

# **POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO**

**SAMORZĄD TERYTORIALNY  
W CZASIE PANDEMII COVID-19**

## **STUDIES IN POLITICS AND SOCIETY**

**LOCAL GOVERNMENT DURING  
THE COVID-19 PANDEMIC**

**KWARTALNIK  
NR 4(18) / 2020**

**POD REDAKCJĄ  
JOLANTY ITRICH-DRABAREK I AGNIESZKI PAWŁOWSKIEJ**



**WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO  
RZESZÓW 2020**

## **RADA NAUKOWA**

Prof. Andrzej Antoszewski, Instytut Politologii, Uniwersytet Wrocławski  
Prof. Ewa Maj, Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej  
Prof. Robert Łoś, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki  
Doc. PhDr. Alexander Duleba, Centrum Badań Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej,  
Bratysława  
Prof. Jochen Franzke, Wydział Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Uniwersytet w Poczdamie  
Prof. William Gilles, Wydział Prawa, Administracji i Sektora Publicznego Uniwersytetu Sorbona, Paryż  
Prof. Joaquín Martín Cubas, Wydział Prawa, Uniwersytet w Walencji  
Prof. Marcus Behmer, Wydział Humanistyczny, Uniwersytet Ottona i Fryderyka w Bambergu  
Margarete Dabrowski, Instytut Nauk Społecznych, Uniwersytet w Osnabrück  
Prof. Ricardo Ruiz de la Serna, Universidad San Pablo Ceu, Madryt

## **KOLEGIUM REDAKCYJNE**

Agnieszka Pawłowska (redaktor naczelna), Bogusław Kotarba (zastępca redaktora naczelnego),  
Katarzyna Tuczyńska (sekretarz redakcji). Redaktorzy tematyczni: Andrzej Bonusiak (mniejszość  
narodowe i etniczne, migracje), Wojciech Furman (media, komunikacja społeczna),  
Sabina Grabowska (nauka o państwie i polityce, systemy polityczne),  
Paweł Grata (polityka społeczna, polityka gospodarcza), Jerzy Kornaś (myśl polityczna),  
Janusz Niczyporuk (administracja publiczna, samorząd terytorialny),  
Ewa Orlof (polityka zagraniczna), Andrzej Podraza (stosunki międzynarodowe, integracja europejska),  
Bartosz Wróblewski (stosunki międzynarodowe),  
Magdalena Żardecka (filozofia polityki, socjologia polityki)

„Polityka i Społeczeństwo” jest kwartalnikiem wydawanym w wersji papierowej i internetowej.  
Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną.

## **ADRES REDAKCJI**

Instytut Nauk o Polityce, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów  
tel.: +48 17 872 10 36  
e-mail: [polispol@univ.rzeszow.pl](mailto:polispol@univ.rzeszow.pl)

Redakcja językowa  
Władysław Wójtowicz

Opracowanie techniczne  
Ewa Kuc

Łamanie  
Marek Kuc

Redaktor tekstów w języku angielskim  
Bartosz Wójcik

**ISSN 1732-9639**

Sprzedaż prowadzi WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO  
ul. prof. S. Pigoń 6, 35-310 Rzeszów, tel.: +48 (17) 872 13 69  
e-mail: [wydaw@ur.edu.pl](mailto:wydaw@ur.edu.pl); <http://wydawnictwo.ur.edu.pl>  
wydanie I; format B5; ark. wyd. 8,5; ark. druk. 8,875; zlec. red. 11/2021

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

## SPIS TREŚCI

Od Redaktorek .....	5
<b>PAWEŁ TURCZYŃSKI</b>	
Unia Europejska w obliczu pandemii COVID-19 .....	9
<b>ROBERT STANISZEWSKI</b>	
Polska gospodarka na kwarantannie – analiza wskaźników ekonomicznych, społecznych oraz rozwiązań formalnoprawnych dotyczących przeciwdziałania koronawirusowi COVID-19 .....	27
<b>BOGUMIŁ NALEZIŃSKI, JUSTYNA HOLOCHER</b>	
Samorząd terytorialny w stanie epidemii .....	48
<b>TOMASZ BOJAROWICZ</b>	
Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową w wa- runkach pandemii COVID-19 .....	61
<b>KAMIL MROCZKA</b>	
Uwarunkowania i kierunki zmian w procesach decydowania publicznego na szczeblu samorządowym w związku z pandemią koronawirusa .....	73
<b>MARTA BALCEREK-KOSIARZ</b>	
Pandemia a funkcjonowanie jednostek samorządu gminnego zadłużonych w parabankach – przypadek gminy Raciechowice .....	95
<b>KAMIL GLINKA</b>	
E-komunikowanie publiczne w warunkach pandemii COVID-19 – doświad- czenia małych miast Dolnego Śląska .....	113
Recenzenci artykułów 2020 .....	137
Informacje dla autorów .....	138



## OD REDAKTOREK

Wybuch pandemii COVID-19 zmienił przynajmniej na pewien czas cele i politykę zarówno organizacji międzynarodowych, jak i instytucji państwa oraz samorządu terytorialnego. Działania podmiotów w skali międzynarodowej i poszczególnych państw koncentrują się na minimalizacji rozprzestrzeniania się pandemii poprzez ograniczanie interakcji między zakażonymi i niezakażonymi populacjami, na przykład zamykanie granic, kwarantannę, dystans społeczny i zamykanie szkół czy organizację szczepień. Rola samorządu terytorialnego ma szczególnie znaczenie, ponieważ pandemia powoduje nie tylko wzrost zachorowalności i umieralności, ale wpływa także na zachowania społeczne i gospodarcze mieszkańców czy przedsiębiorców. Ponieważ samorząd lokalny funkcjonuje najbliżej obywatela, to jego stopień zaangażowania w ograniczenie skutków pandemii może mieć decydujący wpływ na zbudowanie lokalnego systemu wsparcia zarówno wobec indywidualnych mieszkańców, jak i firm czy szpitali funkcjonujących na jego obszarze.

W czasie trwania epidemii skuteczne zarządzanie kryzysowe, w tym ograniczenie jej rozpowszechniania, opieka nad chorymi i ich leczenie czy pomoc dla przedsiębiorstw i firm, wymaga nowych rodzajów wiedzy, zdolności oraz narzędzi od władz lokalnych i podległych im struktur. Dobrze przygotowane jednostki samorządu terytorialnego wdrażają skuteczne narzędzia do wykrywania i zarządzania epidemią, w tym dotyczące opieki nad chorymi, organizacji masowych szczepień i komunikacji społecznej. Źle przygotowane gminy czy powiaty mogą nie podołać powstałym problemom, na przykład związanym z napięciami między mieszkańcami a władzą, nie potrafią zapobiegać stygmatyzacji i obwinianiu za rozpowszechnianie choroby osób pracujących w ochronie zdrowia czy samych chorych. Należy też pamiętać, że to właśnie władze lokalne mogą posiadać najbardziej szczegółową i aktualną wiedzę z zakresu przebiegu epidemii, a jej odpowiednie wykorzystanie może wesprzeć decyzje polityczne wydawane na szczeblu centralnym oraz najsukuczniej ograniczać przenoszenie zakażeń.

Z drugiej strony, samorządy, spiesząc z pomocą przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą na ich terenie poprzez np. odroczenie lub zrezygnowanie z pobierania podatku od nieruchomości, ograniczają wielkość dochodów własnych, a zatem ponoszą koszt zamknięcia

niektórych branż. Ponadto, samorządy finansują środki ochrony dla nauczycieli i uczniów, urzędników i innych pracowników instytucji, których są organem założycielskim, co stanowi znaczne obciążenie dla finansów lokalnych. Ograniczone wpływy do budżetów samorządowych (wynikające również z obniżania stawki PIT oraz zwolnienia z PIT osób do 26. roku życia) oraz wzrost wydatków związanych ze zwalczaniem pandemii skutkuje zmniejszeniem liczby inwestycji lokalnych i ograniczeniem zakresu niektórych usług publicznych. Już teraz koszty pandemii i towarzyszące im działania władz centralnych w znacznym stopniu (a w przyszłości – zapewne w jeszcze większym) uzależniają samorządy od środków finansowych przekazywanych przez rząd, co sprzyja realizacji planu Zjednoczonej Prawicy przejścia kontroli nad samorządem i dalszej centralizacji władzy.

Kolejny numer „Polityki i Społeczeństwa” zawiera artykuły poświęcone wyzwaniom powstałym w związku z pandemią COVID-19, przed którymi stoi współcześnie Unia Europejska, poszczególne państwa, wreszcie samorząd terytorialny.

Artykuł Pawła Turczyńskiego *Unia Europejska w obliczu pandemii COVID-19* zawiera analizę działań UE – autor wskazuje na przyczyny rozprzestrzeniania się pandemii oraz omawia zmiany w zakresie zdolności współczesnych państw do zabezpieczania swoich społeczeństw przed jej skutkami.

Robert Staniszewski w tekście zatytułowanym *Polska gospodarka na kwarantannie – analiza wskaźników ekonomicznych, społecznych oraz rozwiązań formalnoprawnych dotyczących przeciwdziałania koronawirusowi COVID-19* dokonuje wielowymiarowej analizy zarówno wpływu pandemii na ekonomię, jak również formalnoprawnych rozwiązań, w tym tzw. tarcz antykryzysowych (1.0–4.0). Jednym z kluczowych elementów opracowania jest analiza społecznej percepcji zjawiska przez przedsiębiorców i ogół społeczeństwa.

Przedmiotem artykułu Bogumiła Nalezińskiego i Justyny Holocher *Samorząd terytorialny w stanie epidemii* jest sytuacja samorządu terytorialnego w państwie dotkniętym kryzysem ustrojowym spotęgowanym stanem zagrożenia zdrowotnego jego obywateli. Według autorów jednym z przejawów tego kryzysu jest postępująca degradacja ustrojowej roli samorządu terytorialnego, ograniczenie samodzielności jego jednostek oraz wzmocnienie centralistycznych praktyk zarządzania sprawami publicznymi.

Tomasz Bojarowicz w artykule *Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową w warunkach pandemii COVID-19* wskazuje na głęboki społeczno-polityczny podział, szczególnie widocz-

ny według autora w metropoliach oraz samorządzie wojewódzkim. Celem artykułu jest zbadanie, czy okres pandemii powoduje wzmocnienie podziałów i sporów między samorządem a rządem, czy też wpływa na złagodzenie animozji.

W artykule Kamila Mroczyki *Uwarunkowania i kierunki zmian w procesach decydowania publicznego na szczeblu samorządowym w związku z pandemią koronawirusa* zostały zaprezentowane trendy i zmiany w publicznych procesach decyzyjnych w administracji samorządowej, które ustawodawca wprowadził w związku z zagrożeniem epidemicznym. Autor zwraca uwagę na prawno-techniczne rozwiązania, które częściowo przenoszą proces decyzyjny do cyberprzestrzeni, oraz na przydatność, praktyczność i skuteczność przyjętych rozwiązań, a także identyfikuje kluczowe przeszkody i wyzwania w procesach decyzyjnych samorządów.

W artykule Marty Balcerek-Kosiarz *Pandemia a funkcjonowanie jednostek samorządu gminnego zadłużonych w parabankach – przypadek gminy Raciechowice* zawarta jest analiza finansowych skutków pandemii i ich wpływu na funkcjonowanie jednostek samorządu gminnego, które zwiększyły zadłużenie finansowe w parabankach w 2020 r. po uchwaleniu programów postępowania naprawczego. Autorka podkreśla, że pandemia spowodowała zaostrzenie polityki kredytowej banków, co stworzyło sprzyjające warunki do rozwinięcia działalności parabanków w zakresie udzielania kredytów jednostkom samorządu terytorialnego.

W artykule *E-komunikowanie publiczne w warunkach pandemii COVID-19 – doświadczenia małych miast Dolnego Śląska* Kamil Glinka wskazuje na brak regulacji (strategii, planów, programów), które definiowałyby ramy aktywności komunikacyjnej miast w warunkach sytuacji kryzysowej. Autor podkreśla, że aktywność komunikacyjna małych dolnośląskich miast musi uwzględniać niepewność związaną z tym, jakie treści należy przekazywać mieszkańcom. W tych warunkach szczególnego znaczenia nabiera tożsamościowy aspekt e-komunikowania związany z rekonstruowaniem relacji społecznych.





**Paweł Turczyński\***

## **UNIA EUROPEJSKA W OBLICZU PANDEMII COVID-19**

### **THE EUROPEAN UNION IN THE FACE OF THE COVID-19 PANDEMIC**

Abstract

The coronavirus pandemic that hit the world in early 2020 has weakened Europe very severely. In the first period (January-February), the disease was often neglected, which allowed it to spread rapidly. In March, panic struck European societies, the health systems of many countries collapsed, and governments introduced drastic restrictions on civil liberties and on the functioning of the economy. The European Union, which was helpless in the first period, took steps in the spring to restore the European economy after the end of the epidemic.

**Keywords:** European Union, European Council, pandemic, coronavirus

### **Doświadczenia I półrocza 2020 roku**

Coraz bardziej zglobalizowany świat co kilka lat staje wobec nowego zagrożenia epidemiologicznego. Łatwość transportu i komunikacji sprzyja szybkemu rozprzestrzenianiu się nowych chorób, a zwłaszcza przenikaniu ich nosicieli poza naturalne środowiska, w których zazwyczaj żyją. Zarazem rosnąca umiejętność i wola polityczna państwowych ośrodków władzy kontrolowania czynników chorobotwórczych nie idzie w parze z ich zdolnością zabezpieczenia całych populacji w sytuacji utraty kontroli nad takim czynnikiem. Wreszcie pojawia się element przypadku – niezamierzonego wywołania zagrożenia przy okazji realizacji innych celów<sup>1</sup>.

---

\* Katedra Studiów Europejskich, Uniwersytet Wrocławski, ul. Koszarowa 3, budynek 21, 51-149 Wrocław, e-mail: pawel.turczynski@uwr.edu.pl, ORCID ID: 0000-0002-0333-9670

<sup>1</sup> I tak w połowie lat dziewięćdziesiątych w Europie Zachodniej rozprzestrzeniło się „gąbczaste zwyrodnienie mózgu” (choroba Creutzfeldta-Jakoba), któremu miało sprzyjać dopuszczenie do spożycia mięsa bydła chorego na BSE („choroba szalonych krów”). Za przyczynę BSE uznano karmienie bydła mączką powstającą ze sproszkowanych kości

Niniejszy artykuł jest próbą analizy działań UE wobec zagrożenia pandemią COVID-19 w I połowie 2020 r.<sup>2</sup>

## Kompetencje UE w zakresie zdrowia publicznego

Unia Europejska (UE) jest strukturą wciąż określającą swoje kompetencje. Spotykające ją co kilka lat kryzysy (np. kryzys finansowy lat 2009–2013, kryzys migracyjny 2015 r.) skutkują różnymi reakcjami, idącymi już to w kierunku jej wzmocnienia (przyznania nowych uprawnień i zasobów ze strony państw członkowskich), już to w kierunku jej osłabienia („renacjonalizacji” polityk państw ignorujących politykę UE i podważających jej efektywność).

U progu 2020 r. UE musiała zmierzyć się z nowym zagrożeniem – pandemią choroby COVID-19. UE, działająca od końca 2009 r. na mocy Traktatu o funkcjonowaniu UE (TfUE), posiada pewne kompetencje w zakresie ochrony zdrowia publicznego:

- art. 4 ust. 2 lit. k: „Kompetencje dzielone między UE a Państwami Członkowskimi (PC) stosują się do następujących głównych dziedzin: wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie”;
- art. 6 lit. a: „UE ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań PC. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą: ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego”;
- art. 9: „Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań UE bierze pod uwagę wymogi związane [...] z wysokim poziomem [...] ochrony zdrowia ludzkiego”.

---

i ścięgien. W 2002 r. w Chinach wybuchła epidemia SARS (*severe acute respiratory syndrome* – ciężki ostry zespół oddechowy). W 2003 r. na obszarze Azji Wschodniej pojawiła się z kolei „ptasia grypa”, dziesiątkująca drób i redukująca jego wykorzystanie spożywcze. W latach 2009–2010 w USA rozprzestrzeniła się tzw. świńska grypa, w 2012 r. na Bliskim Wschodzie wybuchła epidemia MERS (*Middle East respiratory syndrome* – bliskowschodni zespół oddechowy), a w latach 2014–2016 w Afryce Zachodniej rozprzestrzeniła się epidemia gorączki krwotocznej Ebola.

<sup>2</sup> Początkowo upowszechniła się nieoficjalna nazwa „chiński wirus” (urzędowo stosowano nazwę: „wirus 2019-nCoV”). 11 lutego 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) wprowadziła oficjalną nazwę SARS-CoV-2. Często używa się też ogólnego określenia „koronawirus/koronowirus” (nazwa nawiązuje do obrazu tego wirusa pod mikroskopem), aczkolwiek nie jest to nazwa precyzyjna – „koronowirusy” to w terminologii medycznej cała „podrodzina” wirusów (należy do niej m.in. wspomniany wyżej wirus SARS z roku 2002). Natomiast choroba wywoływana przez SARS-CoV-2 uzyskała nazwę COVID-19 (ang. *Coronavirus Disease 2019*).

Szczegółowo kompetencje UE są opisane w Tytule XIV TłUE „Zdrowie Publiczne”, składającym się z jednego artykułu (168):

„1. Przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań UE zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego.

Działanie UE, które uzupełnia polityki krajowe, nakierowane jest na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego. Działanie to obejmuje zwalczanie epidemii, poprzez wspieranie badań nad ich przyczynami, sposobami ich rozprzestrzeniania się oraz zapobiegania im, jak również informacji i edukacji zdrowotnej, a także monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesne ostrzeżenie w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczanie [...].

2. UE zachęca do współpracy między PC [...] oraz, jeśli to konieczne, wspiera ich działania. UE zachęca w szczególności do współpracy między PC w celu zwiększenia komplementarności ich usług zdrowotnych w regionach przygranicznych.

PC, w powiązaniu z Komisją Europejską (KE), koordynują między sobą własne polityki i programy w dziedzinach określonych w ust. 1. KE może podjąć, w ścisłym kontakcie z PC, każdą użyteczną inicjatywę w celu wsparcia tej koordynacji [...].

3. UE i PC sprzyjają współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi właściwymi w dziedzinie zdrowia publicznego.

4. [...] Parlament Europejski i Rada [...] przyczyniają się do osiągnięcia celów określonych w niniejszym artykule, przyjmując, w celu stawienia czoła wspólnym zagadnieniom związanym z bezpieczeństwem:

- a) środki ustanawiające wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa organów i substancji pochodzenia ludzkiego, krwi i pochodnych krwi; środki te nie stanowią przeszkody dla PC w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych;
- b) środki w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mające bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego;
- c) środki ustanawiające wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych i wyrobów medycznych.

5. Parlament Europejski i Rada [...], mogą również ustanowić środki zachęcające, zmierzające do ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, w szczególności zwalczania epidemii transgranicznych, środki dotyczące monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesnego ostrzeżenia w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczania, jak również środki, których bezpośrednim celem jest ochrona zdrowia publicznego w związku z tytoniem i nadużywaniem alkoholu, z wy-

łączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich. [...]

7. Działania UE są prowadzone w poszanowaniu obowiązków PC w zakresie określania ich polityki dotyczącej zdrowia, jak również organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej. Obowiązki PC obejmują zarządzanie usługami zdrowotnymi i opieką medyczną, jak również podział przeznaczonych na nie zasobów [...].”

UE nie posiada zbyt rozbudowanych struktur zajmujących się ochroną zdrowia, czy też wypracowywaniem w tej materii wspólnych standardów między państwami członkowskimi. Agendy takie powstawały w pierwszej kolejności na potrzeby integracji gospodarczej, tj. obsługi Wspólnego Rynku, funkcjonującego od 1993 r., a zakładającego m.in. swobodny przepływ pracowników, co oznaczało tworzenie wspólnych standardów ich warunków pracy, bezpieczeństwa czy też ochrony przed chorobami zawodowymi. I tak od 18 lipca 1994 r. działa Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (*European Agency for Safety and Health at Work*) (Rozporządzenie Rady (WE) nr 2062/94 z dnia 18 lipca 1994 r...., s. 1–7) – agencja UE z siedzibą w hiszpańskim Bilbao, mająca za zadanie gromadzić i rozpowszechniać wiedzę i informacje z zakresu BHP, w szczególności dotyczące dobrych praktyk. Jej roczny budżet wynosi ok. 15,5 mln euro.

Z kolei 28 września 2004 r. powstało Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ang. *European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC*) (Rozporządzenie (WE) nr 851/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r...., s. 1–11). ECDC to niezależna agencja UE z siedzibą w Sztokholmie, odpowiedzialna za rozpoznawanie, ocenę i powiadamianie o bieżących i nadchodzących zagrożeniach związanych z chorobami zakaźnymi – właśnie takimi, jak HIV/AIDS, grypa, ptasia grypa, SARS lub COVID-19. Podstawowe funkcje ECDC to: nadzór, wywiad epidemiologiczny, reagowanie, doradztwo naukowe, mikrobiologia, gotowość szkolenia w zakresie zdrowia publicznego oraz komunikacja zdrowotna. Centrum dysponuje rocznym budżetem ok. 50 mln euro i zatrudnia 290 pracowników (stan na marzec 2020 r.), wydaje też czasopismo naukowe „Euro-surveillance”.

### **Bagatelizowanie zagrożenia**

Pod koniec 2019 r. zaczęły upowszechniać się informacje o nowym schorzeniu, jakie pojawiło się w chińskim mieście Wuhan (pierwsze zakażenie odnotowano 17 listopada). Zachorowania te władze Chin po-

więzały z lokalnym targowiskiem owoców morza, gdzie handlowano też żywymi zwierzętami.

Władze ChRL początkowo blokowały informacje o epidemii (państwo autorytarne posiadające liczne narzędzia kontroli internetu i mediów społecznościowych miało tu znaczne możliwości), następnie zaś je bagatelizowały<sup>3</sup>. Gdy wreszcie zaczęto przeciwdziałanie – konieczne były radykalne kroki, które i tak okazały się spóźnione i nie zatrzymały rozprzestrzeniania się epidemii. Do światowych mediów docierały strzępy informacji o sposobach, jakimi chińskie władze walczą z koronawirusem – 11-milionowe miasto Wuhan w okresie 24 stycznia – 8 kwietnia 2020 r. zostało zamknięte, zarażeni byli siłowo zamykani w swoich domach (spawano drzwi, aby je zablokować) („*Wuhan, bądź silne!*”... , 2020), następnie odizolowano od świata całą prowincję Hubei (57 mln mieszkańców).

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) początkowo również bagatelizowała zagrożenie. Wprawdzie 23 stycznia ostrzegła, że możliwe jest dalsze szerzenie się choroby (*Statement on the meeting of the International...*, 2020), ale dopiero 30 stycznia uznała zachorowania za stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym (*Statement on the second meeting...*, 2020). Tymczasem jednak zaczęto odnotowywać zakażenia w innych krajach. Ponieważ wcześniejsze pandemiczne nie były dla Europejczyków zbyt śmiertelne, doniesienia z Chin – nawet gdy stało się jasne, iż wirus dociera do innych państw – bagatelizowano. Zainteresowanie budził np. los pasażerów i załogi luksusowego statku wycieczkowego „Diamond Princess”<sup>4</sup>.

Dnia 24 stycznia potwierdzono pierwszy przypadek zakażenia w Europie (2 osoby: w Paryżu i w Bordeaux), 28 stycznia odnotowano pierwsze zachorowania w Niemczech i we Włoszech, 31 stycznia – w Hiszpanii. W pierwszym okresie uważano, że głównym ogniskiem choroby w Europie są właśnie Włochy (lombardzki region **Codogno**). O ile wówczas powszechnie zakładano, że wirus przybył bezpośrednio z Chin drogą lotniczą,

---

<sup>3</sup> Li Wenliang, lekarz, który jako pierwszy zidentyfikował w Wuhan nową chorobę i próbował ostrzegać o niej swoich kolegów, był za to represjonowany przez chińskie władze i nakazano mu milczenie. Zmarł 21 lutego na COVID-19.

<sup>4</sup> Statek, mający na pokładzie 3711 osób (pasażerów i członków załogi) wypłynął z Jokohamy 20 stycznia 2020 r. Już 25 stycznia jeden z pasażerów zachorował na COVID-19, a 3 lutego statek powrócił do Jokohamy, gdzie nałożono na niego kwarantannę. W sumie na statku zachorowało 706 osób (19% ogółu – niezwykle wysoki odsetek), zmarło 6 z nich, kwarantanna zakończyła się 2 marca. Pojawiały się wątpliwości, czy zastosowane środki bezpieczeństwa były zasadne – czy też wykorzystano okazję zamknięcia kilku tysięcy osób, aby w celach doświadczalnych sprawdzić szybkość i okoliczności rozprzestrzeniania się choroby – zob. <https://www.medonet.pl/zdrowie/zdrowie-dla-kazdego,.koronawirus-covid-19-na-statku-diamond-princess,artykul,16462736.html>

o tyle w połowie roku pojawiły się poszlaki, że stało się to wcześniej i w inny sposób (*Naukowcy: Koronawirus nie dotarł do Włoch bezpośrednio z Chin*, 2020)<sup>5</sup>. 4 marca odnotowano pierwsze zakażenie w Polsce.

Instytucje UE również nie zdawały sobie wówczas sprawy z zagrożenia. Co prawda, w ramach reakcji na doniesienia o pandemii 28 stycznia 2020 r. Chorwacja (sprawująca w I półroczu 2020 r. rotacyjną prezydencję w UE) zaczęła uruchamiać unijny **mechanizm reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych IPCR (Integrated Political Crisis Response)**. Są to unijne ramy koordynacji i wymiany informacji na najwyższym szczeblu politycznym w międzysektorowych sytuacjach kryzysowych. W ramach IPCR państwa członkowskie mają dostęp do:

- sprawozdań orientacyjnych i analizy sytuacyjnej przygotowywanych regularnie przez Komisję Europejską i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych,
- specjalnego portalu do wymiany informacji (na zabezpieczonej platformie internetowej).

Jednak w tym okresie kluczowym obszarem aktywności UE była secesja Wielkiej Brytanii (tzw. Brexit), która po 3 latach negocjacji występowała z UE 1 lutego 2020 r. Na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej 20–21 lutego 2020 r. głównymi tematami były prace nad wieloletnią perspektywą budżetową (tzw. Wieloletnie Ramy Finansowe, WRF) lat 2021–2027 oraz sytuacja w ogarniętej od 2011 r. wojną domową Syrii (*Nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej...*, 2020).

Z uwagi na pogarszającą się sytuację i na różnorodność sektorów dotkniętych pandemią (służba zdrowia, służby konsularne, ochrona ludności, gospodarka) Chorwacja 2 marca 2020 r. **w pełni aktywowała mechanizm IPCR**. Pozwalał on organizować narady kryzysowe z udziałem:

- państw członkowskich,
- Komisji Europejskiej,
- Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych,
- przedstawicieli gabinetu przewodniczącego Rady Europejskiej,
- odpowiednich unijnych agencji i ekspertów.

Jednak jeszcze na Dzień Kobiet, 8 marca 2020 r., lewicowy rząd Hiszpanii zorganizował potężne manifestacje feministyczne. Doniesienia

---

<sup>5</sup> Na podstawie badań krwi mieszkańców Lodi w Lombardii przeprowadzonych w połowie lutego ustalono, że pięcioro osób było już wówczas nosicielami przeciwciał, które rozwijają się trzy-cztery tygodnie po zakażeniu (byliby oni zatem zainfekowani już w połowie stycznia). Pewne mutacje wirusa wykrytego we Włoszech, różniące go od chińskiego pierwowzoru, wskazywać mogą, że dotarł on do Włoch z Niemiec (największego lotniczego partnera Chin) – *Naukowcy: Koronawirus nie dotarł do Włoch bezpośrednio z Chin*, „Dziennik” 6 lipca 2020 r., <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/7765564,koronawirus-covid-19-wlochy-niemcy-chiny.html> (6.07.2020).

o rosnącej liczbie zakażeń i o groźbie rozprzestrzeniania się wirusa na imprezach masowych zlekceważono, zresztą hiszpańska opozycja również urządzała w tym dniu własne demonstracje. Efektem prymatu walki politycznej nad bezpieczeństwem epidemiologicznym było istotne zwiększenie liczby zachorowań (Krajewski, 2020).

Kolejne spotkanie przywódców państw i rządów UE odbyło się już 10 marca 2020 r., dla bezpieczeństwa – w postaci wideokonferencji<sup>6</sup>. Tym razem głównym tematem była już pandemia i traktowano ją jako poważne wyzwanie: „Państwa członkowskie wyraziły współczucie dla Włoch i innych państw członkowskich, które zostały poważnie dotknięte epidemią. Podkreśliły, że niezbędne jest wspólne europejskie podejście oraz ścisła koordynacja działań z Komisją Europejską. Uzgodniły, że ministrowie zdrowia i ministrowie spraw wewnętrznych będą się codziennie konsultować, by odpowiednio koordynować i ukierunkowywać wspólne europejskie wytyczne” – podkreślenie sytuacji Włoch wiązało się z faktem, że w tym kraju epidemia rozszerzała się najgwałtowniej – nie udało się ograniczyć jej zasięgu, a ludność zagrożonych obszarów wpadała w panikę, uciekając do innych rejonów i mimowolnie roznosząc epidemię.

Na konferencji prasowej po spotkaniu przewodniczący RE Charles Michel przedstawił 4 priorytety ustalone przez przywódców:

- ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa,
- dostawy sprzętu medycznego – przywódcy zlecieli Komisji analizę potrzeb i przedstawienie inicjatyw, by **zapobiegać niedoborom** – w szczególności masek i respiratorów. Ponadto KE zapowiedziała zakupy środków ochrony indywidualnej, wykorzystując ramy ochrony ludności – RescUE,
- wsparcie badań naukowych, w tym nad szczepionką – przywódcy UE podkreślili, że należy zintensyfikować działania badawcze, a **KE przeznaczyła już na ten cel 140 mln EUR** i wybrała 17 projektów do sfinansowania (*Konkluzje przewodniczącego...*, 2020),
- zarządzenie skutkiem społeczno-gospodarczym.

Dnia 11 marca WHO uznała COVID-19 za pandemię.

## Czas apokalipsy

Przez cały okres kryzysu prezydencja chorwacka zwoływała regularne narady, dzięki którym można było wymieniać informacje i koordynować reagowanie kryzysowe (*Pandemia Covid-19 i reakcja UE*, 2020).

---

<sup>6</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/03/10/> (12.06.2020).

Kolejna wideokonferencja RE odbyła się już 17 marca. Przywódcy skupili się na następujących kwestiach<sup>7</sup>:

- ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa,
- dostawy sprzętu medycznego, w szczególności masek i respiratorów,
- wsparcie badań naukowych, w tym nad szczepionką,
- zarządzenie skutkom społeczno-gospodarczym.

Te cztery punkty były identyczne z wcześniejszymi o tydzień. Dodano punkt piąty:

- udzielenie pomocy obywatelom, którzy utknęli w państwach trzecich – ten wątek był dość istotny wobec zerwania licznych połączeń lotniczych i narastającego chaosu komunikacyjnego<sup>8</sup>.

W połowie marca lekceważenie pandemii zastąpił powszechny strach. Lawinowo narastająca liczba zakażeń przerastała możliwości służby zdrowia poszczególnych krajów. Przerażające było załamywanie się struktur państwowych – niewystarczająca liczba miejsc w szpitalach i środków wspomagania (np. respiratorów) stawiała lekarzy przed „diabelskimi alternatywami” – kogo ratować posiadającym sprzętem, a komu ratunku odmówić<sup>9</sup>. W Bergamo i w Cremonie liczba zmarłych przekraczała liczbę miejsc w kostnicach i trzeba było przechowywać zwłoki w zaadaptowanych na kostnice kościołach (*Koronawirus we Włoszech...*, 2020). Masowe transporty zwłok z Bergamo do krematoriów w innych miastach musiało organizować wojsko („*Transporty grozy we Włoszech...*, 2020). Na kostnicę mieszczącą 1500 zwłok (z możliwością rozbudowy do 12 tys. ciał) przekształcono hangar brytyjskiego lotniska w Birmingham (*Lotnisko w Anglii zamieni się...*, 2020), analogicznie wykorzystywano taflę lodowiska w Madrycie (*Madryt nie nadąza z kremacją...*, 2020). 29 marca koronawirus wykryto u premiera Wielkiej Brytanii Borisa Johnsona – musiał się leczyć do 26 kwietnia (w dniach 5–9 kwietnia ratowano go na oddziale intensywnej terapii).

Poszczególne państwa samowolnie zamykały swoje granice, porty i lotniska, zawieszały funkcjonowanie na swoim obszarze reżimu Schen-

<sup>7</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/03/17/> (12.06.2020).

<sup>8</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/> (12.06.2020).

<sup>9</sup> Szczególnie podatne na chorobę były osoby w podeszłym wieku – i one właśnie musiały liczyć się z tym, że spotka je odmowa udzielenia niewystarczających zasobów medycznych (aby ratować młodszych, bardziej „społecznie przydatnych”). Osoby starsze, często przebywające w domach opieki, były też narażone na pozostawienie ich w tych placówkach bez pomocy przez obsługę (obawiającą się o własne życie).



gen, blokowały wywóz za granicę artykułów medycznych (respiratorów czy maseczek ochronnych). Kolejny już raz (po „kryzysie migracyjnym” w 2015 r.) okazało się, że instytucje UE są w sytuacjach autentycznego kryzysu ignorowane przez państwa i mało zdolne do samodzielnego powzięcia skutecznych działań.

Następna wideokonferencja RE odbyła się 26 marca, a była poświęcona głównie **reakcji UE na epidemię COVID-19** (poruszono też kwestie rozszerzenia UE, trzęsienia ziemi w Chorwacji oraz sytuacji na zewnętrznych granicach UE). W sprawie COVID-19 odwołano się do celów z poprzedniego spotkania RE, znacznie je rozwijając:

- **ograniczyć rozprzestrzenianie się wirusa – wzmocniono kontrolę unijnych granic zewnętrznych** poprzez skoordynowane tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE. Przywódcy postanowili też **przeciwdziałać dezinformacji** dzięki przejrzystemu, szybkiemu i faktograficznemu komunikowaniu własnych działań;
- zapewnić **sprzęt medyczny**, w szczególności maski i respiratory – przywódcy poprosili KE, by zbadała, jak **przyspieszyć procedury wspólnych zamówień na środki ochrony indywidualnej, respiratory i materiały diagnostyczne**. Dopuszczenie eksportu środków ochrony indywidualnej powinno doprowadzić do zniesienia jakichkolwiek wewnętrznych zakazów lub ograniczeń w tym zakresie. Zgodnie z zaleceniami WHO, **należało pilnie zwiększyć zdolności do przeprowadzania testów**. Państwa członkowskie obiecały informować Komisję o rozwoju sytuacji;
- propagować **badania naukowe**, w tym nad szczepionką – na ten cel wyasygnowano już obiecane uprzednio 140 mln euro na 17 projektów. Przywódcy z zadowoleniem odnieśli się do inicjatyw Komisji, Europejskiej Rady ds. Innowacji i Grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) mających zapewnić wsparcie finansowe na działania kliniczne i działania w zakresie zdrowia publicznego podejmowane z uwagi na COVID-19;
- zarządzić **skutkom społeczno-gospodarczym** – przywódcy poparli stanowcze działanie Europejskiego Banku Centralnego, które miało zapewnić korzystne warunki finansowe we wszystkich państwach strefy euro. Przywódcy podkreślili, że państwa członkowskie podjęły szeroko zakrojone działania, by wesprzeć swoje gospodarki i złagodzić problemy społeczne i zatrudnieniowe. Zaproponowana przez Komisję inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa przewidywała **inwestycje o wartości 37 mld euro w ramach polityki spójności** w celu zaradzenia skutkom kryzysu. Proponowana zmiana zasad funkcjonowania **Funduszu Solidarności UE** miała sprawić, że będzie on mógł być wykorzystywany także w sytuacjach

zagrożenia zdrowia publicznego, takich jak epidemia COVID-19. Przywódcy wyrazili również uznanie dla wkładu Grupy EBI w **mobilizowanie zasobów na gwarancje bankowe dla europejskich przedsiębiorstw**, w szczególności małych i średnich, i na inwestycje w te przedsiębiorstwa, w tym poprzez wykorzystanie budżetu UE. Zwrócili się do ministrów finansów, aby bezzwłocznie zbadali możliwości zwiększenia ogólnej skali działań Grupy EBI w odpowiedzi na koronawirusa. Przywódcy wyrazili zadowolenie z wytycznych Komisji co do monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych;

- pomóc obywatelom, którzy utknęli w państwach trzecich – państwa członkowskie miały ściśle koordynować działania z Komisją i konsularną grupą zadaniową powołaną przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych.

W deklaracji końcowej członkowie RE stwierdzili: „Pandemia COVID-19 stanowi bezprecedensowe wyzwanie dla Europy i całego świata. Wymaga podjęcia pilnych, zdecydowanych i kompleksowych działań na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Zrobimy wszystko, co konieczne, aby uchronić naszych obywateli i przezwyciężyć kryzys [...]. Musimy również wyciągnąć wszystkie wnioski z obecnego kryzysu i podjąć refleksję nad odpornością naszych społeczeństw w obliczu takich zdarzeń. W tym kontekście nadszedł czas na wprowadzenie w całej UE ambitniejszego, szeroko zakrojonego systemu zarządzania kryzysowego” (*Wspólne oświadczenie członków Rady Europejskiej...*, 2020).

Przywódcy uzgodnili, że choć aktualnym priorytetem pozostaje walka z pandemią, UE powinna zacząć przygotowywać środki niezbędne do przywrócenia normalnego funkcjonowania europejskich społeczeństw i gospodarek. Będzie to wymagać skoordynowanej likwidacji ograniczeń, **kompleksowego planu naprawczego i bezprecedensowych inwestycji**. Przywódcy poprosili przewodniczącą KE i przewodniczącego RE, by w konsultacji z innymi instytucjami, zwłaszcza z EBC, rozpoczęli prace nad planem i harmonogramem działań. Poprosili też KE o przedstawienie propozycji usprawnienia **systemu zarządzania kryzysowego**.

Podsumowując pierwszy etap walki z pandemią, 2 kwietnia przewodnicząca KE Ursula von der Leyen ogłosiła list z przeprosinami dla Włoch (*Von der Leyen do Włochów...*, 2020): „Trzeba uznać, że w pierwszych dniach kryzysu, wobec potrzeby wspólnej europejskiej odpowiedzi, zbyt wielu myślało tylko o własnych problemach. Nie zdawali sobie sprawy, że możemy przezwyciężyć tę pandemię tylko razem, jako Unia” – przyznała szefowa KE. Oceniała, że było to „działanie szkodliwe i można było go uniknąć”. Zdaniem przewodniczącej KE Unia zmieniła postępowanie. „Zrobiliśmy wszystko, co możliwe, by nakłonić

kraje europejskie do tego, by rozumowały jako drużyna i zapewniły skoordynowaną odpowiedź na wspólny problem. Widzieliśmy więcej solidarności tu, w Europie, niż w jakiegokolwiek innej części świata” – zaznaczyła.

Generalnie wiosną 2020 r. wykryły się dwie strategie, bazujące na tym samym założeniu: lekarstwa na koronawirusa nie ma i prędko nie będzie, natomiast znaczna większość zarażonej populacji (zwłaszcza osoby młode i w średnim wieku) jest w stanie przeżyć chorobę bezobjawowo, w ciągu kilku tygodni, a następnie wyzdrowieć (stanowiąc jednak w tym czasie zagrożenie epidemiczne dla innych – zwłaszcza osób starszych). W związku z tym większość państw wybierała strategię blokady (ang. *lockdown*). Zawieszano działalność szkół i uczelni, znaczną część handlu i usług, zakazywano imprez masowych, w skali całych krajów zredukowano możliwości przemieszczania się, a nawet opuszczania domów – wszystko po to, aby ograniczyć kontakty międzyludzkie i spowolnić rozprzestrzenianie się koronawirusa. Zdawało się, że taka „blokada” dławi gospodarkę i oznacza błyskawiczny spadek PKB, a wzrost bezrobocia, ale tak drastyczne kroki miały ograniczyć zachorowalność i śmiertelność (tak aby spadły one do poziomu, w którym służba zdrowia odzyska zdolność niesienia pomocy wszystkim potrzebującym).

Niektóre państwa UE (przede wszystkim Szwecja, także Wielka Brytania) wybrały inny wariant: budowę „odporności zbiorowej” (ang. *herd immunity*). Zamiast przymusowego blokowania aktywności społecznej ograniczyły się one do ostrzeżeń i informowania o zagrożeniach, z odwołaniem się do społecznej odpowiedzialności. Władze tych państw uznały, że zyski, polegające na wyhamowaniu rozprzestrzeniania się epidemii, są niewspółmiernie małe wobec kosztów gospodarczych (zamrożenie gospodarek). Skoro kolejnych zakażeń i tak nie da się uniknąć, warto zadbać, aby rozprzestrzeniały się one stopniowo. Przy założeniu, że znacząca większość zakażonych nie choruje, a po wyzdrowieniu może zyskiwać odporność na ten wirus, w społeczeństwie rosną liczba osób, które wirusa nie muszą się obawiać i nie będą go przenosić dalej, a tym samym – rośnie bezpieczeństwo całej populacji.

## Europejski Fundusz Odbudowy

Było jasne, że pandemia głęboko osłabi gospodarki dotkniętych nią krajów. Wiosną 2020 r. przewidywany spadek PKB w UE w 2020 r. szacowano średnio na 7,4%. W najgorszej sytuacji miały znaleźć się Grecja, Włochy i Hiszpania, w stosunkowo dobrej – Polska: nasz PKB

w 2020 r. skurczyć się miał o 4,3%, a bezrobocie wzrosnąć z 3,3 do 7,5% (*To już pewne. Pandemia...*, 2020).

