

Mariola PYTLAK

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki

im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie¹

Wydział Administracji

m.pytlak@onet.pl

<https://orcid.org/0000-0001-6615-9776>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.04>



PANDEMIA COVID-19 JAKO WYZWANIE DLA ORGANIZACJI PUBLICZNYCH. OCENA DZIAŁAŃ – STUDIUM PRZYPADKU

ABSTRAKT: Celem artykułu jest określenie, czy i w jaki sposób pandemia COVID-19 wpłynęła na funkcjonowanie administracji publicznej. W artykule ukazano zmiany powszechnie wprowadzane w administracji publicznej oraz dokonano oceny ich skuteczności z punktu widzenia osób obsługiwanych przez instytucje publiczne. Ustalono poziom zadowolenia interesantów korzystających z usług administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19 oraz wskazano problemy, z którymi spotykają się oni podczas załatwiania spraw administracyjnych. Założono, że wprowadzone w okresie pandemii koronawirusa ograniczenia bezpośrednich kontaktów międzyludzkich negatywnie wpływają na tryb procedowania spraw prowadzonych w administracji publicznej i niezadowolone interesantów. W konfrontacji wyzwań stojących przed zarządzającymi w administracji publicznej ze skutkami zarządzania w dobie pandemii wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych przez studentów Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki w ramach projektu dyplomowego z 800 mieszkańcami powiatu pruszkowskiego. Interesanci mają neutralny stosunek do funkcjonowania administracji publicznej i uznają, że osprawności administracji decyduje jej zdolność do świadczenia usług wysokiej jakości, przyjazne nastawienie do klienta oraz stosowanie przejrzystych i zrozumiałych dla mieszkańców procedur. Do najpoważniejszych problemów administracji publicznej w okresie pandemii należy brak jasnych zasad odpowiedzialności i upolitycznienie administracji oraz zmiany organizacyjne, które wzmacniają władcze uprawnienia administracji. Krytyka kierowana pod adresem administracji publicznej dotyczy przede wszystkim sprawnego i szybkiego obsługiwanie osób.

SŁOWA KLUCZOWE: administracja publiczna, zadowolenie mieszkańców, sprawność działania administracji, problemy funkcjonowania, świadomość mieszkańców

THE COVID-19 PANDEMIC AS A CHALLENGE FOR PUBLIC ORGANIZATIONS. ACTION EVALUATION – CASE STUDY

ABSTRACT: The purpose of this article is to determine if and how the COVID-19 pandemic affected the functioning of public administration. The article presents changes commonly introduced in public administration and assesses their effectiveness from the point of view of people served by public institutions. The level of satisfaction of clients using public administration services during the COVID-19 pandemic was established, and the problems they encountered when dealing with administrative matters were indicated. It was assumed that the

¹ Halina Konopacka University of Physical Education and Tourism; Poland.

restrictions on direct interpersonal contacts introduced during the coronavirus pandemic negatively affected the procedure of cases in public administration and the dissatisfaction of customers. To confront challenges faced by managers in public administration and the effects of management in the era of a pandemic the results of research conducted by students at the College of Physical Culture and Tourism with 800 inhabitants of the Pruszków district as part of the diploma project were used. Stakeholders have a neutral attitude to the functioning of public administration and recognize that the efficiency of the administration is determined by its ability to provide high-quality services, friendly attitude to the applicant and the use of procedures that are transparent and understandable to residents. The most serious problems faced by public administration during the pandemic include the lack of clear rules of accountability and the politicization of the administration as well as organizational changes that strengthen the ruling powers of the administration. Criticism directed at public administration concerns, first of all, efficient and quick service of people.

KEYWORDS: public administration, residents' satisfaction, efficiency of administration, problems of functioning, awareness of residents

WSTĘP

Przedmiotem rozważań podjętych w artykule jest funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19. Wprowadzone w drodze rozporządzenia w marcu 2020 roku zmiany w zakresie funkcjonowania administracji publicznej spowodowały, że urzędy aż do odwołania miały wykonywać mniej zadań związanych z obsługą obywateli. Za niezbędne dla obywateli uznano przy tym zadania związane „z rejestracją stanu cywilnego; ewidencją ludności i dowodami osobistymi; pomocą społeczną; świadczeniem usług komunalnych; działaniem urzędów pracy, w tym w przedmiocie wsparcia przedsiębiorców w związku z epidemią wywołaną zakażeniami wirusem SARS-CoV-2; wydawaniem praw jazdy, dowodów rejestracyjnych i innych dokumentów komunikacyjnych; decyzjami architektoniczno-budowlanymi i innymi, związanymi z inwestycjami, np. dotyczącymi ochrony środowiska”².

