z charakterystyki samorządu wynika, iż jako część administracji publicznej o charakterze zdecentralizowanym odpowiada on za bezpieczeństwo i realizację potrzeb lokalnej społeczności. Od początku pandemii w Polsce działania administracji terytorialnej skupiły się przede wszystkim na tym, by zapobiec jej negatywnym skutkom. Oznaczało to dla administracji nowy sposób funkcjonowania – osobiście można było załatwić jedynie kwestie absolutnie konieczne, pozostałe sprawy natomiast często nie były realizowane w ogóle<sup>32</sup>. Wiązało się to z pewnymi zmianami organizacyjnymi – na szeroką skalę wprowadzono konsultacje i spotkania zdalne, m.in. w działalności urzędów gmin, starostw powiatowych, rad gmin czy sejmików województw<sup>33</sup>. Możliwość pracy zdalnej mieli też urzędnicy – rozwiązania takie wprowadzano w momentach szczególnie wysokiej liczby zachorowań, by chronić zatrudnione osoby przed bezpośrednim ryzykiem zachorowania. Również z tego powodu (oraz ze względu na bezpieczeństwo interesantów) ograniczony został dostęp do urzędów poprzez wprowadzenie limitów osób w danych pomieszczeniach, obowiązku zakrywania ust i nosa масечką ochronną lub zainstalowanie szyb ograniczających bezpośredni kontakt<sup>34</sup>. Po wejściu w życie rozporządzenia z dnia 16 maja 2020 roku urzędy zostały zobligowane do bezpośredniej obsługi interesantów, dzięki czemu możliwe było osobiste realizowanie spraw przez osoby zainteresowane, nie oznaczało to jednak całkowitego

---

<sup>30</sup> Art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023, poz. 122; 2024, poz. 834).

<sup>31</sup> D. Tabis, *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową polskich samorządów*, Wrocław 2023, s. 114–115.

<sup>32</sup> M. Pytlak, *Pandemia COVID-19 jako wyzwanie dla organizacji publicznych. Ocena działań – studium przypadku*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2022, nr 8, s. 53.

<sup>33</sup> M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, Kraków 2022, s. 99.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

powrotu do obsługi sprzed pandemii<sup>35</sup>. We wspomnianym rozporządzeniu określono dopuszczalną liczbę petentów przebywających w pomieszczeniu, a wynosiła ona jedną osobę na przypadające stanowisko obsługi<sup>36</sup>. Z powodu wystąpienia pandemii prawa człowieka zostały w znacznym stopniu ograniczone, jednak w sposób zgodny z prawem i uzasadniony obawą o zwiększoną liczbę zakażeń<sup>37</sup>.

W odniesieniu do finansów jednostek samorządu terytorialnego M. Gołaszewski zauważył następującą tendencję: „wpływ ustaw związanych z COVID-19 spowodował zmniejszenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, a także podatku od czynności cywilno-prawnych”<sup>38</sup>. Także środki z podatków dochodowych uległy zmniejszeniu, a bezpośrednio tego przyczyną było wprowadzenie lockdownów<sup>39</sup>. Negatywnym zjawiskiem finansowym jest również zmniejszająca się od czasu wybuchu pandemii zdolność kredytowa samorządów. W związku z pandemią jednostki samorządu terytorialnego zostały zmuszone do zwiększenia wydatków w konkretnych obszarach, zwłaszcza w zakresie opieki zdrowotnej, wsparcia lokalnych działalności oraz biznesów, a także samych mieszkańców<sup>40</sup>.

Na podstawie raportu realizowanego przez J. Stasiowskiego 60% ankietowanych wykazało, że realizacja niektórych działań zaplanowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, do których przynależą, została zakłócona. Dla porównania 15% ogółu ankietowanych sekretarzy gmin twierdzi, iż pandemia zakłóciła większość przedsięwzięć terytorialnych. Zdaniem autora raportu „negatywne konsekwencje epidemii są wyraźnie zróżnicowane w zależności od typu i wielkości gminy. W momencie, gdy 26% sekretarzy z gmin miejskich i aż 38% przedstawicieli miast wskazało na zakłócenia większości zaplanowanych w ich jednostkach działań, w gminach wiejskich takich odpowiedzi udzieliło zaledwie 12% badanych”<sup>41</sup>. Respondenci mogli też podzielić się spostrzeżeniami na temat jakości realizowanych usług publicznych w ich jednostce terytorialnej. Zgodnie z wynikami badania „44% ankietowanych wskazało na jednoznacznie negatywne skutki

<sup>35</sup> M. Pytlak, *Pandemia COVID-19...*, s. 53.