Spowodowany pandemią kryzys od początku był asymetryczny: znacznie bardziej dotknął medycznie, a w ślad za tym gospodarczo, kraje Południa, przede wszystkim Włochy i Hiszpanię. Te z kolei, mając ograniczone możliwości finansowe oraz związane ręce z powodu braku własnej waluty, zaczęły domagać się pomocy od pozostałych członków Unii (Wójcik, 2020, s. 43–45). Aby wesprzeć obywateli, firmy i państwa UE w wychodzeniu z kryzysu gospodarczego spowodowanego pandemią COVID-19, przywódcy UE postanowili opracować plan odbudowy dla Europy. Pierwszy projekt Europejskiego Funduszu Odbudowy (EFO) zaprezentowany został na kolejnym szczycie RE, 23 kwietnia. Na tej wideokonferencji w mniejszym stopniu zajmowano się walką z COVID-19: „Ta pandemia jest poważnym obciążeniem dla naszych społeczeństw [...]. Walka z koronawirusem i jego skutkami potrwa długo, ale wiele już zrobiliśmy i podjęliśmy śmiałe działania” (*Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej...*, 2020), a bardziej – z ekonomiczno-społecznymi konsekwencjami załamania: „Dobrostan każdego państwa członkowskiego UE zależy od dobrostanu całej UE. [...] Z zadowoleniem przyjęliśmy wspólny plan odbudowy. Określa on pewne ważne zasady, takie jak solidarność, spójność i konwergencja. Wskazuje ponadto cztery kluczowe obszary działania: w pełni funkcjonujący jednolity rynek, bezprecedensowe działania inwestycyjne, działania globalne i funkcjonujący system zarządzania”.

Już wcześniej, 9 kwietnia na posiedzeniu Eurogrupy (ministrowie finansów państw strefy euro) zatwierdzono porozumienie w sprawie trzech istotnych zabezpieczeń: dla pracowników, przedsiębiorstw i państw, stanowiących pakiet o wartości 540 mld euro. RE przewidywała uruchomienie tego pakietu do 1 czerwca 2020 r. Zapowiedziała także utworzenie funduszu odbudowy, który byłby wystarczającej wielkości, ukierunkowany na najbardziej dotknięte sektory i regiony Europy i służący radzeniu sobie z tym bezprecedensowym kryzysem. Podkreślono, że projekt, który miała opracować KE, powinien być „współmierny z wyzwaniem, przed którym stoimy”, a także być powiązany z „Wieloletnimi Ramami Finansowymi” (przygotowywanym budżetem UE na lata 2021–2027) (*Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej...*, 2020).

Zadeklarowana na szczycie RE 23 kwietnia kwota unijnych zabezpieczeń o wartości **540 mld euro**, które miały wspierać pracowników, firmy i państwa, została 27 maja 2020 r. uzupełniona propozycją KE dotyczącą planu odbudowy, zmienionego długoterminowego budżetu UE i tymczasowego narzędzia wzmacniającego o wartości **750 mld euro** (*Next Generation EU*). Większość tej kwoty to dotacje, a reszta to po-

zyczki długoterminowe na oprocentowaniu bliskim zera. Inicjatorem tego planu byli przywódcy Niemiec i Francji – Angela Merkel i Emmanuel Macron na wspólnej telekonferencji 18 maja wezwali do stworzenia unijnego pakietu o wartości 500 mld euro do walki z gospodarczymi skutkami pandemii. Miałby on być sfinansowany z pożyczki zaciągniętej przez Komisję Europejską, gwarantowanej przez państwa członkowskie, które będą ją spłacać przez 20–40 lat (Wójcik, 2020, s. 43–45).

Dnia 19 czerwca 2020 r. członkowie RE spotkali się na kolejnej wideokonferencji, na której omówili długofalowy budżet UE na lata 2021–2027 i plan odbudowy po pandemii<sup>10</sup>. Po spotkaniu przewodniczący RE Charles Michel niezwłocznie rozpoczął negocjacje z państwami członkowskimi, a 10 lipca 2020 r. przedstawił swoją nową propozycję (tzw. schemat negocjacyjny). Propozycja ta miała zostać omówiona przez przywódców UE na nadzwyczajnym szczycie RE, zaplanowanym na 17–18 lipca 2020 r. w Brukseli (*Pandemia Covid-19 i reakcja UE...*, 2020) (w istocie trwał on aż do 21 lipca i obfitował w dramatyczne spory o wielkość i strukturę budżetu).

Według wstępnych szacunków premiera Mateusza Morawieckiego uczestniczącego w szczycie RE 19 czerwca 2020 r. Polska mogłaby w latach 2021–2027 liczyć na unijne wsparcie w wysokości ok. 700 mld zł (licząc łącznie środki z WRF na ten okres i powołany właśnie EFO w wysokości 750 mld euro, z którego Polska mogłaby otrzymać ok. 160 mld euro) (*Europejski Fundusz Odbudowy...*, 2020). Byłoby to kolosalne wsparcie dla polskiej gospodarki – w latach 2014–2020 za sukces uznano dotacje wynoszące ok. 300 mld zł. Według polskiego premiera jest szansa na domknięcie negocjacji w tej sprawie latem 2020 r. Podczas szczytu pojawiły się też nowe propozycje, np. wprowadzenie opłaty od wielkich korporacji międzynarodowych za sprzedaż produktów i usług na jednolitym unijnym rynku, a także podatek od transakcji finansowych.

W opinii premiera Morawieckiego „Inaczej patrzy na ten kryzys południe Europy, inaczej kilka bardzo skąpych krajów, najbogatszych zresztą mniejszych krajów Europy Zachodniej i Północnej, inaczej Europa Centralna” (*Europejski Fundusz Odbudowy...*, 2020). „W Radzie jest kilka małych, bogatych krajów (Austria, Dania, Holandia, Szwecja), które mają wątpliwości co do propozycji Komisji Europejskiej, które bronią swojego bogactwa i nie akceptują Funduszu Odbudowy. My im o tym przypominamy, że odnoszą korzyści z tego, że działają w Polsce, w Grupie Wyszehradzkiej, stąd czerpią ogromne dywidendy. (...) to jest

<sup>10</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/06/19/> (15.06.2020).

kompromis wart zastosowania i szybkiego zadecydowania, bo to jest ważne dla szybkiej odbudowy gospodarki europejskiej” – podkreślił premier Morawiecki.

W jego ocenie „Polska nigdy nie broniła swoich racji tak skutecznie”. „Nie tylko stoi za nami cała Grupa Wyszehradzka, ale także Rumunia, bardzo ważny kraj w tej części Europy, i inne kraje też dzielą naszą perspektywę”. Premier wskazał też, jakie obszary otrzymałyby w Polsce dotację z EFO: „Infrastruktura drogowa, kolejowa, mosty, szybki szerokopasmowy internet, 5G, energetyka, ochrona środowiska, edukacja, służba zdrowia – to są te cele, które mają podnieść innowacyjność Polski i podnieść”.

Zarazem jednak przeciwko budowie tak dużego funduszu zarządzanego przez UE narastał opór. Z jednej strony – bogate kraje UE (Austria, Dania, Holandia, Szwecja) obawiały się nadmiernych obciążeń i transferów ich funduszy na rzecz biedniejszych członków UE. Z drugiej strony jeszcze 5 maja Niemiecki Trybunał Konstytucyjny uznał za nadmierną i nielegalną poprzednią (z 2015 r.) pomoc Europejskiego Banku Centralnego dla biedniejszych krajów i zażądał od Niemiec – kluczowego płatnika UE – zaniechania udziału w podobnych operacjach na przyszłość.

### **Podsumowanie – czekając na drugą falę pandemii (?)**

Dnia 12 czerwca KE zaproponowała unijnym ministrom zdrowia nowy program zdrowotny na lata 2021–2027 o nazwie EU4Health. Ma się on koncentrować na wzmacnianiu systemów zdrowotnych oraz promowaniu innowacji w tym sektorze. Jego budżet ma przekraczać 11 mld euro – byłoby to około 25 razy więcej niż budżet obecnego programu zdrowotnego UE (450 mln euro na okres 2014–2020). Taka zmiana ma być wyciągnięciem wniosków z pandemii COVID-19, która pokazała, że konieczne jest znaczne zwiększenie gotowości i zdolności UE do skutecznego reagowania na poważne transgraniczne zagrożenia dla zdrowia. EU4Health ma pozwolić na tworzenie rezerw środków medycznych i pracowników na wypadek kryzysu, przygotowywać pracowników służby zdrowia do pracy na terenie całej UE oraz wzmocnić nadzór nad zagrożeniami dla zdrowia.

Również 12 czerwca Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC) podało, że pierwsza fala zakażeń koronawirusem minęła szczyt we wszystkich państwach UE z wyjątkiem Polski i Szwecji (Strzępka, 2020). Raport ECDC, obejmujący okres od 31 grudnia 2019 r. do 9 czerwca 2020 r., wskazuje, że w krajach europejskich dzięki

restrykcjom udało się zmniejszyć poziom zakażeń o 80% w porównaniu ze szczytem pandemii. Od początku roku do 9 czerwca w UE, Norwegii, Islandii, Liechtensteinie i Wielkiej Brytanii zgłoszono 1,444 mln zakażeń oraz 169 tys. ofiar śmiertelnych. Uśredniając, w krajach UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Wielkiej Brytanii – szczyt ten przypadł na 9 kwietnia.

Nie wszędzie sytuacja była jednak taka sama, a w dwóch państwach – Polsce i Szwecji – liczba przypadków i zachorowań w ujęciu 14-dniowym wciąż rosła. Dokument ECDC wskazywał, że zapadalność na COVID-19 w Polsce i Szwecji była na początku czerwca na najwyższym poziomie od początku pandemii w tych krajach. Eksperci unijni podkreślają, że w przypadku Szwecji wytłumaczeniem może być wzrost liczby wykonywanych testów, a także przyjęcie wspomnianej wyżej strategii „odporności zbiorowej”. W przypadku Polski przeciętna liczba zachorowań była przez cały czas o rząd wielkości mniejsza niż w krajach Europy Zachodniej (o ile tam wykres miał charakter ostrego szczytu „piku”, o tyle w Polsce była to „falista wyżyna” – po ok. 250–350 zachorowań dziennie). W Polsce na przełomie maja i czerwca zaczęto wykrywać ogniska choroby w kopalniach węgla kamiennego i to one znacząco (jak na warunki polskie; w porównaniu z Zachodem było to wciąż niewiele) podnosiły średnią zachorowalność.

Raport ECDC wskazywał, że na przełomie maja i czerwca w 28 krajach średnia liczba przypadków z ostatnich dwóch tygodni to mniej niż 20 na 100 tys. mieszkańców (w tym przedziale była Polska). W dwóch krajach (Wielkiej Brytanii i Portugalii) średnia ta wynosi pomiędzy 20 a 100 przypadków na 100 tys. mieszkańców, a w Szwecji powyżej 100 przypadków.

Pandemia w pierwszym okresie (luty–kwiecień) wykazała słabość UE w reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Poszczególne państwa radziły sobie samodzielnie, czasem wręcz rezygnując ze współpracy w imię jednostronnych korzyści. Od kwietnia 2020 r. UE podjęła intensywne działania mające przywrócić jej wiarygodność już nie na polu bezpośredniej walki z COVID-19, ale odbudowy strat gospodarczo-społecznych wywołanych tą pandemią. Duże nadzieje można pokładać w rozpoczętej 1 lipca 2020 r. półrocznej prezydencji Niemiec.

UE kolejny raz wykazała, że źle reagując w sytuacji nagłego zagrożenia, lepiej radzi sobie z planowaniem długofalowej strategii. Było to widoczne w kilku wcześniejszych kryzysach: trzęsienia ziemi pod Oceanem Indyjskim w 2004 r. czy pod Haiti w 2010 r. powodowały od razu śmierć wielu tysięcy ludzi. Później pojawiały się miliony ocalałych potrzebujących natychmiastowej pomocy: jedzenia, picia, lekarstw, noclegu. Na tym etapie najszybszą reakcję gwarantowały poszczególne pań-

stwa (na Oceanie Indyjskim – Indie, na Haiti – USA). A w dalszej kolejności – następowała odbudowa struktur społecznych, infrastruktury, gospodarki. I na tym etapie, w „dłuższej perspektywie”, najbardziej znaczącym donatorem była UE. Obecnie jest podobnie.

W połowie 2020 r. pandemia w Europie przygasła, znacznie aktywniej rozprzestrzeniła się np. w USA czy Brazylii. Specjaliści obawiali się jednak nawrotu COVID-19 na jesieni, wraz z sezonem zachorowań. Można było oczekiwać, że UE będzie na tę ewentualność lepiej przygotowana – o ile społeczeństwa nie zaczną lekceważyć zaleceń władz (w przekonaniu, że najgorsze już minęło), a wirus – nie zmutuje. I wciąż oczekiwano na opracowanie skutecznych lekarstw, zwłaszcza szczepionek.

**Tabela 1.** COVID-19 w wybranych państwach świata i UE (dane na 6 lipca 2020 r.)

Państwo (kolejność demograficzna)	Liczba ludności (mln)	Liczba zarażeń		Liczba zgonów.	
		Ogółem (tys.)	Na 1 mln mieszkańców	Ogółem (tys.)	Na 1 mln mieszkańców
ChRL	1 420	83,6	58,9	b.d.	b.d.
Indie	1 296,3	697	538	19,7	15,2
USA	326,1	2 932	8991	132	404,8
Brazylia	210,7	1 605	7617	64,9	308
Rosja	146,9	688	4683	10,3	70,1
Niemcy	83	198	2 385	9,1	109,6
Francja	67	167	2 492	29,9	446,3
Wielka Brytania*	66	285	4 318	44,2	669,7
Włochy	60,5	242	3 993	34,9	576,9
Hiszpania	47,1	250	5 308	28,4	603
Polska	38,4	36	937	1,5	39,1
Świat	7 700	11 419	1482	534	69,3

\* Z dniem 1 lutego 2020 r. Wielka Brytania formalnie wystąpiła z UE

Opracowanie własne, na podstawie danych z 6 września 2020 r., źródło: <https://statvirus.pl/> (6.07.2020).

**Tabela 2.** Upływ czasu od pierwszego przypadku koronawirusa do wprowadzenia ograniczeń

Liczba dni	Zamknięcie szkół	Ograniczenie impresz masowych	Zakaz wychodzenia z domów	Zamknięcie granic
Niemcy	50	48	55	48
Francja	52	44	53	53
Włochy	35	39	39	-
Hiszpania	44	44	44	46
Polska	8	6	21	11

Źródło: <https://www.salon24.pl/u/dulekthered/1061649,polska-jedyny-duzy-kraj-w-europie-ktory-skutecznie-splaszczyl-krzywa-zachorowac-na-covid-19> (9.07.2020).



## Bibliografia

- Europejski Fundusz Odbudowy: 700 mld zł dla Polski z UE w latach 2021–27.* (2020).  
Pobrane z: <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1483931,europejski-fundusz-odbudowy-polska-unia-europejska.html>
- Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej po wideokonferencji na temat Covid-19. (2020). <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/> (12.06.2020).
- Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej po wideokonferencji z członkami Rady Europejskiej na temat Covid-19. (2020). <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/> (12.06.2020).
- Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej po wideokonferencji z członkami Rady Europejskiej, 23 kwietnia 2020 r. (2020). <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/> (14.06.2020).
- Koronawirus we Włoszech. W Lombardii brakuje miejsc w kostnicach.* (2020). Pobrane z: <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/6462258,wlochy-lombardia-kostnice-koronawirus.html>
- Krajewski, A. (2020). *Koronawirus ma się najlepiej tam, gdzie zamiast rozsądku wybrano „grę w kurczaka”*. Pobrane z: <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/6469971,koronawirus-covid-19-rozsadek-felieton.html>
- Kwarantanna na statku Diamond Princess przyniosła więcej szkód niż pożytku.* (2020).  
Pobrane z: <https://www.medonet.pl/zdrowie/zdrowie-dla-kazdego,koronawirus-covid-19-na-statku-diamond-princess,artykul,16462736.html>
- Lotnisko w Anglii zamieni się w kostnicę.* (2020). Pobrane z: <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/6469995,lotnisko-anglia-kostnica-koronawirus.html>
- Madryt nie nadąza z kremacją ofiar epidemii koronawirusa.* (2020). Pobrane z: <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/6472161,koronawirus-hispania-madryt-kremacja.html>
- Nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej, 20–21 lutego 2020.* (2020). <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/02/20-21/> (12.06.2020).
- Naukowcy: Koronawirus nie dotarł do Włoch bezpośrednio z Chin.* (2020). Pobrane z: <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/7765564,koronawirus-covid-19-wlochy-niemcy-chiny.html>
- Pandemia Covid-19 i reakcja UE.* Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/corona-virus/> (14.06.2020).
- Rozporządzenie (WE) nr 851/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, Dz.U. L 142 z 30.4.2004, s. 1–11.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2062/94 z dnia 18 lipca 1994 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy, Dz.U. L 216 z 20.8.1994, s. 1–7.
- Statement on the meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV). (2020).

- Pobrane z: [https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))
- Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV). (2020). Pobrane z: [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))
- Strzępka, K. (2020). *Unijna agencja: Kraje UE są po szczycie epidemii, z wyjątkiem Polski i Szwecji*. Pobrane z: <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-koronawirus-chiny/aktualnosc/news-unijna-agencja-kraje-ue-sa-po-szczycie-epidemii-za-wyjatk-iem,nId,4550266> (12.06.2020).
- To już pewne. Pandemia koronawirusa uderzy w całą unijną gospodarkę, w tym także polską.* (2020). Pobrane z: <https://www.forbes.pl/gospodarka/koronawirus-recesja-prognozy-gospodarcze-dla-polski-i-ue-na-2020-i-2021/gf5fty8>
- „Transporty grozy” we Włoszech. Wojsko wywozi trumny z ciałami zmarłych z Bergamo. (2020). Pobrane z: <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/6465144,koronawirus-covid-19-wlochy-bergamo-ofiary-epidemia-trumny-wojsko.html>
- Von der Leyen do Włochów: Przepraszam was, jesteśmy z wami.* (2020). Pobrane z: <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1466141,von-der-leyen-do-wlochow-przepraszam-was-jestesmy-z-wami.html>
- Wideokonferencja członków Rady Europejskiej, 10 marca 2020. (2020). <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/03/10/> (12.06.2020).
- Wideokonferencja członków Rady Europejskiej, 17 marca 2020. (2020). <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/03/17/> (12.06.2020).
- Wideokonferencja członków Rady Europejskiej, 19 czerwca 2020. (2020). <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/06/19/> (15.06.2020).
- Wideokonferencja członków Rady Europejskiej, 26 marca 2020. (2020). <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/03/26/> (14.06.2020).
- Wójcik, Ł. (2020). Europa Jeffersona, *Polityka*, 22 (3263), 43–45.
- Wspólne oświadczenie członków Rady Europejskiej.* (2020). Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/media/43093/26-vc-euco-statement-pl.pdf>
- „Wuhan, bądź silne!” Są zamknięci w blokach, wspierają się, krzycząc z okien. (2020). Pobrane z: <https://tvn24.pl/swiat/koronawirus-w-chinach-mieszkanicy-wuhan-zamknieni-w-blokach-wspieraja-sie-z-okien-mieszkan-3607381>.

**Robert Staniszewski\***

**POLSKA GOSPODARKA NA KWARANTANNIE –  
ANALIZA WSKAŹNIKÓW EKONOMICZNYCH,  
SPOŁECZNYCH ORAZ ROZWIĄZAŃ  
FORMALNOPRAWNYCH DOTYCZĄCYCH  
PRZECIWDZIAŁANIA KORONAWIRUSOWI  
COVID-19**

**POLISH ECONOMY IN QUARANTINE – ANALYSIS OF ECONOMIC  
AND SOCIAL INDICATORS AS WELL AS FORMAL AND LEGAL  
SOLUTIONS RELATED TO COUNTERACTING COVID-19**

Abstract

On 11<sup>th</sup> March 2020, the World Health Organization (WHO) announced the COVID-19 pandemic, i.e., SARS-CoV-2 coronavirus disease. A few days later, an epidemic emergency was announced in Poland. From the very beginning, it was obvious that the pandemic, apart from the strictly health dimension, would affect a number of aspects of the state's functioning, including the key one – its economy. The purpose of the article is to provide a multi-dimensional analysis of the impact of the pandemic on the state's financial status, in particular in relation to the most fundamental economic and social indicators as well as formal and legal solutions, including so-called “anti-crisis shields” (1.0 – 4.0). Finally, analysis of the social perception of the phenomenon (public opinion) in relation to two groups, i.e., entrepreneurs and the general public, also constitutes one of the key elements of the present study.

**Keywords:** COVID-19, economy, public opinion, Poland, anti-crisis shield

**Wstęp**

W dniu 4 marca 2020 r. minister zdrowia prof. Łukasz Szumowski poinformował o pierwszym przypadku zakażenia koronawirusem SARS-

---

\* Katedra Socjologii Polityki i Marketingu Politycznego, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: robert.staniszewski@uw.edu.pl, ORCID ID: 0000-0001-8458-4290

CoV-2 w Polsce. Od samego początku oczywiste było, że pandemia poza wymiarem stricte zdrowotnym będzie oddziaływała na szereg obszarów, w tym kluczowy – gospodarkę.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie możliwie wielowymiarowej analizy wpływu koronawirusa na ten obszar, w szczególności w odniesieniu do najbardziej fundamentalnych wskaźników ekonomicznych, społecznych oraz rozwiązań formalnoprawnych, w tym tzw. tarcz antykryzysowych (1.0 – 4.0). Kluczowym zagadnieniem jest odpowiedź na pytanie: Na jakim etapie cyklu koniunkturalnego znalazła się polska gospodarka po pierwszej fali pandemii COVID-19 (tj. na koniec czerwca 2020 r.) i jakie są prognozy dotyczące jej dalszego funkcjonowania?

Jednym z istotnych elementów opracowania jest także analiza opinii publicznej, tj. społecznej percepcji wpływu pandemii na polską gospodarkę, w tym ocena sytuacji finansowej gospodarstw domowych.

### **Wpływ pandemii na projekcje głównych wskaźników ekonomicznych**

Ocena wpływu pandemii na polską gospodarkę nie byłaby możliwa bez odniesienia do prognoz ekonomicznych sprzed jej rozpoczęcia oraz początkowego okresu tzw. pierwszej fali pandemii. Szczególne znaczenie w tym wypadku mają wskaźniki:

- Produkt krajowy brutto (PKB),
- Inflacja CPI,
- Popyt konsumpcyjny,
- Sprzedaż detaliczna towarów,
- Stopa bezrobocia rejestrowanego,
- Budżet państwa: dochody, wydatki, deficyt, wpływy z podatków,
- Koniunktura konsumencka (BWUK, WWUK),
- Koniunktura gospodarcza (NSA),
- Purchasing Managers Index (PMI).

W opinii zdecydowanej większości ekonomistów zarówno rodzimych, jak i reprezentujących międzynarodowe instytucje finansowe prognozy sprzed lockdownu dotyczące rozwoju gospodarczego Polski były korzystne. Dostrzegano wprawdzie osłabienie dynamiki PKB ze względu na utrzymujące się obniżenie aktywności gospodarczej w strefie euro oraz malejące tempo absorpcji środków z budżetu Unii Europejskiej, które miało wpłynąć m.in. na spowolnienie dynamiki nakładów brutto na środki trwałe oraz osłabienie dynamiki inwestycji sektora prywatnego, sektora instytucji rządowych i samorządowych. Niemniej jednak nadal zakładano wzrost gospodarczy liczony rok do roku, a jedyna różnica dotyczyła jego skali.

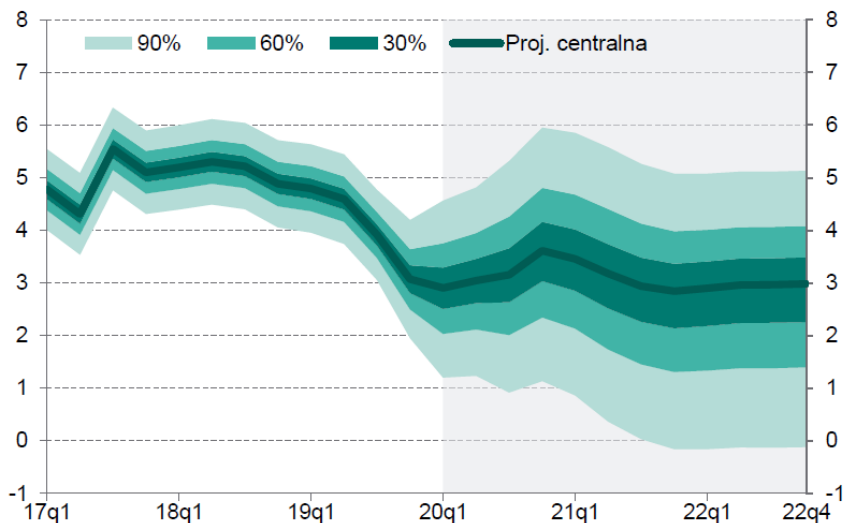
Projekcja PKB oraz inflacji opracowana przez Departament Analiz Ekonomicznych Narodowego Banku Polskiego na bazie modelu makroekonomicznego NECMOD opublikowana przed wybuchem pandemii 12 listopada 2019 r.<sup>1</sup> zakładała, że wzrost gospodarczy w Polsce wyniesie w 2020 r. 3,6% (r/r) oraz 3,3% (r/r), w kolejnym roku zaś inflacja CPI odpowiednio 2,8% (r/r) oraz 2,6% (r/r) (Narodowy Bank Polski Departament Analiz Ekonomicznych, *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD*, Warszawa 12 listopada 2019, s. 12, 38).

Warto zaznaczyć, że prognozy dotyczące dynamiki PKB dla Polski były zdecydowanie bardziej optymistyczne niż dla państw należących do strefy euro, gdzie zmiany roczne w 2020 r. w zależności od instytucji prognozującej wynosiły rok do roku od 0,9% (Euro Zone Barometer), poprzez 1,0% (Consensus Economics, Survey of Professional Forecasters), 1,1% (OECD, Projekcja ekspertów Eurosystemu), 1,2% (Komisja Europejska) do 1,4% (Międzynarodowy Fundusz Walutowy) (Europejski Bank Centralny, *Projekcje makroekonomiczne ekspertów Eurosystemu dla strefy euro*, grudzień 2019).

W kolejnej projekcji opublikowanej kilka dni po zarejestrowaniu pierwszego przypadku zachorowania na COVID-19 w Polsce, tj. 9 marca 2020 r., Narodowy Bank Polski skorygował in minus swoje prognozy, zakładając, że wzrost gospodarczy (liczony rok do roku) w 2020 r. wyniesie 3,2% oraz 3,1% w 2021 r., a następnie 3,0% w 2022 r. (Narodowy Bank Polski Departament Analiz Ekonomicznych, *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD*, Warszawa 9 marca 2020, s. 14). Inflacja CPI powinna zaś wynieść (r/r): 3,7%; 2,7% oraz 2,4% (Narodowy Bank Polski Departament Analiz Ekonomicznych, *Projekcja inflacji...*, s. 43). Korekta była motywowana przede wszystkim słabszymi perspektywami globalnego wzrostu związanego z wybuchem epidemii i rozprzestrzenianiem się koronawirusa na świecie, gorszymi od oczekiwań danymi o wzroście gospodarczym w IV kwartale 2019 r. w Polsce, silniejszym od założeń z ubiegłego roku wzrostem cen usług związanych z gospodarką odpadami, wyższymi niż zapisano w ustawie budżetowej stawkami podatku akcyzowego na napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe oraz planowanym wprowadzeniem od 1 lipca 2020 r. opłaty za napoje z dodatkiem cukrów i opłaty związanej ze sprzedażą napojów alkoholowych, jak również szybszym wzrostem cen wieprzowiny oraz większą skalą podwyżek taryfy na sprzedaż i dystrybucję energii elektrycznej.

---

<sup>1</sup> Narodowy Bank Polski opracowuje projekcje inflacji oraz PKB trzy razy w roku: w marcu, lipcu oraz listopadzie.



**Wykres 1.** Progniza Narodowego Banku Polskiego dotycząca dynamiki PKB Polski z 9 marca 2020 r. (zmiany roczne w %)

Źródło: Narodowy Bank Polski Departament Analiz Ekonomicznych, *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD*, Warszawa 9 marca 2020, s. 43.

Prognozy NBP nie potwierdziły się już w I kwartale 2020 r. Ze wstępnych szacunków opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że produkt krajowy brutto niewyrównany sezonowo był w tym okresie realnie wyższy o 2,0% (r/r) wobec 4,8% w analogicznym okresie 2019 r. (w cenach stałych średniorocznych roku poprzedniego). Po dokonaniu korekty (w cenach stałych z roku odniesienia, tj. 2010) był wyższy niż przed rokiem o 1,7% (Główny Urząd Statystyczny, *Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w I kw. 2020 r.*, maj 2020 r., s. 1). Głównym czynnikiem stymulującym wzrost gospodarczy w Polsce w I kwartale 2020 r. był popyt krajowy, którego wzrost wyniósł 1,7% (Główny Urząd Statystyczny, *Wstępny szacunek...*, s. 1).

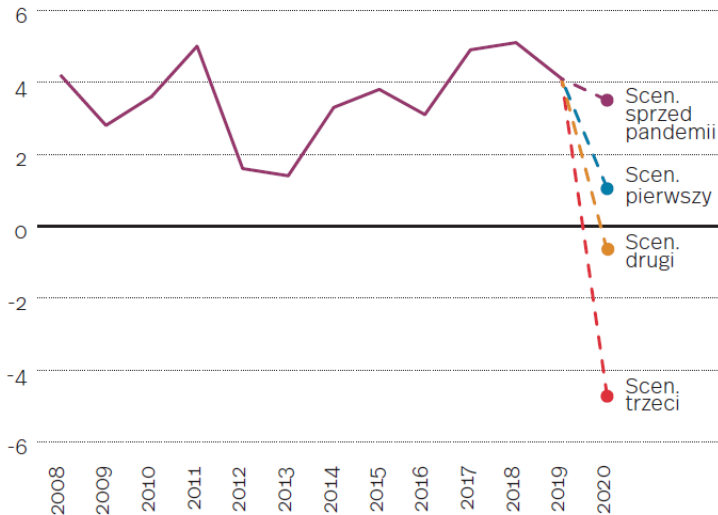
Dane dotyczące projekcji PKB opracowane na początku marca 2020 r. przez Narodowy Bank Polski wskazują, że w omawianym okresie jeszcze nie doceniano wpływu pandemii na globalną, a także polską koniunkturę gospodarczą. Świadczą o tym zbyt optymistyczne prognozy dotyczące omawianych wskaźników, jak również założenia dotyczące popytu konsumpcyjnego, który był głównym czynnikiem wzrostu PKB w projekcji. Należy zaznaczyć, że w początkowym okresie pandemii w Polsce NBP nadal korzystnie oceniał i prognozował rozwój sytuacji na

rynku pracy (z punktu widzenia pracownika), który to rynek w kolejnych miesiącach pandemii będzie jednym z najważniejszych czynników wpływających na stabilizację sytuacji gospodarczej oraz ocenę działań podejmowanych przez rząd.

Warto podkreślić, że omawiane wskaźniki będące pochodną projekcji Narodowego Banku Polskiego mają szczególne znaczenie dla polskiej polityki pieniężnej, ponieważ na ich podstawie Rada Polityki Pieniężnej podejmuje decyzje o wysokości stóp procentowych NBP, a te pośrednio wpływają m.in. na oprocentowanie kredytów oraz depozytów polskich gospodarstw domowych, w tym na ocenę ich sytuacji finansowej.

Relatywnie optymistyczny scenariusz dotyczący projekcji PKB w początkowym okresie pandemii nie jest akceptowany przez wszystkich analityków rynku. Na szczególną uwagę zasługuje prognoza opracowana przez Polski Instytut Ekonomiczny opublikowana w marcowym Miesięczniku Makroekonomicznym PIE. Już w pierwszym akapicie autorzy zaznaczają, że „Kryzys ekonomiczny spowodowany epidemią koronawirusa będzie bezprecedensowy – nie tylko jeśli chodzi o skalę (tej jeszcze precyzyjnie nie umiemy określić), ale także o mechanizm jego powstawania. W historii epidemie nie są czymś niespotykanym. Jednak w zglobalizowanym, rozwiniętym świecie, w którym gospodarka opiera się na niezwykle złożonych, międzynarodowych łańcuchach produkcji, na taką skalę jeszcze nie występowały” (Polski Instytut Ekonomiczny, *Miesięcznik Makroekonomiczny PIE*, marzec 2020, s. 1). W dalszej części raportu podkreślono: „W tej sytuacji wszelkie prognozy gospodarcze obarczone są bardzo dużą niepewnością, a dotychczas stosowane modele mogą być nieadekwatne” (Polski Instytut Ekonomiczny, *Miesięcznik...*, s. 1).

Mając świadomość ograniczeń wynikających z odmiennego zarówno jakościowo, jak i ilościowo charakteru nowej pandemii, eksperci Polskiego Instytutu Ekonomicznego opracowali trzy prognozy wpływu COVID-19 na polską gospodarkę zdeterminowane dalszym rozwojem pandemii w Polsce i państwach sąsiadujących. Znamienny jest pierwszy scenariusz, w ramach którego nawet gdyby epidemia zaczęła wygasać na początku kwietnia 2020 r., a tym samym byłby możliwy powrót do „normalności” na początku maja, wzrost PKB wyniósłby 1,1% (r/r) (Polski Instytut Ekonomiczny, *Miesięcznik...*, s. 3). Różnica pomiędzy tą projekcją a modelem NBP (3,2% r/r) jest znacząca. Kolejne scenariusze zakładały jeszcze bardziej niekorzystne projekcje, tj. pierwszy od blisko 30 lat spadek rocznego PKB Polski do wartości -0,7% (r/r) oraz głęboką recesję charakteryzującą się spadkiem PKB w porównaniu z 2019 rokiem do poziomu -4,7% (r/r) (Polski Instytut Ekonomiczny, *Miesięcznik...*, s. 3).



**Wykres 2.** Prognoza Polskiego Instytutu Ekonomicznego dotycząca dynamiki PKB Polski z marca 2020 r. (zmiany roczne w %)

Źródło: Polski Instytut Ekonomiczny, *Miesięcznik Makroekonomiczny PIE*, marzec 2020, s. 3.

Scenariusze te zostały zaktualizowane już w kwietniu 2020 r., kiedy to okazało się, że wariant najbardziej optymistyczny nie jest realny, a wpływ pandemii na gospodarkę jest o wiele większy niż założono. Tym samym scenariusz drugi został skorygowany do wartości  $-4,0\%$  (r/r), a trzeci aż do poziomu  $-7,1\%$  (r/r) (Polski Instytut Ekonomiczny, *Miesięcznik Makroekonomiczny PIE*, kwiecień 2020, s. 1).

## **Tarcze antykryzysowe – szczepionka na gospodarczą pandemię**

Jak zaznaczono, najbardziej optymistyczny scenariusz dotyczący rozwoju pandemii szybko okazał się nierealny, a w niedalekiej perspektywie coraz bardziej prawdopodobne było załamanie gospodarki skutkujące recesją, której konsekwencją miało być m.in. lawinowo rosnące bezrobocie.

W dniu 8 marca 2020 r. weszła w życie specjalna 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. 2020 poz.



374). 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła stan pandemii COVID-19 wywołanej koronawirusem SARS-CoV-2, a 14 marca został w Polsce ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego, który na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020 poz. 433) obowiązuje do chwili obecnej (stan na dzień 30 czerwca 2020 r.).

Powyższe regulacje wprowadziły szereg ograniczeń oraz zakazów, które bezpośrednio dotknęły firmy działające na terytorium Polski.

W początkowym okresie pandemii ograniczono z pewnymi wyjątkami działalność centrów handlowych, czyli obiektów sprzedaży o powierzchni powyżej 2000 m<sup>2</sup>. Wprowadzono całkowity zakaz prowadzenia działalności przez restauracje, placówki gastronomiczne, bary, kawiarnie, etc. Zakazano działalności związanej z organizacją, promocją oraz zarządzaniem takimi imprezami, jak konferencje, wystawy, targi, itd. Zamknięte zostały teatry, biblioteki, muzea, kasyna. W pierwszych miesiącach rozprzestrzeniania się COVID-19 zakazano prowadzenia jakiegokolwiek działalności związanej ze sportem i turystyką. Zamknięto obiekty noclegowe, turystyczne, miejsca krótkotrwałego zakwaterowania, obiekty wypoczynku wakacyjnego, schroniska oraz gospodarstwa wiejskie związane z agroturystyką. W ramach walki z rozprzestrzeniającym się zagrożeniem rząd zdecydował o zamknięciu szkół i uczelni od 12 marca 2020 r. oraz wprowadził lekcje i zajęcia w formule zdalnej. Zawieszona została także działalność żłobków, klubów dziecięcych i przedszkoli. Poza tym wprowadzono całkowity zakaz wywozu oraz zbywania poza Polską respiratorów i kardiomonitorów, jak również ograniczono obrót środkami ochrony indywidualnej.

Wprowadzając tak dotkliwe obostrzenia w pierwszym okresie pandemii, rząd Mateusza Morawickiego stanął przed bardzo trudnym wyzwaniem, tj. pogodzeniem restrykcji gospodarczych z koniecznością jednoczesnego wdrażania rozwiązań, które jeżeli nawet nie zapobiegłyby zbliżającej się recesji, to przynajmniej w sposób znaczący zminimalizowałyby jej zakres. Jak zaznaczono w dalszej części artykułu, działania te spotkały się z akceptacją społeczną zarówno na poziomie przedsiębiorców, jak i ogółu obywateli, którzy domagali się skutecznego interwencjonizmu państwa, w tym zwiększenia zakresu jego oddziaływania na gospodarkę poprzez działania niwelujące skutki pandemii.

Szczepionką na gospodarczą pandemię miały być tzw. tarcze anty-kryzysowe, czyli kompleksowe pakiety ustaw i rozporządzeń wspierające m.in. przedsiębiorców.

### **Tarcza antykryzysowa 1.0**

W dniu 25 marca 2020 r. Rada Ministrów przyjęła pakiet projektów ustaw wdrażających rozwiązania antykryzysowe (<https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa/rozwiazania-mf-w-pakiecie-dzialan-tarczy-anty-kryzysowej>, 30.06.2020). Jednym z kluczowych elementów tzw. tarczy były kwestie budżetowe oraz dotyczące działalności instytucji finansowych. Zgodnie z nowelizacją specustawy wprowadzono mechanizm elastycznego zarządzania budżetem państwa, w ramach którego Premier uzyskał uprawnienia do przesuwania środków między częściami budżetowymi, zmiany przeznaczenia rezerw celowych i tworzenia nowych rezerw na walkę z pandemią. Ponadto utworzono specjalny Fundusz Przeciwdziałania Koronawirusowi COVID-19 (FPK), jak również wskazano źródła finansowania tego Funduszu, którymi były środki z budżetu państwa, innych funduszy celowych oraz środki z emisji obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego.

Poza rozwiązaniami dotyczącymi obszaru ogólnokrajowego przyjęto również regulacje dotyczące budżetów samorządów terytorialnych. Zgodnie z nimi, realizując budżet samorządowy, wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu lub zarząd województwa nabyli kompetencje do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego bez konieczności uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki. Istotnym elementem rozwiązań antykryzysowych dotyczących samorządu terytorialnego było również przejściowe złagodzenie ograniczeń dotyczących zrównoważenia części bieżącej budżetu oraz zwiększenie możliwości inwestycyjnych samorządów poprzez zmodyfikowanie na lata 2020–2025 relacji ograniczającej wysokość spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia przedsiębiorców najbardziej kluczowym elementem pierwszej tarczy antykryzysowej były rozwiązania podatkowe. W ramach tego obszaru m.in.:

- przyjęto możliwość wstecznego rozliczania straty poniesionej w 2020 r. w PIT i CIT. Tym samym przedsiębiorcy uzyskali możliwość odliczenia od dochodu uzyskanego w 2019 r. straty, która została poniesiona w 2020 r.;
- wydłużono do końca maja 2020 r. czas na złożenie deklaracji PIT i jednocześnie odstąpiono od sankcji za brak złożenia deklaracji podatkowej i zapłaty podatku w obowiązującym wcześniej terminie;
- wprowadzono dla tzw. małych podatników możliwość rezygnacji z uproszczonych zaliczek w 2020 r. i obliczania zaliczek miesięcznych od bieżących dochodów. W przypadku odstąpienia od tego

sposobu rozliczania podatnik mógł za okres marzec–grudzień obliczać zaliczki miesięczne od bieżących dochodów na zasadach ogólnych;

- odstąpiono od poboru tzw. opłaty prolongacyjnej, która była pobierana w związku z odroczeniem terminu płatności podatku lub rozłożeniem zapłaty podatku na raty bądź odroczeniem lub rozłożeniem na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z należnymi odsetkami;
- wprowadzono możliwość odliczenia w podatku PIT i CIT bez limitu darowizn zarówno pieniężnych, jak i rzeczowych przekazanych na walkę z koronawirusem dla podmiotów świadczących opiekę zdrowotną, Agencji Rezerw Materiałowych oraz Centralnej Bazy Rezerw Sanitarno-Przeciwiepidemicznych;
- wyłączono stosowanie przepisów w podatkach dochodowych dotyczących tzw. złych długów, dzięki którym dłużnicy nie będą mieli wyższych obciążeń, a wierzyciele mogą skorzystać z ulgi na dotychczasowych zasadach;
- wydłużono do 1 czerwca 2020 r. termin przekazywania przez płatników zaliczek na podatek od wynagrodzeń pobranych za marzec i kwiecień;
- zmieniono termin wprowadzenia nowej matrycy stawek VAT na dzień 1 lipca 2020 r.;
- wydłużono do 30 września 2020 r. termin złożenia informacji o cenach transferowych za 2019 r.;
- przesunięto do 20 lipca 2020 r. termin zapłaty podatku od przychodów z budynków, tzw. podatek minimalny od nieruchomości komercyjnych;
- wprowadzono możliwość zwolnienia przez gminy z poboru podatku gruntów, budynków i budowli wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej za część 2020 r.;
- zezwolono gminom na przedłużenie terminu płatności rat podatku od nieruchomości grupie przedsiębiorców, których sytuacja finansowa pogorszyła się w wyniku pandemii;
- zawieszono podatek od sprzedaży detalicznej za okresy rozliczeniowe lipiec–grudzień 2020 r.

