

**Michał Tomasz Masełko**

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

<https://orcid.org/0000-0003-1549-371X>

# **Funkcjonowanie urzędu administracji publicznej w trakcie epidemii COVID-19 na przykładzie Urzędu Miasta Lubań w okresie od marca do czerwca 2020 roku**

DOI: [10.34616/149470](https://doi.org/10.34616/149470)

**Abstrakt:** Urząd Miasta Lubań świadczy obsługę administracyjną organu wykonawczego gminy miejskiej Lubań, położonej w powiecie lubańskim, w województwie dolnośląskim. W artykule została opisana kwestia jego funkcjonowania w pierwszych miesiącach epidemii COVID-19. Jednym z podstawowych problemów był sposób doręczania poczty wychodzącej z urzędu, ze szczególnym uwzględnieniem decyzji podatkowych i upomnień, a także poczty przychodzącej do urzędu. Został wskazany również sposób organizacji pracy urzędu, rozwiązywanie problemu ogólnopolskiego *lockdownu* czy obsługi interesantów. Opisano także problem utrzymania warunków sanitarnych w pomieszczeniach urzędu. Artykuł opiera się na wielopłaszczyznowej analizie zagadnienia, przy wykorzystaniu metody empirycznej oraz dogmatycznej.

**Słowa kluczowe:** epidemia, urząd, Lubań, gmina, poczta, decyzja, upomnienia, kwarantanna, interesanci, funkcjonowanie, pracownicy, miasto, rozwiązania, uwarunkowania

## **Wstęp**

Pojawienie się epidemii COVID-19 w 2020 r., szczególnie w początkowych fazach jej rozwoju na terenie Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, wywołało swoisty paraliż w zakresie funkcjonowania całego kraju. Epidemia spowodowała też daleko idące skutki natury psychologicznej w społeczeństwie<sup>2</sup>. Wpłynęła również znacząco na funkcjonowanie urzędów administracji publicznej<sup>3</sup>, w tym samorządowej. Urząd Miasta

---

<sup>1</sup> Dalej: RP.

<sup>2</sup> Szerzej np. D. Kiełczewski, *Pandemia COVID-19 w perspektywie ekonomii złożoności*, „Optimum. Economic Studies” 2021, nr 3(105), s. 3–14; P. Długosz, *Trauma pandemii COVID-19 w polskim społeczeństwie*, CeDeWu, Warszawa 2021, s. 119–176.

<sup>3</sup> Por. K. Peplowska, *Biurowość w czasach pandemii. Wpływ epidemii COVID-19 na informatyzację biurowości w jednostkach administracji samorządowej*, „Archeion” 2021, t. CXXII, s. 281–309; P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6, s. 267–278.

Lubań<sup>4</sup> także musiał dostosować swój tryb działania do panujących realiów, co wiązało się z przygotowaniem aparatu administracyjnego najpierw do działania w warunkach zagrożenia, a następnie stanu epidemii. W związku z tym trzeba podkreślić, że z dniem 14 marca 2020 r. na terenie RP zaczął obowiązywać stan zagrożenia epidemicznego wirusem SARS-CoV-2<sup>5</sup>, a od 31 marca 2020 r. wprowadzono stan epidemii wywołany tym samym wirusem<sup>6</sup>. Sytuacja ciągłego rozwoju epidemii pociągnęła za sobą wiele zakazów oraz obostrzeń mających na celu zapobiegnięcie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, który w sposób pośredni lub bezpośredni dotykał administracji publicznej lub jej pracowników. Nie tylko RP, ale również inne kraje, w tym także sąsiadujące, wprowadziły na swoim obszarze podobne rozwiązania. Często miały one charakter dalej idący. Przykładowo na terenie Portugalii czy Republiki Czeskiej wprowadzono stan wyjątkowy. Z kolei Estonia oraz Słowacja ogłosiły stany nadzwyczajne, zaś takie kraje jak Niemcy czy Słowenia wdrożyły obostrzenia w ramach prawa powszechnie obowiązującego<sup>7</sup>.