Celem artykułu jest określenie, czy i w jaki sposób pandemia COVID-19 wpłynęła na funkcjonowanie administracji publicznej. Starano się ustalić zakres zmian wprowadzanych w administracji publicznej, poziom zadowolenia interesantów korzystających z usług administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19 oraz wskazać problemy, z którymi spotykają się oni podczas załatwiania spraw administracyjnych. Realizacja celu wiązała się z koniecznością dokonania kwerendy literatury z zakresu zarządzania w administracji publicznej, analizy zmian w obowiązującym prawie oraz wykorzystania wyników badań terenowych dotyczących oceny zmian dokonywanych w administracji publicznej w okresie pandemii. Wykorzystano wyniki badania przeprowadzonego w okresie od 24 sierpnia do 9 października 2020 roku w ramach projektu dyplomowego „Cechy administracji publicznej w percepcji społeczności lokalnej” przez studentów Wydziału Administracji Wyższej Szkoły Kultury Fi-

² K. Sobczak, *Odmrażanie gospodarki rozszerza zadania administracji*, <https://www.prawo.pl/samorzad/administracja-w-czasie-epidemii-odmrazanie-gospodarki-to-wiecej.499622.html> (22.11.2021).

zycznej i Turystyki im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie³. W artykule sformułowano następujące pytania badawcze:

- Jakie czynniki decydują o sprawności funkcjonowania administracji publicznej?
- Jakie zmiany zostały wprowadzone w administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19?
- W jaki sposób interesanci oceniają funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii?

Założono, że wprowadzone w okresie pandemii koronawirusa ograniczenia bezpośrednich kontaktów międzyludzkich negatywnie wpływają na tryb procedowania spraw prowadzonych w administracji publicznej i niezadowolenie interesantów.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA A SPRAWNE ZARZĄDZANIE

Administracja publiczna powołana została do realizacji zadań państwa, a za jej podstawową funkcję publiczną uznaje się nie tylko współuczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej, lecz także zaspokajanie potrzeb społecznych. W demokratycznym państwie prawa funkcjonowanie administracji publicznej traktowane jest jako swoista konstrukcja prawna, w której powołane organy prowadzą działalność w określonej strukturze organizacyjnej, na rachunek i w imieniu państwa, zgodnie z zasadami określonymi przez prawo⁴. Prawo jest zarówno źródłem legitymizacji działań administracji (zgodność każdego działania z prawem z formalnego punktu widzenia), jak i najważniejszą przesłanką ograniczającą zakres kompetencji (wyznacznik treści celów i zadań administracji)⁵. Takie pojmowanie administracji publicznej wiązane jest z koncepcją administracji publicznej jako władzy publicznej. Współczesne oczekiwania w stosunku do administracji ewoluują i zmierzają do koncepcji traktowania administracji publicznej zgodnie z jej definicją, a zatem jako służby publicznej⁶.

Współcześnie coraz silniejsza jest presja na odejście od biurokratycznego rządzenia i prokonsumenckie podejście do petenta. Jest to ściśle związane z rolą, jaką powinna pełnić administracja publiczna. Jak podkreśla Tadeusz Kuty, ma ona charakter administracji świad-

³ Badanie zrealizowane zostało pod opieką dr Katarzyny Ołdak Jaczyńskiej i dr Marioli Pytlak. Ankiety wypełniali interesariusze Starostwa Powiatowego w Pruszkowie i jego filii (Nadarzyn, Raszyn), jednostek budżetowych oraz instytucji i służb administracji zespolonej. Celem głównym projektu było ukazanie sposobu postrzegania przez społeczność lokalną poszczególnych cech administracji publicznej oraz sformułowanie propozycji usprawnienia procesu zarządzania w instytucjach powołanych do realizacji szerokiego zakresu spraw publicznych. Na potrzeby projektu wyodrębniono 8 cech: wyodrębnienie i uporządkowanie, wyodrębnienie kompetencyjne, stabilność i pewność istnienia, apolityczność, władztwo i przymus administracyjny, trwałość decyzji administracyjnej, legalizm i poszanowanie interesu publicznego.