Poza opisanymi rozwiązaniami wprowadzono szereg rozwiązań systemowych dotyczących m.in. wydłużenia terminów w zakresie sprawozdawczości budżetowej oraz informacji sporządzanych przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym samorządy.

Pakiet ustaw dotyczący tarczy antykryzysowej 1.0 wszedł w życie 1 kwietnia 2020 r., czyli 28 dni po stwierdzeniu pierwszego przypadku zachorowania w Polsce na COVID-19. W skład pakietu weszły następujące ustawy:

1. 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. 2020 poz. 568).
2. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. 2020 poz. 569).

Poza wcześniej opisanymi rozwiązaniami tarcza antykryzysowa 1.0 wprowadziła również:

- zwolnienie mikrofirm zatrudniających do 9 osób ze składek ZUS za okres 3 miesięcy (marzec–maj);
- świadczenie postojowego w kwocie do 2 tys. zł dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych i samozatrudnionych o przychodzie poniżej 3-krotności przeciętnego wynagrodzenia;
- świadczenie dla samozatrudnionych na karcie podatkowej w wysokości 1,3 tys. zł oraz zleceniobiorców, których suma przychodów z umów cywilnoprawnych była niższa od 1,3 tys. zł w wysokości kwoty utraconych przychodów;
- dofinansowanie wynagrodzeń pracowników do wysokości 40% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia;
- uelastyczenie czasu pracy dla firm, które szczególnie dotknęły negatywne skutki pandemii.

### **Tarcza antykryzysowa 2.0**

18 kwietnia 2020 r. weszła w życie tzw. tarcza antykryzysowa 2.0, tj. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695). Celem tego aktu normatywnego było wsparcie przedsiębiorców, a w szczególności zabezpieczenie płynności finansowej firm i możliwości kontynuacji ich działania.

Nowe rozwiązania można sklasyfikować ze względu na ich specyfikę oraz zakres stosowalności. Pierwsza grupa dotyczyła przepisów związanych ze zobowiązaniami podatkowymi i składkami ZUS.

- Rozszerzono grupę podmiotów zwolnionych ze składek o firmy zgłaszające do ubezpieczeń społecznych od 10 do 49 osób. Zwolnienie w tym wypadku przysługiwało w wysokości 50% łącznej kwoty nieopłaconych należności do ZUS za okres marzec–maj 2020 r.
- Umożliwiono osobom samozatrudnionym od 1 lutego, a przed 1 kwietnia 2020 r. zwolnienie ze składek ZUS.
- Wprowadzono możliwość odstąpienia przez ZUS z pobierania odsetek za zwłokę z tytułu należnych składek po 31 grudnia 2019 r.
- Złagodzone wymogi dla grup kapitałowych.

- Zwolniono z PCC sprzedaż i zamianę walut wirtualnych.
- Rozszerzono o organizacje pozarządowe możliwość zwolnienia od podatku od nieruchomości oraz przedłużenia terminu płatności tego podatku.
- Przedłużono terminy dotyczące przedłożenia dokumentacji cen transferowych.

Druga grupa przepisów w ramach tarczy antykryzysowej 2.0 regulowała kwestie dotyczące dofinansowania wynagrodzeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W ramach tego obszaru rozszerzono grupę odbiorców dofinansowania o organizacje pozarządowe i państwowe osoby prawne. Umożliwiono obniżenie wymiaru etatu maksymalnie do 20%, nie więcej jednak niż 0,5 etatu. Zniesiono obowiązek utrzymania zatrudnienia po zakończeniu wypłaty dofinansowania.

Ważnym elementem tarczy antykryzysowej 2.0 było wprowadzenie przepisów dotyczących udzielania wsparcia przez Agencję Rozwoju Przemysłu dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw w formie leasingu operacyjnego, pożyczek obrotowych oraz finansowania wynagrodzeń.

Ponadto rozszerzono możliwość uzyskania świadczenia postojowego (nie więcej niż trzykrotnie) oraz usunięto wymóg przychodu w przypadku ubiegania się o tego typu wsparcie.

Dla mikroprzedsiębiorców szczególnie znacznie miało zwiększenie dostępności pożyczek. Poszerzono grupę potencjalnych beneficjentów o podmioty, które nie zatrudniają pracowników, oraz skrócono okres prowadzenia działalności do 3 miesięcy od dnia udzielenia pożyczki w sytuacji, kiedy przedsiębiorca chciałby skorzystać z jej umorzenia.

### **Tarcza antykryzysowa 3.0**

Tarcza antykryzysowa 3.0 została wprowadzona Ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 875) i weszła w życie 16 maja 2020 r. Wprowadzenie tarczy antykryzysowej 3.0 nie przyniosło szczególnie istotnych zmian, jak w przypadku jej poprzedniczek. Praktycznie nie wprowadzono żadnych nowych świadczeń, a jedynie zmodyfikowano przepisy dotyczące już funkcjonujących oraz nieznacznie rozszerzono zakres niektórych z nich. Całkowicie nowym elementem tarczy było wprowadzenie opłaty od podmiotów dostarczających audiowizualną usługę medialną na żądanie (serwisy VOD) na rzecz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej w wysokości 1,5% przychodu uzyskanego z tytułu opłat za dostęp do audiowizualnych usług medialnych na żądanie.

Do wprowadzonych modyfikacji mających wpływ na przebieg postępowań sądowych w Polsce m.in. w sprawach gospodarczych można zali-

czyć uchylene przepisów o zwieszeniu biegu terminów w postępowaniach administracyjnych, sądowno-administracyjnych oraz przed sądami powszechnymi, które zostały wprowadzone na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu skutkom pandemii. Nowością wprowadzoną przez ustawę była możliwość przeprowadzenia rozpraw przed sądami powszechnymi oraz sądowno-administracyjnymi z użyciem urządzeń pozwalających na porozumiewanie się na odległość z bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Tego typu rozwiązanie może być zastosowane w okresie stanu zagrożenia epidemicznego, stanu pandemii, jak również w okresie roku od ich ustania.

Tarcza 3.0 rozszerzyła grupę podmiotów uprawnionych do otrzymania tzw. świadczenia postojowego o przedsiębiorców, którzy rozpoczęli działalność gospodarczą przed 1 kwietnia 2020 r., jak również rozszerzyła zakres zwolnienia z opłacania składek ZUS dla osób opłacających je na własne ubezpieczenie. W ramach tarczy przedłużono termin na złożenie deklaracji o wysokości daniny solidarnościowej do 1 czerwca 2020 r.

Z punktu widzenia zadłużonego, aktywnego zawodowo Polaka istotną zmianą było zwiększenie wysokości kwoty wynagrodzenia za pracę wolnej od egzekucji o 25% na każdego członka rodziny, który nie uzyskuje dochodów i pozostaje na utrzymaniu pracownika, jeżeli z powodu pandemii pracownikowi zostało obniżone wynagrodzenie lub członek rodziny pracownika utracił źródło dochodu.

#### **Tarcza antykryzysowa 4.0**

24 czerwca 2020 r. weszła w życie kolejna – 4. tzw. tarcza antykryzysowa, czyli 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. 2020 poz. 1086). Celem niniejszego aktu normatywnego, podobnie jak i wcześniej wdrożonych, była ochrona przedsiębiorców przed skutkami pandemii.

Do najbardziej istotnych zmian należą:

- Umorzenie z urzędu pożyczki dla mikroprzedsiębiorców w wysokości do 5 tys. zł. Przedsiębiorcy, którzy skorzystali z tej formy wsparcia, nie muszą składać żadnych wniosków o jej umorzenie. Jedyne na urządzie pracy ciąży obowiązek weryfikacji, czy przedsiębiorca nadal prowadzi działalność gospodarczą.
- Wprowadzenie możliwości uzyskania dopłaty w wysokości 2 punktów procentowych do kredytów zaciągniętych na ratowanie przedsiębiorstwa przez małe i średnie przedsiębiorstwa oraz 1 punktu procentowego w przypadku dużych firm. Dopłaty do kredytów obejmują część odsetek należnych bankom.

- Wakacje kredytowe – polegające na zawieszeniu spłaty zarówno części odsetkowej, jak i kapitałowej raty przez maksymalnie trzy miesiące od daty dostarczenia wniosku do banku. Tym samym okres kredytowania został wydłużony o okres zawieszenia płatności.
- Wydłużenie okresu pobierania zasiłku opiekuńczego przez rodziców do 28 czerwca 2020 r.
- Rozszerzenie wzorem tarczy antykryzysowej 3.0 możliwości prowadzenia rozpraw online również w przypadku spraw karnych.
- Wprowadzenie zapisów chroniących polskie przedsiębiorstwa przed tzw. wrogim przejęciem. Ochroną zostały objęte firmy, których przychody ze sprzedaży towarów i usług w ciągu jednego z dwóch ostatnich lat obrachunkowych przekroczyły 10 mln euro. Inwestorzy chcący przejąć taką firmę muszą uzyskać zgodę prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Tarcza antykryzysowa 4.0 wprowadziła także kilka kontrowersyjnych przepisów, które są szczególnie niekorzystne dla pracowników. Do najbardziej istotnych należą: możliwość zredukowania pensji pracownika do 50% przez okres roku, wypowiedzenie umów o zakazie konkurencji zarówno przez pracodawców, jak i pracowników, możliwość udzielenia przez pracodawcę urlopu wypoczynkowego za niewykorzystany urlop z lat ubiegłych bez zgody pracownika. Dodatkowo ustawa z 19 czerwca 2020 r. wprowadziła liczne zmiany dotyczące tzw. pracy zdalnej.

## **Spoleczna percepcja wpływu pandemii na gospodarkę**

Spoleczną percepcję wpływu pandemii na polską gospodarkę możemy podzielić na dwie odrębne kategorie ze względu na rodzaj zbiorowości, która dokonywała oceny.

Pierwszą z nich są przedsiębiorcy oraz menadżerowie, którzy zetknęli się bezpośrednio z gospodarczymi skutkami COVID-19.

Podstawowym wskaźnikiem identyfikującym ich postawę jest Purchasing Managers Index (PMI). PMI pozwala zweryfikować stan gospodarki, jak również perspektywy jej dalszego rozwoju. Wartość tego wskaźnika pozwala prognozować także dynamikę zmian, które zachodzą w gospodarce. PMI dla sektora przemysłowego w Polsce w okresie przed pandemią wynosił 48,2 pkt (luty 2020 r.) (<https://tradingeconomics.com/poland/manufacturing-pmi>, 30.06.2020). Należy jednak zaznaczyć, że od 2018 r. z niewielkimi korektami tendencja dla tego wskaźnika była malejąca. W pierwszym miesiącu pandemii w Polsce PMI spadł do poziomu 42,4 pkt (<https://tradingeconomics.com...>). W kwietniu – kolejnym miesiącu pandemii – wskaźnik spadł jeszcze

nizej, odnotowując wartość 34,6 pkt (<https://tradingeconomics.com...>). Odczyt ten był najniższy w historii badania, które zostało zainicjowane w Polsce w czerwcu 1998 r. Nawet w czasach tzw. kryzysu finansowego – w grudniu 2008 r. – wskaźnik ten był wyższy i wynosił 38,3 pkt (<https://tradingeconomics.com...>). W maju 2020 r. odnotowano poprawę nastrojów w przemyśle, a wskaźnik PMI zwiększył swoją wartość do poziomu 40,6 pkt (<https://tradingeconomics.com...>). Należy jednak zaznaczyć, że każda wartość wskaźnika poniżej 50 pkt oznacza, że ocena branży oraz jej kondycji jest postrzegana w kategoriach negatywnych.

Wydaje się, że korzystna kierunkowo zmiana PMI po trzech miesiącach trwania pandemii jest efektem konsekwentnie realizowanego przez rząd planu stopniowego znoszenia kolejnych obostrzeń związanych z lockdownem, stopniowego otwierania gospodarki oraz wdrożonych programów i rozwiązań osłonowych w ramach tarcz antykryzysowych. Nie bez znaczenia pozostaje również aspekt psychologiczny, tzw. aklimatyzacja padnemiczna, tj. akceptacja nowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w świecie, w którym koronawirus jest jednym z kluczowych czynników wpływających na gospodarkę i prowadzenie działalności gospodarczej.

Negatywna ocena sytuacji gospodarczej w pierwszych miesiącach pandemii została również potwierdzona w badaniu przeprowadzonym na zlecenie PWC oraz SpotData przez CBM Indicator „Polski mikro, mały i średni biznes w obliczu pandemii COVID-19”. Blisko 90% firm w Polsce odczuło w marcu 2020 r. niekorzystny wpływ pandemii na prowadzoną działalność gospodarczą, w tym przeszło 1/3 odnotowała spadek przychodów w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego przekraczający 50%. Największe straty odczuły mikrofirmy zatrudniające od 2 do 9 pracowników. Spadek przychodów nie jest jedynym wyzwaniem czasu pandemii. Ponad 50% badanych firm wskazywało na problemy z płynnością. Warto zaznaczyć, że w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych problemy z opóźnieniem płatności ma aż 70% podmiotów. Konsekwencją COVID-19 zdaniem przedsiębiorców będzie m.in. redukcja zatrudnienia, która miała dotknąć przede wszystkim pracowników zatrudnionych w małych firmach. Przeszło dwie piąte z nich (42,5%) deklarowało w marcu 2020 r., że zamierza dokonać tego typu cięć (PWC, *Polski mikro, mały i średni biznes w obliczu pandemii COVID-19. Przychody, płynność i reakcja na wstrząs*, kwiecień 2020, s. 3–4).

Drugim wymiarem społecznej percepcji wpływu pandemii na gospodarkę jest ocena tego zjawiska dokonana przez ogół obywateli. W okresie od 23 do 27 kwietnia 2020 r. CBOS oraz IQS zrealizowały badanie metodą CAWI na 1000-osobowej próbie ogólnopolskiej. Z opu-



blikowanego raportu wynika, że we wstępnej fazie rozprzestrzeniania się COVID-19 utrata możliwości zarobkowania dotknęła jedną czwartą badanych rodzin (25%) (Centrum Badania Opinii Społecznej, *Skutki epidemii koronawirusa w życiu zawodowym i budżetach domowych*, Komunikat z badań nr 56/2020, maj 2020, s. 1). Oznacza to, że albo sam respondent został zwolniony lub musiał zamknąć działalność gospodarczą bądź (dużo częściej) pracę stracił ktoś z jego rodziny. Najbardziej negatywne skutki pandemii dotknęły 2% Polaków (Centrum Badania Opinii Społecznej, *Skutki epidemii...*, s. 2). Pozostała część społeczeństwa nie straciła możliwości zarobkowania. Wraz z koronawirusem rozprzestrzeniła się również na dużo większą skalę tzw. praca zdalna, która stała się udziałem ponad jednej piątej badanych.

Istotnym elementem społecznej percepcji wzywań czasu pandemii jest ocena działań rządu. Pod koniec kwietnia 2020 r. opinie dotyczące tej kwestii podzieliły się niemal po równo – 44% badanych oceniło dobrze działania rządu mające na celu walkę z epidemią koronawirusa w Polsce. Odmiennego zdania było 46% respondentów. Co dziesiąty Polak nie zadeklarował jednoznacznego stanowiska w tej kwestii (Centrum Badania Opinii Społecznej, *Ocena działań rządu w okresie pandemii*, Komunikat z badań nr 55/2020, maj 2020, s. 2).

Analizując powyższe wyniki, wydaje się, że postawy te uwarunkowane są bardziej preferencjami politycznymi, nie zaś realną oceną sytuacji oraz wdrażanych rozwiązań.

Inaczej przedstawia się sytuacja dotycząca oceny wprowadzonych przez rząd ograniczeń oraz zakazów, w tym lockdownu. Blisko połowa Polaków (48%) deklaruowała, że ograniczenia były odpowiednie do sytuacji, jedna czwarta (23%), że zbyt duże, a 16% badanych uważało, że zbyt małe (Centrum Badania Opinii Społecznej, *Ocena działań rządu...*, s. 3).

Polacy w większości są jednomyślni w kwestii zakresu działań, które powinien podjąć rząd w celu pomocy polskim firmom i ich pracownikom. Dwie trzecie badanych uważa, że są one niewystarczające (65%), a odmiennego zdania jest co piąty respondent (21%) (Centrum Badania Opinii Społecznej, *Ocena działań rządu...*, s. 4). Tym samym Polacy opowiadają się za silnym interwencjonizmem państwowym, deklarując jednocześnie, że realizowana pod koniec kwietnia polityka rządu nie stwarza szansy na poprawę sytuacji gospodarczej (64%) (Centrum Badania Opinii Społecznej, *Ocena działań rządu...*, s. 5).

Reasumując. W walce z pandemią Polacy chcieliby silnego rządu, który realizuje działania o szerokiej skali mające na celu przede wszystkim ochronę miejsc pracy. Wydaje się, że są również w stanie zaakceptować liczne ograniczenia, ale pod warunkiem spełniania powyższych postulatów. Realnym wskaźnikiem akceptacji działań rządu i miarą jego

skuteczności jest wysokość bezrobocia. Wraz z jego wzrostem będzie rósł poziom niezadowolenia społecznego, który może w skrajnie niekorzystnych warunkach doprowadzić do delegitymizacji władzy. Tym samym w wymiarze gospodarczym walka z pandemią to przede wszystkim walka z bezrobociem.

### **Odmrażanie gospodarki – powrót do „nowej normalności”**

16 kwietnia 2020 r. premier Mateusz Morawiecki ogłosił, że część dotychczas obowiązujących obostrzeń zostanie zdjęta, a kolejne rozluźnianie restrykcji będzie przebiegało zgodnie z planem podzielonym na cztery etapy. Etapy te zostały nazwane powrotem do „nowej normalności” (<https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/sprawy-urzedowe/chce-przestrzegac-przepisow-szczegolnych/cztery-etapy-odmrazania-gospodarki>, 30.06.2020).

- Etap 1 – od 20 kwietnia. W ramach spraw gospodarczych zwiększono liczbę osób, które mogły przebywać w jednym czasie w sklepie. Liczba ta była uzależniona od powierzchni sklepu oraz ilości wszystkich kas lub punktów płatniczych.
- Etap 2 – od 4 maja, w ramach którego otwarte zostały centra handlowe, hotele, miejsca noclegowe, biblioteki, sklepy meblowe i budowlane, ośrodki rehabilitacyjne, żłobki i przedszkola.
- Etap 3 – od 18 maja, kiedy to działalność gospodarczą wznowiły salony kosmetyczne, fryzjerskie, gastronomia, a także przywrócono działalność sportową i w części edukację.
- Etap 4 – od 30 maja, kiedy umożliwiono funkcjonowanie placówkom kultury, zakładom kosmetycznym, handlowi oraz gastronomii.

### **Podsumowanie (stan na koniec czerwca 2020 r.)**

Jak zaznaczono we wstępie artykułu, głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w Polsce przed pandemią był popyt krajowy, w tym sprzedaż detaliczna. Po wprowadzeniu przez rząd Mateusza Morawieckiego pierwszych ograniczeń dotyczących handlu w związku z COVID-19 w kwietniu 2020 r. odnotowano bezprecedensowe załamanie sprzedaży detalicznej we wszystkich analizowanych przez GUS grupach -22,9% (r/r) (Główny Urząd Statystyczny, *Dynamika sprzedaży detalicznej w kwietniu 2020 r.*, maj 2020, s. 1). W największym stopniu zjawisko to dotyczyło takich branż, jak tekstylna, odzieżowa, obuwnicza (-63,4) oraz motoryzacyjna (-54,4) (Główny Urząd Statystyczny, *Dynamika...*, s. 1).

Jednocześnie zjawisku temu towarzyszył znaczny wzrost o 27,7% sprzedaży detalicznej przez Internet, który z oczywistych względów nie był w stanie skompensować sprzedaży realizowanej przez tradycyjne, stacjonarne kanały (Główny Urząd Statystyczny, *Dynamika...*, s. 1).

Konsekwencją zapaści w sprzedaży detalicznej był wzrost bezrobocia. W pierwszym miesiącu pandemii stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 5,4%, w kwietniu wzrosła do poziomu 5,8%, osiągając pułap 6,0% w maju (Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2020,4,1.html#>, 30.06.2020). Podobny poziom bezrobocia odnotowano w lutym 2019 r. (6,1%) (Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl...>). W początkowym okresie pandemii wydawało się, że zwolnienia lub upadłości będą miały dużo większy zakres. Prognozy te znajdowały uzasadnienie m.in. w wypowiedziach przedsiębiorców objętych badaniem PWC oraz w wartościach wskaźnika PMI. Obawy te (przynajmniej na koniec czerwca 2020 r.) okazały się niezasadne. Należy jednak podkreślić, że w pierwszym miesiącu pandemii spowodowanej koronawirusem pracę straciło 165,5 tys. osób, a tym samym ich liczba była prawie pięciokrotnie wyższa niż w czasach globalnego kryzysu finansowego, tj. w listopadzie 2008 r., kiedy to pracę straciło 34 tys. osób (Rzemek, Rzeczpospolita, *Koronawirus: lawina bezrobotnych, jakiej w Polsce dotąd nie było*, maj 2020, <https://www.rp.pl/Praca-emerytury-renty/305219894-Koronawirus-lawina-bezrobotnych-jakiej-w-Polsce-dotad-nie-bylo.html>, 30.06.2020). Widać zatem dużą różnicę pomiędzy danymi publikowanymi przez Główny Urząd Statystyczny a rejestrem ubezpieczonych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do którego dotarła „Rzeczpospolita”. Niepokojące są także informacje dotyczące osób, które utraciły pracę. Zjawisko to dotknęło przede wszystkim zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych i samozatrudnionych.

Niekorzystna sytuacja gospodarcza przełożyła się bezpośrednio na wzrost deficytu budżetu państwa, który po maju wyniósł 25,88 mld zł. Zmalały dochody budżetu – były niższe o 5,8 mld zł w porównaniu z rokiem ubiegłym. Zmalały również dochody podatkowe w porównaniu z analogicznym okresem roku ubiegłego, ok. 14,2 mld zł, i to we wszystkich rodzajach podatków, tj. dochody z podatku VAT (-8,6% r/r), dochody z podatku PIT (-8,6% r/r), dochody z podatku akcyzowego i podatku od gier (-6,0% r/r). Największy spadek odnotowano w przypadku dochodów z podatku CIT, który wyniósł -19,2% r/r. (Ministerstwo Finansów, *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń–maj 2020 r.*, czerwiec 2020).

Patrząc na gospodarkę przez pryzmat tylko wyżej opisanych wskaźników realnych z początku pandemii w Polsce, można byłoby wyprowadzić wnioski, że jesteśmy na ścieżce zmierzającej w stronę głębokiej recesji charakteryzującej się spadkiem PKB w porównaniu do 2019 r. do poziomu  $-7,1\%$  (r/r) (Polski Instytut Ekonomiczny, *Miesięcznik Makroekonomiczny...*, s. 1). Projekcja ta nie jest jednak zgodna z rzeczywistością gospodarczą ani z percepcją społeczną. Nie jest z nią również zgodna projekcja Narodowego Banku Polskiego z początkowego okresu pandemii, która zakładała bardzo optymistyczny scenariusz, że w 2020 r. PKB Polski wyniesie  $3,2\%$  (r/r) (Narodowy Bank Polski Departament Analiz Ekonomicznych, *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego...*, s. 14.).

Na jakim etapie rozwoju znajduje się zatem polska gospodarka i w jakim kierunku zmierza?

Odpowiedź na to pytanie jest niezwykle złożona, ponieważ w czwartym miesiącu trwania pandemii w Polsce nie można jednoznacznie i wiarygodnie przewidzieć, jak będzie wyglądał jej dalszy przebieg i jaki będzie jej wpływ na globalną, w tym polską gospodarkę. Jedyna hipoteza, którą z dużym prawdopodobieństwem można zweryfikować, wskazuje, że długotrwałe wprowadzenie obostrzeń oraz zakazów, takich jak na początku pandemii w Polsce, skutkować będzie głęboką recesją oraz masowym bezrobociem, które może doprowadzić w skrajnym przypadku do delegitimacji władzy.

Tym, co jesteśmy w stanie zweryfikować, są nastroje społeczne, a te zdecydowanie ulegają poprawie. Na ich podstawie pośrednio możemy wnioskować, na jakim etapie cyklu koniunkturalnego znajduje się polska gospodarka i jakie są prognozy dotyczące jej dalszego funkcjonowania.

Już w maju 2020 r. Główny Urząd Statystyczny odnotował poprawę zarówno obecnych, jak i przyszłych nastrojów konsumenckich. Wprawdzie nadal bieżący wskaźnik ufności konsumenckiej (BWUK) wynoszący  $-30,1^2$  klasyfikowany jest w wymiarze pesymistycznym, ale jednocześnie zarejestrowano jego wzrost o 6,3 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego miesiąca. Szczególnie znamienna jest poprawa składowych wskaźnika, takich jak ocena przyszłej sytuacji ekonomicznej kraju ( $+15,6$  p. proc.) oraz obecnej możliwości wykonywania ważnych zakupów ( $+11,6$  p. proc.). Poprawę odnotowano także w odniesieniu do oceny przyszłej sytuacji finansowej własnego gospodarstwa domowego

---

<sup>2</sup> Wskaźniki ufności konsumenckiej mogą przyjmować wartości od  $-100$  do  $+100$ . Wartość dodatnia oznacza przewagę liczebną konsumentów nastawionych optymistycznie nad konsumentami nastawionymi pesymistycznie, natomiast wartość ujemna oznacza przewagę liczebną konsumentów nastawionych pesymistycznie nad konsumentami nastawionymi optymistycznie.

(+10,9 p. proc.) (Główny Urząd Statystyczny, *Koniunktura konsumencka – maj 2020 r.*, maj 2020, s. 1).

Kierunkowy optymizm został odzwierciedlony również w ramach wyprzedzającego wskaźnika ufności konsumenckiej (WWUK), który w maju 2020 r. podobnie jak BWUK pozycjonowany był w wymiarze pesymistycznym (-37,3), ale jednocześnie wzrósł o 10,4 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego miesiąca. Największy wzrost odnotowano w odniesieniu do takich składników, jak: ocena przyszłej sytuacji ekonomicznej kraju (+15,6 p. proc.) oraz ocena przyszłej sytuacji finansowej własnego gospodarstwa domowego (+10,9 p. proc.). Jest to tym bardziej znamienne, że 93,0% respondentów objętych badaniem GUS jest świadoma, że obecna sytuacja epidemiologiczna miała wpływ na odpowiedzi dotyczące koniunktury konsumenckiej (Główny Urząd Statystyczny, *Koniunktura konsumencka...*, s. 1).

Poprawę nastrojów wpisujących się w schemat kierunkowego optymizmu gospodarczego można również zaobserwować w wypowiedziach przedsiębiorców. W czerwcu 2020 r. wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury (NSA) znacząco wzrósł w każdym z analizowanych obszarów gospodarki (Główny Urząd Statystyczny, *Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach – czerwiec 2020 r.*, czerwiec 2020, s. 1–4):

- Zakwaterowanie i gastronomia: +26,4 p. proc. (-34,0),
- Transport i gospodarka magazynowa: +19,0 p. proc. (-20,4),
- Handel detaliczny: +18,3 p. proc. (-25,1),
- Handel hurtowy: +16,8 p. proc. (-16,5),
- Przetwórstwo przemysłowe: +15 p. proc. (-19,9),
- Budownictwo: +12,9 p. proc. (-25,9),
- Finanse i ubezpieczenia: +10,9 p. proc. (-7,9),
- Informacja i komunikacja: +7,7 p. proc. (-4,3).

Największą poprawę nastrojów przedsiębiorców odnotowano w przypadku działalności związanej z zakwaterowaniem i gastronomią. Należy jednak zaznaczyć, że branża ta była najbardziej narażona na restrykcje związane z pandemią, co również znalazło odzwierciedlenie w ocenie ogólnego klimatu koniunktury.

Zmianę postaw dotyczących stanu polskiej gospodarki z negatywnych na kierunkowo pozytywne możemy także zaobserwować w przypadku wskaźnika PMI, który w czerwcu 2020 r. wzrósł o 6,6 punktu procentowego, odnotowując wartość 47,2 (<https://tradingeconomics.com/poland/manufacturing-pmi>, 1.07.2020). Tym samym sygnalizuje on wzrost aktywności ekonomicznej sektora przemysłowego i wpisuje się w pozytywny trend powrotu polskiej gospodarki do „nowej normalności”. Należy jednocześnie podkreślić, że czerwcowy PMI pozycjonowa-

ny jest nieznaczne poniżej poziomu sprzed wybuchu pandemii, kiedy to wynosił 48,2 p. proc. (luty 2020 r.) (<https://tradingeconomics.com...>).

Reasumując rozważania dotyczące wpływu pandemii COVID-19 na stan polskiej gospodarki w okresie tzw. pierwszej fali, można stwierdzić, że początkowe scenariusze dotyczące jego negatywnego wpływu postrzeganego w kategoriach głębokiej recesji, której konsekwencją miał być szereg negatywnych zjawisk gospodarczych oraz społecznych, w tym przede wszystkim masowe bezrobocie, nie znalazły odzwierciedlenia w rzeczywistości. Wprawdzie odnotowano znaczące spowolnienie gospodarcze, które niewątpliwie przełoży się na PKB w tym i kolejnych latach, ale nie jest to załamanie gospodarcze, które wpłynęłoby na funkcjonowanie państwa. Przyczyną tego stanu rzeczy poza spowolnieniem rozwoju pandemii w wyniku wdrażanych obostrzeń i zakazów jest program wsparcia polskiej gospodarki, czyli tzw. tarcze anty kryzysowe. Wydaje się również, że bez zdolności dostosowawczych polskich przedsiębiorców, które ujawniły się m.in. w początkowym okresie transformacji systemowej, relatywnie szybkie i efektywne wychodzenie z lockdownu nie byłoby możliwe.

Wraz z dostosowywaniem się przedsiębiorstw oraz społeczeństwa do nowych zasad funkcjonowania powoli następuje normalizacja obrotu gospodarczego, która jest stymulowana nowymi zjawiskami, takimi jak cyfryzacja gospodarki i edukacji. Rośnie popyt na rozwiązania systemowe związane z pracą zdalną, edukacją online, streamingiem oraz rozwiązaniami typu e-commerce. Warto podkreślić, że już na początku kwietnia 2020 r. ponad połowa polskich firm zapewniała swoim pracownikom możliwość pracy zdalnej ([https://twitter.com/PIE\\_NET\\_PL/status/1261206686494339074](https://twitter.com/PIE_NET_PL/status/1261206686494339074), 30.06.2020). Z raportu opublikowanego przez Polski Instytut Ekonomiczny wynika również, że ponad 90% polskich firm wykorzystało nowoczesne technologie w trakcie czterech miesięcy pandemii (Polski Instytut Ekonomiczny, *Nowoczesne technologie w przedsiębiorstwach przed, w trakcie i po pandemii COVID-19*, Warszawa czerwiec 2020, s. 53–54).

Czy ta optymistyczna diagnoza dotycząc powrotu gospodarki do „nowej normalności” okaże się prawdziwa?

Będzie to uzależnione od dalszego rozwoju i skali pandemii w kraju oraz poza jego granicami, skuteczności działań antyepidemicznych, ewentualnych restrykcji dotyczących swobody wykonywania działalności gospodarczej, jak również zakresu i skali programów gospodarczych zapobiegających negatywnym skutkom pandemii COVID-19.

Należy jednak pamiętać, że wszelkie wdrażane rozwiązania zarówno ograniczające, jak i stymulujące gospodarkę muszą być legitymizowane na poziomie społecznym, a kierunek legitymizacji będzie uzależniony m.in. od oceny (percepcji) sytuacji finansowej gospodarstw domowych.

## Bibliografia

- Centrum Badania Opinii Społecznej. (2020). *Ocena działań rządu w okresie pandemii*, Komunikat z badań nr 55/2020, Warszawa, maj 2020.
- Centrum Badania Opinii Społecznej. (2020). *Skutki epidemii koronawirusa w życiu zawodowym i budżetach domowych*, Komunikat z badań nr 56/2020, Warszawa, maj 2020.
- Epidemia COVID-19: aktualne ograniczenia dla firm i zasady bezpieczeństwa sanitarnego*. (2020). Pobrane z: <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/sprawy-urzedowe/chce-przestrzegac-przepisow-szczegolnych/cztery-etapy-odmrazania-gospodarki>
- Europejski Bank Centralny. (2019). *Projekcje makroekonomiczne ekspertów Eurosystemu dla strefy euro*, grudzień 2019.
- Główny Urząd Statystyczny. (2020). *Dynamika sprzedaży detalicznej w kwietniu 2020 r.*, Warszawa, maj 2020.
- Główny Urząd Statystyczny. (2020). *Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach – czerwiec 2020 r.*, Warszawa, czerwiec 2020.
- Główny Urząd Statystyczny. (2020). *Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w I kw. 2020 r.*, Warszawa 2020.
- <https://tradingeconomics.com/poland/manufacturing-pmi>
- [https://twitter.com/PIE\\_NET\\_PL/status/1261206686494339074](https://twitter.com/PIE_NET_PL/status/1261206686494339074)
- Koronawirus: lawina bezrobotnych, jakiej w Polsce dotąd nie było*. (2020). Pobrane z: <https://www.rp.pl/Praca-emerytury-renty/305219894-Koronawirus-lawina-bezrobotnych-jakiej-w-Polsce-dotad-nie-bylo.html>
- Ministerstwo Finansów. (2020). *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń-maj 2020 r.*
- Narodowy Bank Polski Departament Analiz Ekonomicznych. (2019). *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NE-CMOD*.
- Narodowy Bank Polski Departament Analiz Ekonomicznych. (2020). *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NE-CMOD*.
- Polski Instytut Ekonomiczny. (2020). *Miesięcznik Makroekonomiczny PIE*, Warszawa, marzec 2020.
- Polski Instytut Ekonomiczny. (2020). *Miesięcznik Makroekonomiczny PIE*, Warszawa, kwiecień 2020.
- Polski Instytut Ekonomiczny. (2020). *Nowoczesne technologie w przedsiębiorstwach przed, w trakcie i po pandemii COVID-19*, Warszawa, czerwiec 2020.
- PWC. (2020). *Polski mikro, mały i średni biznes w obliczu pandemii COVID-19. Przychody, płynność i reakcja na wstrząs*, Warszawa, kwiecień 2020.
- Rozwiązania podatkowe w Tarczy Antykryzysowej*. (2020). Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa/rozwiązania-mf-w-pakiecie-dzialan-tarczy-antykryzysowej>
- Rzemek, M. (2020). *Koronawirus: lawina bezrobotnych, jakiej w Polsce dotąd nie było*. Pobrane z: <https://www.rp.pl/Praca-emerytury-renty/305219894-Koronawirus-lawina-bezrobotnych-jakiej-w-Polsce-dotad-nie-bylo.html>.

**Bogumił Naleziński\*, Justyna Holocher\*\***

## **SAMORZĄD TERYTORIALNY W STANIE EPIDEMII**

### **LOCAL GOVERNMENT DURING THE EPIDEMIC**

#### Abstract

One of the manifestations of the systemic crisis in Poland is progressive centralization in the management of local affairs. The causes of the phenomenon under analysis can be justifiably traced to three factors that are complementary to each other. First, in a constitutional model of the local government which assumes that the legislator has a decisive influence on the scope of tasks entrusted to local government units as well as on the degree of independence of their execution. A consequence of a crisis around the agencies of the third estate is also the weakening of the efficiency of judicial measures of protection of that independence. Secondly, a considerable influence upon the phenomenon under analysis is exerted by the strategy for fighting the pandemic adopted by the public authorities based upon the construction of a ‘hybrid’ state of emergency where the dominant role is played by the central public authorities. Thirdly, further politicization of the local government has become a particular feature of its operation in the times of the pandemic.

**Keywords:** centralization, the rule of law, legalism, independence, politicization

#### **Wstęp**

Przedmiotem niniejszej analizy jest sytuacja samorządu terytorialnego w realiach państwa przeżywającego od dłuższego już czasu daleko idący kryzys ustrojowy<sup>1</sup>, który spotęgowany został szczególnym stanem

---

\* Instytut Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: bogumil.nalezinski@up.krakow.pl, ORCID: 0000-0001-9777-3680

\*\* Instytut Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: jholocher@interia.pl, ORCID: 0000-0002-4574-6848

<sup>1</sup> Z bardzo wielu opracowań poświęconych kryzysowi ustrojowemu, zwłaszcza w sferze – istotnej dla prowadzonych przez nas rozważań – władzy sądowniczej zob. np. Sadurski, 2019; Wyrzykowski, 2017, s. 831–853; Zalański, red., 2019, w szczególonym kontekście Trybunału Konstytucyjnego zob. też: Radziejewicz, Tuleja, red., 2017.



zagrożenia zdrowotnego wywołanego epidemią wirusa SARS CoV-2 (dalej: pandemia). W naszej ocenie jednym z przejawów tego kryzysu jest postępująca degradacja ustrojowej roli samorządu terytorialnego, dalsze ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.), w tym również osłabienie sądowych mechanizmów jej ochrony. Przyjęta przez władze publiczne metoda walki z pandemią, jak i towarzyszące jej działania niezwiązane bezpośrednio z samym zagrożeniem epidemiologicznym, także dostarczą dodatkowych argumentów świadczących o wzmocnieniu centralistycznych praktyk zarządzania sprawami publicznymi. Praktyki te są sprzeczne z aksjologią konstytucyjną, zwłaszcza z zasadami: podziału (art. 10 Konstytucji, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja), decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji) oraz samodzielności samorządu i jej sądowej ochrony (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

Analiza prawnych i politycznych determinant aktualnej sytuacji samorządu terytorialnego wymaga prowadzenia rozważań na trzech uzupełniających się płaszczyznach. Pierwszą z nich jest płaszczyzna teoretyczno-prawna, odwołująca się do przyjętego przez prawodawcę modelu samorządu terytorialnego. Drugą – płaszczyzna rozwiązań normatywnych (głównie ustawowych), na podstawie których realizowana jest przez władze publiczne strategia walki ze stanem epidemii. Trzecią wreszcie – płaszczyzna polityczna, związana z rzeczywistym obrazem funkcjonowania j.s.t., jak i postawami przyjmowanymi przez urzędników samorządowych, zwłaszcza w obliczu silnie zarysowanego (zarówno na szczeblu centralnym, jak i w perspektywie lokalnej) konfliktu politycznego. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera tu szczególnie problem podatności j.s.t. na uleganie niekorzystnym zjawiskom silnej polityzacji (Holoher, Naleziński, 2020, s. 190–192).

Oczekiwany rezultatami badań jest próba zidentyfikowania i uporządkowania czynników (prawnych i politycznych), które sprzyjają tendencji do osłabiania samodzielności j.s.t., a jednocześnie zwiększają ich „podatność” na centralistyczne praktyki organów władzy publicznej. Nasza główna teza sprowadza się do twierdzenia, że przyjęta przez ustrojodawcę koncepcja samorządu terytorialnego w niewielkim stopniu chroni j.s.t. przed postępującym zjawiskiem ograniczania sfery jego samodzielnego działania. Nie bez wpływu na status samorządu pozostaje także ogólny kryzys ustrojowy państwa, dotykający w znacznej mierze instytucji i mechanizmów mających stanowić gwarancję realnej partycypacji j.s.t. w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Towarzyszące zwalczaniu zagrożeń epi-

miologicznych działania (prawne i faktyczne) organów władzy publicznej jedynie wzmacniają te niekorzystne dla statusu samorządu terytorialnego zjawiska.

### **Model regulacji samorządu terytorialnego i jego deformacje**

Sytuacja ustrojowa, w jakiej znalazł się samorząd terytorialny funkcjonujący w okresie nadzwyczajnego stanu pandemii, pozostaje pod wpływem trzech kumulujących się czynników, związanych ze wskazanymi wyżej płaszczyznami analizy.

Pierwszym z nich jest model regulacji samorządu terytorialnego, przyjęty w unormowaniach obowiązującej Konstytucji. W doktrynie wielokrotnie podkreślano trudność w jednoznacznej jego identyfikacji, zwłaszcza w zestawieniu z klasycznymi koncepcjami teoretycznymi tej formy ustrojowej (Niewiadomski, 2020, s. 17–19). W kontekście naszych rozważań istotne znaczenie mają zwłaszcza skutki, jakie przyjęta przez ustrojodawcę regulacja wywołuje w sferze funkcjonowania samorządu terytorialnego, a więc w zakresie zadań (przede wszystkim własnych) należących do właściwości j.s.t. i w sposobie rozumienia idei/zasady samodzielnności. Nie ulega wątpliwości, że unormowania polskiej ustawy zasadniczej nie dają podstaw do przyjęcia jakiegokolwiek prawnonaturalnej genezy samorządu terytorialnego, która mogłaby zarazem potwierdzać konstytucyjne zakotwiczenie podmiotowego (przyrodzonego i pierwotnego wobec państwa) prawa do samorządu. Ustrojodawca, w odróżnieniu od rozwiązań przyjętych w niektórych krajach europejskich (np. art. 100 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej, art. 119 Konstytucji Republiki Litewskiej, czy też art. 118 ust. 3 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z 1 października 1920 r.), nie nawiązał zatem bezpośrednio do formuły wyrażonej choćby w treści 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., dalej: EKSL). W konsekwencji pozbawia to również uzasadnienia tezę o przysługujących samorządowi terytorialnemu „z natury rzeczy” konkretnych zadaniach publicznych, których wykonania nie może być on pozbawiony (Sarnecki, 2005)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Na marginesie zaznaczyć należy, że odwoływanie się do „istoty” czy „natury rzeczy” jest dyskusyjne, jak zresztą sama koncepcja natury rzeczy. Problematyczność tej konstrukcji wynika przede wszystkim z jej filozoficznego i filozoficzno-prawnego uwiłkiania. Najogólniej rzecz ujmując, oznacza to, że sposób rozumienia owej natury oraz przypisanie jej znaczenia i funkcji są uzależnione od akceptowanej koncepcji prawa.