Analizując poszczególne wyzwania związane z funkcjonowaniem aparatu administracyjnego w trakcie epidemii, należy podkreślić, że w urzędach administracji publicznej, w tym w Urzędzie Miasta Lubań, duży problem stanowiło stosunkowo częste zmienianie podstaw prawnych ich funkcjonowania. Struktura urzędu gminy, liczba osób w nim zatrudnionych oraz specyfika samego budynku, w którym mieści się Urząd Miasta, wymagały od kierowników poszczególnych wydziałów Urzędu Miasta, Sekretarza Miasta oraz Burmistrza bardzo szybkiego i w miarę stabilnego przyjęcia rozwiązań mających na celu z jednej strony wypełnienie nakazów zawartych w prawie powszechnie obowiązującym, a z drugiej strony uniknięcie paraliżu pracy całego Urzędu, a co się z tym wiąże – być może i całej gminy miejskiej Lubań. Dlatego w niniejszej pracy zostanie przedstawione, w jaki sposób wspomniany urząd funkcjonował, jakie przyjmował rozwiązania mające na celu zoptymalizowanie załatwiania spraw interesantów oraz wykonywanie nie tylko zadań własnych, ale też zleconych w Gminie Miejskiej Lubań. W tym celu zostanie przeprowadzona analiza podstaw prawnych funkcjonowania urzędów gmin oraz ich wdrażanie w funkcjonowanie urzędów. Autor wykorzysta także informacje dotyczące funkcjonowania urzędu, dostępne przede wszystkim na stronie internetowej.

---

<sup>4</sup> „Urząd” rozumiany jako „zorganizowany zespół osób nadany sobie do pomocy w wykonywaniu swoich funkcji” za: J. Boć, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1993, s. 76–77.

<sup>5</sup> Zob. § 1 rozporządzenia 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).

<sup>6</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Biuro Analiz Kancelarii Senatu, *Pandemia Covid-19 sytuacja w wybranych krajach europejskich*, nr OT-680, Warszawa 2020.

## 1. Sposób doręczania oraz odbierania korespondencji w Urzędzie Miasta Lubań

Jak już wskazano, od połowy do końca marca obowiązywało rozporządzenie Ministra Zdrowia<sup>8</sup>, a od 30 marca 2020 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów<sup>9</sup> regulujące sytuację zakaźną na obszarze RP. Uregulowania te, brzmiące w obu przypadkach identycznie, stanowiły o ograniczeniu bezpośredniego funkcjonowania urzędów wyłącznie do działań polegających na realizacji zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy interesantom. Dzięki tym przepisom urzędy mogły także wykonywać swoje obowiązki w taki sposób, aby wyłączyć bezpośrednią obsługę mieszkańców, a co za tym idzie, zmniejszyć ryzyko transmisji COVID-19. Obsługa poczty w formie tradycyjnej, tzn. w formie listownej, zarówno wychodzącej z Urzędu Miasta Lubań do mieszkańców oraz instytucji, jak i przychodzącej do niego w związku ze wspomnianymi podstawami prawnymi musiała także ulec zmianie. Nastąpiło to w związku z koniecznością ograniczenia bezpośredniej styczności pracowników urzędu z mieszkańcami. Należy dodać, że w Urzędzie Miasta Lubań jest zatrudnionych na stałe dwóch pracowników zajmujących się doręczaniem korespondencji<sup>10</sup>. W tamtym okresie takie rozwiązanie musiało zostać zredukowane do niezbędnego minimum, także ze względu na fakt, że wspomniani pracownicy w trakcie zwyczajnego dnia pracy stykali się z kilkudziesięcioma, a czasem nawet z kilkuset osobami<sup>11</sup>. Pierwsze dni obowiązywania rozporządzenia w sprawie zagrożenia epidemicznego były także ostatnimi możliwymi dniami na doręczenie decyzji podatkowych ustalających wysokość m.in. podatku od nieruchomości. Termin płatności wynikający z decyzji został określony na 15 marca<sup>12</sup>, chyba że decyzja została doręczona później niż na 14 dni przed upłynięciem terminu płatności, wówczas termin mija 14 dni od momentu doręczenia decyzji<sup>13</sup>. Praktyką Urzędu Miasta Lubań było zatrudnianie w okresie doręczania decyzji podatkowych pracowników na umowę zlecenie, aby przyspieszyć cały proces doręczenia. Taki sposób postępowania został utrzymany

<sup>8</sup> 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), dalej: rozporządzenie w sprawie zagrożenia epidemicznego.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566 z późn. zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie epidemii.