⁴ M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 14 (1), 215–222.

⁵ W. Łączkowski, *Granice prawa publicznego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną* [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 527 i n. Por. A. Błaś, *Kontekst prawny* [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 14 i n.

⁶ M. Kasiński, op. cit., s. 215–222; W. Łączkowski, op. cit., s. 527.

czącej, powołanej do realizowania obowiązków państwa wobec obywateli⁷. Oznacza to, że powinna ewoluować wraz ze zmianami w otoczeniu w taki sposób, aby jak najpełniej odpowiadać na istniejące potrzeby obywateli. Mimo wielu zmian i reform realizowanych od lat 90. XX wieku współczesna administracja nie nadąża nadal za rosnącymi potrzebami, co powoduje niezadowolenie społeczne⁸. W literaturze podkreśla się, że polska administracja nadal jest silnie zhierarchizowana i mało otwarta na dialog. Wynika to również z uwarunkowań wewnętrznych – zbyt mało przyjazne miejsce pracy dla urzędników, brak komunikacji i złe relacje w miejscu pracy, duży stres związany z odpowiedzialnością i praca w warunkach ciągłej zmiany⁹. Badania prowadzone w drugiej dekadzie XX wieku pozwalają stwierdzić, że współczesna administracja publiczna nie podlega pozytywnym zmianom – staje się coraz mniej otwarta na obywatela¹⁰, spada jakość zarządzania – również ze względu na brak mechanizmów zapewniających ograniczanie zatrudniania pracowników nieefektywnych¹¹. W efekcie administrację publiczną charakteryzuje nieefektywne wykorzystanie posiadanego potencjału (w tym również majątku publicznego), brak skutecznego systemu nadzoru i kontroli działań podejmowanych przez organy i zatrudnionych urzędników, brak przejrzystości ich działania i narastające naciski grup biznesowo-politycznych na podejmowane decyzje¹².

Dokonana analiza dorobku doktryny pozwala stwierdzić, że o sprawności administracji decyduje ustrój państwa i obowiązujące rozwiązania prawne – administracja działa wyłącznie w granicach prawa¹³, poziom dostosowania rozwiązań instytucjonalno-prawnych do obowiązującego systemu wartości i tzw. kontekstu społecznego¹⁴, posiadane zasoby wewnętrzne (w tym system zarządzania)¹⁵ oraz poziom kapitału społecznego (szeroki kontekst społeczno-kulturowy)¹⁶. Jak podkreślają Anna Gołębiowska i Piotr B. Zientarski, sprawne i skuteczne zarządzanie możliwe jest tylko w przypadku zapewnienia dobrze przygotowanych kadr, które będą w stanie szybko reagować na zmiany w otoczeniu i korzystać z dostępnej wiedzy w celu poprawy jakości działania. Jakość ta wyznaczana jest przez postawę do realizowanych zadań

⁷ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 8–9.

⁸ J. Posłuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2005, 1, s. 55–67.

⁹ K. Kwiatkowski, *Problemy administracji publicznej: brak dialogu i nadmierna hierarchizacja*, <https://www.pulshr.pl/kadry-w-administracji/problemy-administracji-publicznej-brak-dialogu-i-nadmierna-hierarchizacja,63382.html> (22.11.2021).

¹⁰ M. Wojciechowski, *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 17.

¹¹ M. Friedman, R. Friedman, *Tyrania status quo*, Sosnowiec 1997, s. 65. Por. S. Mazur, *Narodowe modele administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003, s. 86.

¹² K. Rybiński, *Gdybym miał władzę*, Wprost, 29 marca 2009, <https://www.wprost.pl/tygodnik/156026/Gdybym-mial-wladze.html> (21.11.2021). Por. B.Z. Filipiak, *Problemy i wyzwania związane z zachowaniem standardów integrity w administracji publicznej krajów OECD*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, 273, s. 62–74.