Realizowana przez polskiego ustrojodawcę koncepcja nawiązuje wprost do tzw. teorii państwowych samorządu terytorialnego (Panejko, 1934; Bigo 1928), zauważyć przy tym należy, że nawet gdyby przypisać jej walor koncepcji „umiarkowanej” (naturalno-państwowej) (zob. Skoczyła, Piątek, 2016, s. 417–418), to nadal nie daje ona podstaw dla dekodowania konkretnego wzorca oceny rozwiązań ustawowych rozgraniczających zadania publiczne między j.s.t. a struktury administracji rządowej. W doktrynie słusznie podkreśla się, że ani z treści art. 16 Konstytucji, formułującego nakaz powierzenia samorządowi terytorialnemu „istotnej części” zadań publicznych, ani też z unormowania art. 166 Konstytucji, w którym ustrojodawca deklaruje wykonywanie przez j.s.t. zadań własnych jako zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, nie da się wyodrębnić konkretnych, „materialnych” kryteriów pomocnych w kwalifikowaniu zadań przypisanych do właściwości samorządu terytorialnego (wyrok TK z 29.11.2005 r., sygn. P 16/04). Wobec braku konkretnych i jednoznacznych w treści unormowań rangi konstytucyjnej<sup>3</sup> kwestia określenia zakresu zadań realizowanych przez samorząd terytorialny czy to w formie zadań własnych, czy zadań zleconych (zob. Czarny, 2019), pozostaje zatem w gestii aktualnego ustawodawcy, który otrzymał znaczną swobodę regulacyjną. To od jego woli politycznej zależy jest więc w istocie stopień rzeczywistej decentralizacji wykonywania zadań publicznych. Unormowania konstytucyjne nie wydają się zaś tworzyć w tej mierze szczególnie skutecznej zapory przed nadmiernie centralistycznym podejściem legislacyjny. Bariery takiej nie kreuje w szczególności domniemanie właściwości samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych przewidziane w art. 163 Konstytucji. Nie wynikają bowiem z niego żadne „materialne” ograniczenia swobody ustawodawcy w wyłączeniu określonych kategorii zadań publicznych z zakresu działania j.s.t.<sup>4</sup>

W konsekwencji nie jest również łatwo ustalić precyzyjnie treści konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu. W doktrynie jest ona wyinterpretowywana z norm konstytucyjnych i ustawowych. Najczęściej jest definiowana jako gwarantowana konstytucyjnie, wyodrębniona

<sup>3</sup> Na podobieństwo choćby uregulowań art. 118 ust. 3 austriackiej ustawy zasadniczej. Analogiczny, odnoszący się do kategorii zadań własnych j.s.t., art. 166 ust. 1 Konstytucji nie wyraża natomiast normy o charakterze „samowykonalnym”, a więc nie nadaje się do bezpośredniego zastosowania, zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji (zob. Czarny, 2019, s. 505, Objasnienie do art. 166).

<sup>4</sup> Zdaniem P. Czarnego, dla ewentualnego określenia „minimum zadaniowego” samorządu terytorialnego, którego ustawodawca nie może naruszyć, bardziej przydatne – aniżeli unormowania Konstytucji – może się okazać skonfrontowanie rozwiązań ustawowych z treścią art. 4 ust. 3 EKSL (zob. Czarny, 2019, s. 496, Objasnienie do art. 163).

i określona prawem sfera możliwości decydowania o swoich sprawach w ramach prawa. Sporny jednak pozostaje zarówno rodzaj tych spraw, jak i zakres swobody i sposób ich wyznaczania (ilościowy czy jakościowy) przez prawodawcę. Podzielamy pogląd, wedle którego samodzielności samorządu terytorialnego należy upatrywać nie w fakcie całkowitego uniezależnienia się od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu (Niewiadomski, 2020, s. 19). Naruszenie sfery samodzielności może się dokonywać na wielu płaszczyznach, dlatego zasadę samodzielności samorządu należy traktować jako dyrektywę postępowania zarówno dla ustawodawcy na płaszczyźnie stanowienia prawa, jak i dla wszystkich innych podmiotów wchodzących w relacje (publiczno- i prywatnoprawne, w sferze *imperium* i *dominium*) z jednostkami samorządu terytorialnego (zob. Jagoda, 2011, s. 27–82)<sup>5</sup>. Zaznaczyć równocześnie należy, że „samodzielność gminy nie oznacza jej suwerenności wobec państwa. Samodzielna gmina nie jest bowiem jednostką autonomiczną, skoro samorząd nie jest tożsamy z autonomią. Samodzielność gminy jest samodzielnością prawną w państwie, samodzielnością wobec organów administracji rządowej, co oznacza, że ma zawsze charakter względny, albowiem każda j.s.t. działa w ramach prawa i jest podporządkowana temu prawu” (Giełłaszewska, 2018, s. 80–97).

Skoro więc brak jest uchwytnych kryteriów materialnych pozwalających na weryfikację decyzji prawodawcy odnoszących się do zakresu samodzielności j.s.t., dodatkowego znaczenia nabierają wszelkie formalne gwarancje poprawności dokonywanego wobec samorządu terytorialnego „przydziału” zadań. Wiązać je należy przede wszystkim z elementami treściowymi formuły państwa prawnego, której konsekwencją jest zarówno obowiązek poszanowania konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), jak i respektowanie materialnych składników kształtujących tzw. standardy prawidłowej (przyzwoitej) legislacji. Z perspektywy lokalnej kolosalnego znaczenia nabiera zarówno konieczność dochowania przez prawodawcę właściwej formy normowania płaszczyzny funkcjonalnej j.s.t., ale również dostosowania się do wymogów proceduralnych przy stanowieniu norm prawnych odnoszących się do statusu samorządu terytorialnego (Florczak-Wątor, 2019, s. 29).

---

<sup>5</sup> Przyjmuje się, że wyrażona w art. 165 ust. 2 ochrona sądowa samodzielności, w powiązaniu z przesłankami zawartymi w art. 16 ust. 2, gwarantuje samodzielność administracyjnoprawną samorządu terytorialnego, a w powiązaniu z przesłankami wymienionymi w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje także samodzielność cywilnoprawną.

Nie bez wpływu na konstytucyjny status samorządu terytorialnego pozostaje także – wskazywany już na wstępie – kryzys organów władzy sądowniczej. Przekłada się on bezpośrednio na realność deklaracji ustrojodawcy dotyczącej sądowej ochrony samodzielności j.s.t. Kryzys ten związany jest nie tylko z widocznym spowolnieniem ich działalności<sup>6</sup> w ostatnich kilku latach, ale również – zapoczątkowanym znacznie wcześniej – osłabianiem skuteczności przyznanych tym jednostkom środków ochrony sądowej. Jest to związane zarówno z niezmiernie restryktywną linią orzecniczą polskiego sądu konstytucyjnego odnośnie do kompetencji j.s.t. do występowania z wnioskami w sprawach konstytucyjności i legalności prawa (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji) (Naleziński, 2019, s. 572), jak również pozbawieniem ich legitymacji do występowania ze skargą konstytucyjną (postanowienie TK z 29 października 2001 r., Ts 72/01, OTK ZU z 2001, Nr 8, poz. 298; Florczak-Wątor, 2019, s. 261).

### Strategia walki z epidemią

W analizowanym przez nas okresie opisane wyżej okoliczności spotęgowane zostały drugim, niezmiernie istotnym czynnikiem. Jest on związany z przyjętą przez ugrupowania polityczne sprawujące władzę prawną strategią walki ze zjawiskami epidemii. Najogólniej rzecz ujmując, polega ona na rezygnacji z wykorzystania którejkolwiek z odmian stanów nadzwyczajnych przewidzianych w przepisach rozdziału XI Konstytucji i zastosowaniu – bliżej nieznaney ustrojodawcy – konstrukcji „stanu nadzwyczajnego hybrydowego” (Krzemiński, 2020). Jak pisze M. Krzemiński, mamy sytuację, w której organy władzy publicznej działają wedle reguł przewidzianych przez Konstytucję dla stanu nadzwyczajnego, ale nie wprowadzając tego stanu formalnie, starają się unikać ograniczeń<sup>7</sup>, które na tę okoliczność wprowadza Konstytucja. To wprowadzenie (ad hoc, poza trybem przewidzianym przez Konstytucję) środków nadzwyczajnych, zmieniających sposób działania władz publicznych, ma przy tym bezpośredni wpływ nie tylko na prawa i wolności jednostki, ale także na funkcjonowanie samorządów (Krzemiński, 2020).

<sup>6</sup> W przypadku Trybunału Konstytucyjnego można wręcz mówić o przejściowych stanach paraliżu tej instytucji (zob. bliżej: Radziewicz, Tuleja, red., 2017).

<sup>7</sup> W praktyce wiązało się to zarówno z problemem przeprowadzenia w okresie pandemii wyborów prezydenckich, jak również kwestią odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczeń w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (art. 228 ust. 4 Konstytucji).

Pomijając w tym miejscu zarówno ocenę motywów posłużenia się tego rodzaju mechanizmem przez władze polityczne, jak i problem konstytucyjności poszczególnych podejmowanych w jego ramach rozstrzygnięć, warto zwrócić uwagę na dwa istotne następstwa, które strategia ta powoduje dla sfery funkcjonowania j.s.t. w czasie pandemii. Po pierwsze, opiera się ona na silnie centralistycznym, a zarazem znacząco ograniczającym samodzielność j.s.t. podejściu prawodawcy do zwalczania zjawisk epidemicznych związanych z wirusem COVID-19. Po drugie, wobec lakoniczności konstytucyjnych regulacji materialno-prawnych dotyczących zakresu zadań realizowanych przez j.s.t. (patrz wyżej) prawodawstwo „covidowe” dodatkowo wzmacnia tendencję ustawowego (a nawet w znacznej mierze także podustawowego) normowania sfery funkcjonowania samorządu terytorialnego, i to w kierunku znaczącego zawężania jego samodzielności.

Argumentów na rzecz takiej ich oceny dostarczają przepisy aktów prawnych uchwalanych w okresie od marca 2020 r. (Kaczan, 2020, s. 18), zwłaszcza ustawy z 28 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, dalej: ustawa COVID). Dotyczy to w szczególności przyjętych w niej rozwiązań.

Niewątpliwym przejawem opisanej wyżej polityki (centralnych) władz publicznych są przede wszystkim unormowania art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1, kreujące blankietowe upoważnienia do działania przedstawicielom administracji rządowej. Pierwszy z nich stanowi, 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. Drugi z kolei upoważnia wojewodę do wydawania poleceń obowiązujących m.in. organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. „Polecenia te wydawane są w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Zagwarantowana więc konstytucyjnie zasada samodzielności samorządu terytorialnego może w praktyce, na podstawie powyższych sformułowań, ulec pewnej rekonstrukcji w sytuacji zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli” (Krawczyk, 2020).

Szansy na zachowanie czy powrót do samodzielności samorządu można by się dopatrywać wprawdzie w dwóch cechach tych rozwiązań, mianowicie ich przejściowości (epizodyczności) oraz ograniczonym zakresie zastosowania, wynikającym z przedmiotu i celu regulacji. Problem w tym jednak, że nie wszystkie przepisy ustawy zostały objęte

ograniczonym w czasie obowiązywaniem, a ponadto nie odnoszą się one (a przynajmniej część z nich), wyłącznie do zwalczania koronawirusa. Z jednej bowiem strony „art. 1 ustawy ogranicza jej zastosowanie do zwalczania chorób wywołanych tzw. koronawirusem COVID-19, ale już tytuł ustawy i odpowiednie przepisy zmieniające inne ustawy rozciągają jej zastosowanie praktycznie na wszelkie choroby zakaźne. W praktyce może to oznaczać, że będziemy mieli do czynienia z elementami permanentnego stanu wyjątkowego pod pretekstem zwalczania bardzo szeroko pojętych chorób zakaźnych” (Zajadło, 2020). Konsekwencje prawne i społeczne takiego stanu rzeczy są trudne do przewidzenia.

Oprócz zarzutów dotyczących kierunku ustawodawstwa czy konkretnych rozwiązań należy zwrócić uwagę jeszcze na kwestie sposobu stanowienia prawa. Ścisłe korespondują one z problemem sygnalizowanych wyżej gwarancji ustrojowego statusu samorządu terytorialnego. Problemy te oczywiście nie są nowe, natomiast aktualna sytuacja potwierdziła istniejące już nieprawidłowe praktyki legislacyjne. W pierwszej kolejności dotyczy to szybkości ścieżki legislacyjnej. Kalendarium legislacyjne wyglądało następująco: projekt ustawy COVID wpłynął do Sejmu 1 marca 2020 r., a już 8 marca 2020 r. wszedł w życie (Kaczan, 2020, s. 5–48). Nie tylko więc treść przepisów, ale także sposób ich procedowania, jak zauważa J. Zajadło, wpisuje się w pewien specyficzny typ sprawowania władzy, jaki cechuje partie polityczne mające obecnie większość sejmową. Dostyc wyraźnie widać postępujący prymat bieżącej polityki nad prawem, a ten skutkuje z kolei rozwiązaniami centralizmu oraz arbitralnego woluntaryzmu i decyzyjonizmu (Zajadło, 2020). Służą temu w szczególności zawarte w ustawie pojęcia otwarte, nieprecyzyjne i niedookreślone, otwierające pole do swobodnego uznania, czy zachodzi, czy też nie zachodzi potrzeba zastosowania przez organy władzy wykonawczej przewidzianych w ustawie, w niektórych przypadkach bardzo radykalnych, środków administracyjnych. Jak podkreśla J. Zajadło, problem nie polega na tym, że z tych bardzo otwartych kompetencji rzeczywiście skorzystają, lecz na tym, że w każdej chwili dostyc arbitralnie mogą skorzystać. Dodatkowo niepokoi fakt, że ewentualna kontrola tych potencjalnych działań jest dość iluzoryczna, ponieważ w praktyce ogranicza się do obowiązku składania Sejmowi okresowych sprawozdań (Zajadło, 2020).

Podsumowując, podane przykłady bądź już stanowią naruszenie prawa przez organy władzy, bądź do takiego naruszenia mogą prowadzić. Dotyczy to w szczególności pogwałcenia zasady legalizmu tak w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa. W pierwszym przypadku może ono polegać na naruszeniu zasad dotyczących kształtowania warunków funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Sprowadza

się to przede wszystkim do pominięcia wymogu uregulowania w sposób jasny i niesprzeczny podstaw działań j.s.t. aktem prawnym o randze ustawy, a jednocześnie posługiwania się przez władze polityczne „prawem pozaustawowym”<sup>8</sup>, co zagraża nie tylko konstytucyjnym gwarancjom stabilności rozwiązań dotyczących j.s.t., ale w szerszej perspektywie prowadzi do rozchwiania systemu źródeł prawa i podważenia skuteczności ochrony jego niesprzeczności i zupełności. W naszej ocenie może to mieć również bezpośredni wpływ na realizację zasady legalizmu przez same j.s.t., zarówno w kontekście warunków prawidłowego stanowienia prawa na poziomie lokalnym (prawa miejscowego), jak i konieczności swoistego redefiniowania wymogów związania j.s.t. ustawami i aktami podustawowymi.

Z kolei w drugim przypadku, a więc w sferze stosowania prawa, naruszenia zasady działania zgodnie z prawem upatrujemy przede wszystkim w bezpodstawnym domniemaniu przez organy władzy państwowej kompetencji na swoją rzecz oraz arbitralnym (dyskrecjonalnym), często politycznie i partykularnie motywowanym, ich wykonywaniem (Bachmann, 2020).

### **Polityzacja samorządu**

Trzecim czynnikiem wymagającym uwzględnienia przy ocenie ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego w stanie pandemii jest naszym zdaniem widoczna polityzacja funkcjonowania j.s.t. w tej szczególnej sytuacji. Chodzi tutaj o upolitycznienie rozumiane jako instrumentalne naruszenie wyznaczonych granic między polityką a prawem, często utożsamiane z działaniem ad hoc, motywowanym jedynie partykularyzmem, przekraczające uzasadnione prawnie i usprawiedliwione okolicznościami potrzeby wspólnoty samorządowej. Także i ono ma pośrednie przyczyny w konstytucyjnym modelu tej instytucji. Bliższa analiza prawnych i politycznych konsekwencji rozstrzygnięć ustrojodawcy co do zakresu unormowania i treści zasad, na których opierać się

---

<sup>8</sup> Głośno komentowanym przykładem takiego postępowania była działalność pracodawcza Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych oraz dyrektorów parków narodowych, wyrażająca się w postaci – wydanych bez należytej podstawy prawnej – zarządzeń zakazujących wstępu do lasów i parków narodowych; zob. też stanowisko w tej sprawie Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażone w piśmie z 7 kwietnia 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20Ministra%20%C5%9Arodowiska%20ws%20wst%C4%99pu%20do%20las%C3%B3w%2C%207.04.2020.pdf> (2.10.2020); w szerszym kontekście wątpliwości wywoływać musi również stopień „szerokości i głębokości” regulacji przyjmowanych w rozporządzeniach w sprawie COVID 19 wydawanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019, poz. 1239, ze zm.).



ma proces wyłaniania organów stanowiących i wykonawczych j.s.t. (art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji), wykracza poza ramy niniejszych rozważań. Niemniej jednak warto podkreślić, że pozostawienie ich szczegółowego określenia (w różnym zakresie w zależności od rodzaju organów j.s.t.) znacząco ułatwia postępującą polityzację funkcjonowania samorządu na każdym ze szczebli podziału terytorialnego państwa. Następstwem tego staje się często konieczność wypracowywania – niełatwych w polskich realiach politycznych – mechanizmów „kohabitacyjnych” nie tylko we wzajemnych relacjach organów stanowiących i wykonawczych danej j.s.t., ale również pomiędzy j.s.t. usytuowanymi na różnych szczeblach podziału terytorialnego państwa. Nie pozostaje to bez wpływu na motywacje i postawy przyjmowane przez urzędników samorządowych przy okazji rozwiązywania konkretnych problemów faktycznych towarzyszących funkcjonowaniu j.s.t. Reprezentatywne przykłady takich zróżnicowanych zachowań można było zaobserwować choćby w sytuacji nałożenia na organy wykonawcze gmin obowiązku udostępnienia Poczcie Polskiej S.A. spisów wyborców zamieszkałych na terenie gminy na potrzeby tzw. wyborów korespondencyjnych organizowanych przez władze w maju 2020 r. (zob. <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,25913702,nawet-samorzadowcy-z-pis-poczcie-polskiej-nie-przekazali-spisu.html> oraz <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,26340182,nie-bedzie-pos-tepowania-ws-przekazywania-danych-poczcie-polskiej.html>).

### Zakończenie

Obserwacja rzeczywistości skłoniła nas do stwierdzenia, że aktualna sytuacja jest czasem swoistej epidemii ustrojowej. Na takie określenie stanu samorządu i samorządności pozwoliła nam analiza treści aktów prawnych oraz praktyki ich stosowania, które wskazują na niepokojący wzrost zjawisk uznawanych za niepożądane z punktu widzenia fundamentalnych dla porządku prawnego zasad. Częstotliwość występowania i rodzaj tych „chorobowych” zjawisk znacząco przekracza ilość (a często także doniosłość) również wcześniej występujących nieprawidłowości. To niepokojące epidemiczne zjawisko traktujemy jako pewien proces (o charakterze prawnym i faktycznym), polegający na centralizacji zarządzania sprawami lokalnymi. Co istotne, towarzyszy temu istotne osłabienie sądowych gwarancji ochrony samodzielności j.s.t. w tych sprawach, które z woli prawodawcy przypisane zostało do właściwości samorządu terytorialnego.

Strategia walki z pandemią bez wątpienia stanowi jeden z istotnych elementów zarządzania sprawami publicznymi. Jest realizacją określo-

nej, centralistycznie zorientowanej polityki, która była i jest widoczna również w innych dziedzinach życia społecznego. Samorząd został uznany jednak jedynie za jeden z wielu podmiotów/instytucji, który stał (i być może wciąż jeszcze stoi) na drodze do realizacji takiego modelu polityki. Zakres i charakter zmian (ustawowych i podustawowych) wskazują na to, że służyły one realizacji określonego zamysłu politycznego, sprzecznego z ideą samodzielności samorządu. Przyjęcie takiego modelu zwalczania zjawisk epidemicznych związanych z wirusem ułatwił brak jednoznacznie wyrażonej w przepisach prawa (konstytucyjnych i ustawowych) koncepcji samorządu, w szczególności brak jasnego określenia zakresu zadań własnych samorządu i granicy, która wyznaczałaby w sposób czytelny i konsekwentny to, co państwowe, od tego, co samorządowe. Można pokusić się o stwierdzenie, że w aktualnej sytuacji polityczno-prawnej sposobem uniknięcia takich tendencji byłoby przyjęcie modelu, w którym zadania własne samorządu (a przynajmniej niezbędne ich minimum) zostałyby enumeratywnie i *expressis verbis* wyrażone w unormowaniach Konstytucji, choćby na wzór wskazywanych wyżej rozwiązań austriackich. Rozstrzygnięcie takie mogłoby stanowić skuteczne ograniczenie (także na przyszłość i nie tylko w sytuacjach nadzwyczajnych) dla wprowadzania ustawowych i podustawowych rozwiązań osłabiających samodzielność samorządu. Oczywiście spotkałoby się ono zapewne z zarzutem zbytnej kazuistyczności i petryfikacji, ale przy aktualnej woli politycznej prawodawcy, idącej wbrew aksjologii konstytucyjnej, byłoby kosztem, który należałoby zaakceptować.

Powyższe konstatacje są dość pesymistyczne, nie dają bowiem nadziei na szybki powrót do „konstytucyjnej normalności” po opanowaniu sytuacji kryzysowej wywołanej pojawieniem się wirusa. Nie jest to zresztą tylko i wyłącznie kwestia „politycznej” woli, a bardziej prawnych możliwości przywrócenia stanu poprzedniego. Owo przywrócenie wydaje się w kontekście aktualnego stanu swoistym oczekiwaniem minimum.

## Bibliografia

- Bachmann, K. (2020). Polska nie jest podzielona. *Tygodnik Powszechny*, 20 lipca 2020; <https://www.tygodnikpowszechny.pl/polska-nie-jest-podzielona-164219> (30.09.2020).
- Czarny, P. (2019). Objąsnienie do art. 166. W: P. Tuleja (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 ze zm.).
- Florczak-Wątor, M. (2019). Objąsnienie do art. 2. W: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Florczak-Wątor, M. (2019). Objąsnienie do art. 79. W: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Giełłaszewska, G. (2018). Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce, *Przełąd Prawa Publicznego* 2, 80–97.
- Holocher, J., Naleziński, B. (2020). Polityczność kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w systemie prawa polskiego – wybrane problemy, *Przełąd Prawa i Administracji CXXII*, Wrocław (w druku).
- <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,25913702,nawet-samorzadowcy-z-pis-poczcie-polskiej-nie-przekazali-spisu.html> (27.09.2020).
- <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,26340182,nie-bedzie-postepowania-ws-przekazywania-danych-poczcie-polskiej.html> (27.09.2020).
- Jagoda, J. (2011). *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kaczan, D. (2020). Reakcja ustawodawcy na pojawienie się wirusa SARS-CoV-2 – analiza ustawy z dnia 2 marca 2020 r., *Przełąd Prawa Medycznego*, 1 (3).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.
- Krawczyk, R.P. (2020). *Opinia: organy nadzoru w okresie pandemii koronowirusa*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/opinie/opinia-organy-nadzoru-w-okresie-pandemii-koronowirusa> (13.09.2020).
- Krzemiński, M. (2020). *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, portal Konstytucyjny.pl, <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny/> (27.09.2020).
- Naleziński, B. (2019). Objąsnienie do art. 191. W: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Niewiadomski, H. (2020). Samorząd Terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej). *Samorząd Terytorialny nr 4*, 17–28.
- Panejko, J. (1934). *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno: Skład Główny w Księgarni św. Wojciecha.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2001 r., Ts 72/01, OTK ZU z 2001, Nr 8, poz. 298.
- Radziejewicz, P., Tuleja, P. (red.), (2017). *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sadurski, W. (2019). *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press.
- Sarnecki, P. (2005). Uwaga (4) do art. 16 Konstytucji. W: L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji RP*, wyd. V. Warszawa.
- Skoczylas, A., Piątek W. (2016). Objąsnienie do art. 16. W: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. I. Warszawa: C. H. Beck.
- Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażone w piśmie z 7 kwietnia 2020 r. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20Ministra%20C5%9Arodowska%20ws%20wst%20C4%99pu%20do%20las%20C3%B3w%20C%207.04.2020.pdf> (2.10.2020).
- 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).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.11.2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU z 2005, nr 10A, poz. 119.

- Wyrzykowski, M. (2017). „Wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego. W: M. Namyśłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, Warszawa, 831–853.
- Zajadło, J. (2020). *Demokracja deliberatywna w pułapce. Trzy grzechy ustawy dotyczącej koronawirusa*, <http://konstytucyjny.pl/jerzy-zajadlo-demokracja-deliberatywna-w-pulapce/> (29.09.2020).
- Zalasiński, T. (red.), (2019). *Jak przywrócić państwo prawa*. Warszawa.

**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 niszczona. 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 zorganizowana 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.



**Kamil Mroczka\***

**UWARUNKOWANIA I KIERUNKI ZMIAN  
W PROCESACH DECYDOWANIA PUBLICZNEGO  
NA SZCZEBŁU SAMORZĄDOWYM W ZWIĄZKU  
Z PANDEMIĄ KORONAWIRUSA**

**CONDITIONS AND DIRECTIONS FOR CHANGES  
IN PUBLIC DECISION-MAKING PROCESSES  
AT LOCAL GOVERNMENT LEVEL IN THE CONTEXT  
OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC**

Abstract

In recent months, the COVID-19 virus has become a key challenge for all countries, regardless of their geographical location, economic situation or system of government. As stated by Grzegorz Rydlewski, the crisis has become a condition for balancing and targeting the activities of supranational structures, states, various intermediate structures, and individual people (Rydlewski, 2020). The main aim of the present article is to discuss the trends and changes to public decision-making processes introduced by the lawmaker in connection with the epidemic threat to local government administration. Unquestionably, one of the negative effects of the pandemic is the fact that holding meetings of local government bodies in physical form has been unsafe since the outbreak. Legal and technical solutions have been introduced which partly transfer the decision-making process to the digital world by allowing remote meetings for a wide range of statutory bodies. In this context, it is important to examine the usefulness, practicality and efficiency of the solutions adopted, and also to identify key obstacles and challenges to local government decision-making processes. Additionally, examples of ICT tools supporting decision making in local government units will be duly provided. Finally, key problems identified in the course of the analysis in question, e.g., issues related to the area of cyber security, will be also highlighted.

**Keywords:** pandemic, coronavirus, public decision-making, local government

---

\* Katedra Nauk o Państwie i Administracji Publicznej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: ks.mroczka@uw.edu.pl ORCID: 0000-0003-3809-3479

## Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że pandemia koronawirusa wpłynęła na funkcjonowanie praktycznie wszystkich państw świata. Od lutego 2020 r. mierzą się one z niespotykaną dotychczas sytuacją wpływającą negatywnie na ich gospodarki (istotne spadki PKB) i systemy ochrony zdrowia (brak odpowiedniej liczby łóżek szpitalnych i personelu medycznego). Rządy Stanów Zjednoczonych, Włoch, Hiszpanii czy Brazylii stanęły przed niespotykanymi do tej pory wyzwaniem. Ich skala zaskoczyła prawdopodobnie wszystkich i należy wątpić, aby którekolwiek z państw było przygotowane na taką sytuację. Łączna liczba zachorowań na świecie – według danych na 21 grudnia 2020 r. – zbliżyła się do 77 mln, zaś liczba odnotowanych zgonów wynosiła około 1,7 mln. W Stanach Zjednoczonych zachorowało 17 848 395 osób, z których zmarło 317 684 (Center for Systems Science and Engineering at Johns Hopkins University, 2020). W 15 państwach odnotowano liczbę zachorowań przekraczającą milion osób. Wśród państw tych znalazła się również Polska. Szczegóły zawarto w tabeli 1 oraz uzupełniająco zaprezentowano dane w formie graficznej.

**Tabela 1.** Liczba zachorowań i zgonów w 15 państwach świata  
– dane na 21 grudnia 2020 r.

Lp.	Państwo	Liczba zachorowań	Liczba zgonów
1.	United States	17 848 395	317 684
2.	India	10 055 560	145 810
3.	Brazil	7 238 600	186 764
4.	Russia	2 850 042	50 723
5.	France	2 529 756	60 665
6.	United Kingdom	2 046 161	67 503
7.	Turkey	2 024 601	18 097
8.	Italy	1 953 185	68 799
9.	Spain	1 797 236	48 926
10.	Argentina	1 541 285	41 813
11.	Germany	1 523 896	26 427
12.	Colombia	1 507 222	40 475
13.	Mexico	1 320 545	118 202
14.	Poland	1 207 333	25 474
15.	Iran	1 164 535	53 816
	Suma	56 608 352	1 271 178

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych John Hopkins University, *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*. Pobrane z: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

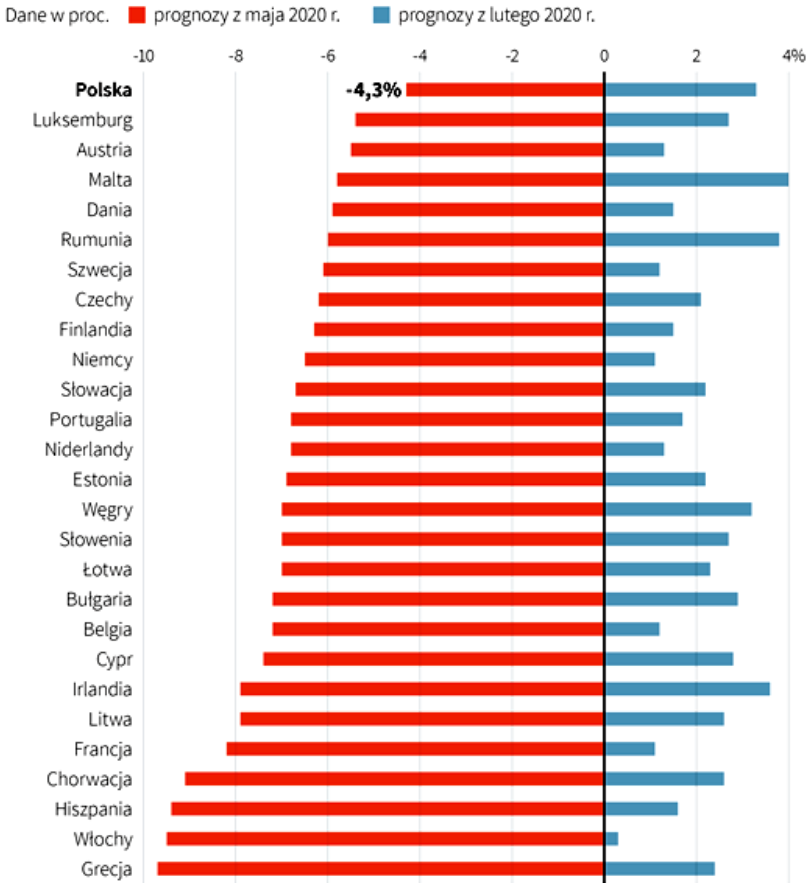


**Grafika 1.** Rozkład zachorowań na COVID-19 na świecie – dane na 21 grudnia 2020 r.

Źródło: *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*, Pobrane z: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

Jak wynika z powyższych danych, pandemia koronawirusa dotyka w praktyce wszystkich państw świata. Powyżej wspomniano, że skutki pandemii mają również wymiar gospodarczy. Nie ulega żadnej wątpliwości, że kryzys związany z koronawirusem oznacza poważny wstrząs dla gospodarki światowej i unijnej, a jego skutki społeczne i ekonomiczne są i będą w kolejnych latach bardzo dotkliwe. Jak wynika z prognozy gospodarczej Komisji Europejskiej, gospodarka strefy euro skurczy się o 7,8% w 2020 r., a następnie wzrośnie o 4,2% w 2021 r. i o 3% w 2022 r. Z kolei gospodarka UE skurczy się o 7,4% w 2020 r., a następnie wzrośnie o 4,1% w 2021 r. i o 3% w 2022 r. (Komisja Europejska, 2020). Aktualne prognozy gospodarcze KE dla poszczególnych państw prezentuje grafika 2.

Przywołane dane jednoznacznie wskazują, że przed poszczególnymi państwami rysują się poważne wyzwania zarówno w wymiarze teraźniejszym, jak i przyszłościowym. Dotyczą one przede wszystkim zdrowia publicznego, choć nie można pominąć innych obszarów funkcjonowania państwa. Na kilka tygodni zamrożone zostały gospodarki wielu państw, a wymiana międzynarodowa niemal zamarła. Wprowadzono ograniczenia w przemieszczaniu się ludności. Większość przedsiębiorstw, uczelni, szkół i urzędów publicznych pracuje w trybie zdalnym. W tym samym trybie funkcjonują decydenci reprezentujący administrację rządową, samorządową oraz państwową. Wprowadzane są rozwiązania prawne umożliwiające pracę zdalną w samorządach terytorialnych.



Źródło: Komisja Europejska

**Grafika 2.** Prognozy gospodarcze dla UE – prognozowane zmiany PKB w 2020 r.

Źródło: KE prognozuje, że w 2020 roku PKB Polski skurczy się o 4,3 proc. Pobrano z: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C639347%2Cke-prognozuje-ze-w-2020-roku-pkb-polski-skurczy-sie-o-43-proc.html>

Zawieszane są terminy załatwiania spraw wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego. W sądach odwołano większość wokand, a wyroki zapadają na niejawnych posiedzeniach bez udziału stron. Parlament obraduje w warunkach, które zdecydowanie odbiegają od standardowych. Prezydent powołuje Radę Ministrów w warszawskich Arkadach. Mieszkańcy gmin zostali pozbawieni możliwości osobistego udziału w posiedzeniach organów samorządowych. Można rzec, że system władzy doświadcza wyzwań, jakich nie przewidywano nawet w naj-

bardziej katastroficznych wizjach filmów czy literaturze *science fiction* (Mroccka, 2020, s. 51–61).

Skutki pandemii widoczne są również w procesach rządzenia zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym (regionalnym) – samorządowym. Można zaryzykować twierdzenie, że skala choroby COVID-19 sparaliżowała funkcjonowanie praktycznie wszystkich państw na świecie zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i społecznym oraz gospodarczym. Należy jednak stanowczo stwierdzić, że pomimo problemów wywołanych pandemią koronawirusa, państwo nie może przestać funkcjonować. Wręcz przeciwnie, obywatele mają w tym trudnym okresie dużo wyższe oczekiwania, jeśli chodzi o jego sprawność i skuteczność niż w normalnych czasach. Analogiczne oczekiwania formułują wobec decydentów politycznych na różnych szczeblach władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządowej. Warunki te uniemożliwiają jednak powrót do standardowego „zasiadanego”/tradycyjnego trybu podejmowania decyzji (Mroccka, 2020, s. 52). Rada Ministrów nie spotyka się we wtorkowe przedpołudnia w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przy Alejach Ujazdowskich. Organy samorządowe podejmują decyzje z wykorzystaniem narzędzi komunikacji zdalnej i dedykowanego oprogramowania wspierającego procesy decyzyjne.

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie uwarunkowań i kierunków zmian procesów decydowania publicznego w warunkach pandemii koronawirusa realizowanych przez władze samorządowe. Nie ulega wątpliwości, że procesy decydowania publicznego w tym okresie podlegają przyspieszonej redefinicji, modyfikacji i informatyzacji z uwagi na konieczność zapewnienia obywatelom i przedsiębiorcom podstawowych usług publicznych, a władzy możliwość decydowania w różnych obszarach funkcjonowania państwa. Jak wspomniano powyżej, państwo nie może przestać funkcjonować. Rację ma Stefan Płażek, twierdząc, że „samorząd terytorialny jest elementem administracji publicznej, która winna funkcjonować, bo tylko po to istnieje. Obecny czas jest probierzem sensu istnienia samorządu w obecnym kształcie. Jeśli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego sam się wyzuje z aktywności (choćby i minimalnej w postaci sesji cokwartalnych), to dopuści do przewłoki w tych wszystkich sprawach publicznych, które zależą od jego stanowiska. Ponadto powstanie wówczas oczywiste pytanie o potrzebę istnienia organu, bez którego w sytuacjach kryzysowych trzeba nauczyć się obywać” (Cyrankiewicz, 2020).

Hipoteza przyjęta na potrzeby prowadzonych rozważań jest następująca: pandemia koronawirusa postawiła polskie samorzady przed największym wyzwaniem w ich współczesnej historii, w szczególności w związku z wprowadzeniem licznych restrykcji i obostrzeń w zakresie

organizowania posiedzeń organów kolegialnych. Wpłynęła ona na procesy i mechanizmy decydowania realizowane przez administrację samorządową, przenosząc je ze świata analogowego do „świata cyfrowego”. Zarówno ustawodawca, jak i samorządowcy zdali ten egzamin pozytywnie, zapewniając ciągłość działania i świadczenia kluczowych dla interesariuszy usług publicznych oraz przenosząc w dużej części decydowanie do przestrzeni cyfrowej.

Weryfikacja hipotezy rodzi szereg pytań, na które autor postara się uzyskać odpowiedź w toku prowadzonego wywodu. Zdaniem autora kluczowe są następujące pytania: jakie działania w zakresie optymalizacji samorządowych procesów decyzyjnych w czasie zagrożenia epidemicznego podjął ustawodawca? W jaki sposób podejmowane są decyzje przez władze samorządowe w czasach pandemii koronawirusa? Czy jednostki samorządu terytorialnego dostosowały procesy i procedury decydowania do wymagań ustawowych? Jakie rozwiązania przyjęto? Czy przyjęto odpowiednie rozwiązania w zakresie zabezpieczenia procesów decyzyjnych realizowanych z wykorzystaniem narzędzi porozumiewania się na odległość? Czy procesy decyzyjne realizowane przez administrację samorządową we właściwy sposób zabezpieczają podstawowe interesy obywateli i innych interesariuszy? Pytania te są kluczowe, aby ustalić, jakie zmiany w procesach decydowania publicznego nastąpiły na szczeblu samorządowym w związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego.

W niniejszym artykule wykorzystano m.in. analizę instytucjonalno-prawną oraz krytyczną ocenę piśmiennictwa i innych źródeł. Posłużono się również obserwacją uczestniczącą autora płynącą z uczestniczenia w procesie przygotowywania rozwiązań legislacyjnych dotyczących decydowania publicznego wybranych organów decyzyjnych oraz ich implementowania zarówno od strony organizacyjnej, jak i zabezpieczenia od strony informatycznej. Niezbędne jest w tym miejscu zwrócenie uwagi, że analizowana materia podlega dalszym zmianom w związku z częstymi zmianami prawa. Jest to jednak immanentna cecha zjawisk badanych przez przedstawicieli nauk społecznych.

### **Decydowanie publiczne – konceptualizacja terminu**

Ograniczenia objętościowe niniejszego tekstu nie pozwalają na przeprowadzenie pełnego procesu konceptualizacji terminu „decydowanie publiczne”. Analizie poddane zostaną wyłącznie wybrane definicje. Nie ulega jednak wątpliwości, że decydowanie jest kluczową kategorią analityczną w naukach o polityce i administracji.

Teoria podejmowania decyzji służy do wyjaśniania kluczowych procesów decyzyjnych w nowoczesnych społeczeństwach i – szerzej – systemach politycznych państw, w związku z czym pozostaje w zainteresowaniu różnych obszarów nauki oraz praktyki. Wynika to w dużej mierze z prakseologicznego charakteru procesu podejmowania decyzji. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, dorobek nauki w zakresie teorii podejmowania decyzji jest okazały. Już w 1957 r. Herbert A. Simon wprowadził do nauki pojęcie procesu decyzyjnego. Definicja Simona obejmuje trzy etapy tego procesu: rozpoznanie problemu (*intelligence*), modelowanie problemu (*design*) i wybór (*choice*) (Wierzbicki, 2018, s. 32). Decydowanie jest bez wątpienia kluczowym wyzwaniem zarówno dla menedżerów, jak i decydentów reprezentujących państwo i jego instytucje. Nie ulega żadnej wątpliwości, że decydowanie odbywa się również w przestrzeni publicznej obejmującej interesariuszy pozostających w interakcjach z podmiotami władzy publicznej. Decydowanie w tej przestrzeni jest kluczowe dla prowadzonych w niniejszym artykule rozważań.

Elżbieta Szulc-Wałęcka podkreśla, że decydowanie publiczne „odbywa się w określonej przestrzeni publicznej i oznacza aktywność decyzyjną podmiotów w zakresie programowania, organizowania i ukierunkowywania działań administracji publicznej w sprawach o kluczowym znaczeniu”. Jej zdaniem „decydowanie to akt wartościujący, tzn. decydent gromadzi, selekcjonuje i ocenia informacje pomocne w podjęciu decyzji, jest to zatem proces, który jest determinowany przez przedmiot decyzji, procedurę decydowania oraz kwestie rozwiązywania, realizacji oraz weryfikacji decyzji. Decydent, dokonując weryfikacji możliwych sposobów rozstrzygnięcia, powinien przewidywać skutki każdego z alternatywnych wariantów oraz określić kryteria wyboru, aby następnie podjąć ostateczną decyzję, która powoduje zakończenie procesu decyzyjnego oraz podjęcie konkretnych działań wynikających z tego rozstrzygnięcia” (Szulc-Wałęcka, 2018, s. 44–45).