<sup>10</sup> Struktura Organizacyjna w Urzędzie Miasta Lubań, <http://bip.miastoluban.pl/urzed,m,11981,struktura-organizacyjna-urzedu-miasta-luban.html> [dostęp: 20.11.2022].

<sup>11</sup> Kontakt Urząd Miasta, <https://luban.pl/arttykul/148/kontakt-urzed-miasta> [dostęp: 26.09.2022].

<sup>12</sup> Zob. art. 6 ust. 7 oraz art. 6 ust. 11a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Zob. art. 47 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.).

również w okresie od lutego do marca 2020 r.<sup>14</sup> Pozostałe sprawy, załatwiane dotąd drogą tradycyjną, czy to za pośrednictwem poczty, czy też z wykorzystaniem biura obsługi interesanta, w jak największym stopniu starano się załatwić z wykorzystaniem formy komunikacji na odległość oraz narzędzi elektronicznych. W tej sprawie na stronie internetowej miasta Lubań pojawił się nawet apel Burmistrza Miasta Lubań o powstrzymanie się przez mieszkańców od składania osobistych wizyt w urzędach<sup>15</sup>. W związku z tym kontakt mógł mieć miejsce drogą mailową, poprzez wysłanie korespondencji na pocztę elektroniczną urzędu lub za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (dalej: ePUAP), a także w drodze korespondencyjnej. Sugerowano też regulowanie wszelkich zobowiązań finansowych na rzecz Gminy Miejskiej Lubań za pośrednictwem bankowości elektronicznej oraz dokonywanie zgłoszeń na linię „Powiadom Burmistrza”. Z kolei bezpośrednia obsługa interesantów mogła odbywać się po uprzednim telefonicznym umówieniu przez zainteresowanego terminu spotkania w siedzibie Urzędu<sup>16</sup>. Z tego względu w kwestii korespondencji znaczącą rolę odegrała platforma ePUAP, w tym elektroniczna skrzynka podawcza Urzędu Miasta Lubań, na którą mieszkańcy kierowali znacznie więcej spraw niż wcześniej.

Takie działania wpisują się w rozwiązania przyjęte w u.covid. Ustawodawca przewiduje w niej, w szerokim zakresie, wykorzystanie platformy teleinformatycznej jako tej, za pomocą której można prowadzić korespondencję w czasie załatwiania konkretnych spraw w urzędach administracji publicznej<sup>17</sup>. Ważną rolę w takiej formie prowadzenia korespondencji między urzędem a mieszkańcami Lubania odegrał fakt, że Urząd Miasta Lubań został beneficjentem rządowego projektu „Cyfrowa Gmina”<sup>18</sup>, który to ułatwia informatyzację urzędów w całej Polsce<sup>19</sup>.

Jak wynikało z norm powszechnie obowiązujących, korespondencja, której jednak nie dało się prowadzić za pomocą platformy ePUAP, a możliwe było jedynie jej doręczanie w sposób tradycyjny, była traktowana w sposób nadzwyczaj ostrożny, przy zachowaniu wszelkich zasad reżimu sanitarnego. Chodzi tu przede wszystkim o przygotowywanie przez pracowników urzędu wszelkiego rodzaju wezwań do zapłaty, upomnień,

<sup>14</sup> Urząd Miasta w Lubaniu, Rejestr umów / zleceń / zamówień Miasta Lubań, <https://bip.miastoluban.pl/urzad,e,registry,show.html?id=5698d1b7dec23&limit=50&offset=0&page=63> [dostęp: 26.09.2022].

<sup>15</sup> Apel Burmistrza Miasta Lubań, <https://luban.pl/artykul/115505/apel-burmistrza-miasta-luban> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>16</sup> <http://bip.miastoluban.pl/urzad,v,127156,strona-glowna.html> [dostęp: 20.11.2022].