¹³ J. Mill, *Essey on Government* [w:] J. Lively, J. Rees (red.), *Utilitarian Logic and Politics*, New York 1984, s. 73–77.

¹⁴ W. Augustyniak, *Myśl społeczno-filozoficzna Edwarda Abramowskiego*, Olsztyn 2006.

¹⁵ A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego* [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Toruń 2001, s. 121–161.

¹⁶ D. Wójtowicz, *Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego*, „MBA” 2009, 3: 87–99.

(służenie) oraz upraszczanie stosownych procedur¹⁷. Można zatem stwierdzić, że o sprawności administracji publicznej z punktu widzenia obywateli decyduje przede wszystkim jej zdolność do świadczenia nie tylko usług wysokiej jakości, lecz także wdrażania przejrzystych procedur i realizowania racjonalnej polityki¹⁸.

ZARZĄDZANIE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W CZASIE PANDEMII SARS-COV-2

Znaczący wpływ na funkcjonowanie administracji miała pandemia koronawirusa Sars – CoV-2. W 2019 roku stwierdzono wprost, że „świat stoi w obliczu kryzysu, który nie ma precedensu w żywej pamięci”¹⁹. Masowe zachorowania na COVID-19 spowodowały znaczące zmiany w życiu społecznym i gospodarczym, a przed administracją publiczną stanęły nowe wyzwania. Dotyczą one nie tylko sprawności i efektywności funkcjonowania, lecz także nowej organizacji pracy, procesu podejmowania decyzji oraz świadczenia usług obywatelom. Najbardziej widoczną zmianą było fizyczne ograniczenie dostępu do budynków administracji i możliwości bezpośredniego kontaktu z urzędnikami w sprawach administracyjnych. Pojawiły się w zamian nowe rozwiązania w zakresie e-administracji, począwszy od wykorzystania porad telefonicznych i wysyłania pism za pośrednictwem poczty elektronicznej, poprzez tworzone specjalne aplikacje, aż po pełne serwisy internetowe. Zmianom w obsłudze klienta towarzyszyły bardzo często zmiany organizacyjne, również w zakresie współpracy administracji publicznej z innymi podmiotami²⁰.

Wprowadzony w Polsce 14 marca 2020 roku stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS – CoV-2²¹, a następnie 20 marca 2020 roku stan epidemii²² wpłynął na zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej. Czasowe ograniczenia funkcjonowania urzędów administracji publicznej wiązały się utrudnieniem w realizacji spraw niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom. W każdym urzędzie decyzję o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń podejmował jego kierownik – uwzględniając poziom zagrożenia na danym obszarze oraz zachorowania wśród pracowników (kwarantanna). Na

¹⁷ A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej* [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce, Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 11–29.

¹⁸ K. Pogorzelski, *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, Warszawa 2011.

¹⁹ C.M. Weible, D. Nohrstedt, P. Cairney, D.P. Carter, D.A. Crow, A.P. Durnová, T. Heikkilä, K. Ingold, A. McConnell, D. Stone, „COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives”, *Policy Sciences* 2020; 53: 225–241. Cyt. za: P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020; (6), s. 276.

²¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. poz. 433 i 441.

²² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. poz. 491.