Nie wchodząc w szczegółowe rozważania terminologiczne, na potrzeby niniejszego tekstu przyjęto – za Grzegorzem Rydlewskim – że decydowanie publiczne jest aktywnością decyzyjną tych podmiotów, które „poprzez swoje rozstrzygnięcia uczestniczą w programowaniu, organizowaniu i ukierunkowywaniu działań państwa, terytorialnych wspólnot regionalnych i lokalnych w państwie oraz w kształtowaniu relacji publicznych z podmiotami instytucjonalnymi funkcjonującymi w przestrzeni ponadpaństwowej i międzynarodowej”. W takim ujęciu decydowanie publiczne koncentruje się na zagadnieniach „związanych z koegzystencją władzy, prawa i polityki, dystrybucją dóbr oraz usług materialnych i niematerialnych, a także zarządzaniem zasobami publicznymi” (Rydlewski, 2011, s. 10).

Decydowanie publiczne obejmuje swoim zakresem kwestie związane z koegzystencją władzy, prawa i polityki, dystrybucją dóbr oraz usług materialnych i niematerialnych, a także zarządzaniem zasobami pozostającymi we władaniu publicznym. Analizując termin decydowanie publiczne, z pewnością należy zwrócić uwagę na aspekt decydowania państwowego, w tym administracyjnego. Chodzi tu o wszelkie przejawy aktywności wykonawczej państwa, a więc realizację władztwa publicznego wynikającego z poszczególnych regulacji i norm prawnych. Co istotne, normy te odnoszą się zarówno do sfery prawa krajowego, jak i międzynarodowego i unijnego.

### **Zmiany w procesach decydowania w samorządzie terytorialnym w czasie pandemii**

Nie ulega wątpliwości, że – zgodnie z założeniem ustrojodawcy – samorząd terytorialny jest strukturą najbliższą obywatelowi. Samorządy realizują szereg istotnych dla mieszkańców wspólnot usług publicznych. W czasach zagrożenia pandemicznego samorządy powinny zapewnić ciągłość działania i świadczenia tych usług mimo negatywnego wpływu czynników zewnętrznych. Rację ma Dawid Sześciło, pisząc, że „za sprawą pandemii wyzwaniem okazało się nie tylko zorganizowanie posiedzenia parlamentu. Przed tym samym problemem, tyle że na skalę przemnożoną przez liczbę samorządów, stanęły rady gmin, powiatów i sejmiki województw w całej Polsce” (Sześciło, 2020).

Problem ten zaadresowano w ustawie 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 (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych..., art. 15zxx). W ustawie tej uregulowano zdalny tryb obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych. Jak wynika z treści art. 15zxx, „w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wyko-



rzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania)”. Zdalny tryb obradowania zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegalnie. Możliwość zdalnego obradowania została również przewidziana dla kolegalnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach funkcjonujących kolegalnie.

Nie budzi wątpliwości, że celem ustawodawcy było umożliwienie organom samorządowym odbywanie posiedzeń w trybie zdalnym. Przepis nie ma charakteru nakazowego, gdyż wprowadza możliwość, a nie obowiązek prowadzenia zdalnego lub korespondencyjnego posiedzeń organów samorządowych (Pachnik, 2020). Tym samym decyzję o organizacji „e-sesji” lub „e-posiedzeń” (w przypadku zarządów) podejmują upoważnieni decydenci reprezentujący dany organ samorządowy. Jest to dobre rozwiązanie, gdyż samorządowcy najlepiej znają specyfikę, a także posiadane zasoby informatyczne niezbędne do organizacji takiego procesu. Mają również wiedzę na temat potencjalnych ograniczeń związanych m.in. z kompetencjami informatycznymi członków organów samorządowych. Trzeba również jednoznacznie podkreślić, że wprowadzenie możliwości organizowania i odbywania sesji i posiedzeń organów samorządowych było oczekiwane przez samorządy (Fornalik i Urbanowska-Bohun, 2020). Należy założyć, że samorządowcy są świadomi, iż państwo i jego instytucje w czasach pandemicznych muszą wspierać zarówno obywateli, jak i przedsiębiorców. Brak decyzji istotnych z perspektywy bezpieczeństwa lub lokalnej gospodarki może mieć poważne konsekwencje w przyszłości.

Przywołany przepis jest lakoniczny i nie daje odpowiedzi na wiele pytań, które rodzą się w związku z odbywaniem posiedzeń zdalnych. W piśmiennictwie podkreśla się wręcz, że lakoniczność przepisów specustawy budzi liczne wątpliwości co do praktycznego korzystania z tego rozwiązania (Misiejko, 2020). Podobnego zdania jest Dawid Sześciło, który zauważa, że „samorządy mają wątpliwości, w jaki sposób zorganizować obrady, a zwłaszcza głosowania, aby nie narazić się na zarzuty nieważności podejmowanych rozstrzygnięć”. Twierdzi również, że w przypadku mniejszych gmin nie wszyscy radni mają zapewniony dostęp do Internetu, więc „pojawia się ryzyko, że obrady online doprowadzą do «cyfrowego wykluczenia» niektórych z nich” (Sześciło, 2020).

Wprowadzone rozwiązanie prawne – oprócz zasygnalizowanych powyżej – powoduje kilka praktycznych problemów, które wymagają szerszej analizy i zaproponowania rozwiązań. Pierwszy dotyczy kwestii organizacyjno-prawnych. W tym kontekście rodzi się pytanie, czy *lex specialis* wprowadzony specustawą COVID-ową powoduje konieczność

wprowadzenia zmian w statutach urzędów. Zdaniem autora nie ma potrzeby dokonywania zmian w statutach jednostek samorządowych. Należy bowiem przyjąć, że analizowany przepis specustawy stanowi samodzielną podstawę działania, zaś ewentualna zmiana statutu może być działaniem uzupełniającym i doprecyzowującym materię ustawową (Misiejko, 2020). Podobne założenia przyjęto w działaniach nadzorczych realizowanych przez wojewodów.

Drugi problem związany z organizacją zdalnych posiedzeń organów gminy może dotyczyć zwoływania sesji. Analizowana ustawa nie definiuje mechanizmu zwoływania posiedzeń i sesji organów samorządowych. Można domniemywać, że kompetencję do określenia sposobu zawiadomienia posiada „osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi”. Podkreśla się, że zawiadomienie musi być skuteczne, a także musi zawierać porządek obrad wraz z projektami uchwał (Misiejko, 2020). Zidentyfikowany problem ma charakter techniczny i nie wpływa na możliwość wykonania ustawowej możliwości odbywania sesji zdalnej. W celu przekazania zawiadomienia i innych dokumentów można wykorzystać szereg narzędzi, włączając fizyczne przekazanie zawiadomienia wraz z kompletem niezbędnych dokumentów. Trzeba jednak podkreślić, że jednostki samorządowe korzystają z systemów wspierających ten aspekt decydowania, o czym będzie mowa poniżej.

Na podstawie analizowanych przepisów można stwierdzić, że ustawodawca dopuszcza trzy możliwości związane z organizacją sesji i posiedzeń organów gminy: 1) sesje tradycyjne/„zasiadane”, 2) sesje hybrydowe (częściowo zdalne) i 3) sesje w pełni zdalne. W piśmiennictwie podkreśla się, że istotnym problemem, który może wpływać na skuteczność działania organów samorządowych, są właśnie sesje w pełni zdalne. Zdaniem Adriana Misiejko, w praktyce przygotowywania i odbywania sesji zdalnych pojawia się problem stosowania przepisów ustaw ustrojowych, które zapewniają jawność sesji, głosowania imiennego, transmitowania i utrwalania obrazu oraz aktywny udział radnego w pracach rady. Zdaniem tego autora prowadzenie sesji w trybie zdalnym niesie ze sobą również ryzyko związane z niedostępnością lub trudnym dostępem do pracowników obsługi technicznej, „co może doprowadzić do nieważności ewentualnie podjętych uchwał” (Misiejko, 2020).

Doświadczenia autora płynące z organizowania i wdrażania zmian w procesie decydowania organu nadzoru finansowego pozwala stwierdzić, że przywołane powyżej obawy są formułowane trochę na wyrost, jednak nie można ich lekceważyć. Rozwiązania techniczne, które są aktualnie dostępne, pozwalają na zmiętygowanie każdego ze zidentyfikowanych ryzyk. „E-posiedzenia” organów kolegialnych odbywają się

od kilku miesięcy. Organy samorządowe sprawnie podejmują decyzje. Trzeba pamiętać, że ustawa daje możliwość odbywania posiedzeń zdalnych, ale nie nakłada takiego obowiązku, więc radni mają możliwość osobistego udziału w posiedzeniach organów samorządowych z zachowaniem odpowiednich zasad bezpieczeństwa, co minimalizuje problem wykluczenia, o którym wspomina Dawid Sześciło. Pogląd taki podziela Adrian Misiejko, który stwierdza, że „w świetle obowiązującej regulacji możliwe jest ponadto obradowanie w trybie hybrydowym. Może on polegać np. na zorganizowaniu sesji z wykorzystaniem tradycyjnej sali obrad (lub jakiegokolwiek dostępnego i odpowiedniego pomieszczenia), w której przebywa przewodniczący i część radnych, natomiast pozostali radni komunikują się za pośrednictwem ustalonych środków (np. aplikacji telekonferencyjnej). Rozwiązanie to wydaje się szczególnie warte zainteresowania ze względu na możliwość zachowania podstawowych wymogów związanych z jawnością” (Misiejko, 2020).

Stosowanie analizowanego przepisu mimo krótkiego czasu jego obowiązywania było przedmiotem analizy sądownictwa administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w dniu 20 sierpnia 2020 r. uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dotyczące zmian w statucie Chorzowa (Wyrok WSA, 2020). Z akt sprawy wynika, że Rada Miasta Chorzów 26 marca 2020 r. podjęła uchwałę zmieniającą statut poprzez dodanie następującego przepisu: „w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego na części lub na całym terytorium państwa, albo stanu epidemii, albo w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia radnych, albo mienia znacznych rozmiarów, sesja rady może odbyć się za pomocą elektronicznych środków komunikacji na odległość. Radni zabierają głos oraz głosują zdalnie. Identyfikacja radnego i potwierdzenie jego obecności następuje przy użyciu elektronicznych środków komunikacji na odległość przekazujących obraz i dźwięk. Do zwołania sesji oraz procedury głosowania stosuje się odpowiednie przepisy Statutu” (Wyrok WSA, 2020).

Uchwała ta została przekazana wojewodzie, który w toku badania jej legalności stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. W rozstrzygnięciu wskazano, że Rada Miasta nie posiada kompetencji do określenia w Statucie, iż sesja rady może odbyć się za pomocą elektronicznych środków komunikacji na odległość. Podkreślono również, że dyspozycja art. 15zxx ust. 1 specustawy nie została włączona do ustaw ustrojowych dotyczących samorządu, nie stanowi więc podstawy prawnej do odbywania sesji rady gminy w sposób zdalny.

Stanowiska wojewody nie podzielił WSA w Gliwicach. W wyroku stwierdzono m.in., że z art. 15 zxx ust. 1 ustawy wynika jednoznacznie, że zdalny tryb obradowania mógł zostać wykorzystany przez przewodniczącego rady gminy zwołującego sesję i obradującą na sesji radę gminy.

Podkreślono również, że uprawnienie „rady gminy do «normalnego», tj. wynikającego z ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i statutu gminy, przeprowadzenia sesji nie zostało w żaden sposób wyłączone. Przepis ten w dalszym ciągu stanowi o podstawowym sposobie przeprowadzania sesji, zaś art. 15 zzz ust. 1 u. COVID-19 wprowadza jedynie i tylko okresowo od 31 marca 2020 r. do czasu odwołania stanu epidemii (i, w przypadku jego ponownego wprowadzenia, stanu zagrożenia epidemicznego) rozwiązania alternatywne” (Wyrok WSA, 2020). W ocenie WSA takie założenie przewidziano w zakwestionowanym przepisie statutu gminy, o czym świadczy określenie, że „sesja Rady może odbywać się za pomocą elektronicznych środków komunikacji na odległość”, co nie wyklucza możliwości procedowania w sposób tradycyjny.

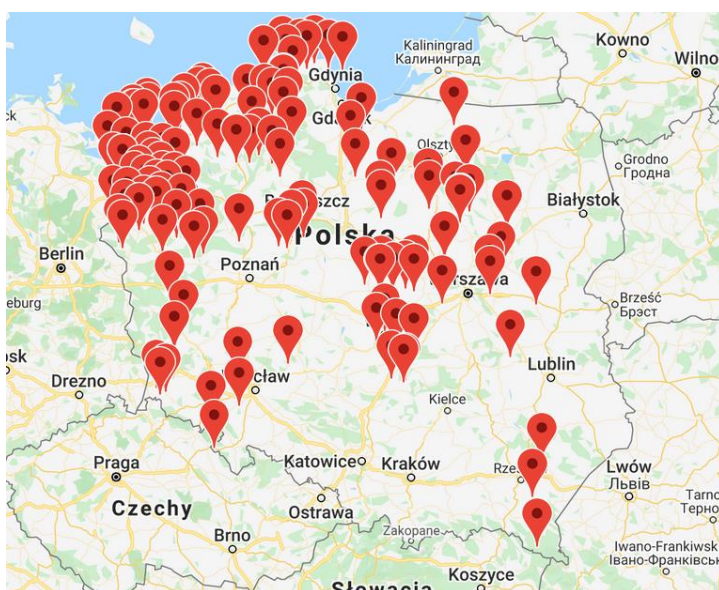
Rozważając kwestie informatyzacji procesów decyzyjnych, nie sposób pominąć następującego wątku. Organy władzy publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego, od kilku lat zobowiązane są do prowadzenia postępowań administracyjnych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Obywatele mają prawo składać wnioski i dokumenty z wykorzystaniem dedykowanych systemów teleinformatycznych. Tym samym jednostki samorządowe mają już doświadczenia w informatyzowaniu procesów decyzyjnych.

W piśmiennictwie podkreśla się, że organizowanie posiedzeń organów samorządowych w czasach pandemii może skutkować podejmowaniem uchwał z naruszeniem prawa. Ryzyko to ma zarówno charakter bezpośredni (narzędzia techniczne), jak i pośredni. Postulat ten jest istotny i powinien zostać zaadresowany zarówno przez ustawodawcę, ekspertów, jak i właściwe organizacje branżowe. Wypracowanie wspólnego i spójnego podejścia z pewnością pozwoli na zminimalizowanie zidentyfikowanego ryzyka. Pewne wskazówki dla samorządowców zostały już opracowane (Misiejko, 2020). Warto z nich skorzystać, aby zachować ciągłość procesów decyzyjnych we wszystkich obszarach funkcjonowania państwa polskiego.

### **Wybrane narzędzia informatyczne wspierające decydowanie w samorządach**

W tej części artykułu zaprezentowano funkcjonalności najpopularniejszych narzędzi informatycznych wspierających procesy decydowania w samorządach. Analizy tej nie można postrzegać jako lokowania produktu. Celem autora jest zaprezentowanie danych liczbowych w odniesieniu do użytkowników systemu oraz kluczowych funkcjonalności.

System Rada został przygotowany przez firmę ALFATV. Twórcy systemu wskazują, że wspomaga on pracę rady miasta, gminy i powiatu. Pozwala na dostarczanie dokumentów na posiedzenia organów w formie elektronicznej, przeprowadzanie głosowań, tworzenie porządku obrad i dodatkowo – automatycznie prezentuje wybrane informacje (o pracy radnych) na portalu informacyjnym przeznaczonym dla obywateli. Jak wynika z danych przedstawionych przez firmę, z rozwiązania aktualnie korzysta ponad 850 jednostek samorządu terytorialnego z całej Polski. Należy jednak zauważyć, że jednostki te nie są równomiernie rozłożone w skali kraju. Rozkład użytkowników systemu prezentuje grafika 3.



**Grafika 3.** Rozkład użytkowników systemu Rada firmy ALFATV

Źródło: System Rada, ALFATV. Pobrane z: <https://rada.elektronicznysamorząd.pl/#portfolio>

System Rada posiada wiele funkcjonalności, które są istotne z perspektywy zasygnalizowanych wcześniej wątpliwości związanych ze stosowaniem prawa dotyczącego organizacji i przeprowadzania zdalnych posiedzeń organów gminy oraz decydowania z wykorzystaniem narzędzi komunikacji zdalnej. Nie wchodząc w szczegółową analizę, można stwierdzić, że system ten pozwala na: 1) obsługę zapytań i interpelacji, 2) pełną integrację z Biuletynem Informacji Publicznej, 3) głosowanie cyfrowe na tabletach, 4) zarządzanie głosowaniem podczas sesji, 5) rejestrowanie i publikowanie wyników głosowania, 6) wyświetlanie porząd-

ku obrad i dokumentów w trakcie sesji, 7) zarządzanie dyskusją podczas sesji. Dodatkowo narzędzie to umożliwia transmisję i rejestrację dźwięku oraz obrazu w trakcie sesji, a także automatyczną transkrypcję nagrań wideo.

Z perspektywy mieszkańców istotna może być funkcjonalność nazywana „Portal informacyjny – Rada dla Mieszkańca”. Moduł ten pozwala m.in. na udostępnianie nagrań obrad, wyświetlanie składu rady i profili radnych, prezentację składów komisji, wgląd we wszystkie interpelacje i zapytania, a także złożenie projektu uchwały zgłoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Zgodnie z prawem projekt taki staje się przedmiotem obrad rady gminy lub rady powiatu.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, system Rada zawiera szereg istotnych modułów i schematów wspierających procesy decydowania. Koszt licencji nie jest wygórowany, co można zweryfikować na stronie internetowej twórcy oprogramowania. Co istotne, narzędzie to jest dostarczane jako oprogramowanie licencyjne, nie wymaga więc istotnych nakładów na infrastrukturę informatyczną. Wdrożenie systemu Rada można zatem przeprowadzić w bardzo krótkim czasie przy zachowaniu racjonalnych kosztów.

Drugi z systemów wspierających procesy decydowania został opracowany przez firmę MWC Sp. z o.o. System eSesja został wdrożony w kilkuset samorządach (ponad 900), m.in. w Warszawie, we Wrocławiu, w Białymstoku, Katowicach oraz Poznaniu, a więc w największych polskich samorządach. Na dzień 11 listopada 2020 r. statystyki programu eSesja prezentują się następująco: 37 316 użytkowników, 105 129 odbytych posiedzeń, 429 408 głosowań, w których oddano 6 441 124 głosów.

System eSesja pozwala na elektroniczną dystrybucję materiałów dla radnych, zdalne głosowanie zarówno na sesjach rady, jak i komisjach (system pozwala na głosowanie imienne, nieimienne, a nawet wybory ławników), transmitowanie sesji rady i posiedzeń komisji przez Internet oraz zarządzanie dyskusją na posiedzeniach rady (moduł ten obejmuje trzy tryby zgłoszeń: proszę o głos, *ad vocem* oraz wniosek formalny). Z perspektywy użytkownika kluczowe jest przystosowanie aplikacji do działania praktycznie na wszystkich urządzeniach stacjonarnych i mobilnych (laptopy, tablety oraz telefony komórkowe). Z poziomu urządzeń mobilnych możliwe jest zarówno uzyskanie dostępu do wszystkich dokumentów, jak i głosowanie. Z perspektywy bezpieczeństwa zasobów istotne jest, że serwery, na których przechowywane są dane, zlokalizowano w Polsce.

Oprogramowanie eSesja zostało pozytywnie ocenione przez ekspertów IT. System uhonorowano tytułem Produkt Roku 2018 w plebiscycie organizowanym przez Presscom, wydawcę czasopisma „IT w Administracji”.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, na rynku dostępne są narzędzia wspierające decydowanie w przestrzeni cyfrowej. Ich dostawcy gwarantują zgodność z przepisami prawa, co jest szczególnie istotne z perspektywy odpowiedzialności samorządów oraz jakości procesów decyzyjnych. Z doświadczeń autora wynika, że wdrażanie rozwiązań w modelu *software as a service* (SaaS – oprogramowanie jako usługa) jest korzystne dla jednostek, które nie mają wyspecjalizowanych zasobów ludzkich i finansowych. Zatrudnienie wysokiej klasy programisty do napisania systemu od podstaw będzie dużo droższe niż zakup licencji na korzystanie z oprogramowania w modelu SaaS.

### **Problemy i wyzwania w zakresie e-decydowania w jednostkach samorządu terytorialnego**

Wprowadzenie możliwości odbywania zdalnych posiedzeń organów samorządowych należy ocenić pozytywnie. Motywem wdrożenia takiej zmiany była konieczność zapewnienia ciągłości działania systemu władzy publicznej na każdym szczeblu. Należy bowiem podkreślić, że informatyzowanie procesów decydowania dotyczyło władzy ustawodawczej i wykonawczej. Zmiany wprowadzono m.in. w regulaminach Sejmu i Senatu. Znowelizowano także ustawę o Radzie Ministrów. Trzeba jednak podkreślić, że wprowadzane w szybkim tempie zmiany ujawniły szereg deficytów instytucji państwa. Poniżej przywołane zostaną kluczowe – zdaniem autora – problemy wynikające z wdrażania mechanizmów i narzędzi e-decydowania publicznego w samorządach.

Najpoważniejszy problem dotyczy obszaru cyberbezpieczeństwa. Zdaniem Marka Zagórskiego odpowiedzialnego za informatyzację państwa polskiego „walka z wirusami w cyberprzestrzeni staje się dzisiaj tak samo ważna jak walka z wirusem w przestrzeni biologicznej. Im bardziej przenosimy się do sieci, tym bardziej cyberbezpieczeństwo zyskuje na znaczeniu” (*Nagle przyspieszenie w cyberbezpieczeństwie*, 2020). Eksperci w tym zakresie podkreślają jednoznacznie, że „hakerzy próbują wykorzystać sytuację związaną z COVID-19 do szukania nowych wektorów ataku”. Jak podkreśla Mariusz Kochoński, „hakerzy stosując stare metody, próbują wykorzystać sytuację związaną z COVID-19 do szukania słabych punktów i wektorów ataku. Kontekst obecnej sytuacji spowodował, że mogą one być szczególnie skuteczne. Po pierwsze, wszyscy ogłosili śmierć bezpieczeństwa perymetrycznego, a należy pamiętać, że środowisko firmowe jest bezpieczniejsze niż środowisko domowe. Drugą ważną kwestią jest aspekt socjotechniczny związany z wirusem. Postępująca epidemia koronawirusa, która stała się problemem globalnym,

spowodowała wzrost zainteresowania użytkowników tą tematyką. Zaczęli oni szukać w internecie informacji o zasadach zabezpieczenia się, możliwych lekach czy kwarantannie” (Kochański, 2020).

Analizując kwestie cyberbezpieczeństwa instytucji publicznych, należy pamiętać, że liczba ataków stale rośnie. Jak wynika z badań, w 2019 r. najwięcej ataków dotyczyło władz samorządowych (*Rok 2019 zdominowany przez cyberataki...*, 2020). Celem ataków z użyciem *ransomware* było w 2019 r. 174 instytucji miejskich i ponad 3 tys. podległych im organizacji. Ekspertki szacują, że jest to wzrost o 60% w stosunku do liczby tego rodzaju ataków hakerskich w roku 2018 (*Rok 2019 zdominowany przez cyberataki...*, 2020). Nie ulega wątpliwości, że organizacje samorządowe mają mniejsze możliwości zapłaty wysokiego okupu żądanego przez hakerów za odszyfrowanie danych, jednakże są bardziej skłonne do ulegania szantażowi cyberprzestępców. Blokada usług komunalnych, do której prowadzą ataki *ransomware*, wpływa bowiem bezpośrednio na życie mieszkańców i powoduje straty nie tylko finansowe (*Rok 2019 zdominowany przez cyberataki...*, 2020). Problem ten dotyczy nie tylko Polski. Zjawisko to ma charakter globalny (*Cybercrime: COVID-19 Impact*, 2020).

Mikołaj Marszycki pisze, że „systemy informatyczne administracji publicznej coraz częściej stają się łatwym celem cyberprzestępców. Wynika to z faktu, że organizacje rządowe i samorządowe relatywnie rzadko przeznaczają na cyberochronę środki finansowe odpowiednie do wymaganego obecnie poziomu zabezpieczeń” (Marszycki, 2020). Jak wynika z danych Cert Polska NASK, w pierwszej połowie 2020 r. zanotowano ponad 16 tys. zgłoszeń potencjalnie nielegalnych treści (rok temu w tym okresie – 11 tys.) oraz 5,2 tys. incydentów (rok wcześniej – 2,4 tys.). W marcu br., w szczytowym okresie pandemii, doszło do 838 tzw. incydentów, z tego 41 w administracji publicznej (Zawadka, 2020). Szerokim echem w Polsce odbiły się ataki hakerów, których skutki bezpośrednio dotknęły dwie gminy w Polsce: gminę Kościerzyna i gminę Lututów. W obu przypadkach wykorzystano wirus *ransomware*, który szyfruje dane, a za odzyskanie dostępu do nich żąda przesłania okupu (najczęściej w bitcoinach).

Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego było również przedmiotem kontroli NIK. Ustalenia Izby nie napawają optymizmem (NIK, 2019). NIK negatywnie oceniła wykonywanie przez blisko 70% skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa przetwarzania informacji w okresie objętym kontrolą. W raporcie stwierdzono m.in., że w 61% skontrolowanych urzędów brak było systemowego po-



dejścia do zapewnienia bezpieczeństwa informacji, zaś w 74% badanych urzędów brak było pełnej i aktualnej informacji o posiadanych zasobach informatycznych służących do przetwarzania danych, co w przypadku wystąpienia poważnej awarii lub innego zdarzenia losowego (zalanie, pożar, kradzież), może znacząco utrudnić szybkie odtworzenie infrastruktury i zapewnienie ciągłości świadczenia usług dla obywateli (NIK, 2019, s. 7). Ustalono również, że w blisko połowie jednostek (48%) nie dokonywano analiz ryzyka, a w 70% nie przeprowadzono obowiązkowego corocznego audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji.

Kontrola wykazała również, że w części urzędów samorządowych zasady mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa przetwarzania danych nie były przestrzegane. W ponad 80% skontrolowanych urzędów wystąpiły nieprawidłowości w zarządzaniu uprawnieniami użytkowników w systemach informatycznych (NIK, 2019, s. 7). NIK podkreślił również, że kontrole w przedmiotowym zakresie były przeprowadzane w 2014 i 2016 r., jednak pomimo upływu kilku lat nadal nie nastąpiła poprawa w tej materii, co rodzi obawy o bezpieczeństwo danych, zwłaszcza że coraz więcej spraw obywateli załatwianych jest drogą elektroniczną, a administracja publiczna gromadzi i przetwarza coraz więcej danych w postaci elektronicznej.

Drugi problem, na który zdaniem autora należy wskazać, dotyczy kadr urzędniczych w administracji samorządowej. Nie ulega wątpliwości, że małe jednostki samorządowe nie mają wyspecjalizowanych kadr urzędniczych. W szczególności odnosi się to do zarządzania zasobami informatycznymi. Pracownicy samorządowi odpowiedzialni za sprawy informatyczne nie posiadają odpowiedniej wiedzy, której poziom skomplikowania stale rośnie, co w połączeniu z brakiem środków finansowych na podnoszenie kwalifikacji negatywnie wpływa na bezpieczeństwo usług cyfrowych.

Biorąc pod uwagę przywołane powyżej dane oraz wyniki kontroli NIK, należy wyrazić przekonanie, że kluczowe wyzwania w związku z rozpowszechnianiem się mechanizmów e-decydowania dotyczą wzmocnienia z poziomu rządowego samorządów we wdrażaniu mechanizmów, narzędzi i standardów w zakresie cyberbezpieczeństwa. Można wręcz stwierdzić, że samorządom potrzeba wsparcia państwa, aby mogły skutecznie chronić się przed atakami hakerów (Zawadka, 2020). Warto odnotować, że we wrześniu 2020 r. Ministerstwo Cyfryzacji zainauguowało działalność portalu [samorząd.gov.pl](http://samorząd.gov.pl) (*Serwis Jednostek Samorządu Terytorialnego*, 2020), który ma zwiększyć bezpieczeństwo oraz pozwolić ograniczyć wydatki samorządów. Z projektu mogą skorzystać wszystkie gminy i powiaty w Polsce. Działanie to jest częścią programu ukierunkowanego na podwyższenie poziomu cyberbezpieczeństwa państwa

i jego instytucji (*Rusza nowa inicjatywa...*, 2020). Niestety projekt ten nie cieszy się dużym zainteresowaniem. W listopadzie 2020 r. skorzystały z niego dwie jednostki samorządowe. To zdecydowanie rozczarowujący wynik, mając na uwadze przywołane powyżej ustalenia kontrolerów NIK.

## Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że ograniczenie swobody przemieszczania się oraz organizowania posiedzeń kolegialnych organów władzy wymusiło wdrażanie narzędzi umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Tempo wprowadzanych zmian zaskoczyło zarówno władze rządowe, jak i samorządowe. Niewiele instytucji publicznych było przygotowanych na konieczność błyskawicznej cyfryzacji procesów decyzyjnych. Należy jednak podkreślić, że w większości samorządy zdały ten egzamin, co pozwoliło zapewnić ciągłość ich działania. Nie obyło się bez problemów, jednak te towarzyszą realizacji większości projektów informatycznych. Kluczowe wnioski, które nasuwają się na tym etapie procesu badawczego, są następujące. Po pierwsze, niezbędna jest standaryzacja procesów decyzyjnych, która umożliwi wdrożenie wystandaryzowanych rozwiązań systemowych. Po drugie, niezbędne jest zapewnienie przez władze rządowe jednolitego narzędzia informatycznego wspierającego procesy decyzyjne – obecnie rozwiązań takich jest kilkadziesiąt i nie wszystkie z nich spełniają podstawowe wymagania w zakresie bezpieczeństwa (np. aplikacja *Zoom*). W tym kontekście należy wypracować na szczeblu rządowym standardy w zakresie bezpieczeństwa informatycznego systemów wykorzystywanych przez władze publiczne, w szczególności przez administrację samorządową. Po trzecie, trzeba przeprowadzić ewaluację wdrożenia przyjętych rozwiązań zarówno wśród samorządów, jak i obywateli i innych interesariuszy. Po czwarte, niezbędna jest konsolidacja funkcji państwa w zakresie cyberbezpieczeństwa. Problem ten zidentyfikowano w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2020 r. W zakresie cyberbezpieczeństwa wskazano na konieczność podniesienia „poziomu odporności na cyberzagrożenia oraz zwiększenie poziomu ochrony informacji w sektorze publicznym, militarnym, prywatnym oraz promowanie wiedzy i dobrych praktyk umożliwiających obywatelom lepszą ochronę ich informacji” (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, 2020, s. 20). Zasadne byłoby powołanie przy wojewodach samorządowych sektorowych zespołów cyberbezpieczeństwa (CSIRT). Wybór wojewody wynika z faktu, że system cyberbezpieczeństwa państwa polskiego budowany jest wokół pełnomocnika rządu ds. cyberbezpieczeństwa, czyli

przedstawiciela administracji rządowej. Centralizacja tej funkcji jest – zdaniem autora – w pełni uzasadniona. Należy również podkreślić, że centralizacja rozwiązań w zakresie *cyber security* może przynieść wymierne korzyści w wymiarze finansowym.

Dodatkową kategorią działań są kampanie informacyjno-edukacyjne skierowane do społeczeństwa. Działania takie należy podejmować już wśród dzieci uczęszczających do szkół podstawowych, aby wyrobić u nich właściwe nawyki i umiejętności weryfikowania podstawowych warunków bezpieczeństwa, np. stron internetowych. W mediach powinny być prowadzone kampanie zwracające uwagę na zagrożenia związane z działalnością cyberprzestępców. Niezbędne jest również wzmocnienie kompetencji pracowników administracji samorządowej w zakresie cyberbezpieczeństwa. Jak wynika z raportu NIK, działania te nie są bowiem traktowane z należytą atencją przez decydentów samorządowych. Skutki takiego podejścia mogą być bardzo dotkliwe dla instytucji państwa polskiego i jego obywateli. Jednostki samorządowe posiadają szereg wrażliwych danych, których wykorzystanie przez przestępców może doprowadzić do szkód o poważnych skutkach ekonomicznych i społecznych. Z sensytywnych danych dotyczących np. infrastruktury krytycznej mogą z kolei zrobić użytek terroryści. Również dane dotyczące sytuacji materialnej poszczególnych mieszkańców korzystających z pomocy społecznej mogą być wykorzystane przez grupy przestępcze.

Proponując powyższe rozważania, należy mieć na uwadze, że sytuacja finansowa samorządów w związku z pandemią ulegnie znaczącemu pogorszeniu. Z badania Banku Gospodarstwa Krajowego wynika, że samorządy przewidują znaczące spadki przychodów z tytułu wpływów z podatków. Efektem tego będzie ograniczenie wydatków bieżących i inwestycji rozwojowych m.in. w zakresie rozwiązań informatycznych (Raport BGK, 2020). To z kolei powoduje, że wydatki w tym zakresie powinno ponieść państwo, gdyż sprostanie wyzwaniom związanym z bezpieczeństwem procesów decyzyjnych leży w interesie wszystkich obywateli.

Mimo wskazanych w niniejszym tekście problemów i wyzwań należy stwierdzić, że cyfryzacja polskiej administracji publicznej postępuje. W 2020 r. po raz kolejny wzrosła wartość indeksu EGDI (*E-Government Development Index*) publikowanego przez ONZ. W 2018 r. wynosił on 0,7926, zaś obecnie już 0,8531. W rankingu cyfrowych administracji Polska zajmuje 24. miejsce na świecie (*Government Survey*, 2020, s. 51). W kontekście prowadzonych rozważań niezbędne jest również zwrócenie uwagi na wskaźnik EPI (*E-Participation Index*). Wskaźnik ten został opracowany jako miernik uzupełniający badanie administracji elektronicznej ONZ. Rozszerza on wymiar badania poprzez skupienie się na

korzystaniu przez rząd z usług internetowych w zakresie dostarczania informacji swoim obywatelom lub „wymiany informacji drogą elektroniczną” (*e-information sharing*), interakcji z zainteresowanymi stronami lub „e-konsultacji” (*e-consultation*) oraz angażowania się w procesy decyzyjne lub „e-decydowania” (*e-decision-making*). Polska została zaliczona do grupy o wysokiej wartości wskaźnika EPI (*very high EPI level* – 0.75 to 1.00) (*Government Survey*, 2020, s. 120).

Powyższe dane potwierdzają, że informatyzowanie polskiej administracji publicznej i usług przez nią świadczonych postępuje i taki trend jest spodziewany w najbliższych latach. Należy wyrazić nadzieję, że przyspieszona cyfryzacja procesów decyzyjnych będzie realizowana z zachowaniem wysokich standardów bezpieczeństwa i z korzyścią dla wszystkich uczestników tego procesu. Cyfryzacja stała się faktem, który powinien wpłynąć pozytywnie zarówno na przyszłe działania legislacyjne, jak i plany inwestycyjne samorządów. Zdaniem autora niezbędne jest wypracowanie mechanizmów pozwalających na efektywne zarządzanie informacjami i wiedzą. Deficyty w tym zakresie są istotnym jakościowo problemem polskiej administracji publicznej.

Sformułowana na wstępie hipoteza została potwierdzona. Można stwierdzić, że zarówno instytucje państwa, jak i instytucje samorządu terytorialnego poradziły sobie z wyzwaniami, jakie wywołała pandemia koronawirusa. Tradycyjne procesy decyzyjne zostały przeniesione do przestrzeni cyfrowej, co zapewniło ciągłość działania władzy samorządowej, jednak wygenerowało nowe wyzwania. Te bezsprzecznie związane są z zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa narzędzi i systemów informatycznych wspierających procesy decyzyjne i inne procesy realizowane przez władze publiczne. Wyzwanie to będzie nam towarzyszyć przez najbliższe lata, niezależnie od skutków pandemii. Pewnych mechanizmów związanych z cyfryzacją usług publicznych nie można już zatrzymać. Obywatele powoli przyzwyczajają się, że w trakcie kontroli policyjnej okazują dokument uprawniający do prowadzenia pojazdów w dedykowanej aplikacji, a nie w tradycyjnej formie, okazując plastikowy dokument. Informatyzacja daje komfort, jednak nie może on pomijać kwestii bezpieczeństwa.

## Bibliografia

- Bank Gospodarstwa Krajowego. (2020). *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*, Biuro Badań i Analiz, wrzesień 2020 r.
- COVID-19 „paliwem” dla cyberprzestępców. *Konieczne zwiększone inwestycje w cyberbezpieczeństwo* [WYWIAD], (2020). Pobrane z: <https://www.cyberdefence24.pl/co>

- vid-19-paliwem-dla-cyberprzestepcow-konieczne-zwiekszone-inwestycje-w-cyber-bezpieczenstwo-wywiad
- COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*. Pobrane z: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>
- Cybercrime: COVID-19 Impact*. (2020). INTERPOL, August 2020.
- Cyrankiewicz, M. *Praca rady gminy w dobie koronawirusa – rozmowa z dr hab. Stefanem Płażkiem*. Pobrane z: <https://www.metropolie.pl/pl/6218,praca-rady-gminy-w-dobie-koronawirusa-rozmowa-z-dr-hab-stefanem-plazkiem/>
- Fornalik, A., Urbanowska-Bohun, A. (2020). *Zmiany w funkcjonowaniu organów jednostek samorządu terytorialnego w związku z COVID-19*, System Informacji Prawnej Legalis.
- Gospodarka i miejsca pracy podczas pandemii koronawirusa*, Komisja Europejska. Pobrane z: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic\\_pl](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_pl)
- Marszycki, M. (2020). *Ataki hakerskie ransomware największym czynnikiem ryzyka dla systemów informatycznych samorządów*, „ITwiz” 20 stycznia 2020 r.
- Misiejko, A. (2020). *Zdalny tryb obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el.
- Mrocza, K. (2020). Uwarunkowania i kierunki zmian w procesach decydowania publicznego w czasach kryzysu epidemicznego. W: J. Szlachetko, A. Bochetyn (red.), *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Nagle przyspieszenie w cyberbezpieczeństwie*, Relacja 2020 – CYBERGOV. Pobrane z: <https://www.cybergov.pl/relacja-2020/#relacja>
- Najwyższa Izba Kontroli. (2019). *Informacja o wynikach kontroli Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 187/2018/P/18/006/KAP, Warszawa.
- Pachnik, K., Tkaczyk, J. (2020). *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz 2020*, System Informacji Prawnej Legalis.
- Rok 2019 zdominowany przez cyberataki na władze samorządowe*. (2020). Pobrane z: <https://www.cyberdefence24.pl/rok-2019-zdominowany-przez-cyberataki-na-wladze-samorzadowe>
- Rusza nowa inicjatywa Ministerstwa Cyfryzacji. Wzrosnie cyberbezpieczeństwo samorządów?* (2020). Pobrane z: źródło: <https://www.cyberdefence24.pl/armia-i-sluzby/rusza-nowa-inicjatywa-ministerstwa-cyfryzacji-wzrosnie-cyberbezpieczenstwo-samorzadow>
- Rydlewski, G. (2011). Wstęp. W: G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski, R. (2020). *Pro Memoria. Pandemia i fala zakażeń koronawirusa w perspektywie wyzwań społeczno-politycznych. Roboczy i uzupełniany na bieżąco zbiór tez i obserwacji*. Pobrane z: <http://oapuw.pl/pandemia-i-fala-zakazen-koronawirusem-w-perspektywie-wyzwan-spoeczno-politycznych-analiza-prof-g-rydlewskiego-7-04-2020/>
- Serwis Jednostek Samorządu Terytorialnego. <https://samorzad.gov.pl/>

- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.* (2020). Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa. Pobrane z: [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf)
- Sześciło, D. (2020). *Demokracja lokalna w czasach pandemii.* Pobrane z: [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/demokracja-lokalna-w-czasach-pandemii/](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/demokracja-lokalna-w-czasach-pandemii/)
- Szulc-Wałęcka, E. (2018). Decydowanie publiczne. W: J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- United Nations. (2020). *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Response*, New York 2020.
- 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1842).
- Wielka Brytania: COVID-19 głównym motywem cyberataków.* (2020). Pobrane z: <https://www.cyberdefence24.pl/wielka-brytania-covid-19-glownym-motywym-cyberatakow>, *Covid-19 wzmacnia cyberprzestępczość. Globalna „pandemia cyberataków”.* (2020). Pobrane z: <https://www.cyberdefence24.pl/covid-19-wzmacnia-cyberprzestepczosc-globalna-pandemia-cyberatkow>
- Wierzbicki, A.P. (2018). *Teoria i praktyka wspomagania decyzji*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2020 r., sygn. III SA/GI 409/20.
- Zawadka, G., (2020). *Haker nie oszczędzi gminy.* „Rzeczpospolita”. Pobrane z: <https://www.rp.pl/Spolesctwo/30726958-Haker-nie-oszczedzi-gminy.html>

**Marta Balcerek-Kosiarz\***

**PANDEMIA A FUNKCJONOWANIE  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU GMINNEGO  
ZADŁUŻONYCH W PARABANKACH  
– PRZYPADEK GMINY RACIECHOWICE**

**PANDEMIC AND THE FUNCTIONING  
OF LOCAL GOVERNMENT UNITS INDEBTED  
IN PARABANKS – THE CASE  
OF THE RACIECHOWICE COMMUNE**

Abstract

The aim of the article is to present the influence of pandemic, which contributes to changes in the scope of the delivery of public services by local governments. An interesting example are local governments, which have increased their financial debt in spite of their financial recovery programmes. These local governments were forced to change their public service strategies and their management in the sphere of select organizational and legal forms. The article presents the proposal of the public service delivery on the example of the Raciechowice municipality, in the Małopolskie voivodship, which in 2020 reached the highest debt level in Poland. The financial condition of the Raciechowice municipality is compared with the Ostrowice municipality, which was abolished on January 1, 2020 by including its territory into Drawsko Pomorskie. The core conclusion of the study is the fact that the delivery of public services by budgetary units contributes to the increase of the financial debt of the Raciechowice municipality. The decisions of central authorities, which instead of implementing long-term solutions during the pandemic availed themselves of emergency aid tools, also impact the increase in the budgetary deficit. This resulted in the necessity of finding additional resources on the part of local government units and in consequence led to the growth of the non-bank financial intermediary market.