<sup>17</sup> W całym 2020 r. przez platformę ePUAP wpłynęło do urzędów w całej Polsce o 38% więcej ogólnych pism niż w roku poprzednim (ze stałą tendencją zwykłą), zob. *Statystyki usług: ePUAP – Pismo ogólne do podmiotu publicznego*, <https://widok.gov.pl/services/epuap-pismo-do-urzedu/> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>18</sup> Cyfrowy Lubań, <https://luban.pl/artykul/118213/cyfrowy-luban> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>19</sup> Szerzej: M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja administracji publicznej*, CeDeWu, Warszawa 2021; E. Kuzionko-Ochrymiuk, *Informatyzacja administracji publicznej w województwach Polski*, „Optimum: Studia Ekonomiczne” 2018, nr 1(81), s. 159–175.

decyzji administracyjnych i podatkowych w rękawiczkach oraz przy zasłoniętych ustach i nosie<sup>20</sup>. Dostarczeniem tak przygotowanej korespondencji zajmowała się natomiast na podstawie umowy zlecenia Poczta Polska<sup>21</sup>, która zachowywała przy tym wewnętrzne zasady reżimu sanitarnego funkcjonujące w spółce. Natomiast korespondencja przychodząca podlegała kilkudniowej kwarantannie. Dopiero po upływie tego czasu była otwierana i kierowana do odpowiedniego wydziału urzędu, który następnie załatwiał sprawę<sup>22</sup>.

## 2. Podział oraz wykonywanie pracy w Urzędzie Miasta Lubañ

Specustawa koronawirusowa regulowała większość spraw dotyczących funkcjonowania urzędów administracji państwowej w trakcie ogłoszenia na terenie RP stanu epidemii koronawirusa. Na podstawie przepisów w niej zawartych pracodawca mógł polecić pracownikowi wykonywanie swojej pracy poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna)<sup>23</sup>. W przypadku Urzędu Miasta Lubañ takie polecenie mógł wydać Burmistrz Miasta lub na podstawie delegacji odpowiedni kierownicy wydziałów urzędu oraz Sekretarz Miasta. W związku z charakterystyką budynku urzędu, która powoduje, że większość stanowisk pracy znajduje się w pokojach współdzielonych przez przynajmniej dwie osoby, rozwiązanie polegające na oddelegowaniu do pracy zdalnej było często wykorzystywane w urzędzie<sup>24</sup>. Część pracy była także wykonywana w sposób hybrydowy, tzn. wszelkie prace związane z dokumentacją wykonywano na miejscu w budynku urzędu, natomiast część prac związanych z jednym zadaniem realizowano poza miejscem stałego wykonywania pracy. Wprowadzono także rotacyjny system wykonywania pracy zdalnie w taki sposób, że w ciągu jednego tygodnia pracę zdalną wykonywała jedna z osób współdzielących konkretny pokój w urzędzie, a w kolejnym tygodniu na pracę zdalną przechodziła druga z osób. Ważnym wymogiem było istnienie odpowiednich warunków sprzętowych oraz lokalowych umożliwiających wykonywanie takiej pracy bez przeszkód. Dokładną organizację pracy regulowały zarządzenia

---

<sup>20</sup> Zob. § 2 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 1758, z późn. zm.).

<sup>21</sup> Urząd Miasta w Lubaniu, Rejestr umów / zleceń / zamówień Miasta Lubañ...

<sup>22</sup> Zob. np. § 21 rozporządzenia z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 861). Akt ten został uchylony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r., w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 473), por. <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Epidemia-a-urząd-miejski-papierowe-pisma-na-kwarantannie-coraz-wiecej-spraw-skladanych-przez-Internet,a,168377> [dostęp: 20.11.2022].

<sup>23</sup> Zob. art. 3 u.covid.

<sup>24</sup> Por. Urząd Miasta w Lubaniu, Wydział Organizacyjno-Prawny, <http://bip.miastoluban.pl/urząd,m,10445,organizacja.html> [dostęp: 3.05 2023].

kierownika urzędu, które były wielokrotnie zmieniane oraz aktualizowane, a ze względu na ich mnogość nie podlegały one digitalizacji oraz publikacji na stronie BIP miasta<sup>25</sup>.