<sup>36</sup> § 12 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 878).

<sup>37</sup> K. Baran, W. Burek, M. Gibek, *Wpływ COVID-19 na społeczeństwo i prawo. Wybrane aspekty polskich i europejskich regulacji prawnych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6, s. 283.

<sup>38</sup> M. Gołaszewski, *Finanse samorządowe jeszcze bardziej zagrożone*, „Wspólnota” 2020, nr 4, s. 22–23.

<sup>39</sup> J. Łubina, *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2021, s. 109.

<sup>40</sup> K. Kostyk-Siekierska, *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2021, s. 33.

<sup>41</sup> J. Stasiowski, *Wpływ epidemii na działalność JST*, Warszawa 2021, s. 5.

epidemii dla jakości usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Warto odnotować, że w gminach miejskich (41%) i miastach (58%) zauważalnie częściej niż w gminach wiejskich (45%) wskazywano na negatywny wpływ epidemii na jakość usług. Jednocześnie także w miastach (19%) i gminach miejskich (16%) częściej niż w gminach wiejskich (9%) wskazywano na pozytywny wpływ pandemii na jakość usług<sup>42</sup>.

Pandemia wpłynęła także na cyfryzację administracji publicznej. Dzięki niej rozwinęły się usługi internetowe, a ich oferta obejmuje zakres czynności począwszy od pozyskania dokumentów tożsamości, przez zaświadczenia oraz odpisy, aż po materiały geodezyjne oraz usługi medyczne<sup>43</sup>. Korzystanie z e-administracji stało się niejako koniecznością nowej rzeczywistości związanej z pandemią, a informatyzacja usług urzędowych bardzo się rozwinęła. Głównymi narzędziami do tego wykorzystywanymi stała się korespondencja elektroniczna, e-mail oraz rozmowa telefoniczna<sup>44</sup>. Sytuacja ta poza oczywistymi zaletami posiada jednak pewne wady. Pierwszym zagrożeniem jest problem ze stuprocentową weryfikacją interesanta oraz ochroną jego danych osobowych, gdyż organ nie ma wpływu na wykorzystywaną przez niego pocztę elektroniczną, a dostępne serwery zapewniają różny poziom ochrony danych wrażliwych<sup>45</sup>. Kolejnym problemem są braki na polu poprawnego ewidencjonowania maili w taki sposób, jaki ma miejsce przy tradycyjnej formie otrzymywania korespondencji<sup>46</sup>.

## 5. Podsumowanie

Światowa pandemia wpłynęła na wiele obszarów życia obywateli, a tym samym na funkcjonowanie państw. Niosła ze sobą rozmaite skutki, które obserwujemy zarówno w sferze indywidualnej, dotyczącej każdego z nas, jak i w sferze społecznej, ogólnej. Przed dużym wyzwaniem stanął zwłaszcza poziom samorządowy, dla którego pojawienie się epidemii słusznie powinno być utożsamiane z kryzysem. To właśnie od niego wymagało się sprawnego funkcjonowania i zapewnienia bezpieczeństwa. Administracja terytorialna próbowała radzić

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>43</sup> P. Bednarski, *Wpływ pandemii COVID-19 na cyfryzację administracji publicznej*, Wrocław 2023, s. 29.

<sup>44</sup> K. Peplowska, *Biurowość w czasach pandemii. Wpływ pandemii COVID-19 na informatyzację biurowości w jednostkach administracji samorządowej*, „Archeion” 2021, nr 122, s. 294.

<sup>45</sup> K. Brylak-Hudyma, K. Rogala, *COVID-19 a odformalizowanie komunikacji z administracją – zaproszenie do dyskusji*, Wrocław 2023, s. 84.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

sobie z pandemią różnymi drogami i sposobami, podejmowała zatem aktywność np. w obszarze ochrony zdrowia mieszkańców, wsparcia przedsiębiorców, a także w sferach gospodarki, co związane było ze zwiększonymi nakładami finansowymi.