**Keywords:** debt of local governments, debts in non-bank financial intermediaries, reorganization programme, Regional Audit Chamber

---

\* Katedra Nauk o Państwie i Administracji Publicznej, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, e-mail: m.balcerek-kos@uw.edu.pl, ORCID 0000-0002-7899-6683

## Wstęp

Celem artykułu jest analiza skutków finansowych pandemii na funkcjonowanie jednostek samorządu gminnego, które zwiększyły zadłużenie finansowe w parabankach w 2020 r. po uchwaleniu programów postępowania naprawczego. Pandemia, wywołana wirusem SARS-CoV-2, spowodowała ograniczenie środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego. Skutkiem tego jest ryzyko ograniczenia świadczenia usług publicznych, których głównym źródłem finansowania są wpływy z podatków PIT i CIT. Ryzyko będzie odczuwalne w szczególności dla jednostek samorządu gminnego, które uchwaliły w 2020 r. programy postępowania naprawczego. Do takich gmin należą Raciechowice. Pandemia spowodowała zaostrzenie polityki kredytowej banków, tworząc sprzyjające warunki do rozwinięcia działalności parabanków w zakresie udzielania kredytów jednostkom samorządu terytorialnego. W porównaniu do roku 2019 wartość samorządowych długów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w parabankach w 2020 r. wzrosła o ponad 45%, osiągając kwotę 397,2 mln zł. Jak wynika z badań, największe trudności mają gminy z woj. małopolskiego, których zadłużenie w 2020 r. wyniosło 211 mln zł. Przykładem jest gmina Raciechowice, która ma największe zadłużenie w skali kraju (ponad 40 mln zł), czyli więcej niż wynoszą jej dochody.

**Przedmiotem badań** uczyniono gminę Raciechowice, ponieważ spełnia następujące kryteria przyjęte na potrzeby badań: po pierwsze, znajduje się na terenie województwa małopolskiego, w którym występuje najwięcej jednostek samorządu terytorialnego mających zadłużenie w parabankach; po drugie, w wyniku złej kondycji finansowej przyjęto program postępowania naprawczego w 2020 r. oraz, po trzecie, w wyniku pandemii gmina nie jest w stanie świadczyć usług publicznych na dotychczasowym poziomie.

**Celem badań** jest ocena wpływu pandemii na zadłużenie jednostek samorządu gminnego, weryfikacja pomocy władz centralnych dla gmin w trakcie drugiego kwartału 2020 r., analiza poglądów na temat funkcjonowania parabanków i zaciągania w nich zobowiązań oraz wykazanie, w jaki sposób przedstawiona sytuacja w Polsce ma wpływ na ograniczenie inwestycji i zmianę sposobu świadczenia usług publicznych na przykładzie gminy Raciechowice.

**W artykule sformułowano następujące pytania badawcze:** Jakie są powody ograniczenia realizacji programu postępowania naprawczego przez gminę Raciechowice? Jakie formy organizacyjno-prawne świadczenia usług publicznych mogą doprowadzić do wzrostu zadłużenia w gminie Raciechowice w trakcie pandemii?



W artykule podjęto weryfikację hipotezy badawczej, w której założono, że gmina Raciechowice może nie być w stanie zrealizować programu postępowania naprawczego oraz spłacić zadłużenia w parabankach w 2020 r. bezpośrednio z powodu pomocowej polityki państwowej opartej na działaniach doraźnych, a nie długoterminowych oraz pośrednio w wyniku decyzji o zamknięciu gospodarki (tzw. lockdownie) przez władze centralne w drugim kwartale 2020 r., która doprowadziła do ograniczenia wpływów z podatków PIT i CIT.

Sformułowano także hipotezę pomocniczą, w której założono, że istnieje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wyborem formy organizacyjno-prawnej wykonywania zadań publicznych a wzrostem zadłużenia gminy Raciechowice wtedy, gdy usługi publiczne będą świadczone przez jednostki budżetowe.

Cezura wstępna została określona na drugi kwartał 2019 r., w którym Regionalna Izba Obrachunkowa wezwała gminę Raciechowice do uchwalenia programu postępowania naprawczego. Podjęte rozważania kończą się na drugim kwartale roku 2020.

Artykuł został przygotowany według podejścia neoinstytucjonalnego, łączącego metody: systemową, instytucjonalną oraz dogmatyczno-prawną. Analiza sytuacji finansowej jednostek samorządu gminnego w Polsce wymagała przedstawienia kondycji finansowej państwa. Niezbędnym elementem było także zbadanie pomocy władz centralnych w celu przeciwdziałania skutkom pandemii w instytucjach administracji samorządowej szczebla podstawowego. Dzięki analizie poglądów na temat zaciągania zobowiązań w parabankach wskazano na potencjalne trudności związane z wykonywaniem programu postępowania naprawczego. Częściowo zastosowano również metodę historyczną, która umożliwiła zestawienie wpływów z podatków PIT i CIT z I i II kwartału w latach 2019 i 2020 we wszystkich gminach w Polsce oraz wykazania konsekwencji ich ograniczenia dla gmin wykonujących program postępowania naprawczego. Skutki zmian są widoczne w zakresie ograniczania świadczenia usług publicznych. Za pomocą metody porównawczej przedstawiono różnice dotyczące świadczenia usług publicznych przez jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe. Wykorzystując metodę intuicyjną, skoncentrowano się na znalezieniu związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy kierunkiem wyjścia z zadłużenia zawartym w programie postępowania naprawczego a formą organizacyjno-prawną świadczenia usług publicznych.

Oceniając stan polskiej literatury przedmiotu w zakresie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy wpływem form organizacyjno-prawnych wykonywania zadań publicznych a realizacją programów postępowania naprawczych, można stwierdzić, że nie występują zwarte opra-

cowania obejmujące przedmiot rozważań podjętych w artykule. Brakuje również pogłębionych opracowań z zakresu zmiany świadczenia usług publicznych w zadłużonych gminach w czasie pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

Wartością dodaną artykułu jest nie tylko analiza regulacji prawnych (tzw. tarczy samorządowej), ale także zbadanie ich wpływu na działalność jednostek samorządu gminnego z programem postępowania naprawczego, mających zadłużenie w parabankach, na przykładzie gminy Raciechowice (6,2 tys. mieszkańców).

### **Wpływ kondycji finansowej państwa polskiego na jednostki samorządu gminnego**

W celu przedstawienia uwarunkowań kondycji jednostek samorządu gminnego należy przedstawić sytuację finansową Polski w ujęciu makroekonomicznym. Poziom długu publicznego wobec PKB w 2020 r. po raz pierwszy przekroczy w UE 100%, a w przypadku Polski najprawdopodobniej zbliży się do poziomu 60% PKB. Deficyt sektora finansów publicznych może w 2020 r. przewyższyć poziom z lat 2009–2010, w przypadku Polski zbliży się do 10% PKB, przekraczając 8% dla krajów UE i 18% dla Stanów Zjednoczonych. Na skutek pandemii gospodarka światowa skurczy się o ponad 3%, czyli znacznie bardziej niż w latach 2008–2009, a zgodnie ze scenariuszem bazowym, który zakłada zatrzymanie pandemii w drugiej połowie 2020 r., odbicie gospodarcze w 2021 r. wyniesie 5,8%. Jednocześnie gospodarka europejska odczuje ten kryzys znacznie bardziej dotkliwie niż Polska – skurczy się ok. 7,4%, wobec spadku PKB Polski w wysokości ok. 4,3% w 2020 r. (Musiał, 2020), (Polska Agencja Prasowa [PAP], 2020).

Z powyższej prognozy wynika, że zwiększenie długu publicznego oraz zahamowanie wzrostu gospodarczego mogą być spowodowane nie tyle sytuacją w Polsce, ile wpływem ekonomiki UE na kształt polskiej gospodarki finansowej. Deficyt sektora finansów publicznych może przyczynić się do wpadnięcia w pułapkę zadłużenia oraz zwiększenia kosztów długu publicznego. Niestabilna sytuacja zewnętrzna oddziałuje na polską rzeczywistość ekonomiczną, która wymaga zdecydowanych i długofalowych rozwiązań na szczeblu centralnym.

Sytuację finansową jednostek samorządu gminnego można zanalizować w pierwszym półroczu 2020 r. najpierw w perspektywie czterech miesięcy (styczeń–kwiecień), a następnie pięciu miesięcy (styczeń–maj). Powodem przyjęcia takiego podejścia jest cezura artykułu kończąca się na czerwcu 2020 r.

Łącznie dochody samorządów gminnych z PIT, CIT i subwencji ogólnej po czterech miesiącach 2020 r. stanowiły 96,8% uzyskanych w analogicznym czasie w 2019 r. Jak wiadomo, dochody jednostek samorządu gminnego z PIT są determinowane przede wszystkim bieżącymi wpływami z tego podatku, na których wysokość oddziałuje gorsza koniunktura gospodarcza, wywołana pandemią SARS-CoV-2, oraz wydłużenie terminów rozliczeń podatków PIT i CIT do końca maja, a w praktyce do 1 czerwca 2020 r. Ubytki dochodów samorządów z tytułu PIT i CIT miały być zrekompensowane przez wypłaconą z budżetu państwa większą subwencję ogólną. Mimo że w pierwszych czterech miesiącach 2020 r. jednostki samorządu gminnego z tytułu subwencji otrzymały 2,35 mld więcej niż w roku 2019, nie rozwiązało to ich problemu finansowego. Warto dodać, że dochody jednostek samorządu gminnego z podatku PIT w 2019 r. obejmowały kwotę 56,1 mld zł (Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r...). Dla porównania w 2018 r. wyniosły 50,9 mld zł, w 2017 r. – 44,9 mld zł, w 2016 r. – 41,1 mld zł, w 2015 r. – 38,1 mld zł. Natomiast w podatku CIT dochody w 2019 r. obejmowały 10,9 mld zł, w 2018 r. – 9,7 mld zł, w 2017 r. – 8,4 mld zł, w 2016 r. – 7,4 mld zł, w 2015 r. – 7,1 mld zł. W przypadku CIT w pierwszych czterech miesiącach 2020 r. samorzady otrzymały ponad 30% środków mniej niż przed rokiem (Polska Agencja Prasowa [PAP], 2020).

Sytuację finansową jednostek samorządu gminnego na początku roku 2020 sprawdził także Związek Miast Polskich, przeprowadzając badanie sondażowe oparte na technice ankiety. Jego przedmiotem było porównanie wpływów z podatku PIT w okresie od stycznia do końca maja w 2019 i 2020 r. Wyniki badania zostały opublikowane w czerwcu 2020 r. Najważniejszym wnioskiem była informacja o obniżeniu o 8% wpływów z podatku PIT w roku 2020 w porównaniu do 2019 r. Z kolei wpływy z podatku CIT spadły o 31% w 2020 r. Można zatem podsumować, że łączny spadek wpływów z podatków PIT i CIT za okres pięciu miesięcy w 2020 r. wyniósł blisko 40% (Związek Miast Polskich [ZMP], 2020).

Z powyższej analizy wynika, że zestawienie wpływów z podatku PIT i CIT w okresie od stycznia do końca maja 2020 r. osłabiło kondycję finansową jednostek samorządu gminnego oraz skłoniło do poszukiwania źródeł finansowania w pożyczkach, kredytach czy emisji papierów wartościowych. Niepewna sytuacja polskiej gospodarki doprowadziła do zaostrzenia polityki bankowej, co w rezultacie utrudniło korzystanie z „tradycyjnych źródeł finansowania” i zwiększyło zainteresowanie innymi produktami finansowymi niewymagającymi spełnienia wysokich wymagań banków. W efekcie ograniczenie prowadzonej działalności kredy-

towej przez banki z jednej strony ograniczyło ich dochody, a z drugiej strony ułatwiło rozwój sektora instytucji pozabankowych, takich jak parabanki świadczące usługi finansowe o charakterze parakredytowym i para-pożyczkowym.

### **Prawo do zaciągania zobowiązań w parabankach a realizacja programu postępowania naprawczego**

Zadłużenie jednostek samorządu gminnego w parabankach powstało na skutek opóźnień w regulacjach prawnych. Przykład gminy Ostrowice, zlikwidowanej z dniem 1 stycznia 2019 r., wywołał dyskusję na temat korzystania z niestandardowych usług finansowych (Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach gminy Ostrowice w woj. zachodniopomorskim...).

Autorem pierwszego poglądu jest wojewoda zachodniopomorski Piotr Jania, który stwierdził, że gminy powinny mieć całkowity zakaz korzystania z świadczonych usług finansowych przez parabanki, aby nie powielić sytuacji w gminie Ostrowice (Mikołajczyk-Kłębak, 2016).

Odmienne podejście proponowała w tym względzie NIK, która stała na stanowisku, że wzmacniając mechanizmy zapobiegające niekontrolowanemu wzrostowi zadłużenia nie jest konieczne wprowadzenie ustawowego zakazu dostępu do pozabankowych instytucji finansowych. W opinii NIK samorządy korzystały z operacji finansowych innych niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisje obligacyjne, ponieważ ich sytuacja finansowa często uniemożliwiała uzyskanie tradycyjnego finansowania bankowego na pozyskanie środków na projekty unijne lub kontynuowanie rozpoczętych projektów inwestycyjnych. Patologiczną sytuacją było nieprzedstawianie w ewidencji księgowej i sprawozdawczości zadłużenia w parabankach. Za cenę ukrycia faktycznych obciążeń jednostek samorządu gminnego dochodziło do naruszenia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. NIK proponowała w tym względzie zmianę art. 243 ustawy o finansach publicznych, w którym jest wskazana metodologia obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Zmiana miałaby uwzględnić obliczanie zobowiązań z tytułu niestandardowych operacji finansowych, które powodują konieczność ponoszenia kosztów ich spłaty i obsługi (Najwyższa Izba Kontroli [NIK], 2016).

Skutkiem różnych podejść do kwestii zezwolenia na zaciąganie zobowiązań finansowych w parabankach było zwrócenie uwagi na ten problem przez władze centralne. Efektem podjętych działań było zlecenie przez ministerstwo finansów Regionalnym Izbowi Obrachunkowym

przeprowadzania ankiet dotyczących zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w parabankach. Do tej pory ukazały się wyniki ankiet zebrane w roku 2017 (za rok 2016) i w roku 2019 (za rok 2018). W 2016 r. do długów w parabankach (na łączną kwotę 164,2 mln zł) przyznało się 38 samorządów. Dwa lata później kwota samorządowych długów w tego typu podmiotach wzrosła do 272,8 mln zł (czyli o 66% w ciągu dwóch lat), a liczba zadłużonych tam jednostek samorządu terytorialnego sięgnęła 44. Na koniec 2019 r. 46 samorządów miało zadłużenie w parabankach, najwięcej na Dolnym Śląsku i w Małopolsce (odpowiednio dziesięć i siedem samorządów). W Wielkopolsce sześć jednostek samorządu terytorialnego przyznało się do zadłużenia w parabankach, po pięć w województwach warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, cztery w łódzkim, trzy w podkarpackim, po dwa w mazowieckim i opolskim. Pojedyncze samorządy są zadłużone w parabankach w woj. świętokrzyskim i kujawsko-pomorskim. Ani jednego takiego przypadku nie odnotowano na Podlasiu, Pomorzu, a także w województwach: lubuskim, śląskim i lubelskim (Wroński, 2019; 2020).

Efektom raportu NIK oraz wyników ankiet ministerstwa finansów była zmiana ustawy o finansach publicznych. Od 1 stycznia 2019 r. wdrożono mechanizm monitorowania zaciągania przez gminy zobowiązań wynikających z niestandardowych operacji finansowych na takich samych zasadach, jakie obowiązują w przypadku zaciągania kredytów lub pożyczek. Zgodnie art. 91 u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty pożyczki w parabanku. Nieuzyskanie wymaganej opinii przed zaciągnięciem takiego zobowiązania narusza przepisy ustawy oraz spełnia znamiona czynu określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych...). Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę samorządu gminnego.

Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym jednostki samorządu gminnego nie mogą zaciągnąć kredytu w parabankach (czyli w instytucjach finansowych spoza sektora bankowego), ponieważ stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Parabanki obchodzą ten zakaz, oferując produkty kredytopodobne lub pożyczkopodobne. Najczęściej w ich ofercie pożyczka przybiera postać programu wsparcia jednostek samorządu terytorialnego lub programu na inwestycje samo-

rządowe. Od 2014 r. liderem na rynku parabanków jest łódzka firma Magellan, w której aż 73 jednostki samorządu terytorialnego z województw: zachodniopomorskiego, małopolskiego, dolnośląskiego, łódzkiego, wielkopolskiego, śląskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego zaciągnęły zobowiązania finansowe (Dyląg, 2014).

Mimo restrykcyjnych regulacji prawnych, w ciągu roku (od 1 stycznia 2019 r. do 1 stycznia 2020 r.) wartość samorządowych długów w parabankach wzrosła o ponad 45%, osiągając w 2020 r. kwotę 397,2 mln zł. Decydujący udział w tym ma siedem samorządów Małopolski, które zadłużyły się w parabankach na 211 mln zł. Wolne od parabankowych długów są jednostki samorządu gminnego z województw: lubuskiego, śląskiego, lubelskiego, podlaskiego i pomorskiego (Wroński, 2020).

W szczególnie trudnej sytuacji finansowej są jednostki samorządu gminnego posiadające programy postępowania naprawczego. Zgodnie z art. 240a ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) jednostka samorządu gminnego powinna opracować program postępowania naprawczego, gdy nie ma możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu oraz występuje zagrożenie realizacji zadań publicznych. Wówczas kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wzywa ją do uchwalenia takiego programu, a następnie do jego przedłożenia w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania w celu zaopiniowania. Program jest uchwalany na trzy lata i zawiera m.in. analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, przyczyny zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania przy zachowaniu relacji wymienionej w art. 242–244 u.f.p. Powinien też określać efekty finansowe przedsięwzięć naprawczych.

Jednostka samorządu terytorialnego w okresie wdrażania programu postępowania naprawczego: nie może finansować nowych inwestycji kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek, ponosić wydatków na promocję jednostki oraz na fundusz sołecki. Nie powinna także podnosić diet radnym. Ustawa przewiduje, że jednostka samorządu terytorialnego ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. Art. 224 u.f.p. przewiduje także, iż może starać się o pożyczkę z budżetu państwa, jeśli realizuje postępowanie naprawcze (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...).

Skuteczność programów postępowania naprawczego zależy nie tylko od władz jednostek samorządu terytorialnego, ale także od regionalnych izb obrachunkowych. W publikacji raportu NIK na temat zrealizowanych programów postępowania naprawczego w 2018 r. zauważono, iż Regionalne Izby Obrachunkowe opiniowały założenia programów po-

stępowania naprawczego oraz analizowały ich skuteczność po ich zakończeniu tylko pod względem przestrzegania wskaźników określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych (Najwyższa Izba Kontroli [NIK], 2018, s. 19). Wskutek tego gminy realizowały programy bez należytej kontroli, czego efektem było negowanie wyników ich działań naprawczych przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Od 1 stycznia 2019 r. zmieniono procedurę kontroli z *ex post* na *on-going*, czyli wprowadzono kontrolę etapów programu postępowania naprawczego.

Skutki zmian w procedurze kontroli wywołały kolejny problem, polegający na tym, czy należy wprowadzać zmiany do programu postępowania naprawczego wynikające z częściowych kontroli przeprowadzonych przez kontrolerów Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zgodnie ze stanowiskiem Kolegium RIO z Zielonej Góry, RIO dokonuje oceny zgodności z prawem uchwał wprowadzających zmiany lub dokonujących aktualizacji w programie postępowania naprawczego (Weber, 2020). Należy dodać, że w myśl ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego nie mają obowiązku jego aktualizacji. Upoważnień do żądania takich aktualizacji i ich opiniowania nie posiadają także Regionalne Izby Obrachunkowe. Wskutek braku jednoznacznej normy postępowania powstaje luka prawna, polegająca na tym, że jednostka samorząd terytorialnego podejmuje działania, wynikające z częściowych kontroli etapów realizacji programu postępowania naprawczego, bez kontroli tych działań przez RIO, ponieważ jedyna kontrola może odbyć się wtedy, gdyby zostały wprowadzone zmiany do programu postępowania naprawczego.

Do 2019 r. zadłużenie w parabankach stanowiło element „długu ukrytego jednostek samorządu terytorialnego” (Jastrzębska, 2017, s. 128). Na wzrost zadłużenia w parabankach miała wpływ nie tylko polityka prowadzona przez NIK czy RIO, ale także działanie Ministerstwa Finansów w zakresie pozyskania danych o skali problemu. Wymiernym efektem nieskutecznej polityki finansowej jest wzrost zadłużenia w parabankach o 45% w 2020 r.

Czas pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 wydaje się tworzyć podatny grunt pod rozwój niestandardowych usług finansowych z powodu: ograniczenia wpływów z podatku PIT i CIT do budżetu gmin; trudności z zaciągnięciem kredytów i pożyczek w bankach; zmniejszenia wpływów z usług publicznych, których świadczenie w trakcie pandemii nie zostało ograniczone, np. w sferze transportu miejskiego; kosztów utrzymywania urzędów i instytucji użyteczności publicznej czy zminimalizowania skali świadczenia wzajemnej pomocy finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego. Warto także podkreślić, że problem

parabanków, w obliczu pandemii, może być traktowany jako sprawa, której rozwiązanie nie jest priorytetem dla władz centralnych, ponieważ ważniejsze są kwestie zapewnienia obywatelom dostępu do ochrony zdrowia oraz koordynacji dostaw leków i sprzętu.

### **Pomoc władz centralnych w trakcie pandemii dla jednostek samorządu terytorialnego**

Jak pokazują doświadczenia polskie, szok gospodarczy, spowodowany pandemią koronawirusa, będzie w znacznej mierze łagodzony instrumentami polityki fiskalnej. Wprowadzenie przez Polskę tzw. tarczy antykryzysowej, czyli zbioru działań rządu przeciwdziałających negatywnym skutkom pandemii obejmuje: ustawę 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 (tzw. specustawa); ustawę z dnia 16 lipca 2020 r. o udzieleniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców oraz ustawę z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (PFR).

W związku z wystąpieniem pandemii i jej skutkami gospodarczymi Ministerstwo Finansów wprowadziło rozwiązania usprawniające wykonywanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego i uelastyczniające reguły fiskalne obowiązujące w samorządach. Rozwiązania te zostały zawarte w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Obejmują one: po pierwsze, zwiększenie kompetencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej utworzonej w budżecie samorządowym oraz możliwości utworzenia nowej rezerwy celowej poprzez przeniesienie do niej zablokowanej kwoty wydatków na podstawie art. 260 ust. 1 u.f.p. bez uzyskania opinii komisji ds. budżetu organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego oraz, po drugie, dokonywanie zmian w planie dochodów i wydatków budżetu, w tym przenoszenia wydatków między działami (Skuz, 2020, s. 2).

Z kolei uelastyczenie reguł fiskalnych polega na złagodzeniu ograniczenia równoważenia budżetu w części bieżącej oraz wprowadzenia zmian w zakresie limitu spłaty zadłużenia, który będzie polegał na zwiększeniu możliwości spłaty zobowiązań (Ustawa z dnia 31 marca



2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19...).

Ponadto specustawa daje możliwość wprowadzenia przez gminy zwolnień z podatku od nieruchomości za część roku 2020. Rada gminy może uchwalić zwolnienie z podatku gruntów, budynków i budowli wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej dla określonej grupy przedsiębiorców, których sytuacja pogorszyła się wskutek pandemii. Oprócz zwolnień gminy mają prawo także do przedłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r., nie dłużej niż do 30 września 2020 r. dla grup podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, których kondycja finansowa uległa pogorszeniu (Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19...).

Ponadto w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazywania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań i informacji nastąpiło przesunięcie terminów przekazywania sprawozdań oraz informacji sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia terminów...).

W odpowiedzi na argument utraty wpływów do budżetu jednostek samorządu terytorialnego z powodu wprowadzonych lokalnych tarczy antykrzysowych władze centralne przyjęły ustawę z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami pandemii. Ustawa wprowadza następujące usprawnienia dla jednostek samorządu terytorialnego:

1. zwiększenie płynności finansowej samorządów w okresie pandemii poprzez przyjęcie możliwości wcześniejszego przekazania subwencji ogólnej z budżetu państwa;
2. możliwość przesunięcia na kolejne miesiące wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez jednostki o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych;
3. uelastycznienie w 2020 r. wymagania, jakim jest równoważenie strony bieżącej budżetu dodatkowo o wartość planowanego ubytku w dochodach powstałego na skutek pandemii;
4. złagodzenie zasady fiskalnej ograniczającej zadłużenie o kwotę faktycznego ubytku w dochodach podatkowych powstałego w wyniku pandemii;

5. ograniczenie wysokości spłaty długu w 2021 r. i w kolejnych latach poprzez pomniejszanie wydatków bieżących o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu wykonania zadań mających na celu przeciwdziałanie pandemii;
6. nieuwzględnienie w ustalaniu potencjału dochodowego skutków finansowych rozłożenia lub odroczenia zapłaty podatków i zaległości podatkowych, które zostały udzielone przez jednostkę samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów...).

Jak wynika z powyższego zestawienia, pomoc udzielona przez organy centralne jednostkom samorządu terytorialnego sprowadza się w głównej mierze do rozluźnienia reguł zrównoważenia budżetu, o których mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych, oraz wyraźnego zwiększenia zdolności kredytowej w przypadku ubytków dochodowych w tym roku i w kolejnych w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii (art. 243 ustawy o finansach publicznych). Nie uwzględniono natomiast rekompensat ubytków spowodowanych nałożonymi przez rząd restrykcjami wobec gospodarki czy też czasowego zwolnienia z „janosikowego”.

Wpływ regulacji prawnych wprowadzonych w czasie pandemii należy odnieść także do gmin realizujących programy postępowania naprawczego, które w szczególności odczują wszelkie zmiany wynikające z zarysowanej polityki rządowej w zakresie sanacji finansów publicznych. Można tu wymienić następujące problemy: po pierwsze, nieuwzględnienie przez władze centralne wyliczenia subwencji i wpłat skutków finansowych wynikających z przeciwdziałania pandemii w gminach wykonujących programy postępowania naprawczego; po drugie, brak rekompensat dla gmin, które udzielały podmiotom ulg wprowadzonych przez rząd w związku z pandemią oraz, po trzecie, brak wyrównania ulg w części rekompensacyjnej subwencji ogólnej. Pozytywnie natomiast należy ocenić uelastycznienie wydatków z funduszu „korkowego”. Na podstawie art. 15qc organ wykonawczy gminy do 30 grudnia 2020 r. ma możliwość wykorzystania dochodów z opłat określonych w art. 11 (1) ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi na działania związane z przeciwdziałaniem skutkom pandemii (Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi...).

Konkludując, należy mieć na uwadze skutki pomocy publicznej oraz efektu miernikowego, czyli obniżenia dynamiki produktu krajowego brutto, które mogą w szczególności doprowadzić do zwiększenia wskaźników zadłużenia instytucji administracji samorządowej na szczeblu podstawowym.

## **Związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wyborem formy organizacyjno-prawnej wykonywania zadań publicznych a wzrostem zadłużenia gminy Raciechowice**

Okres pandemii spowodował nieplanowane wydatki oraz utracone przychody jednostek samorządu gminnego. Wdrożenie przez gminy lokalnych tarczy antykryzysowych, skierowanych głównie do przedsiębiorców, a obejmujących np. odroczenia czy zwolnienia z płatności do samorządowych budżetów, istotnie naruszyło ich kondycję. Szczególnie trudna jest sytuacja małych gmin, które będąc zadłużone w parabankach, próbują realizować programy postępowania naprawczego.

Wśród gmin, które mają największe zadłużenie w parabankach w 2020 r. z oraz realizują programy postępowania naprawczego, na pierwszym miejscu znajduje się gmina Raciechowice. Małopolska gmina Raciechowice przygotowała w maju 2019 r. program naprawczy, który RIO zaopiniowało negatywnie. Nowy program naprawczy został uchwalony w grudniu 2019 r. i zaopiniowany pozytywnie przez RIO w styczniu 2020 r. (Program postępowania naprawczego Gminy Raciechowice na lata 2020–2022...).

W programie wprowadzono radykalne cięcia oszczędnościowe, np. zadania sportowe uwzględniono tylko w przypadku finansowania obligatoryjnych zadań własnych gminy. Nastąpił brak wsparcia organizacji pożytku publicznego. Wprowadzono oszczędności w ramach oświetlenia ulicznego uzyskane przez całkowite wyłączenie oświetlenia ulicznego w okresie od maja do sierpnia. Redukcja kosztów objęła także wykonanie zadań z zakresu szkolnictwa podstawowego. Oprócz połączenia oddziałów szkoły w Raciechowicach zlikwidowano w 2020 r. także zajęcia dodatkowe. Skrócono pracę biblioteki i świetlicy szkolnej. W 2019 r. obniżono diety radnych i wynagrodzenie wójta. Zrezygnowano również z dopłaty do żłobków oraz do wody i ścieków oraz zlikwidowano dziesięć etatów w urzędzie. Główną przyczyną wdrożenia programu postępowania naprawczego w gminie Raciechowice były duże wydatki oświatowe, spadek dochodów ze sprzedaży mienia oraz wydatki związane z likwidacją szpitala.

Problem z zadłużeniem gminy Raciechowice można sprowadzić do wyboru formy organizacyjno-prawnej wykonywania zadań publicznych. W gminie Raciechowice świadczenie usług publicznych, ograniczonych w programie postępowania naprawczego, obejmuje m.in. szkolnictwo podstawowe, które jest wykonywane przez jednostkę budżetową (Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty...).

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych każda jednostka budżetowa ma obowiązek wyliczania indywidualnego współ-

czynnika zadłużenia, który określa jej możliwości do zaciągania zobowiązań finansowych. Wskaźnik ten obliczany jest na podstawie dochodów z lat ubiegłych, przez co często podważa się jego wiarygodność i ogranicza możliwości jednostek do zaciągania kredytów. Jednostki budżetowe są powiązane z budżetem gminy poprzez włączenie do niego osiągniętych przez jednostkę dochodów oraz wydatków poniesionych na jej działalność (tzw. metoda budżetowania brutto). Wskutek braku osobowości prawnej nie występują w obrocie cywilnoprawnym. Nie odpowiadają także samodzielnie za swoje zobowiązania, ponieważ odpowiedzialność ponosi jednostka samorządu terytorialnego. Nie są również podmiotami prawa własności, mogą natomiast wykonywać ograniczone prawa rzeczowe (np. zarząd nieruchomościami). Jednostki budżetowe charakteryzuje pełne rozdzielenie procesu gromadzenia dochodów i realizowania wydatków. Nie mają one żadnych uprawnień do dysponowania akumulowanymi przez siebie dochodami. Podstawowym parametrem jest dla nich kwota przyznanego im limitu wydatków. Gospodarkę finansową prowadzą na podstawie planu dochodów i wydatków budżetowych. Sporządzany jest on przez kierownika jednostki w oparciu o środki przyznane jednostce z budżetu gminy. Natomiast pobrane dochody jednostki budżetowe odprowadzają na rachunek jednostki samorządu terytorialnego. Formę tę wykorzystuje się w praktyce do takich zadań, w których ponoszone koszty nie zależą od rozmiarów osiągniętych dochodów. Jednostki budżetowe pozbawione są zatem samodzielności ekonomicznej i mogą znaleźć zastosowanie przede wszystkim do świadczenia usług o charakterze niematerialnym, czyli w dziedzinie oświaty, wychowania, opieki społecznej, służby zdrowia i administracji (Gorzym-Wilkowski, Miszczuk, Żuk, 1999, s. 122; Balcerek-Kosiarz, 2018, s. 71).

Forma jednostki budżetowej dotyczy zatem w szczególności usług nieadresowanych i świadczonych nieodpłatnie, a jej zastosowanie ma miejsce wtedy, gdy nie chodzi o bezpośrednią działalność jednostki samorządu terytorialnego. Wybór jednostki budżetowej powoduje, że wszystkie jej zobowiązania finansowe są zobowiązaniami jednostki samorządu terytorialnego, co w efekcie doprowadza do zwiększenia jej zadłużenia.

Podsumowując, można stwierdzić, że istnieje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy formą organizacyjno-prawną świadczenia usług publicznych a wyjściem z zadłużenia. Na wzrost zadłużenia gminy mogą wpłynąć: po pierwsze, ułomność organizacyjna jednostki budżetowej, czyli brak osobowości prawnej oraz występowanie w imieniu gminy i w zakresie udzielonego pełnomocnictwa w obrocie gospodarczym; po drugie, ponoszenie pełnej odpowiedzialności przez gminę za zarządzanie

jednostką budżetową; po trzecie, brak możliwości stosowania odpisów amortyzacyjnych, które umożliwiłyby zgromadzenie finansów na odtworzenie środków trwałych; po czwarte, niska podatność jednostki budżetowej na obniżenie kosztów jej działalności oraz, po piąte, brak własnych możliwości rozwojowych, które mogą stanowić zagrożenie dla świadczenia usług publicznych.

Alternatywą dla jednostki budżetowej jest samorządowy zakład budżetowy. Można w związku z tym zadać pytanie: kiedy wybrać samorządowy zakład budżetowy, a kiedy jednostkę budżetową do wykonywania zadań oświatowych w zadłużonej gminie Raciechowice? Wykorzystanie samorządowych zakładów budżetowych jest uzasadnione tylko w takich dziedzinach, w których przychody z prowadzonej działalności pokrywają w dużym stopniu koszty tejże działalności, choć nie mogą być z różnych względów społecznych maksymalizowane i muszą zostać uzupełnione dotacjami z budżetu. Muszą to być wyłącznie dziedziny o charakterze użyteczności publicznej (Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2010 r.). Do zalet wyboru tej formy organizacyjno-prawnej zalicza się niewątpliwie fakt, że gwarantuje ona wykonanie zadań gospodarki komunalnej oraz kontrolę nad ich realizacją, co nie jest oczywiste w przypadku wyboru prywatnej formy w postaci spółek prawa handlowego. Ponadto zakład realizuje również zasadę gospodarności jednostki samorządu terytorialnego oraz gwarantuje sprawną realizację zadań komunalnych. Głównym argumentem przemawiającym za jej wyborem jest to, że jest to forma „ekonomicznie bezpieczna”, co oznacza, że jest finansowana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Sposób jej finansowania stanowi gwarancję wykonania w sposób bieżący i nieprzerwany zadań o charakterze użyteczności publicznej.

### **Zakończenie**

W artykule częściowo pozytywnie zweryfikowano postawioną hipotezę badawczą, w której założono, że gmina Raciechowice może nie być w stanie zrealizować programu postępowania naprawczego oraz spłacić zadłużenia w parabankach w 2020 r. z powodu pomocowej polityki państwowej opartej na działaniach doraźnych, a nie długoterminowych, oraz pośrednio z powodu decyzji o zamknięciu gospodarki (tzw. lockdownie) przez władze centralne w drugim kwartale 2020 r., która doprowadziła do ograniczenia wpływów z podatków PIT i CIT. Jak wynika z przedstawionych danych, gmina wykonuje zadania etapowe programu postępowania naprawczego. Zakładana polityka, oparta na uzyskaniu pożyczki od Skarbu Państwa na częściową spłatę zadłużenia w parabankach, nie

powiodła się. Wskutek tego istnieje ryzyko pogłębiania zadłużenia, pośrednio w wyniku regulacji „tarczy antykryzysowej” oraz ograniczenia środków z dotacji celowych i wpływów z PIT i CIT w drugim kwartale rozliczeniowym 2020 r.

Paradoksalnie, okazało się także, że okres pandemii stanowi sprzyjającą sytuację dla takich gmin, jak Raciechowice, których problemy finansowe oraz realizacja programu postępowania naprawczego mogą być traktowane „łagodniej” w porównaniu do okresu sprzed pandemii. Pandemia, wywołana wirusem SARS-CoV-2, może stanowić „parasol ochronny” z powodu doraźnej pomocy rządowej dla jednostek samorządu terytorialnego, co w efekcie może doprowadzić do podtrzymania trudnej sytuacji i wydłużenia w czasie wprowadzenia systemowych rozwiązań naprawczych w gminie. Czas pandemii w Polsce można także potraktować jako okres przejściowy, w którym wszystkie konsekwencje niewłaściwych decyzji finansowych władz lokalnych mogą być tłumaczone przez pryzmat „sytuacji wywołanej pandemią” w celu ograniczenia ich odpowiedzialności. Wskutek tego zagrożenie powielenia losu gminy Ostrowice jest przesunięte w czasie. Nie da się zastosować tej samej logiki sprzed pandemii do obecnej sytuacji, w której trudno jest przewidzieć skutki podejmowanych działań centralnych i lokalnych.

W artykule pozytywnie zweryfikowano hipotezę pomocniczą, której celem było sprawdzenie, czy istnieje zależność pomiędzy formą organizacyjno-prawną jednostki świadczącej usługi publiczne a zmniejszeniem zadłużenia gminy Raciechowice. Okazało się, że jednostki budżetowe stanowią formę organizacyjno-prawną, która przyczynia się do wzrostu zadłużenia z powodu formy budżetowej brutto. Wynika z tego, że w sytuacji poważnego zadłużenia jednostki samorządu gminnego należało rozważyć wprowadzenie samorządowego zakładu budżetowego.

Na podstawie przeprowadzonej analizy okazało się także, że prowadzona polityka rządowa, która znalazła wyraz w tzw. tarczy antykryzysowej, przyczynia się do zaostrzenia polityki kredytowej banków, otwierając przestrzeń dla działalności instytucji pozabankowych, jakimi są parabanki. W rezultacie powstaje podatny grunt do poszukiwania wsparcia finansowego w parabankach.

## Bibliografia

- Balcerek-Kosiarz, M. (2018). *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech*, Warszawa: Elipsa Dom Wydawniczy.
- Dyląg, B. (2014). *Samorządowcy niczym hazardziści. Pożyczają w parabankach na kilkadziesiąt procent*. Pobrane z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i->

- finanse/samorządowcy-niczym-hazardzisci-pozyczaja-w-parabankach-na-kilkadzie-siat-procent,56870.html
- Gorzym-Wilkowski, W., Miszczuk, A., Miszczuk, M., Żuk, K. (1999). *Zarys ekonomiki gminy*, Lublin: Norbertinum.
- <https://bip.malopolska.pl/ugraciechowice,a,1718798,uchwala-nr-xiii-114-2020-rady-gminy-raciechowice-z-dnia-16-stycznia-2020-roku-w-sprawie-programu-pos.html>
- Jastrzębska, M. (2017). Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałania. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia, Vol. LI. 4*, 125–132. DOI: 10.17951/h.2017.51.4.125
- Mikołajczyk-Kłębak, A. (2016). *Okiem wojewody. Potrzebny zakaz pożyczania przez gminy w parabankach*. Pobrane z: <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/okiem-wojewody-potrzebny-zakaz-pozyczania-przez-gminy-w-parabankach>
- Musiał, M. (2020). *Czerwińska: wskutek kryzysu poziomy zadłużenia osiągną niespotykane rozmiary*. Pobrane z: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C646496%2C-czerwinska-wskutek-kryzysu-pozimy-zadluzenia-osiagna-niespotykane-rozmiary>
- NIK. (2016). *NIK o zadłużeniu samorządów w tzw. parabankach*. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zadluzaniu-samorzadow-w-tzw-parabankach.html>
- NIK. (2018). *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego*. KBF.430.014.2017 Nr ewid. 180/2017/P/17/009/KBF. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf>
- PAP. (2020)<sup>1</sup>. *Zadłużenie sektora finansów publicznych osiągną niespotykane rozmiary*. Pobrane z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych-osiagna-niespotykane-rozmiary,182591.html>
- PAP. (2020)<sup>2</sup>. *MF: skutki spadku koniunktury gospodarczej dotyczą budżet i samorządy*. Pobrane z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/mf-skutki-spadku-koniunktury-gospodarczej-dotykaja-budzet-i-samorzady,181553.html>
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U. poz. 570).
- Skuza, S. (2020). *Odpowiedź w związku z interpelacją nr 6567 Pana Posła Artura Łąckiego w sprawie sytuacji samorządów zadłużających się w parabankach* (ST2.054.1.2020). Pobrane z: <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBQHHTN/%24FILE/i06567-o1.pdf>
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2020. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok>
- Uchwała nr XIII/114/2020 Rady Gminy Raciechowice z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Raciechowice na lata 2020–2022.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. 1982, Nr 35, poz. 230).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. 1991, Nr 95, poz. 425).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1440).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240).

- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach gminy Ostrowice w woj. zachodniopomorskim (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1432).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn. Dz.U. poz. 2500).
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 569).
- 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 (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 568).
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1086).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1298).
- Weber, M. (2020). *Gminy w kłopotach powinny wdrażać programy naprawcze. Ale się do tego nie palą*. Pobrane z: <https://regiony.rp.pl/finanse/24388-gminy-w-klopotach-powinny-wdrzac-programy-naprawcze-ale-sie-do-tego-nie-pala>
- Wroński, M. (2019). *Raciechowice, Korsze, Prusice, Komańcza. Które samorzady są zadłużone w parabankach*. Pobrane z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/raciechowice-korsze-prusice-komancza-ktore-samorzady-zadluzone-sa-w-parabankach,129359.html>
- Wroński, M. (2020). *Dług samorządów w parabankach sięgnął 397,2 mln zł. Przewodzą gminy Małopolski*. Pobrane z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/dlug-samorzadow-w-parabankach-siegnal-397-2-mln-zl-przewodza-gminy-malopolski,181901.html>
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 grudnia 2010 r. II GSK 1091/09.
- ZMP. (2020). *ZMP, PIT i CIT w maju*. Pobrane z: <https://www.miasta.pl/aktualnosci/pit-i-cit-w-maju>



**Kamil Glinka\***

## **E-KOMUNIKOWANIE PUBLICZNE W WARUNKACH PANDEMII COVID-19 – DOŚWIADCZENIA MAŁYCH MIAST DOLNEGO ŚLĄSKA**

### **PUBLIC E-COMMUNICATION IN THE CONDITIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC – EXPERIENCES OF SMALL TOWNS IN LOWER SILESIA**

#### Abstract

The aim of the article is to analyze the process of public e-communication in the so-called first wave of the COVID-19 pandemic, i.e., between March and August 2020. The selection of the studied cases – seventy-two small towns in the Lower Silesian Voivodeship – allows for the following hypothesis: there is a certain model of public e-communication about the COVID-19 pandemic based on specific: (1) institutional and legal solutions; (2) instruments; (3) thematic threads. The use of several different, though complementary, research methods (comparative analysis, content analysis, questionnaire) leads to the conclusion that the hypothesis can be confirmed only partially. It turns out that the process of e-communication between small towns and the internal environment (inhabitants) is based on certain truncated "components", which does not change the fact that these towns also perceive the need to exchange content (in the form of text, graphics, audio or video) on the nature of the COVID-19 pandemic and related changes and limitations.