Dzięki otrzymanemu w 2019 r. dofinansowaniu w ramach projektu „Dalszy rozwój e-usług w Powiatach Lubańskim, Lwóweckim, Zgorzeleckim, Bolesławieckim i Gminie Miejskiej Lubań”<sup>26</sup> większe i szybsze wdrożenie e-usług przez Urząd Miasta Lubań przebiegło w sposób sprawny i niezakłócony. Spowodowało to, że od samego początku obowiązywania ograniczeń epidemiologicznych przejście w Urzędzie Miasta Lubań do załatwiania spraw za pomocą komunikacji na odległość było możliwe natychmiast. Zgodnie z komunikatem Burmistrza Miasta Lubań<sup>27</sup> załatwianie spraw w urzędzie było ograniczone do niezbędnego minimum. Za takie minimum uznawało się m.in. wydawanie dowodów osobistych, dokonywanie zgłoszeń w Urzędzie Stanu Cywilnego czy rozwiązywanie innych, także mniej typowych spraw.

Od początku epidemii zarówno w Urzędzie Miasta Lubań, jak i w innych podobnych urzędach administracji publicznej<sup>28</sup> na znaczeniu i powszechności zyskał dokument elektroniczny, podpis elektroniczny oraz – ogólnie ujmując – platforma tzw. profilu zaufanego<sup>29</sup>. Większość spraw załatwianych przez mieszkańców odbywało się właśnie tą drogą. Problem pojawiał się natomiast w sytuacji, kiedy sprawę miała załatwić osoba dotknięta wykluczeniem informatycznym spowodowanym wiekiem lub złą sytuacją materialno-finansową. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2015 r. osoby, które ukończyły 60. rok życia, tj. osoby, które mogły zostać dotknięte wykluczeniem informatycznym, to ponad 30% wszystkich mieszkańców miasta<sup>30</sup>. Do takich osób skierowano na terenie miasta oraz w mediach społecznościowych kampanię społeczną<sup>31</sup>, która informowała o możliwości załatwienia sprawy telefonicznie lub przynajmniej po telefonicznym umówieniu się na wizytę w siedzibie urzędu. Sprawiało to, że ograniczano duże nagromadzenie osób w jednym miejscu w tym samym czasie, można było rozplanować przyjęcie interesanta zgodnie z zasadami reżimu sanitarnego oraz dokonania przed i po jego wizycie dezynfekcji miejsca, w którym był przyjmowany. Załatwianie już rozpoczętych przed 13 marca 2020 r. spraw ułatwiła specustawa

<sup>25</sup> <https://bip.miastoluban.pl/urząd,a,63027,strona-glowna.html> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>26</sup> Projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego RPO WD 2014-2020 Oś priorytetowa - 2.2 Technologie informacyjno-komunikacyjne. Działanie 1 2.1 E-usługi publiczne. Poddziałanie 1 1 - 2.1.1 E-usługi – horyzont.

<sup>27</sup> <https://luban.pl/artykul/115499/komunikat> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>28</sup> Na podstawie badania przeprowadzonego przez Katarzynę Peplowską w ramach badania *Biurowość w czasach pandemii...*

<sup>29</sup> <https://www.gov.pl/> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>30</sup> Polska w Liczbach, Wiek mieszkańców Lubania, <https://www.polskawliczbach.pl/Luban#wiek-mieszkanow> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>31</sup> Apel Burmistrza Miasta Lubań, <https://luban.pl/artykul/115505/apel-burmistrza-miasta-luban> [dostęp: 29.09.2022].

koronawirusowa, zgodnie z którą zawieszono bieg terminów i rozpoczęcie w postępowaniach administracyjnych<sup>32</sup>, co znacząco ograniczyło kontakt z interesantami oraz zmniejszyło liczbę zadań do wykonania przez pracowników urzędu. Takie rozwiązanie ułatwiło także prowadzenie wcześniej opisanej pracy hybrydowej oraz rotacyjne jej podejmowanie przez urzędników w budynku urzędu.

Burmistrz Miasta do momentu wystąpienia na terenie RP epidemii przyjmował interesantów w swoim pokoju dwa razy w tygodniu. Po wprowadzeniu obostrzeń związanych z wystąpieniem SARS-CoV-2 w pierwszych miesiącach odwołał całkowicie takie spotkania<sup>33</sup>. Poczynając od maja 2020 r., powrócił do przyjmowania w ograniczonym zakresie i z zachowaniem zasad reżimu sanitarnego.