podstawie § 13 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 roku²³ urzędy administracji publicznej wprowadziły nowy sposób funkcjonowania – osobiście można było załatwiać jedynie usługi absolutnie konieczne, pozostałe sprawy natomiast były załatwiane w sytuacjach wyjątkowych albo nie były załatwiane w ogóle. W praktyce oznaczało to, że w trosce o zdrowie i bezpieczeństwo mieszkańców oraz w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się koronawirusa urzędy i instytucje administracji publicznej znacząco ograniczyły swoją działalność. Sytuacja taka trwała do 25 maja – w tym dniu zgodnie z treścią rozporządzenia z dnia 16 maja 2020 roku²⁴ urzędy administracji publicznej zobowiązane zostały do przywrócenia bezpośredniej obsługi klientów. Nie oznaczało to zatem powrotu do normalnej obsługi, a jedynie przywrócenie możliwości osobistego załatwiania spraw. Dopuszczalna w tym okresie liczba interesantów przebywających w tym samym czasie w jednym pomieszczeniu nie mogła być większa niż jedna osoba na jedno stanowisko obsługi (§ 12 ust. 2). Na mocy § 12 ust. 1 rozporządzenia utrzymano do odwołania wykonywanie przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną w tym trybie do zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom. Taka sytuacja nie utrzymała się długo, już 8 sierpnia 2020 roku bowiem, w reakcji na rosnącą w Polsce liczbę zakażeń koronawirusem i wysoką dynamikę zachorowań, wszystkie urzędy administracji publicznej mogły pracować w stopniu ograniczonym i wykonywać jedynie te zadania, które niezbędne były do zapewnienia pomocy obywatelom – przy utrzymaniu rygoru wynikającego z poprzedniego rozporządzenia (dopuszczalna liczba interesantów przebywających, w tym samym czasie, w jednym pomieszczeniu nie mogła być większa niż 1 osoba na jedno stanowisko obsługi). Decyzję o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń pozostawiono kierownikowi urzędu administracji publicznej, przy czym nałożono na niego obowiązek uwzględnienia konieczności zapewnienia bezpieczeństwa obywateli (§ 21 rozporządzenia z 7 sierpnia 2020 roku)²⁵. Na mocy tego rozporządzenia po raz pierwszy wprowadzono dodatkowe obostrzenia na wydzielonych obszarach (strefa „żółta” i „czerwona”). Od 10 października 2020 roku obszar całej Polski określony został jako „strefa żółta”, co oznaczało wprowadzenie dodatkowych obostrzeń w związku z narastającym zagrożeniem epidemiologicznym. Utrzymane zostały wcześniej wprowadzone zasady funkcjonowania administracji publicznej (§ 24)²⁶.

Wyjście naprzeciw wyzwaniom oznaczało konieczność dokonania zmian, których głównym celem było ograniczenie zagrożenia dla urzędników przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości realizacji powierzonych im zadań w zakresie usług publicznych. Zestawienia

²³ 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.

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 878.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1356.

²⁶ 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. poz. 1758.

zmian najczęściej wdrażanych w polskich urzędach administracji publicznej dokonała Paulina Szyja – prezentuje je tab. 1.

Lp.	Główne obszary działalności urzędów administracji publicznej	Wykaz zmian w działalności operacyjnej administracji publicznej
1.	obsługa klienta	fizyczne zamknięcie obiektów urzędów dla klientów; wyznaczenie stacjonarnych dyżurów urzędników; określenie ram pracy zdalnej urzędników; wprowadzenie elektronicznych druków, aplikacji;
2.	wewnętrzna organizacja urzędu	praca zdalna z domu; organizacja systemu obiegu dokumentów (intranet);
3.	Współpraca	wymiana informacji pomiędzy instytucjami;
4.	wykonywanie szczególnych zadań powierzonych przez administrację rządową	powierzenie nowych obowiązków urzędnikom; szkolenie urzędników; stworzenie systemów teleinformatycznych do obsługi.

Tabela 1. Wykaz wybranych zmian w organizacji funkcjonowania urzędów administracji publicznej
Źródło: P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020 (6), s. 276.

Wprowadzono telepracę oraz ograniczono do minimum możliwość kontaktu z obywatelami. Oznaczało to również konieczność wprowadzenia zmian w zarządzaniu, przy czym z uwagi na specyfikę funkcjonowania administracji publicznej, ich zakres był znacznie mniejszy niż w przypadku podmiotów prywatnych. Pamiętać bowiem należy, że administracja publiczna działa w granicach prawa, które w znaczący sposób ogranicza wpływ na zarządzanie i rolę osób za nie odpowiedzialnych. Jak podkreśla Barbara Kożuch, menadżerem publicznym można nazwać „kierowników różnego szczebla, których obowiązkiem jest skuteczne i ekonomiczne, czyli sprawne, zarządzanie organizacjami świadczącymi usługi publiczne o wysokiej jakości”²⁷. Nowe uwarunkowania wymagały jedynie otwartości na wprowadzanie wymaganych w rozporządzeniach zmian i realizacja wyznaczonych celów, wykorzystując w tym celu istniejące już wcześniej rozwiązania w zakresie e-administracji i pracy zdalnej²⁸. Administracja publiczna musiała sprostać wyzwaniom pracy w nowych warunkach, co wiązało się z rozwiązywaniem problemów nietypowych oraz nabywania nowych umiejętności – zwłaszcza w obszarze realizacji nowych zadań.