Należy zauważyć, iż do czasu pandemii polski system administracji i zarządzania nie przechodził żadnej poważniejszej próby, nie licząc lokalnych problemów związanych z katastrofami naturalnymi czy klęskami żywiołowymi – nie pojawiały się więc wydarzenia wymagające długotrwałej mobilizacji aparatu administracyjnego na obszarze całego kraju<sup>47</sup>. Zdaniem autorki niniejszego opracowania pojawienie się pandemii ukazało szereg słabości państwa oraz braki istniejącego modelu administracyjnego. Po doświadczeniach związanych z wybuchem pandemii należałoby przygotować Polskę na możliwość pojawienia się podobnego zagrożenia, tak by tym razem państwo mogło zareagować odpowiednio szybko i skutecznie. W trakcie trwania pandemii pojawiły się ponadto nowe pola konfliktów związane bezpośrednio ze skutkami pandemii oraz radykalnymi, niedostatecznie przemyślanymi działaniami, co dodatkowo pogłębiło podziały między administracją samorządową a rządową<sup>48</sup>. Krokiem niezbędnym po wybuchu epidemii powinno być także zaopatrzenie w dodatkowe środki finansowe oraz pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych, jak i natychmiastowe uruchomienie infolinii dla obywateli, aby mogli zwracać się ze swoimi problemami i sprawami wywołanymi pandemią, choćby pojawiającymi się w związku z izolacją w wyniku zarażenia.

Administracja terytorialna działała w tym zakresie z dużym poświęceniem, jednak pozbawiona została wsparcia centrum, co zaważyło na skuteczności podejmowanych czynności<sup>49</sup>. Zdaniem K. Kostyk-Siekierskiej „po raz pierwszy zagrożenie wirusem miało tak istotny wpływ zarówno na społeczeństwo i gospodarkę, jak i na administrację publiczną wszystkich szczebli. Rozległość obowiązków, nowych zadań i zmian legislacyjnych, które objęły samorządy, z pewnością zmusiła je do wzmożonej pracy”<sup>50</sup>. Pandemia wpłynęła negatywnie również na budżety samorządowe, które głównie dźwigały ciężar walki z kryzysem. Ostatecznie COVID-19 znacznie dotknął władzę na obydwu poziomach, także centralnym. Wpływ pandemii na poziom terytorialny administracji ma też jednak

---

<sup>47</sup> D. Sześciło, *Pandemiczny egzamin z wielopoziomowego rządzenia. Studium przypadku terenowej administracji rządowej*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/08/Pandemiczny-egzamin-z-wielopoziomowego-rzadzenia.pdf> [dostęp: 27.03.2023].

<sup>48</sup> T. Bojarowicz, *Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową w warunkach pandemii COVID-19*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, nr 4, s. 70.

<sup>49</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny a administracja rządowa – administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 4, s. 55.

<sup>50</sup> K. Kostyk-Siekierska, *Wpływ pandemii...*, s. 43.

pozytywną stronę – COVID-19 stał się pewnym bodźcem dla organów publicznych, by rozpowszechniły i udoskonaliły świadczenie usług za pomocą platform cyfrowych, a więc by promowały e-administrację. Ponadto kryzys związany z SARS-CoV-2 może skutkować dalszym usprawnieniem pracy urzędników, co z kolei będzie rzutować na szybkość załatwiania spraw i zadowolenie interesantów. Powszechniejsze stało się wykorzystywanie rozwiązań elektronicznych, a to z pewnością jest znacznie bardziej ekonomiczne, ergonomiczne oraz mniej absorbujące dla potencjalnego petenta. Odpowiednio dopracowane środki elektroniczne wykorzystywane w aparacie administracyjnym pozwolą na bezpieczne przeniesienie większej części funkcjonowania administracji do sfery zdalnej.