### 3. Utrzymywanie reżimu sanitarnego w Urzędzie Miasta Lubań

Co do zasady utrzymanie reżimu sanitarnego oraz przestrzeganie reguł dotyczących ograniczenia transmisji koronawirusa w Urzędzie Miasta Lubań opierały się na przepisach prawa powszechnie obowiązującego oraz wszelkich zaleceniach i nakazach nakładanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lubaniu. Przykładem zalecenia, które było wykorzystywane w Urzędzie Miasta Lubań, była *Instrukcja dla pracowników urzędów dotycząca zasad postępowania w związku z potencjalnym ryzykiem zakażenia nowym koronawirusem* Głównego Inspektora Sanitarnego<sup>34</sup>. Co ważne, w pierwszych tygodniach obowiązywania epidemii oraz stanu zagrożenia epidemią możliwość wizyty w urzędzie była całkowicie wyłączona<sup>35</sup>.

Znaczącą rolę w zapewnieniu dezynfekcji na odpowiednim poziomie w urzędzie odegrała lokalna firma Dr. Schumacher Sp. z o.o.<sup>36</sup> Przekazała ona bezpłatnie do urzędu środki zapewniające dokonywanie bieżącej oraz częstej dezynfekcji<sup>37</sup>. Należy także wspomnieć, że firma Dr. Schumacher Sp. z o.o. udostępniała swoje produkty za darmo wielu instytucjom w Lubaniu oraz bezpośrednio mieszkańcom. Maseczki, ponieważ w tym czasie obowiązywał bezwzględny nakaz zasłaniania ust i nosa<sup>38</sup>, zostały

<sup>32</sup> Zob.: art. 15zrzr u.covid.

<sup>33</sup> Komunikat. Odwołanie przyjęcia interesantów przez Burmistrza Miasta Lubań, <https://luban.pl/artykul/115500/komunikat> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>34</sup> <https://www.wetgiw.gov.pl/download/Instrukcja-GIS,3993.pdf> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>35</sup> <https://luban.pl/artykul/115499/komunikat> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>36</sup> <https://www.schumacher-online.com/pl/> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>37</sup> [https://www.schumacher-online.com/fileadmin/Docs/PM\\_PDFs/2020\\_04\\_01\\_PL\\_Statement\\_Coronavirus.pdf](https://www.schumacher-online.com/fileadmin/Docs/PM_PDFs/2020_04_01_PL_Statement_Coronavirus.pdf) [dostęp: 29.09.2022].

<sup>38</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 1356).

zapewnione pracownikom przez jeden z klubów radnych zrzeszających radnych miasta Lubañ w ramach oddolnej inicjatywy<sup>39</sup>.

Kwestia utrzymania zasad bezpieczeństwa sanitarnego podczas przyjmowania interesantów w okresie, kiedy była taka możliwość, została opisana we wcześniejszych fragmentach artykułu. Poza umawianiem telefonicznym wizyt w urzędzie oraz jak największym ograniczeniem potrzeby bezpośredniego przychodzenia do budynków urzędu należy wspomnieć, jak dbano o bezpieczeństwo interesantów oraz pracowników, gdy już do takiej wizyty dochodziło. W tym celu do przedsionka urzędu wpuszczano pojedynczo, pozostałe osoby były zmuszone do pozostania na zewnątrz budynku<sup>40</sup>.

#### **4. Raport NIK w zakresie funkcjonowania urzędów obsługujących organy administracji publicznej**

W trakcie epidemii COVID-19 NIK skontrolowała kilkanaście urzędów obsługujących organy administracji publicznej w zakresie wykonywania zadań we wskazanym okresie. Raport jest obszerny, dlatego jedynie lapidarnie należy odnieść się do zaprezentowanych w nim wyników w celu uzyskania analizy porównawczej na tle przedstawionych wyżej rozważań dotyczących Urzędu Miasta Lubañ<sup>41</sup>.