**Keywords:** public e-communication, COVID-19 pandemic, small towns, Lower Silesia

#### **Wstęp**

Bezprecedensowy kryzys polityczny, społeczny i gospodarczy związany z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-COV-2 sprawia, że miasta, a właściwie samorzady, stają przed trudniejszym niż zwykle zadaniem zaspokajania potrzeb mieszkańców. Pandemia COVID-19 nie

---

\* Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, e-mail: kamil.glinka2@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4983-96

tylko potęguje stare problemy towarzyszące działaniom administracji samorządowej<sup>1</sup>, ale jest również źródłem zupełnie nowych, nieznanych dotąd ograniczeń. Katalog obostrzeń obejmuje w tym przypadku praktycznie wszystkie obszary polityki miejskiej (ang. *urban policy*), niezależnie od tego, czy mowa o dużych ośrodkach realizujących funkcje metropolitalne, czy też o miastach klasyfikowanych jako małe. Jednym ze wspomnianych obszarów sektorowych (problemowych) jest komunikowanie się jednostki samorządu terytorialnego z otoczeniem nie tylko zewnętrznym (potencjalnymi inwestorami, turystami, studentami itd.), ale również wewnętrznym (mieszkańcami)<sup>2</sup> (zob. Kalisiak-Mędelska, Nowak, Król, 2018; Kogut-Smalec, Jaworska, 2018).

Interesującym, choć, jak się wydaje, ciągle niedocenianym polem badań prowadzonych przez politologów, socjologów i urbanistów jest funkcjonowanie miast, które z uwagi na swój relatywnie niewielki potencjał demograficzny, ekonomiczny i kulturotwórczy plasują się na uboczu naukowej dyskusji dedykowanej polityce lokalnej w jej instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych formach. Nie podejmując się poszukiwań przyczyn owej marginalizacji – nie taka jest też intencja autora niniejszego artykułu – warto zauważyć, że mowa w tym przypadku o miastach liczących, zgodnie z klasyfikacją Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), nie więcej niż 20 tys. mieszkańców (GUS, 2018).

Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że wskazana grupa miast znajduje się w pewnym oddaleniu od problemów i ograniczeń związanych z pandemią COVID-19. Innymi słowy, relatywnie niskie natężenie kontaktów społecznych sprawia, że destrukcyjne konsekwencje rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2 nie są dla niej dotkliwe w takim samym stopniu, jak w przypadku większych jednostek samorządu terytorialnego (Stier, Berman, Bettencourt, 2020). Nie oznacza to

---

<sup>1</sup> Katalog ograniczeń towarzyszących funkcjonowaniu administracji samorządowej jest nadzwyczaj szeroki, począwszy od peryferyjnego usytuowania w systemie ustrojowym państwa, poprzez obiektywne deficyty organizacyjne i finansowe, a skończywszy na wyzwaniach związanych z urzeczywistnieniem idei *good governance*. Szerzej na ten temat zob.: Committee on Standards in Public Life, 1995; Żabiński, 2012; Bober i in., 2013; Bryson, Crosby, Bloomberg, 2014; Banachowicz, Wojtaszczyk, Żak-Skwierczyńska, 2015; European Commission, 2015; Ćwiklicki, 2017.

<sup>2</sup> Choć komunikowanie się z otoczeniem stanowi jeden z kluczowych obszarów aktywności miejskiej administracji samorządowej, to ustawodawca nie tworzy jakichkolwiek ram definicyjnych, w jakie należałoby je ujmować. Pewnym wariantem interpretacyjnym może być promocja, która zgodnie z Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, należy do katalogu zadań własnych. Na potrzeby artykułu wykorzystuje się jednak pojęcie komunikowanie publicznego (Ustawa 1990, art. 7.1.).

jednak, że pandemia COVID-19 nie wywiera wpływu na funkcjonowanie owej grupy, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę zdefiniowany przez ustawodawcę katalog zadań publicznych, których realizacja wymaga nie tylko określonych nakładów finansowych i organizacyjnych, ale również poparcia wyrażanego w cyklicznym akcie wyborczym<sup>3</sup>. Małe miasta, podobnie jak inne jednostki samorządu terytorialnego, podejmują zatem wysiłek prezentowania i uzasadniania kierunków polityki lokalnej (zob. Barman, 2011; Przybylska, 2011; Szostok, 2016; Kalisiak-Mędelska, Marks-Krzyszowska, 2016; Sidor, Kuć-Czajkowska, Wasil, 2019). Sięgają tym samym po Internet, będący, co udowadnia praktyka samorządowa, efektywnym kanałem komunikowania się z mieszkańcami<sup>4</sup> (por. Michalczyk, 2000).

Celem artykułu jest analiza procesu e-komunikowania publicznego prowadzonego w warunkach tzw. pierwszej fali pandemii COVID-19, tj. w okresie pomiędzy marcem a sierpniem 2020 r.<sup>5</sup> Dobór badanych przypadków – 72 małych miast województwa dolnośląskiego – jest nieprzypadkowy. Pozwala on na zobrazowanie meandrów wymiany treści<sup>6</sup> (tekstów, obrazów, przekazów audio i wideo itd.) pomiędzy miejską administracją samorządową, tj. organami władzy samorządowej i pracownikami urzędów miejskich a wspólnotą lokalną, niezależnie od tego, czy mowa o podmiotach indywidualnych (pojedynczych mieszkańcach), czy też podmiotach grupowych (np. organizacjach trzeciego sektora, nieformalnych grupach mieszkańców itd.)”.

---

<sup>3</sup> Systemowe i funkcjonalne związki pomiędzy aktywnością marketingową ubiegających się o reelekcję prezydentów/burmistrzów/wójtów (marketing polityczny) a procesem komunikowania się miast z otoczeniem (marketing terytorialny) są wyraźne, o czym szerzej: Glinka, 2020. Na temat istoty zorientowanych wyborczo działań marketingowych zob. natomiast: Norris, 2010.

<sup>4</sup> Efektywność ta stanowi pochodną, z jednej strony, redukcji kosztów, a z drugiej, możliwości oddziaływania na szeroką grupę odbiorców. Na temat innych walorów Internetu jako kanału komunikowania publicznego zob.: Batorski, 2015; Dzieniszewska-Naroska, 2012; Gerhards, Schäfer, 2010. Interesującą analizę procesu e-komunikowania się małych miast z otoczeniem przedstawia Jerzy Bański (2007).

<sup>5</sup> Delimitacja „pierwszej fali pandemii” ma umowny i roboczy charakter, szczególnie w sytuacji, w której brakuje zgody co do rzeczywistego okresu jej trwania, również w Polsce. Warto wspomnieć, że część polityków, badaczy i komentatorów wskazuje na moment rozpoczęcia wakacji (przełom czerwca i lipca 2020 r.) jako na schyłek pierwszej fali pandemii COVID-19. Równocześnie nie brakuje jednak głosów rozciągających ten okres na całe wakacje czy też kwestionujących zasadność podziału pandemii COVID-19 na jakiegokolwiek fale.

<sup>6</sup> Na potrzeby artykułu przyjmuje się, że takie sformułowania, jak: treści, przekazy, komunikaty, mogą być stosowane wymiennie, pomimo szeregu obiektywnych różnic o charakterze semantycznym, które autor dostrzega i sygnalizuje.

Na potrzeby artykułu formułuje się następującą hipotezę (H1): istnieje pewien model e-komunikowania publicznego na temat pandemii COVID-19 osadzony na określonych:

- 1) rozwiązaniach instytucjonalno-prawnych,
- 2) instrumentach,
- 3) wątkach tematycznych.

Hipoteza (H1) wyrasta z założenia, zgodnie z którym domniemywany (weryfikowany) model „jest w istocie uproszczonym, czasami nawet skrajnie uproszczonym, obrazem rozważanych zjawisk” (Goban-Klas, 1999, s. 52). Innymi słowy, uwaga autora ogranicza się jedynie do wybranego, intencjonalnie zawężonego odcinka rzeczywistości społeczno-politycznej, a właściwie do trzech jego komponentów.

O ile w pierwszym przypadku (mowa o rozwiązaniach instytucjonalno-prawnych) przedmiotem analizy stają się pewne ogólne, organizacyjne ramy e-komunikowania, o tyle przypadek drugi (instrumenty) zostaje zawężony do popularnych narzędzi internetowych (por. Szostok, Rajczyk, 2013; Chmielewski, 2013; Morawiec, Gamoń, 2014). W odniesieniu do wątków tematycznych podkreślenia wymagają natomiast te informacje i dane, które dotyczą samej pandemii COVID-19 oraz związanych z nią zmian i ograniczeń (zob. tabela 1).

**Tabela 1.** Hipoteza (H1) – operacjonalizacja zmiennych zależnych

Zmienna	Charakterystyka
Nr 1 Rozwiązania instytucjonalno-prawne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– strategia komunikowania z otoczeniem (strategia marketingowa/strategia promocji/strategia marki)</li> <li>– specjalistyczna komórka organizacyjna urzędu miasta (wydział/referat/biuro/stanowisko)</li> </ul>
Nr 2 Instrumenty e-komunikowania	<ul style="list-style-type: none"> <li>– strona internetowa (tematyczna zakładka, sekcja aktualności)</li> <li>– media społecznościowe (Facebook, Instagram, YouTube, Twitter)</li> <li>– newsletter</li> <li>– wiadomości SMS</li> <li>– aplikacja mobilna</li> </ul>
Nr 3 Wątki tematyczne e-komunikowania	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zagrożenia zdrowotne związane z pandemią COVID-19</li> <li>– zmiany w funkcjonowaniu urzędu miasta</li> <li>– zmiany w funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych podległych urzędowi miasta (np. szkoły, domy kultury itd.)</li> <li>– zmiany w podatkach i opłatach lokalnych.</li> <li>– zmiany w zakresie organizacji wydarzeń kulturalnych, sportowych, naukowych (koncerty, wystawy, targi, konferencje itd.)</li> <li>– możliwości elektronicznego załatwienia spraw w urzędzie miasta</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne autora.

Testowanej hipotezie (H1) towarzyszą następujące pytania badawcze o charakterze pomocniczym i uzupełniającym:

- 1) jaka jest zależność pomiędzy przyjętymi rozwiązaniami instytucjonalno-prawnymi a instrumentami i wątkami tematycznymi e-komunikowania publicznego?
- 2) jakie instrumenty e-komunikowania publicznego dominują wymianę treści pomiędzy miejską administracją samorządową a mieszkańcami?
- 3) czy przekazywane treści tworzą pewien zamknięty katalog wątków tematycznych, a jeśli nie, to które prezentowane wątki/tematy cieszą się największą popularnością?

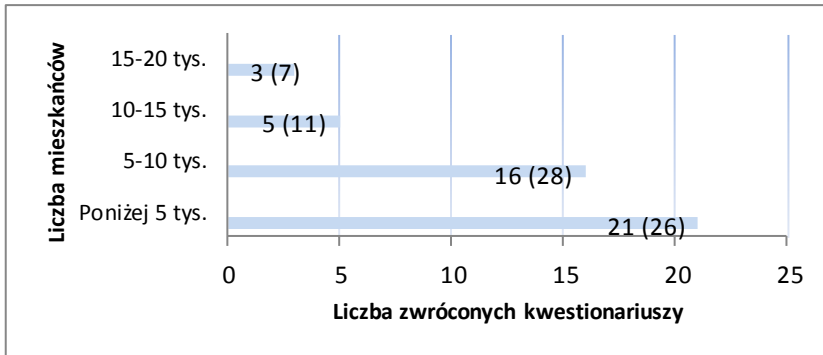
### **Metodologia badania**

Badanie aktywności komunikacyjnej 72 jednostek samorządu terytorialnego uzasadnia, niejako w naturalny sposób, wykorzystanie analizy komparatystycznej. Zestawienie i porównanie wybranych przejawów owej aktywności (mowa o zmiennych nr 1, nr 2 i nr 3) pozwala na uchwycenie nie tylko najważniejszych podobieństw, ale również, co szczególnie istotne w kontekście realizacji celu niniejszych rozważań, kluczowych różnic pomiędzy badanymi przypadkami (zob. Della Porta, 2008).

W odniesieniu do zmiennych nr 1 i nr 2 równie ważną rolę odgrywa analiza treści dokumentów (aktów prawa lokalnego, w tym strategii i regulaminów organizacyjnych) oraz przekazów publikowanych za pośrednictwem instrumentów e-komunikowania (por. Herring, 2010). Mowa w tym przypadku o oficjalnych stronach internetowych (ze szczególnym uwzględnieniem odnośników do newslettera, systemu powiadomień SMS-owych i aplikacji mobilnej) oraz o profilach/kontach w serwisach Facebook, Instagram, YouTube i Twitter.

Katalog wykorzystywanych metod badawczych uzupełnia ankieta rozesłana, w formie elektronicznej, do 72 urzędów miejskich. Złożona z pytań jednokrotnego i wielokrotnego wyboru, ankieta koncentruje się na wspomnianych wątkach tematycznych (zmienna nr 3).

Decyzja o wykorzystaniu ankiety jest uzasadniona w dwojaki sposób. Po pierwsze, podkreślenia wymaga znaczna liczba instrumentów e-komunikowania objętych badaniem (mowa aż o 254 instrumentach) oraz, co istotne w tym kontekście, jego rozległa cezura czasowa (niemal sześć miesięcy) (zob. De Vaus, 2002). Po drugie, wartością dodaną wynikającą z zastosowania ankiety jest możliwość zebrania spostrzeżeń i opinii na temat barier (ograniczeń) towarzyszących wymianie treści pomiędzy administracją samorządową a mieszkańcami.



**Wykres 1.** Zwrot kwestionariusza ankiety wg potencjału demograficznego badanych miast

Źródło: opracowanie własne autora na podstawie wyników badania ankietowego przeprowadzonego w dniach 2–24 września 2020 r. W nawiasie podano skumulowaną liczbę miast, którym przesłano kwestionariusz ankiety.

Jak ilustruje to wykres 1, odsetek wypełnionych kwestionariuszy ankiety kształtuje się na poziomie 62,5%, co, biorąc pod uwagę okres badania (2–24 września 2020 r.), można uznać za względnie satysfakcjonujący rezultat. O ile najwyższy odsetek zwrotu przypada na miasta liczące nie więcej niż 5 tys. mieszkańców (kształtuje się on na poziomie 80,8%), o tyle najmniejszy – na miasta o populacji zamykającej się w przedziale pomiędzy 15 a 20 tys. osób (42,8%).

## E-komunikowanie publiczne w sytuacji kryzysowej

Komunikowanie się jednostki samorządu terytorialnego z otoczeniem nosi znamiona komunikowania publicznego, czy też – w analizowanym przypadku – e-komunikowania publicznego. Ukierunkowane na wymianę treści o społecznym zastosowaniu, ma ono interakcyjny charakter. Angażuje zatem, z jednej strony, odpowiednie struktury urzędów miejskich (jako nadawcę), a z drugiej, mieszkańców (jako odbiorców będących równocześnie użytkownikami Internetu w wariacie zarówno Web 1.0, jak i Web. 2.0) (Dobek-Ostrowska, 2006, s. 122; zob. Garson, 1999; Świerczyńska-Główna, 2014).

Przywołując dwa podstawowe ujęcia analizowanego fenomenu (transmisyjność *versus* konstytutywność), można pokusić się o stwierdzenie, że celem e-komunikowania na temat pandemii COVID-19 jest przede wszystkim wymiana informacji, wiedzy i idei, która, z uwagi na nadzwyczajne okoliczności, wypiera cel związany z kreowaniem poczucia wspólno-

ty i podtrzymywaniem relacji społecznych (Kulczycki, 2012, s. 25–42). Innymi słowy, rozprzestrzenianie się koronawirusa SARS-CoV-2 sprawia, że aktywność komunikacyjna badanych miast cechuje się pewnego rodzaju pragmatyzmem zarówno w wymiarze typowo organizacyjnym (o czym świadczy wybór określonych instrumentów e-komunikowania), jak i *stricte* merytorycznym (czego przejawem jest prezentacja określonych treści).

Jak przekonują Eli Avraham i Eran Ketter, sytuacja kryzysowa – a taką jest bez wątpienia pandemia COVID-19 – wymusza zmianę nie tylko priorytetów, ale również mechanizmów funkcjonowania miejskiej administracji samorządowej. Po pierwsze, miasta stają przed niełatwym zadaniem zarządzania kryzysowego (a więc prowadzenia właściwie ukierunkowanej i skoordynowanej walki z destrukcyjnymi skutkami koronawirusa SARS-CoV-2, które manifestują się w wielu obszarach sektorowych). Po drugie, kluczową rolę odgrywa redefinicja dotychczasowego sposobu komunikowania się z otoczeniem, który musi cechować się znaczną elastycznością, czy też reponsywnością nie tylko na poziomie potrzeb, oczekiwań i obaw mieszkańców, ale również, a może i przede wszystkim, nowych obowiązków aparatu samorządowego (Avraham, Ketter, 2014, s. 78–97).

Trudny do zignorowania kontekst, w jakim należy osadzić analizowany proces e-komunikowania się z mieszkańcami, stanowi pochodną co najmniej kilku czynników.

Pierwszym z nich jest strategia walki z pandemią COVID-19 wdrażana za poziomie centralnym (krajowym). Liczne obostrzenia traktowane jako komponent tej strategii (m.in. zawieszenie bezpośredniej obsługi interesantów, wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów, uruchomienie i/lub rozbudowa internetowych kanałów przekazywania informacji) każą analizować relacje zachodzące na linii miasto – mieszkańcy poprzez pryzmat pokonywania barier komunikacyjnych. Decydują o tym niedostatki obserwowane po stronie nie tylko administracji samorządowej, ale również, a może i przede wszystkim, wspólnot lokalnych. Mowa w tym przypadku o brakach odpowiedniego sprzętu komputerowego, utrudnieniach w dostępie do szerokopasmowego Internetu, czy też wreszcie o utrwalonej praktyce załatwiania spraw, która opiera się na bezpośrednich interakcjach pomiędzy urzędnikiem a klientem (zob. Zawicki, Mazur, Bober, 2004).

Po drugie, funkcją rosnącej liczby użytkowników Internetu, w tym mediów społecznościowych (ang. *social media*), jest nadzwyczaj dynamiczny rozwój instrumentów e-komunikowania publicznego<sup>7</sup>. Rozwój ten odgrywa szczególną rolę w sytuacji, w której zagrożenie związane

---

<sup>7</sup> Namacalnym przejawem rozwoju jest choćby wzrost liczby użytkowników platformy e-PUAP, która w czerwcu 2020 r. przekroczyła poziom 7 mln (Ministerstwo Cyfryzacji, 2020). Symptomatyczny jest oczywiście kontekst, w jakim należy osadzić wzmożone zainteresowanie wspomnianą platformą.

z koronawirusem SARS-CoV-2 wymusza wyraźną, technologiczną zmianę w sposobie nie tylko nawiązywania, ale również utrzymywania relacji pomiędzy administracją samorządową a mieszkańcami. Jak trafnie zauważa Ewelina Kancik-Kołtun, może ona stanowić remedium na postępującą i, jak się wydaje, nieuniknioną dekonstrukcję tradycyjnych (klasycznych) form przekazywania treści (2017, s. 149–151).

Trzecim czynnikiem, który warunkuje dynamikę procesów e-komunikowania, jest potencjał związany z kształtowaniem pożądaných zachowań społecznych. W warunkach pandemii COVID-19 istotnego znaczenia nabierają zatem informacje na temat obostrzeń sanitarno-epidemicznych (m.in. zachowywania dystansu społecznego, utrzymywania higieny rąk, zakrywania ust i nosa) oraz utrudnień o charakterze organizacyjnym (m.in. ograniczeń funkcjonowania urzędów, opóźnień w wydawaniu decyzji administracyjnych, zawieszenia realizacji usług publicznych). W porównaniu z okresem przedpandemicznym zmianie ulega zatem merytoryczna zawartość komunikatów kierowanych do mieszkańców, choć, co naturalne, zmiana ta nie dotyka w równym stopniu wszystkich obszarów polityki miejskiej.

### **E-komunikowanie publiczne na temat pandemii COVID-19 – analiza**

Zgodnie z przyjętym założeniem, weryfikacja hipotezy (H1) przebiega z wykorzystaniem trzech zmiennych zależnych. W przypadku pierwszej z nich (rozwiązania instytucjonalno-prawne) przedmiotem zainteresowania autora stają się nie tylko oficjalne dokumenty strategiczne (strategie komunikowania z otoczeniem, które mogą przybierać postać strategii marketingowej, strategii promocji lub strategii marki), ale również odpowiednie struktury urzędów miejskich (wydziały/referaty/biura/stanowiska), które inicjują i moderują proces wymiany treści pomiędzy miastem a wspólnotą lokalną (zob. tabela 2).

Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że decyzja o uchwaleniu i wdrożeniu wspomnianej strategii odzwierciedla stosunek organów władzy samorządowej do procesu e-komunikowania publicznego. Świadczy zatem o zaangażowaniu w jego profesjonalny, tj. właściwie ukierunkowany i skoordynowany przebieg, również w warunkach kryzysu związanego z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2. W takim samym kontekście należy także postrzegać decyzję o scedowaniu zadań związanych z procesem e-komunikowania na wyspecjalizowany zespół lub też, co potwierdza praktyka samorządowa, na odpowiednio przygotowanego pracownika urzędu.



Analiza danych zawartych w tabeli 2 pozwala na uchwycenie wyraźnych dysproporcji pomiędzy strategicznym a operacyjnym wymiarem aktywności e-komunikacyjnej badanych miast. Okazuje się bowiem, że zaledwie dwie jednostki samorządu terytorialnego dysponują specjalistycznymi dokumentami – mowa o Strzelinie (Strategia Promocji Gminy Strzelin na lata 2016–2021) oraz Szklarskiej Porębie (Strategia Promocji Miasta Szklarska Poręba na lata 2010–2020). Z drugiej strony, uwagę zwraca aż 49 wyspecjalizowanych wydziałów, referatów, biur lub stanowisk, które, funkcjonując w strukturach urzędów miejskich, komunikują się z mieszkańcami. Co istotne, w jednym przypadku – mowa o Świeradowie Zdroju – zadania te realizuje miejska jednostka organizacyjna (Miejskie Centrum Kultury, Aktywności i Promocji Gminy „Stacja Kultury”), a nie właściwa komórka urzędu.

Warto zauważyć, że obszarem działalności niektórych wydziałów/referatów/biur/stanowisk nie jest aktywność ukierunkowana na kreowanie pozytywnego wizerunku miasta, utożsamiana, czasem nazbyt bezrefleksyjnie z promocją, czy też z procesem *city marketing*, choćby w interpretacji zaproponowanej przez Michalisa Kavaratzisa (2004, s. 68). W części przypadków zadania związane z e-komunikowaniem publicznym mają zatem jedynie poboczny charakter i są realizowane przez pracowników odpowiedzialnych za organizację pracy urzędu, czy też zarządzanie kryzysowe. Przyjęcie takiego poszerzonego kryterium pozwala sądzić, że liczba komórek, które komunikują się z mieszkańcami, wzrasta do 65. Jak wynika z tabeli 2, aż w siedmiu przypadkach (mowa o Pieńsku, Olszynie, Nowogrodźcu, Wojcieszowie, Prochowicach, Wąsoczcu i Lubomierzu) trudno wskazać jednak na jakąkolwiek strukturę, która prowadzi działania w tym obszarze. Można założyć, że kompetencje związane z e-komunikowaniem publicznym są w tych miejscowościach rozproszone pomiędzy co najmniej kilku pracowników urzędu miejskiego.

Przywołując raz jeszcze strategiczny wymiar analizowanego procesu, należy podkreślić, że zarówno „Strategia Promocji Miasta Szklarska Poręba na lata 2010–2020”, jak i „Strategia Promocji Gminy Strzelin na lata 2016–2021” akcentuje potencjał związany z wykorzystaniem instrumentów e-komunikowania publicznego, przede wszystkim oficjalnych stron internetowych i *social media*. Ponadto, oba dokumenty prezentują nie tylko strukturę organizacyjną, która miałaby – zgodnie z przyjętymi założeniami – podejmować aktywność na poziomie operacyjnym, ale opisują również mechanizmy jej monitoringu i ewaluacji<sup>8</sup>. Pomimo to autorzy strategii nie kreślą jakiegokolwiek scenariusza działań realizowanych w warunkach sytuacji kryzysowej.

<sup>8</sup> Na temat miejskiej strategii marketingowej, w tym „meandrów” formowania jej założeń zob.: Szromnik, 2007; Augustyn, Florek, 2011.

**Tabela 2.** E-komunikowanie publiczne na temat pandemii COVID-19  
– rozwiązania instytucjonalno-prawne

Miasto	Populacja w 2017 r.	Strategia komunikowania (marketingowa, promocji/marki)	Komórka organizacyjna (wydział/referat/biuro/stanowisko)	Komórka specjalistyczna (S)
1	2	3	4	5
1. Kamienna Góra	19,457	-	Wydział Promocji i Polityki Społecznej	S
2. Bogatynia	17,911	-	Wydział Współpracy z Zagranicą i Promocji	S
3. Strzegom	16,285	-	Wydział Kultury, Sportu i Promocji	S
4. Złotoryja	15,844	-	Wydział Spraw Społecznych	-
5. Jelcz-Laskowice	15,828	-	Wydział Komunalny i Oświaty	-
6. Boguszów-Gorce	15,640	-	Wydział Promocji i Współpracy z Zagranicą	S
7. Ząbkowice Śląskie	15,291	-	Referat Rozwoju i Promocji	S
8. Chojnów	13,631	-	inspektor ds. promocji i pozyskiwania środków pozabudżetowych	S
9. Trzebnica	13,252	-	Wydział Promocji	S
10. Brzeg Dolny	12,464	-	Referat Promocji i Informacji	S
11. Wołów	12,451	-	Wydział Prac Społeczno-Gospodarczych i Promocji	S
12. Strzelin	12,436	TAK	Referat Promocji i Rozwoju Gospodarczego	S
13. Góra	12,007	-	samodzielne stanowisko ds. komunikacji społecznej	S
14. Milicz	11,522	-	Wydział Oświaty, Promocji i Spraw Społecznych	S
15. Kowary	11,130	-	stanowisko ds. marki Kowar i informacji turystycznej	S
16. Syców	10,460	-	Wydział Organizacyjny, Kadr i Ochrony Środowiska	-
17. Bystrzyca Kłodzka	10,300	-	Wydział Turystyki i Kultury Fizycznej, Wydział Zarządzania Kryzysowego	S
18. Kudowa-Zdrój	10,069	-	stanowisko ds. promocji	S
19. Środa Śląska	9,428	-	Wydział Rozwoju i Promocji Gminy	S
20. Oborniki Śląskie	9,122	-	Wydział ds. Promocji i Organizacji Pozarządowych	S
21. Lwówek Śląski	8,994	-	Wydział Organizacyjny	-
22. Ziębice	8,845	-	Wydział Funduszy Zewnętrznych, Rozwoju i Promocji	S
23. Chocianów	8,018	-	Wydział Organizacji i Kadr	-
24. Siechnice	7,245	-	Wydział Spraw Społecznych	-

1	2	3	4	5
25. Pieszyce	7,213	-	Referat Promocji Gminy	S
26. Sobótka	6,966	-	Wydział Oświaty i Promocji	S
27. Żarów	6,853	-	Referat Organizacyjny	-
28. Twardogóra	6,769	-	Referat Funduszy, Promocji i Rozwoju	S
29. Kąty Wrocławskie	6,763	-	Wydział Organizacyjny	-
30. Gryfów Śląski	6,674	-	Wydział Organizacyjny	-
31. Szklarska Poręba	6,625	TAK	Referat Promocji Miasta	S
32. Piława Górna	6,534	-	inspektor ds. promocji, rynku pracy i kontaktów z mediami	S
33. Głuszycza	6,479	-	Referat ds. Inwestycji, Rozwoju i Promocji	S
34. Polanica-Zdrój	6,462	-	stanowisko ds. promocji	S
35. Żmigród	6,456	-	Referat Oświaty, Promocji i Organizacji Pozarządowych	S
36. Piechowice	6,333	-	inspektor ds. promocji, kultury, sportu i spraw społecznych	S
37. Przemków	6,251	-	inspektor ds. pozyskiwania środków pozabudżetowych i promocji	S
38. Lubawka	6,151	-	Referat Organizacyjny, Ewidencji Ludności i Urząd Stanu Cywilnego	-
39. Pieńsk	5,890	-	brak	-
40. Stronie Śląskie	5,778	-	Biuro Promocji i Rozwoju Gminy oraz Działalności Gospodarczej	S
41. Szczawno-Zdrój	5,687	-	Wydział Inicjatywy i Rozwoju	-
42. Łądek-Zdrój	5,682	-	Wydział Promocji, Turystyki i Uzdrowiska	S
43. Ścinawa	5,681	-	Referat Organizacyjny, Spraw Obywatelskich i Oświaty	-
44. Szczytna	5,239	-	specjalista ds. promocji, kultury, turystyki i sportu	S
45. Jaworzyna Śląska	5,170	-	Referat Rozwoju i Promocji	S
46. Bolków	5,073	-	Referat Spraw Obywatelskich, Oświaty i Promocji	S
47. Bierutów	4,962	-	specjalista ds. promocji gminy	S
48. Jedlina-Zdrój	4,926	-	samodzielne stanowisko ds. koordynacji kultury, sportu i promocji gminy	S
49. Karpacz	4,734	-	Referat Promocji i Rozwoju	S
50. Duszniki-Zdrój	4,722	-	Referat Promocji Miasta	S
51. Leśna	4,554	-	Referat Społeczny	-
52. Olszyna	4,370	-	brak	-
53. Nowogrodziec	4,241	-	brak	-
54. Zawidów	4,233	-	inspektor ds. promocji i marketingu miasta	S

1	2	3	4	5
55. Świeradów-Zdrój	4,227	-	Miejskie Centrum Kultury, Aktywności i Promocji Gminy „Stacja Kultury”*	S
56. Mieroszów	4,153	-	samodzielne stanowisko ds. promocji	S
57. Mirsk	3,945	-	inspektor ds. promocji	S
58. Wojcieszków	3,723	-	brak	-
59. Prochowice	3,643	-	brak	-
60. Niemcza	2,991	-	referent ds. pożytku publicznego i promocji	S
61. Węgliniec	2,886	-	stanowisko ds. promocji, obsługi strony internetowej BIP	S
62. Złoty Stok	2,831	-	Referat Rozwoju Lokalnego i Inwestycji	-
63. Wąsosz	2,714	-	brak	-
64. Międzyzlesie	2,621	-	Referat Organizacyjny	-
65. Bardo	2,591	-	Referat Komunikacji Społecznej	S
66. Radków	2,420	-	stanowisko ds. turystyki i promocji	S
67. Międzybórz	2,359	-	inspektor ds. społecznych i promocji gminy	S
68. Wiązów	2,322	-	stanowisko ds. promocji gminy i rzecznik prasowy urzędu miasta i gminy	S
69. Świerzawa	2,310	-	Referat Organizacyjno-Administracyjny	-
70. Prusice	2,250	-	samodzielne stanowisko ds. promocji, turystyki i współpracy	S
71. Lubomierz	1,930	-	brak	-
72. Wleń	1 826	-	inspektor ds. programów unijnych i promocji gminy	S

Źródło: opracowanie własne autora na podstawie oficjalnych stron internetowych (Biuletynów Informacji Publicznej) badanych miast – stan na 1 września 2020 r. Gwiazdką (\*) oznaczono miejską jednostkę organizacyjną. Określenie „TAK” odnosi się natomiast do sytuacji, w której miasto dysponuje oficjalną strategią komunikowania (przyjętą na mocy uchwały rady).

Jak wynika z tabeli 3, brak miejskiej strategii marketingowej nie jest warunkiem *sine qua non* wykorzystania instrumentów e-komunikowania publicznego (zmienna nr 2). Przeciwnie, właściwie każde badane miasto sięga po owe instrumenty. Na wariant podstawowy składają się oficjalna strona internetowa oraz konto w serwisie Facebook (100% badanych przypadków).

Analiza tabeli 3 musi zostać poprzedzona co najmniej dwoma zastrzeżeniami. Po pierwsze, zestawienie nie obejmuje wszystkich instrumentów e-komunikowania publicznego, jakie wykorzystują, w różnym zakresie i z różną intensywnością, dolnośląskie miasta. Po drugie, przedmiotem zainteresowania autora są tylko te instrumenty, które choćby w minimalnym stopniu odnoszą się do problematyki związanej z pandemią COVID-19. Innymi słowy, oznaczenie „TAK” wskazuje na publika-

cję co najmniej jednego komunikatu (tekstowego, graficznego, audio lub wideo) na temat pandemii COVID-19 w okresie pomiędzy początkiem marca a końcem sierpnia 2020 r.

**Tabela 3.** Instrumenty e-komunikowania publicznego na temat pandemii COVID-19<sup>9</sup>

Miasto	Populacja	Strona www		Media społecznościowe				Newsletter	SMS	Aplikacja mobilna
		Dedykowana zakładka	Aktualności/komunikaty	Facebook	Instagram	YouTube	Twitter			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. Kamienna Góra	19,457	-	TAK	TAK	-	TAK	-	-	-	-
2. Bogatynia	17,911	-	TAK	TAK	-	TAK*	-	-	TAK	-
3. Strzegom	16,285	TAK	TAK	TAK*	-	TAK*	-	TAK	TAK	-
4. Złotoryja	15,844	TAK	TAK	TAK	-	-	-	TAK	-	-
5. Jelcz-Laskowice	15,828	-	TAK	TAK	-	-	-	-	-	-
6. Boguszów-Gorce	15,640	-	TAK	TAK	-	-	-	TAK	-	-
7. Ząbkowice Śląskie	15,291	-	TAK	TAK	-	TAK	TAK	-	TAK	-
8. Chojnów	13,631	-	TAK	TAK*	-	-	-	-	-	-
9. Trzebnica	13,252	TAK	TAK	TAK	-	TAK	-	-	TAK	-
10. Brzeg Dolny	12,464	-	TAK	TAK	-	TAK*	-	-	TAK	-
11. Wołów	12,451	-	TAK	TAK	-	TAK*	TAK	-	-	TAK
12. Strzelin	12,436	-	TAK	TAK	-	TAK	-	-	-	TAK
13. Góra	12,007	-	TAK	TAK	-	TAK	-	TAK	TAK	-
14. Milicz	11,522	-	TAK	TAK	-	-	-	-	-	TAK
15. Kowary	11,130	-	TAK	TAK	-	TAK	TAK	-	-	-
16. Syców	10,460	-	TAK	TAK	-	TAK*	-	-	TAK	-
17. Bystrzyca Kłodzka	10,300	-	TAK	TAK	-	-	-	-	TAK	TAK
18. Kudowa-Zdrój	10,069	-	TAK	TAK	-	TAK	-	-	-	-
19. Środa Śląska	9,428	-	TAK	TAK	TAK*	-	-	-	-	-
20. Oborniki Śląskie	9,122	TAK	TAK	TAK	TAK	-	-	TAK	-	-
21. Lwówek Śląski	8,994	-	TAK	TAK	-	TAK	-	-	-	-

<sup>9</sup> Warto w tym miejscu zauważyć, że znaczna część odsyłaczy (linków) do profili/kont w serwisach Facebook, Instagram, YouTube, Twitter okazuje się nieaktywna. Co więcej, wbrew informacjom prezentowanym na oficjalnych stronach internetowych, część wspomnianych profili/kont w ogóle nie istnieje. Mając na uwadze powyższe, autor artykułu zdecydował o samodzielnym poszukiwaniu profili/kont wszystkich 72 miast, traktując wspomniane strony internetowe jako nie do końca rozstrzygające (rzetelne) źródła danych.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
22. Ziębice	8,845	-	TAK	TAK	-	-	-	TAK	-	-
23. Chocianów	8,018	-	TAK	TAK	-	TAK	-	TAK	-	-
24. Siechnice	7,245	-	TAK	TAK	TAK*	TAK	-	-	-	-
25. Pieszycy	7,213	-	TAK	TAK	-	-	-	-	-	-
26. Sobótka	6,966	-	TAK	TAK*	-	TAK*	-	-	-	-
27. Żarów	6,853	TAK	TAK	TAK	-	-	-	TAK	-	-
28. Twardogóra	6,769	-	TAK	TAK	-	-	-	-	-	-
29. Kąty Wrocławskie	6,763	TAK	TAK	TAK	-	-	-	TAK	TAK	-
30. Gryfów Śląski	6,674	TAK	TAK	TAK	-	TAK	-	TAK	-	TAK
31. Szklarska Poręba	6,625	-	TAK	TAK	-	TAK*	-	-	-	-
32. Piława Górna	6,534	TAK	TAK	TAK	-	-	-	-	-	-
33. Głuszycyca	6,479	-	TAK	TAK	TAK*	TAK	-	-	TAK	-
34. Polanica-Zdrój	6,462	-	TAK	TAK*	-	-	-	-	-	-
35. Żmigród	6,456	-	TAK	TAK	-	TAK	-	-	TAK	-
36. Piechowice	6,333	-	TAK	TAK*	-	-	-	-	-	-
37. Przemków	6,251	-	TAK	TAK	-	-	-	-	-	-
38. Lubawka	6,151	TAK	TAK	TAK	-	-	-	-	-	-
39. Pieńsk	5,890	-	TAK	TAK*	-	-	-	-	-	-
40. Stronie Śląskie	5,778	TAK	TAK	TAK	-	-	-	-	-	-
41. Szczawno-Zdrój	5,687	-	TAK	TAK	-	-	-	-	-	-
42. Łądek-Zdrój	5,682	TAK	TAK	TAK	-	TAK*	-	-	-	-
43. Ścinawa	5,681	-	TAK	TAK	-	TAK	-	-	TAK	-
44. Szczytna	5,239	TAK	TAK	TAK	-	TAK*	-	-	-	-
45. Jaworzyna Śląska	5,170	-	TAK	TAK*	-	-	-	-	TAK	-
46. Bolków	5,073	TAK	TAK	TAK*	-	TAK*	-	-	-	-
47. Bierutów	4,962	-	TAK	TAK	-	-	-	TAK	-	-
48. Jedlina-Zdrój	4,926	-	TAK	TAK*	-	-	-	-	-	-
49. Karpacz	4,734	-	TAK	TAK	-	-	-	TAK	-	-
50. Duszniki-Zdrój	4,722	TAK	TAK	TAK	-	-	-	-	TAK	-
51. Leśna	4,554	-	TAK	TAK	-	-	-	TAK	TAK	-
52. Olszyna	4,370	-	TAK	TAK*	-	-	-	-	-	-
53. Nowogrodziec	4,241	TAK	TAK	TAK	-	TAK	-	-	-	-
54. Zawidów	4,233	TAK	TAK	TAK	-	TAK	-	-	TAK	-
55. Świeradów-Zdrój	4,227	TAK	TAK	TAK	-	TAK	-	TAK	-	TAK
56. Mieroszów	4,153	-	TAK	TAK*	-	-	-	-	-	-
57. Miąsk	3,945	-	TAK	TAK	-	TAK	-	-	-	-
58. Wojcieszków	3,723	-	TAK	TAK	-	TAK*	-	-	-	-
59. Prochowice	3,643	-	TAK	TAK	-	-	-	-	-	-
60. Niemcza	2,991	-	TAK	TAK	-	TAK	-	-	-	-
61. Węgliniec	2,886	TAK	TAK	TAK*	-	-	-	-	-	-
62. Złoty Stok	2,831	TAK	TAK	TAK	-	TAK	-	TAK	-	-
63. Wąsosz	2,714	-	TAK	TAK*	-	-	-	-	-	-
64. Międzyzlesie	2,621	TAK	TAK	TAK*	-	TAK*	-	TAK	-	TAK

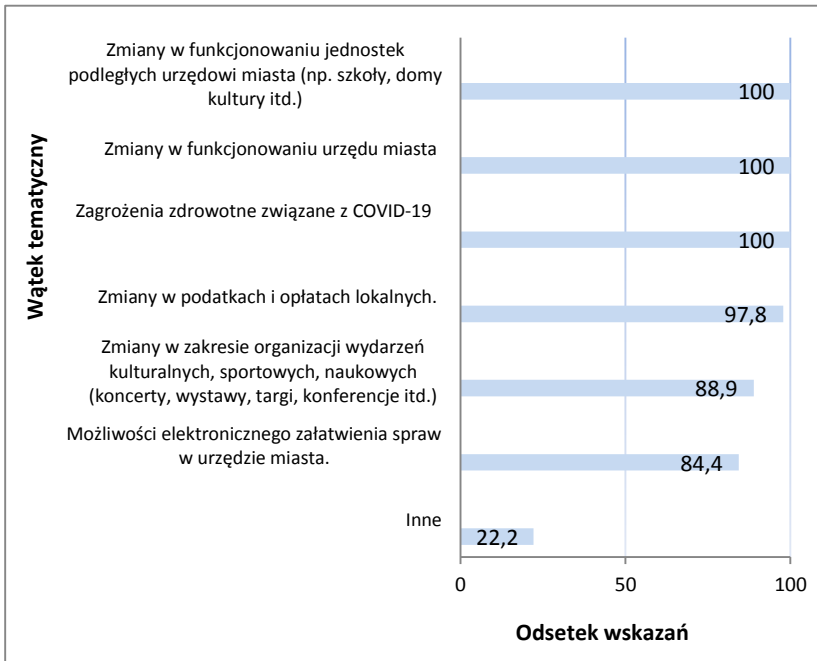
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
65. Bardo	2,591	-	TAK	TAK	-	TAK	-	-	-	-
66. Radków	2,420	TAK	TAK	TAK*	-	-	-	-	-	-
67. Międzybórz	2,359	-	TAK	TAK*	-	-	-	-	-	TAK
68. Wiązów	2,322	-	TAK	TAK*	-	-	-	-	TAK	-
69. Świerzawa	2,310	-	TAK	TAK	-	TAK	-	TAK	-	-
70. Prusice	2,250	-	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	-	TAK
71. Lubomierz	1,930	-	TAK	TAK	-	-	-	-	-	-
72. Wleń	1 826	-	TAK	TAK	-	TAK*	-	-	-	-
Łączna liczba instrumentów (w %)		21 (29%)	72 (100%)	72 (100%)	5 (7%)	36 (50%)	4 (6%)	18 (25%)	17 (24%)	9 (12%)

Źródło: opracowanie własne autora na podstawie oficjalnych stron internetowych badanych miast – stan na 1 września 2020 r. Oznaczenie „TAK” wskazuje na publikację co najmniej jednego komunikatu (tekstowego, graficznego, audio lub wideo) na temat pandemii COVID-19. Gwiazdka (\*) sygnalizuje natomiast sytuację, w której oficjalna strona internetowa nie zawiera odnośnika do określonego medium społecznościowego, choć – jak wynika z ustaleń poczynionych przez autora – jest ono wykorzystywane.