## Bibliografia

- Baran K., Burek W., Gibek M., *Wpływ COVID-19 na społeczeństwo i prawo. Wybrane aspekty polskich i europejskich regulacji prawnych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6.
- Bednarski P., *Wpływ pandemii COVID-19 na cyfryzację administracji publicznej*, Wrocław 2023.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998.
- Bojarowicz T., *Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową w warunkach pandemii COVID-19*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, nr 4.
- Brylak-Hudyma K., Rogala K., *COVID-19 a odformalizowanie komunikacji z administracją – zaproszenie do dyskusji*, Wrocław 2023.
- Chojnicki Z., Czyż T., *Nowa organizacja terytorialna Polski i układ regionalny*, „Czasopismo Geograficzne” 2000, nr 71.
- Czarnow S., *Próba refleksji nad reakcją państwa na pandemię COVID-19 – uwagi o porządku prawnym czasu epidemii i jego wpływie na prawa i wolności człowieka*, „Radca Prawny” 2023, nr 1.
- Dutkiewicz G., *Samorząd terytorialny w ujęciu wybranych refleksji naukowych i katolickich środowisk*, „Colloquium Pedagogika – Nauki o Polityce i Administracji” 2020, nr 4.
- Gołaszewski M., *Finanse samorządowe jeszcze bardziej zagrożone*, „Wspólnota” 2020, nr 4.
- Gołębiowska A., Benedykt-Zientarski P., *Słowo wstępne* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Benedykt-Zientarski, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., Benedykt-Zientarski P., Stępień E., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Benedykt-Zientarski, Warszawa 2016.
- Izdebski H., *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, red. K. Czarniecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz, Włocławek 2017.
- Jaźwiński I., *Organizacja terytorialna państwa jako czynnik kształtujący ramy dla rozwoju regionalnego*, „Europa Regionum” 2015, t. XXIV(15).
- Klimek M., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, Kraków 2022.
- Korczak J., Liskowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Konstytucja RP*, Wrocław 2020.

- Kostyk-Siekierska K., *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2021.
- Kotarba B., *Samorząd terytorialny między ustrojowo-organizacyjną formą władzy wykonawczej a czwartą władzą*, „Horyzonty Polityki” 2023, nr 14.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny a administracja rządowa – administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 4.
- Lis W., *Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. XXII(1).
- Lubina J., *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2021.
- Matwiejuk J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Białystok 2014.
- Niżnik-Dobosz I., *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 4.
- Peplowska K., *Biurowość w czasach pandemii. Wpływ pandemii COVID-19 na informatyzację biurowości w jednostkach administracji samorządowej*, „Archeion” 2021, nr 122.
- Pytlak M., *Pandemia COVID-19 jako wyzwanie dla organizacji publicznych. Ocena działań – studium przypadku*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2022, nr 8.
- Sienkiewicz I., *Wpływ pandemii COVID-19 na gospodarki wybranych krajów Unii Europejskiej*, „The Review of European Affairs” 2021, nr 1.
- Stasiowski J., *Wpływ epidemii na działalność JST*, Warszawa 2021.
- Słobodzian B., *Koncepcje trójstopniowego podziału władzy administracyjnej w latach 90. XX w.*, Gdańsk 2007.
- Szyja P., *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6.
- Tabis D., *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową polskich samorządów*, Wrocław 2023.
- Tabis D., *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego Polski w dobie pandemii COVID-19* [w:] *Pandemia COVID-19 w perspektywie zagrożeń społecznych*, red. I. Urych, D. Domalewska, M. Mazurek, Warszawa 2022.
- Tarno J.P., *Rola administracji publicznej w świetle przepisów nowej Konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy” 2000, nr 2.
- Wyszkowska D., *Samorząd terytorialny w ujęciu wybranych koncepcji teoretycznych*, „Opticum. Economic Studies” 2018, nr 1.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023, poz. 122; 2024, poz. 834).
- Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2024, poz. 924).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 878).

## Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00.
- Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., sygn. W 10/93.

### **Źródła internetowe**

*Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25613,vp,28386.pdf> [dostęp: 27.03.2023].

*Statystyki zgonów z powodu COVID-19 w 2020 roku*, <https://basiw.mz.gov.pl/statystyki-zgonow-z-powodu-covid-19-w-2020-roku/> [dostęp: 27.03.2023].

Sześciło D., *Pandemiczny egzamin z wielopoziomowego rządzenia. Studium przypadku terenowej administracji rządowej*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/08/Pandemiczny-egzamin-z-wielopoziomowego-rzadzenia.pdf> [dostęp: 27.03.2023].