Jak wynika z ww. raportu, w okresie epidemii COVID-19 zapewniona została ciągłość działalności urzędów administracji publicznej, jednak we wszystkich jednostkach wprowadzano ograniczenia w dostępie do nich, zgodnych z powszechnie obowiązującymi normami. Co ważne, 20% skontrolowanych urzędów zawiesiło bezpośrednią obsługę klientów, co wskazało, zdaniem NIK, na brak przygotowania administracji na sytuację kryzysową, gdyż zmiany wprowadzano dopiero w trakcie trwającej epidemii. Podstawową formą kontaktu z urzędem stanowiły w tym czasie skrzynki podawcze. W ocenie NIK nie wykorzystywano za to możliwości, jakie daje cyfryzacja, gdyż jedynie 10% usług publicznych świadczone w formie elektronicznej, co w konsekwencji spowodowało zmniejszenie liczby załatwianych spraw o 1/3. Pomimo sytuacji epidemiologicznej nadal funkcjonował papierowy system dokumentów, a narzędzia cyfrowe w zakresie prowadzenia i rozstrzygania spraw wykorzystywano jedynie w niewielkim stopniu<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> <http://luban.pl/artukul/115605/maseczki-dla-mieszkancow> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>40</sup> *W Urzędzie Miasta Lubañ sprawę załatwisz, ale... przez drzwi*, 08.05.2020, <https://www.eluban.pl/artukul/13060,w-urzedzie-miasta-luban-sprawe-zalatwisz-aleprzez-drzwi> [dostęp: 29.09.2022].

<sup>41</sup> *Informacja o wynikach kontroli NIK. Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19*, LSZ.430.005.2021, nr ewid. 173/2021/P/21/094/LSZ, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25613,vp,28386.pdf> [dostęp: 20.11.2022].

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 11–13.



## Podsumowanie

Okres epidemii koronawirusa, szczególnie w początkowych jej miesiącach, był bardzo ciężki dla wszystkich. Szczególnie dotyczyło to urzędów państwowych, które pomimo niewiadomej sytuacji na świecie musiały zachować ciągłość pracy. Ich działanie było niezbędne, aby RP, instytucje, miasta oraz gminy nie pogrążyły się w całkowitym chaosie, a powrót do funkcjonowania po pierwszym etapie tzw. *lockdownu* przebiegł jak najszybciej i jak najsprawniej. W wielu urzędach administracji publicznej działania były podejmowane, szczególnie w początkowej fazie rozwoju epidemii, zazwyczaj doraźnie i na podstawie nieostrych przepisów ogólnych. Przedmiotową konkluzję uwypuklił także raport NIK, z którego wynikało, że pomimo istniejących trudności urzędy zapewniały ciągłość obsługi interesantów.

Przykład Urzędu Miasta Lubań wskazuje, że bardzo często podstawy prawne były uzupełniane ustnymi komunikatami kierownika urzędu. Należy jednak uznać, że praca tej instytucji była pomimo tego zorganizowana w sposób bardzo dobry. Prace nie zostały wstrzymane, pracownicy wykonywali swoje zadania na bieżąco i bez przerwy. Sprawy związane z zapobieganiem epidemii na terenie miasta organizowane przez urząd przebiegały sprawnie i bez większych komplikacji. Należy wskazać, że pracownicy nie posiadali w tym zakresie doświadczenia. Fakt, że epidemia pojawiła się niespodziewanie na całym świecie, a rozwiązania ułatwiające pracę urzędów nie były uregulowane w prawie powszechnie obowiązującym na obszarze RP, nie ułatwiał i nie usprawniał ich pracy. Szybki proces decyzyjny oraz dostosowywanie się do zmieniającej się z dnia na dzień sytuacji w urzędzie również należy uznać za pozytywny aspekt. Przygotowanie tej instytucji do wdrożenia e-usług oraz rozpoczęcie tego zadania przed marcem 2020 r. także działały na korzyść społeczeństwa.

### **The functioning of the public administration office during the COVID-19 epidemic on the example of the Lubań City Hall in the period from March to June 2020**

**Abstract:** The City Hall of Lubań is an office servicing the executive body of the municipal commune of Lubań, located in the Lubań poviát in the Dolnośląskie voivodship. The article describes the problem of its functioning in the first months of the COVID-19 epidemic. The method of delivering outgoing mail from the office, with particular emphasis on tax decisions and reminders, as well as incoming mail to the office. The method of organization of the office's work was indicated, as well as solving the problem of quarantine employees and servicing clients. The problem of maintaining sanitary conditions in the office premises was also described. The article is based on a multifaceted analysis of the issue using the empirical and dogmatic methods.