O ile każde z 72 miast komunikuje się na temat pandemii COVID-19 za pośrednictwem swojej strony internetowej, o tyle zaledwie część (21) decyduje o utworzeniu specjalnych, tematycznych zakładek (co stanowi 29% wszystkich badanych przypadków). W zestawieniu z wyraźnie dominującym Facebookiem pozostałe media społecznościowe cieszą się jedynie umiarkowanym lub nikłym zainteresowaniem pracowników urzędów miejskich. Z tabeli 3 wynika, że 36 miast prowadzi własny kanał w serwisie YouTube<sup>10</sup>. Zdecydowanie mniej, bo zaledwie pięć i cztery, sięga natomiast po, odpowiednio, Instagram i Twittera. Relatywnie rzadko wykorzystywanym instrumentem e-komunikowania okazuje się również aplikacja mobilna (dziewięć miast), która ustępuje nie tylko wiadomościom SMS (siedemnaście miast), ale również newsletterowi (osiemnaście miast).

Porównanie aktywności komunikacyjnej 72 jednostek samorządu skłania ku stwierdzeniu, że trudno wskazać na takie miasto, które angażuje wszystkie analizowane instrumenty. Najszerszy, bo sześćoelementowy katalog staje się udziałem Gryfowa Śląskiego, Świeradowa-Zdroju i Prusic (wyróżnionych w tabeli 3 kolorem szarym). Warto w tym miejscu odnotować, że również Zawidów i Szklarska Poręba prezentują zachowawcze podejście do organizacji procesu e-komunikowania na temat pandemii COVID-19. O ile władze pierwszego z nich decydują o wykorzystaniu strony internetowej (w tym dedykowanej zakładki), serwisów Facebook i Youtube oraz wiadomości SMS, o tyle drugie sięga po zaledwie trzy instrumenty.

<sup>10</sup> Okazuje się, że wśród materiałów prezentowanych za pośrednictwem serwisu YouTube dominują transmisje sesji rad miejskich.



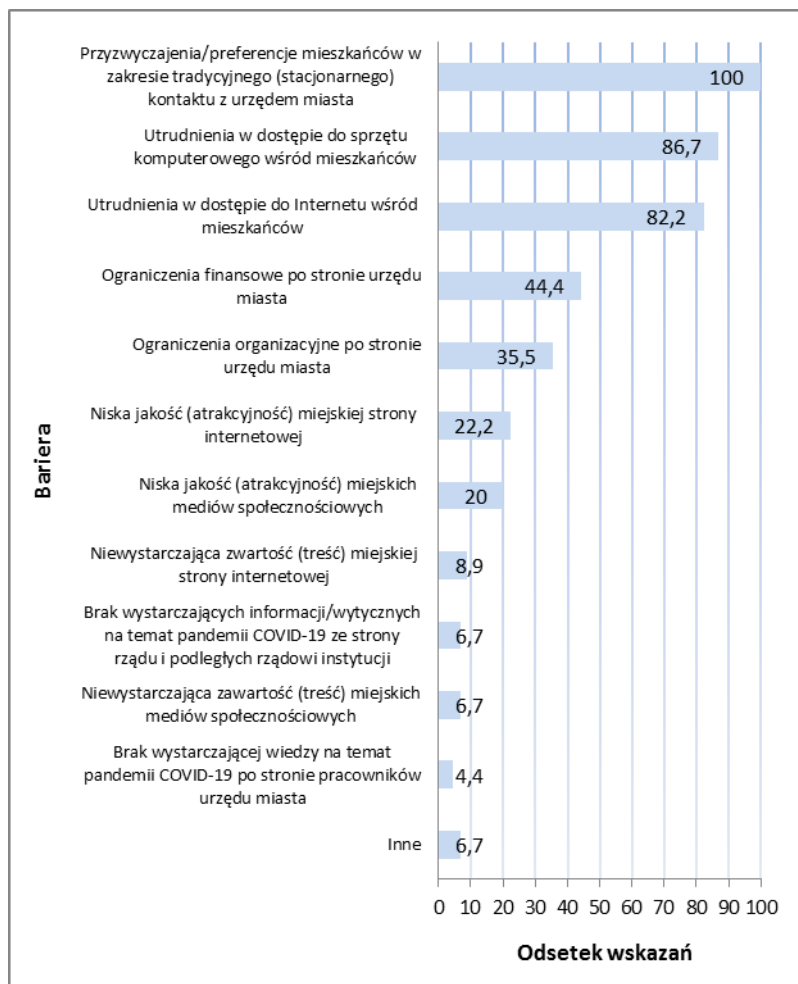
**Wykres 2.** E-komunikowanie publiczne na temat pandemii COVID-19  
– przegląd wątków tematycznych

Źródło: opracowanie własne autora na podstawie wyników badania ankietowego przeprowadzonego w dniach 2–24 września 2020 r.

Analizując rozkład odpowiedzi na pytanie o trzecią zmienną (wątki tematyczne), należy stwierdzić, że wyraźnie dominującymi obszarami komunikowania okazują się „zagrożenia zdrowotne związane z COVID-19”, „zmiany w funkcjonowaniu urzędu miasta” oraz „zmiany w funkcjonowaniu jednostek podległych urzędowi miasta (np. szkoły, domy kultury itd.)”. Jak wynika z wykresu 2, w każdym przypadku odsetek odpowiedzi wynosi 100%. Niewiele niższy poziom wskazań towarzyszy „zmianom w podatkach i opłatach lokalnych” (97,8%). W dalszej kolejności ankietowani wybierają „zmiany w zakresie wydarzeń kulturalnych, sportowych, naukowych” (88,9%) oraz „możliwości elektronicznego załatwienia spraw w urzędzie” (84,4%). Wariantem, który różnicuje miasta, jest bez wątpienia opcja „inne” (22,2% odpowiedzi). Wśród wskazań uczestników badania warto przywołać takie, jak: „aktywność władz lokalnych na rzecz walki z pandemią” (13,3%), „pomoc osobom starszym i/lub potrzebującym” (22,2%), „wsparcie psychologiczne” (20,0%), „ułatwienia dla rodziców i uczniów” (8,9%).



Kolejne dwa pytania – choć nie odnoszą się w bezpośredni sposób do testowanych zmiennych – to „dotykają” istotnego i, jak się okazuje, wieloaspektowego problemu ograniczeń towarzyszących procesowi e-komunikowania na temat pandemii COVID-19.



**Wykres 3.** E-komunikowanie publiczne na temat pandemii COVID-19 – przegląd głównych barier

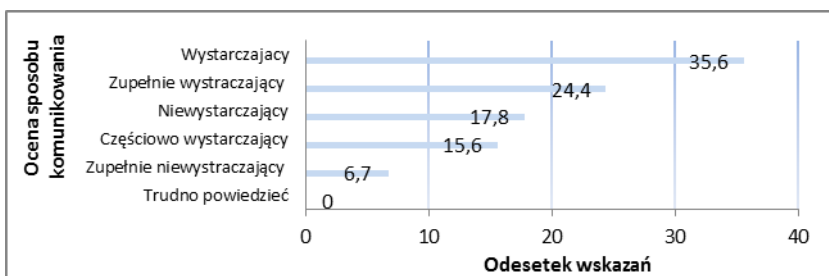
Źródło: opracowanie własne autora na podstawie wyników badania ankietowego przeprowadzonego w dniach 2–24 września 2020 r.

Analiza danych zaprezentowanych na wykresie 3 pozwala sądzić, że kluczową rolę odgrywają przyzwyczajenia mieszkańców. Jak wynika z odpowiedzi indagowanych, członkowie wspólnot lokalnych preferują

przede wszystkim tradycyjną (bezpośrednią) formę kontaktu z urzędem miejskim. Odsetek wskazań wynosi w tym przypadku 100%. Kolejnymi barierami są utrudnienia w dostępie do sprzętu komputerowego oraz do Internetu, o czym świadczy, odpowiednio, 86,7% oraz 82,2% odpowiedzi. Wśród wybieranych opcji należy wymienić również finansowe (44,4%) i organizacyjne (35,5%) ograniczenia związane z funkcjonowaniem urzędu miasta oraz niską atrakcyjność miejskiej strony internetowej (22,2%) i *social mediów* (20,0%). Wyraźnie mniejsze znaczenie mają natomiast: niedostatki prezentowanych treści (8,9% w przypadku stron www i 6,7% w przypadku mediów społecznościowych), brak odpowiednich wytycznych formułowanych przez administrację rządową (6,7%) oraz stan wiedzy na temat pandemii COVID-19 będący udziałem pracowników urzędów miejskich (4,4%).

Ostatnie pytanie koncentruje się na subiektywnej ocenie aktywności komunikacyjnej badanych miast (zob. wykres 4). Ma ono zatem charakter uzupełniający (podsumowujący) dotychczasowe odpowiedzi udzielone przez uczestników badania.

Jak wynika z tego wykresu, ocena e-komunikowania publicznego na temat pandemii COVID-19 jest w większości przypadków pozytywna. Świadczy o tym skumulowany odsetek wskazań „zupełnie wystarczający”, „wystarczający” i „częściowo wystarczający”, kształtujący się na poziomie 75,6% (34 miasta). Z drugiej strony, uwagę zwraca zaledwie 6,7% głosów oddanych na wariant „zupełnie niewystarczający” (trzy badane przypadki). Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że na ogół pozytywna ocena kontrastuje z rozbudowanym katalogiem barier, jakie wymieniają ankietowani (por. wykres 3). Nie podejmując się wskazania przyczyn owej rozbieżności, warto zauważyć, że nieliczne głosy krytyczne stanowią przejaw refleksyjnego podejścia pracowników urzędów miejskich do prowadzonych przez siebie działań.



**Wykres 4.** Ocena dotychczasowego sposobu e-komunikowania publicznego na temat pandemii COVID-19 i związanych z nią zmian/ograniczeń

Źródło: opracowanie własne autora na podstawie wyników badania ankietowego przeprowadzonego w dniach 2–24 września 2020 r.

## Zakończenie

Zagrożenie związane z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2 znajduje wyraz w procesie e-komunikowania się małych miast województwa dolnośląskiego z otoczeniem. Przeprowadzona analiza pozwala jednak zaledwie na częściowe potwierdzenie sformułowanej hipotezy (H1).

W odniesieniu do pierwszej zmiennej (rozwiązania instytucjonalno-prawne) udowodniono, że w zdecydowanej większości przypadków (97,8%) miasta nie dysponują specjalistycznym dokumentem strategicznym. Nie definiują zatem celów, kierunków i instrumentów e-komunikowania z otoczeniem. Niemniej jednak aż 90,3% badanych jednostek samorządu terytorialnego dysponuje odpowiednim wydziałem/referatem/biurem/stanowiskiem, które realizuje działania w tym obszarze *urban policy*. Trudno wskazać na przyczynę owego rozdzwisku pomiędzy strategicznym a operacyjnym wymiarem e-komunikowania publicznego, choć można przypuszczać, że pewną rolę odgrywa ograniczony poziom zasobów finansowych i organizacyjnych, jakimi dysponują małe miasta.

Przywołując instrumenty e-komunikowania (zmienna nr 2), należy stwierdzić, że kluczową rolę pełni prowadzenie oficjalnej strony internetowej oraz profilu w serwisie Facebook. Są to w zasadzie jedyne immanentne komponenty procesu wymiany treści zachodzącego na linii miasto – mieszkańcy. Poziom wykorzystania pozostałych instrumentów (Instagram, YouTube, Twitter, newsletter, wiadomości SMS, aplikacja mobilna) nie przekracza 50%, co tworzy, a właściwie może tworzyć pole dla aktywności komunikacyjnej podejmowanej w przyszłości.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, wśród wątków tematycznych (zmienna nr 3) dominują te związane z pandemią COVID-19 oraz z ograniczeniami w funkcjonowaniu urzędów miejskich oraz miejskich jednostek organizacyjnych. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że najczęściej prezentowane tematy mają wysoce użytkowy (praktyczny) charakter oraz, co z tym związane, doniosłe znaczenie społeczne.

Warto zauważyć, że relatywnie niski poziom zagrożenia wynikającego z rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2 (w zestawieniu z miastami o średnim i dużym potencjale demograficznym) nie prowadzi do sytuacji, w której badane jednostki samorządu terytorialnego ignorują pojawiające się ograniczenia. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że model e-komunikowania publicznego na temat pandemii COVID-19 okazuje się jednak zawężony, wbrew wcześniejszym przypuszczeniom, do jedynie wybranych komponentów. Decydującą rolę odgrywa aktywność wyspecjalizowanych struktur urzędów miejskich,

prowadzenie oficjalnej strony internetowej (w tym regularne uzupełnianie treści w zakładce aktualności), wykorzystanie Facebooka oraz prezentacja trzech wątków tematycznych.

Przeprowadzona analiza uwidacznia co najmniej kilka problemów, jakie towarzyszą procesowi e-komunikowania się z mieszkańcami.

Podkreślenia wymaga brak takich regulacji (strategii, planów, programów), które definiowałyby ramy aktywności komunikacyjnej miast w warunkach sytuacji kryzysowej. Jak udowodniono, nawet te jednostki samorządu terytorialnego, które programują swoje działania (wspomniane Strzelin i Szklarska Poręba), nie korzystają z odpowiednich, przygotowanych wcześniej instrukcji. Nie oznacza to oczywiście – jak sygnalizowano to już wcześniej – że proces wymiany treści poświęconych pandemii COVID-19 napotyka trudne do przezwyciężenia bariery. Niemniej jednak, w połączeniu z brakiem jakichkolwiek struktur organizacyjnych (co ma miejsce w przypadku siedmiu badanych miast), deficyty na poziomie planowania strategicznego wydają się szczególnie znaczące.

Pamiętając o ograniczeniach procesu e-komunikowania, które nie są udziałem samego urzędu miejskiego, ale wynikają również z obiektywnych uwarunkowań społecznych i technologicznych, warto zwrócić równocześnie uwagę na jeden zasadniczy element. Jak udowodniono, aktywność komunikacyjna dolnośląskich miast przybiera – aż w siedmiu przypadkach – formę rozproszoną. Co istotne, brakowi specjalistycznego dokumentu strategicznego towarzyszy nie tylko niedostatek wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej urzędu. Okazuje się bowiem, że zależność pomiędzy deficytem odpowiednich rozwiązań instytucjonalno-prawnych a liczbą wykorzystywanych instrumentów e-komunikowania jest wyraźna. Aż w pięciu spośród siedmiu miast (mowa o Pieńsku, Olszynie, Prochowicach, Wąsoszu i Lubomierzu) zastosowanie znajduje wspomniany już wariant podstawowy, tj. strona www i Facebook. Podobnych zależności nie ujawnia natomiast zestawienie, z jednej strony, rozwiązań instytucjonalno-prawnych, a z drugiej, wątków tematycznych.

Trzeci, choć nie mniej frapujący wniosek odnosi się do merytorycznej zawartości komunikatów cyrkulujących pomiędzy urzędem miejskim a członkami wspólnoty lokalnej. W sytuacji, w której rozprzestrzenianie się koronawirusa SARS-CoV-2 stanowi tak naprawdę nie do końca zbadane, a zatem i przewidywalne zagrożenie, aktywność komunikacyjna małych dolnośląskich miast musi uwzględniać pewnego rodzaju niepewność związaną z tym, jakie treści należy przekazywać mieszkańcom. Co więcej, w sytuacji, w której okres pandemii COVID-19 ulega wydłużeniu (i trudno jednoznacznie określić, kiedy się zakończy), szczególnego znaczenia nabiera tożsamościowy aspekt e-komunikowania związany z re-

konstruowaniem relacji społecznych (Bauman, May, 2004, s. 160). To z kolei tworzy impulsy do dalszych, pogłębionych badań prowadzonych z wykorzystaniem metod analizy ilościowej i jakościowej.

## Bibliografia

- Avraham, E., Ketter, E. (2014). *Media Strategies for Marketing Places in Crisis. Improving the Image of Cities, Countries and Tourist Destinations*. Elsevier.
- Bański, J. (2007). Witryny internetowe jednostek samorządu terytorialnego z siedzibą w małych miastach. Analiza i ocena. *Studia Obszarów Wiejskich*, 11, 59–72.
- Bardo. (2020). <http://www.bardo.pl/> (1.09.2020).
- Barman, S. (2011). Doing Information Policy. *Journal of Information Policy*, 1, 1–5.
- Batorski, D. (2005). Internet w Polsce. Niektóre społeczne aspekty korzystania z nowych mediów. *Studia Medioznawcze*, 3, 39–57.
- Bauman, Z., May, T. (2004). *Socjologia*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Bierutów. (2020). [https://www.bierutow.pl/asp/pl\\_start.asp?typ=13&menu=16&strona=1&ref=1](https://www.bierutow.pl/asp/pl_start.asp?typ=13&menu=16&strona=1&ref=1) (1.09.2020).
- Bober, J. i in. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Bogatynia. (2020). <https://bogatynia.pl/> (1.09.2020).
- Boguszów-Gorce. (2020). <https://boguszow-gorce.pl/> (1.09.2020).
- Bolków. (2020). <https://www.bolkow.pl/nowa/pl/> (1.09.2020).
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74, 1, 445–456.
- Brzeg Dolny. (2020). <https://www.brzegdolny.pl/> (1.09.2020).
- Bystrzyca Kłodzka. (2020). [http://www.bystrzycaklodzka.pl/asp/pl\\_start.asp?ref=1&typ=13&sub=7&menu=27&strona=1](http://www.bystrzycaklodzka.pl/asp/pl_start.asp?ref=1&typ=13&sub=7&menu=27&strona=1) (1.09.2020).
- Chmielewski, Z. (2013). Komunikowanie publiczne i polityczne w samorządzie terytorialnym: skansen czy poligon nowych narzędzi? *Polityka i Społeczeństwo*. 1, 11, 65–77.
- Chocianów. (2020). <http://chocianow.pl/> (1.09.2020).
- Chojnów. (2020). <https://um.chojnow.eu/> (1.09.2020).
- Committee on Standards in Public Life. (1995). The Seven Principles of Public Life, <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life> (1.09.2020).
- Ćwiklicki, M. (2017). Bariery rozwoju instytucjonalnego samorządu terytorialnego w Polsce. W: A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*. Warszawa: Kancelaria Senatu SR, s. 213–232.
- De Vaus, D.A. (2002). *Surveys in Social Research*. Crows Nest: Allen & Unwin.
- Della Porta, D. (2008). Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research, W: D. della Porta, M. Keating, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dobek-Ostrowska, B. (2006). *Komunikowanie polityczne i publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Duszniki-Zdrój. (2020). <https://duszniki.pl/> (1.09.2020).

- Dziesiętowska-Naroska, K. (2012). *Skuteczna komunikacja między władzą lokalną a mieszkańcami za pośrednictwem Internetu*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- European Commission. (2015). *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*. Luxembourg: European Commission, 21–23.
- Florek, M., Augustyn, A. (2011). *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*. Warszawa: Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc.
- Garson, G. (1999). *Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends*. North Carolina State University.
- Gerhards, J., Schäfer, M.S. (2010). Is the internet a better public sphere? Comparing old and new media in the USA and Germany. *New Media & Society*, 12, 1, 143–160.
- Glinka, K. (2020). *Polityka miejska w marketingu prezydentów największych miast Dolnego Śląska*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Głuszyca. (2020). <https://www.gluszyca.pl/> (1.09.2020).
- Goban-Klas, T., Sienkiewicz, P. (1999). *Spoleczeństwo informacyjne. Szanse, zagrożenia, wyzwania*. Kraków: Wydawnictwo Fundacji Postępu Telekomunikacji.
- Góra. (2020). <https://gora.com.pl/> (1.09.2020).
- Gryfów Śląski. (2020). <http://gryfow.pl/> (1.09.2020).
- GUS. (2018). *Miasta w liczbach*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inneopracowania/miasta-województwa/miasta-w-liczbach-2016,3,8.html> (1.09.2020).
- Herring, S. (2010). Web Content Analysis: Expanding the Paradigm, W: J. Hunsinger, M. Allen, Klastrup (red.), *The International Handbook of Internet Research*. Springer Verlag.
- Jaworzyna Śląska. (2020). <https://www.jaworzyna.net/> (1.09.2020).
- Jelcz-Laskowice. (2020). <https://jelcz-laskowice.pl/> (1.09.2020).
- Kalisiak-Mędelska, K., Marks-Krzyszowska, M. (2016). Gminna polityka informacyjna: adresaci i narzędzia realizacji, W: K. Kuć-Czajkowska, K. Muszyńska (red.). *Marketing jednostek terytorialnych. Przykłady z Polski*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Kalisiak-Mędelska, K., Nowak, P.A., Król, P. (2018). *Komunikacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Między Matrixem a Realem*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kamienna Góra. (2020). <http://kamiennagora.pl/> (1.09.2020).
- Kancik-Kołatun, K. (2017). *E-marketing terytorialny. Teoria i praktyka*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Karpacz. (2020). <https://www.karpacz.pl/> (1.09.2020).
- Kavaratzis, M. (2004). From city marketing to city branding. Towards a theoretical framework for developing city brands. *Place Branding*, 1, 1, 58–73.
- Kąty Wrocławskie. (2020). <https://www.katywroclawskie.pl/> (1.09.2020).
- Kogut-Jaworska, M., Smalec, A. (2018). *Partnerstwo i komunikacja w samorządzie terytorialnym. Wybrane aspekty zarządzania i finansowania*. Kraków: edu-Lubri.
- Kowary. (2020). <https://kowary.pl/> (1.09.2020).
- Kudowa-Zdrój. (2020), <https://kudowa.pl/> (1.09.2020).
- Kulczycki, E. (2012). *Teoretyzowanie komunikacji*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe IF UAM.
- Łądek-Zdrój. (2020). <https://ladek.pl/> (1.09.2020).
- Leśna. (2020). [https://www.lesna.pl/asp/pl\\_start.asp?ref=1&typ=13&menu=3&sub=1&strona=1&schemat=0](https://www.lesna.pl/asp/pl_start.asp?ref=1&typ=13&menu=3&sub=1&strona=1&schemat=0) (1.09.2020).
- Lubawka. (2020). <http://um.lubawka.eu/> (1.09.2020).
- Lubomierz. (2020). [http://www.lubomierz.pl/asp/pl\\_start.asp?ref=1&typ=13&sub=3&menu=2&strona=1&schemat](http://www.lubomierz.pl/asp/pl_start.asp?ref=1&typ=13&sub=3&menu=2&strona=1&schemat) (1.09.2020).

- Lwówek Śląski. (2020). <https://lwowekslaski.pl/> (1.09.2020).
- Michalczyk, S. (2000). *Media lokalne w systemie komunikowania. Współczesne tendencje i uwarunkowania rozwojowe*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Mieroszów. (2020). <https://mieroszow.pl/> (1.09.2020).
- Międzybórz. (2020). <http://www.miedzyborz.pl/> (1.09.2020).
- Międzylesie. (2020). <https://miedzylesie.pl/3969/strona-glowna.html> (1.09.2020).
- Milicz. (2020). <http://milicz.pl/> (1.09.2020).
- Ministerstwo Cyfryzacji. (2020). *7 milionów profili zaufanych*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/7-milionow-profilu-zaufanych> (1.09.2020).
- Mirsk. (2020). <http://mirsk.pl/> (1.09.2020).
- Morawiec, M., Gamoń, A. (2016). Promocja jednostek terytorialnych na Facebooku. Przykład województwa małopolskiego, W: K. Kuć-Czajkowska, K. Muszyńska (red.), *Marketing jednostek terytorialnych. Przykłady z Polski*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Niemcza. (2020). <http://www.um.niemcza.pl/> (1.09.2020).
- Norris, P. (2010). A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies. [https://www.researchgate.net/publication/231382907\\_A\\_Virtuous\\_Circle\\_Political\\_Communications\\_in\\_Postindustrial\\_Societies](https://www.researchgate.net/publication/231382907_A_Virtuous_Circle_Political_Communications_in_Postindustrial_Societies) (1.09.2020).
- Nowa Ścinawa. (2020). <http://nowa.scinawa.pl/> (1.09.2020).
- Nowogrodzic. (2020). <http://www.nowogrodzic.pl/> (1.09.2020).
- Oborniki Śląskie. (2020). <http://www.oborniki-slaskie.pl/> (1.09.2020).
- Olszyna. (2020), <https://www.olszyna.pl/> (1.09.2020).
- Piechowice. (2020). <http://www.piechowice.pl/> (1.09.2020).
- Pieńsk. (2020). <http://www.piensk.com.pl/> (1.09.2020).
- Pieszycy. (2020). <http://www.pieszycy.pl/> (1.09.2020).
- Piława Górna. (2020). [http://www.pilawagorna.pl/asp/pl\\_start.asp?ref=1&typ=13&menu=58&strona=1&dzialy=58&schemat=0](http://www.pilawagorna.pl/asp/pl_start.asp?ref=1&typ=13&menu=58&strona=1&dzialy=58&schemat=0) (1.09.2020).
- Polanica Zdrój. (2020). [http://www.polanica.pl/strona-66-urzed\\_miejski.html](http://www.polanica.pl/strona-66-urzed_miejski.html) (1.09.2020).
- Prochowice. (2020). <http://prochowice.com/> (1.09.2020).
- Prusice. (2020). <http://prusice.pl/22/strona-glowna.html> (1.09.2020).
- Przemków. (2020). <http://przemkow.pl/> (1.09.2020).
- Przybylska, A. (2010). *Internet i komunikowanie we wspólnocie lokalnej*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Radków. (2020). [http://www.radkowklodzki.pl/asp/pl\\_licznik.asp](http://www.radkowklodzki.pl/asp/pl_licznik.asp) (1.09.2020).
- Sidor, M., Kuć-Czajkowska, K., Wasil, J. (2019). Communication tools with residents in Polish municipalities with cohabitation (terms of office 2014–2018). *Przegląd Politologiczny*, 1, 139–157, DOI: <http://dx.doi.org/10.14746/pp.2019.24.1.10>.
- Siechnice. (2020). <http://www.siechnice.gmina.pl/> (1.09.2020).
- Sobótka. (2020). <https://www.sobotka.pl/> (1.09.2020).
- Stier, A.J., Berman, M.G., Bettencourt, L.M.A. (2020). COVID-19 Attack Rate Increases with City Size, Mansueto Institute for Urban Innovation, *Research Paper*, 19, <https://ssrn.com/abstract=3564464> (1.09.2020).
- Stronie Śląskie. (2020). <https://stronie.pl/6/strona-glowna-urzedu.html> (1.09.2020).
- Strzegom. (2020). <https://strzegom.pl/> (1.09.2020).
- Strzelin. (2020). [https://www.strzelin.pl/asp/pl\\_start.asp?typ=14&submenu=22&menu=22&strona=1](https://www.strzelin.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&submenu=22&menu=22&strona=1) (1.09.2020).
- Syców. (2020). <https://www.sycow.pl/> (1.09.2020).
- Szczawno-Zdrój. (2020). <https://www.szczawno-zdroj.pl/> (1.09.2020).
- Szczytna. (2020). <http://www.szczytna.pl/> (1.09.2020).

- Szklarska Poręba. (2020). <http://www.szklarskaporeba.pl/> (1.09.2020).
- Szostok, P. (2016). Media samorządowe w służbie lokalnym społecznościom – potencjał a praktyka. W: S. Michalczyk, D. Krawczyk (red.), *Oblicza mediów lokalnych i regionalnych*. Mikołów: Wydawnictwo Instytut Mikołowski.
- Szostok, P., Rajczyk, R. (2013). *Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*. Katowice: Wydawnictwo Gnome.
- Szromnik, A. (2007). *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Środa Śląska. (2020). <https://srodaslaska.pl/> (1.09.2020).
- Świeradów Zdrój. (2020). <https://swieradowzdroj.pl/> (1.09.2020).
- Świerczyńska-Głowna, W. (2014). Komunikacja administracji publicznej z otoczeniem w świetle mediatyzacji. *Studia Prasoznawcze*, 57, 2, 309–323.
- Świerzawa. (2020). <http://www.swierzawa.pl/asp/start,0> (1.09.2020).
- Trzebnica. (2020). <https://trzebnica.pl/16/strona-glowna.html> (1.09.2020).
- Twardogóra. (2010). <https://www.twardogora.pl/> (1.09.2020).
- Ustawa. (1990). Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Wąsosz. (2020). <https://www.wasosz.eu/> (1.09.2020).
- Węglińiec. (2020). <http://www.wegliniec.pl/index.php/pl/> (1.09.2020).
- Wiązów. (2020). <https://www.wiazow.pl/umig.html> (1.09.2020).
- Wleń. (2020). <https://wlen.pl/> (1.09.2020).
- Wojcieszów. (2020). <https://www.wojcieszow.pl/> (1.09.2020).
- Zawicki, M., Mazur, S., Bober, J. (red.). (2004). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Zawidów. (2020). <http://www.zawidow.info/> (1.09.2020).
- Ząbkowice Śląskie. (2020). <http://www.zabkowiceslaskie.pl/> (1.09.2020).
- Ziębice. (2020). [http://www.ziebice.pl/asp/pl\\_start.asp?typ=14&submenu=384 &menu=384&strona=1](http://www.ziebice.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&submenu=384 &menu=384&strona=1) (1.09.2020).
- Złotoryja. (2020). [https://www.zlotoryja.pl/asp/pl\\_start.asp?typ=14&menu=1&strona=1&ref=1&schemat](https://www.zlotoryja.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=1&strona=1&ref=1&schemat) (1.09.2020).
- Złoty Stok. (2020). [http://zlotystok.pl/asp/pl\\_start.asp?typ=14&menu=164&strona=1](http://zlotystok.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=164&strona=1) (1.09.2020).
- Żabiński, M. (2012). Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Porównanie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego i Wspólnej Metody Oceny CAF, *Zarządzanie Publiczne*, 2(20), 57–76.
- Żarów. (2020). <https://nowa.um.zarow.pl/> (1.09.2020).
- Żmigród. (2020). [http://www.zmigrod.com.pl/asp/pl\\_start.asp?ref=1&typ=13&sub=312 &menu=2&strona=1&schemat=0](http://www.zmigrod.com.pl/asp/pl_start.asp?ref=1&typ=13&sub=312 &menu=2&strona=1&schemat=0) (1.09.2020).



## RECENZENCI ARTYKUŁÓW 2020

Małgorzata Adamik-Szysiak (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)  
Julian M. Auleytner (Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. J. Korczaka w Warszawie)  
Przemysław Biskup (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)  
Ewa Bogacz-Wojtanowska (Uniwersytet Jagielloński)  
Paweł Borkowski (Polska Akademia Nauk)  
Robert Borkowski (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego)  
Maciej Drzonek (Uniwersytet Szczeciński)  
Marek Dziekan (Uniwersytet Łódzki)  
Robert Gawłowski (Wyższa Szkoła Bankowa w Bydgoszczy)  
Katarzyna Głębicka-Auleytner (Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu)  
Ludwik Habuda  
Magdalena Hodalska (Uniwersytet Jagielloński)  
Andrzej W. Jędruchiewicz (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)  
Anna Jupowicz-Ginałska (Uniwersytet Warszawski)  
Maciej Kaliski (Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie)  
Stanisław Koziej (Uczelnia Łazarzkiego)  
Piotr Kwiatkiewicz (Uniwersytet Zielonogórski)  
Alfred Lutrzykowski (Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku)  
Kinga Machowicz (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)  
Rafał Matera (Uniwersytet Łódzki)  
Piotr Mazur (Akademia Ignatianum w Krakowie)  
Małgorzata Niewiadomska-Cudak (Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie)  
Rafał Ożarowski (Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni)  
Andrzej Papuziński (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)  
Katarzyna Pokorna-Ignatowicz (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego)  
Bazyli Poskrobko (Uniwersytet w Białymstoku)  
Monika Przybysz (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)  
Katarzyna Radzik-Maruszak (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)  
Irena Rysińska (Uniwersytet Warszawski)  
Jacek Sobczak (Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie)  
Jadwiga Stawnicka (Akademia Wychowania Fizycznego im. Jerzego Kukuczki w Katowicach)  
Magdalena Środa (Uniwersytet Warszawski)  
Piotr Świercz (Akademia Ignatianum w Krakowie)  
Nobuhiko Tamaki (Chuo University w Tokio)  
Stanisław Topolewski (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)  
Sławomir Zalewski (Politechnika Warszawska)  
Agata Ziętek (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)  
Andrzej Żebrowski (Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie)  
Karol Żakowski (Uniwersytet Łódzki)

## INFORMACJE DLA AUTORÓW

Teksty należy nadsyłać w formie elektronicznej w formacie OpenOffice, Microsoft Word, RTF lub WordPerfect, za pośrednictwem strony internetowej czasopisma (OJS) <https://journals.ur.edu.pl/polispol/index>. Podczas procesu przesyłania tekstu Autor zostanie poproszony o potwierdzenie oryginalności pracy oraz że nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym, jak również braku konfliktu interesów pomiędzy nim a redakcją czasopisma. Po przyjęciu tekstu do druku Autor podpisuje umowę o wykonanie utworu i przeniesienie autorskich praw majątkowych. Teksty są publikowane na licencji Creative Commons: Uznanie autorstwa 4.0 (CC BY 4.0).

Autorzy w terminie dwóch tygodni od wpłynięcia tekstu są informowani o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na poważne uchybienia formalne, bądź wyraźny, rażąco niski poziom naukowy. W przypadku niewielkich uchybień artykuł jest zwracany autorowi w celu dostosowania do wymogów redakcyjnych.

Następnie tekst zostaje przekazany do sprawdzenia przez system antyplagiatowy. Jeżeli w raporcie systemu antyplagiatowego nie zostaną wykazane nieuprawnione zapożyczenia, tekst (bez personaliów autora) jest przesyłany do dwóch recenzentów zewnętrznych. W przypadku uzyskania dwóch recenzji pozytywnych tekst zostaje zakwalifikowany do druku. W przypadku uzyskania jednej recenzji negatywnej Redaktor Naczelny kieruje tekst do dodatkowego recenzenta zewnętrznego lub podejmuje decyzję o odrzuceniu tekstu (przekazując Autorowi jej uzasadnienie). Decyzję o wycofaniu artykułu może podjąć również Autor. W przypadku uzyskania dwóch recenzji negatywnych tekst zostaje odrzucony. W ciągu trzech miesięcy Autor otrzymuje recenzje nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzentów) oraz informację w sprawie dalszego postępowania publikacyjnego.

Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” informuje, iż w celu przeciwdziałania zjawiskom określanym jako *ghostwriting* i *guest authorship* wprowadzono odpowiednie procedury zabezpieczające. *Ghostwriting* oraz *guest authorship* są przejawem nierzetelności naukowej; wszelkie wykryte przypadki będą ujawniane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

**Wskazówki techniczne:**

- artykuł, raport z badań lub komunikat powinien liczyć do 40 000 znaków, włączając abstrakty, tekst właściwy, tabele i wykresy, przypisy oraz wykaz bibliograficzny. Recenzja, glosa, opinia – do 20 000 znaków. Sprawozdanie, nota powinny zawierać do 15 000 znaków;
- w artykule należy wyodrębnić części (co najmniej wstęp, część właściwą i zakończenie) i oznaczyć je nienumerowanymi śródtytułami. We wstępie należy przyjąć hipotezę/tezę, wskazać zastosowaną metodę(y) badań oraz scharakteryzować pokrótce wykorzystane źródła. Zakończenie powinno zawierać wnioski końcowe i odniesienie do przyjętych we wstępie założeń;
- w odsyłaczu (przypisie dolnym) umieszczonym przy nazwisku Autora tekstu należy podać jego afiliację wraz z adresem pocztowym jednostki, adres e-mail Autora oraz numer ORCID;
- artykuł naukowy powinien zawierać abstrakt, od 3 do 5 słów kluczowych w językach polskim i angielskim oraz tłumaczenie tytułu w języku angielskim;
- abstrakt (od 500 do 1000 znaków) w sposób syntetyczny i klarowny powinien wskazywać cele, metody analizy oraz główne wnioski, eksponując wartość dodaną dla podjętej problematyki;
- czcionka 12 pkt (preferowany rodzaj Times New Roman);
- interlinia 1,5;
- marginesy standardowe – 2,5 cm;
- prosimy nie formatować tekstu (dopuszczalne jest stosowanie wyróżnień poprzez pogrubienie);
- **odsyłacze bibliograficzne wg stylu APA** w wersji dostosowanej do reguł języka polskiego, zamieszczane w nawiasach okrągłych bezpośrednio w tekście, zawierające w przypadku:
  - wydawnictw zwartych i artykułów – nazwisko(a) autora(ów) rok wydania przywoływanej/cytowanej pracy oraz numer lub numery stron (w zależności od kontekstu, obowiązkowo w przypadku parafrazowania tekstu lub dosłownego przytaczania fragmentu tekstu). Poszczególne elementy identyfikujące publikację oddziela się przecinkiem. Np. (Mises, 1998, s. 62); (Kozuch i Marzec, 2014; Gąsior-Niemiec, Kołomycew i Kotarba, 2014, s. 154); w przypadku sześciu lub więcej autorów (Rosler i in., 1997, s. 25-26);
  - aktów normatywnych – tytuł aktu (lub jego początek zakończony wielokropkiem) i w razie potrzeby przywoływany artykuł.

- Np. (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym..., art. 7);
- dokumentów i innych źródeł bez oznaczonego autora – nazwę/tytuł /oznaczenie (lub ich początek zakończony wielokropkiem), rok i w razie potrzeby nr strony. Np. (Protokół nr XXX/1/2012..., 2012, s. 10); (Sprawozdanie stenograficzne z 10 posiedzenia Sejmu III kadencji..., 1998, s. 10);
  - dokumenty (teksty) z autorem korporatywnym – nazwa, rok. Np. (Polska Agencja Prasowa [PAP], 2020). Jeżeli data publikacji nie jest znana należy to zaznaczyć skrótem „b.d.”.

### **Bibliografia sporządzona zgodnie ze stylem APA:**

- nie należy grupować pozycji w bibliografii wg rodzajów źródeł/literatury (np. Wydawnictwa zwarte, Prasa, Internet itp.);
- należy podać identyfikator DOI (w przypadku, gdy publikacja go posiada). Jeżeli publikacja została pobrana z Internetu, a nie ma nr. DOI, należy podać adres URL;
- wydawnictwa zwarte – nazwisko, inicjał imienia. (rok). *Tytuł*. Miejsce wydania: wydawnictwo. Np.: Weber, M. (1993). *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*. Lublin: Wydawnictwo Test.
- artykuł w pracy zbiorowej – nazwisko, inicjał imienia. (rok). *Tytuł* rozdziału. W: inicjał imienia, nazwisko (red.), *Tytuł* (zakres stron rozdziału). Miejsce wydania: wydawnictwo. Np.: Grzelak, J.L. (2004), Dylematy społeczne. W: T. Tyszka (red.), *Psychologia ekonomiczna* (s. xx–yy). Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- artykuł w czasopiśmie – nazwisko, inicjał imienia. (rok). *Tytuł*. *Nazwa czasopisma*, *tom* (numer), zakres stron. DOI lub URL. Np.: Kolołomycew, A. (2017). Interesariusze polityki oświatowej na poziomie gminy. Analiza relacji zaangażowanych aktorów. *Edukacja – Technika – Informatyka*, 22(4), 43–49. DOI: 10.15584/eti.2017.4.4
- akt normatywny – pełna nazwa (miejsce publikacji). Np. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95). Gdy przywołujemy tekst jednolity: (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713).
- dokument – nazwa. (rok). Np.: Protokół nr XXX/1/2012 z XXX sesji Rady Miasta Rzeszowa odbytej w dniu 27 marca 2012 r. w sali posiedzeń Ratusz, ul. Rynek 1. (2012). Pobrane z: <http://s.bip.erzeszow.pl/file/30805/Protokol%20Nr%20XXX-1-2012.pdf> (w przypadku, gdy dokument został pobrany z Internetu);

- 
- strona internetowa – gdy nieznanym jest autor i/lub tytuł tekstu/informacji, prosimy o podawanie: nazwy portalu (strony, instytucji), linków do tekstów/informacji, a nie tylko do portalu. Np.: Narodowy Bank Polski. (2020). *ZPB: banki zaoferują odroczenie spłaty rat kredytów*. Pobrane z <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/wakacje-kredytowe-przez-koronawirusa-odroczenie-splat/2xybgqk> (Uwaga: nie jest wymagane podanie daty pobrania z wyjątkiem sytuacji, gdy nie jest znany rok publikacji. Wówczas stosujemy zapis: Pobrane 15 grudnia 2019 z <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/wakacje-kredytowe-przez-koronawirusa-odroczenie-splat/2xybgqk>).