**Keywords:** epidemic, office, Lubań, commune, post office, decision, reminders, quarantine, clients, functioning, employees, city, solutions, conditions, grounds

## Notka o autorze

Michał Masełko – licencjat administracji, absolwent studiów I stopnia na kierunku administracja na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Członek i założyciel Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo, członek koła naukowego Koło Socjologii Ekonomicznej oraz Niezależnego Zrzeszenia Studentów Uniwersytetu Wrocławskiego. Mieszkaniec miasta Lubań, pasjonat zagadnień związanych z samorządem terytorialnym w kraju, szczególnie w aspekcie funkcjonowania różnego rodzaju organów kolegialnych w samorządzie. Uczestnik kilku ogólnopolskich konferencji naukowych. Ponadto zajmuje się kwestią funkcjonowania oraz przestrzegania prawa oświatowego oraz tematyką samorządności w szkołach publicznych.

## Wykaz literatury

- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1993.
- Długosz P., *Trauma pandemii COVID-19 w polskim społeczeństwie*, CeDeWu, Warszawa 2021.
- Ganczar M., Sytek A., *Informatyzacja administracji publicznej*, CeDeWu, Warszawa 2021.
- Kiełczewski D., *Pandemia COVID-19 w perspektywie ekonomii złożoności*, „Optimum. Economic Studies” 2021, nr 3(105).
- Kuzionko-Ochrymiuk E., *Informatyzacja administracji publicznej województwach Polski*, „Optimum: Studia Ekonomiczne” 2018, nr 1(81).
- Peplowska K., *Biurowość w czasach pandemii. Wpływ epidemii COVID-19 na informatyzację biurowości w jednostkach administracji samorządowej*, „Archeion” 2021, t. CXXII.
- Szyja P., *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6.

## Wykaz źródeł internetowych

- <https://luban.pl/artukul/148/kontakt-urząd-miasta>.
- <https://bip.miastoluban.pl/urząd,e,registry,show.html?id=5698d1b7dec23&limit=50&offset=0&page=63>.
- <https://luban.pl/artukul/115505/apel-burmistrza-miasta->.
- <https://widok.gov.pl/services/ePUAP--Pismo-ogolne-do-podmiotu-publicznego-stary-wzor/>.
- <https://luban.pl/artukul/118213/cyfrowy-luban>.
- <https://bip.miastoluban.pl/urząd,e,registry,show.html?id=5698d1b7dec23&limit=50&offset=0&page=63>.
- <https://bip.miastoluban.pl/urząd,a,63027,strona-glowna.html>.
- <https://bip.miastoluban.pl/urząd,m,15043,marzec.html>.

<https://luban.pl/urzed-miasta>.

<https://luban.pl/artukul/115499/komunikat>.

<https://www.polskawliczbach.pl/Luban#wiek-mieszkancow>.

<https://luban.pl/artukul/115505/apel-burmistrza-miasta-luban>.

<http://miastoluban.pl/zapytaj-burmistrza>.

<https://www.wetgiw.gov.pl/download/Instrukcja-GIS,3993.pdf>.

<https://luban.pl/artukul/115499/komunikat>.

<http://luban.pl/artukul/115605/maseczki-dla-mieszkancow>.

<https://www.eluban.pl/artukul/13060,w-urzedzie-miasta-luban-sprawe-zalatwisz-aleprzez-drzwi>

<https://www.ejournals.eu/pliki/art/20578/>.

<https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Epidemia-a-urzed-miejski-papierowe-pisma-na-kwarantannie-coraz-wiecej-spraw-skladanych-przez-Internet,a,168377>.

### **Inne źródła**

Biuro Analiz Kancelarii Senatu, *Pandemia Covid-19 sytuacja w wybranych krajach europejskich*, nr OT-680, Warszawa 2020.

NIK, *Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19*, LSZ.430.005.2021, Nr ewid. 173/2021/P/21/094/LSZ, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25613,vp,28386.pdf>.

### **Wykaz aktów prawnych**

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U z 2020 r. poz. 1452 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.).

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. poz. 374).

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).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 1758 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1931).

Rozporządzenie z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 861).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 473).