Rozwiązania wskazane w tabeli wiązały się również z ograniczeniem realizowanych usług. Nie chodziło tylko o przejście w tryb pracy zdalnej, lecz także o zawieszenie lub ograniczenie realizowanych zadań. W chwili wprowadzenia ograniczeń wiele spraw wymagających osobistego stawienia się w urzędzie nie było realizowanych. W efekcie doszło do znaczą-

²⁷ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 225.

²⁸ W. Karna, *Kompetencje menedżera publicznego a działania podejmowane w obszarze zasobów ludzkich w organizacji publicznej*, „Studia Ekonomiczne” 2013 (169), s. 52–62.

nego spowolnienia wykonywania czynności administracyjnych²⁹. Obywatele stracili również możliwość wniesienia skargi na bezczynność urzędu, na mocy tzw. tarczy kryzysowej³⁰ bowiem dokonano zmiany wielu procedur. Jedną z najważniejszych dla obywateli były przepisy art. 15z ust. 1, zgodnie z którymi bieg terminów procesowych i sądowych w postępowaniach sądowych, w tym sądownoadministracyjnych, a także innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. To rozwiązanie pozwoliło administracji publicznej na odłożenie odpowiedzi na wiele składanych wniosków³¹.

SKUTKI ZMIAN – STUDIUM PRZYPADKU

Powiat pruszkowski tworzy 6 gmin, w tym 3 gminy wiejskie (Michałowice, Nadarzyn i Raszyn), 1 gmina miejsko-wiejska (Brwinów) oraz 2 gminy miejskie (Piastów i Pruszków). Powiat jest zróżnicowany – obejmuje zindustrializowane tereny miejskie i miejsko-wiejskie (Piastów, Pruszków, Raszyn) oraz tereny wiejskie³². W badaniu ankietowym brali udział mieszkańcy powiatu – niezależnie od miejsca ich zamieszkania³³. W ankiecie uwzględniono jedynie podział na mieszkańców miast oraz terenów wiejskich. Kwestionariusze ankiet nieco częściej wypełniali mieszkańcy miast (61,4%). Według danych GUS na koniec 2019 roku powiat pruszkowski zamieszkiwało łącznie 165 912 osób, z czego 98 694 osoby to mieszkańcy miast (59,5%), a pozostałe 67 218 osób terenów wiejskich powiatu (40,5%)³⁴. Można zatem powiedzieć, że w niniejszym badaniu mieszkańcy miast byli nadreprezentowani w nieznacznym tylko stopniu.

Dokonany został losowy dobór próby, a do badania zakwalifikować się mógł każdy mieszkaniec powiatu pruszkowskiego (jednostka populacji). Według danych GUS powiat pruszkowski zamieszkiwało na koniec 2019 roku 165 912 mieszkańców, z czego 79,8% stanowiły osoby powyżej 18 roku życia³⁵. Można zatem wskazać, że udział w ankiecie wzięło ok. 0,6% dorosłych mieszkańców powiatu. Kobiety stanowiły w badaniu ankietowym 49,1% uczestników. Według danych GUS na koniec 2019 roku powiat pruszkowski zamieszkiwało 165 912 mieszkańców, z czego kobiety stanowiły 52,4%. Można zatem uznać, że w niniejszym badaniu grupa kobiet była niedoreprezentowana. Do udziału w badaniu zaproszeni zostali dorośli mieszkańcy powiatu pruszkowskiego, którzy odwiedzili urzędy administracji

²⁹ K. Polański, *Jak pandemia COVID-19 wpłynęła na administrację publiczną w Polsce?*, <https://snt.pl/jak-pandemia-covid-19-wplynela-na-administracje-publiczna-w-polsce/> (21.11.2021).

³⁰ 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. z 2020 r. poz. 568).

³¹ P. Słowik, *Koniec jawności w Polsce. „Bo koronawirus”*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1467401,koronawirus-w-polsce-przepisy-o-bezczynnosci-organow-administracji-publicznej.html> (21.11.2021).

³² Uchwała nr XLIV/376/2018 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 24 kwietnia 2018 roku w sprawie przyjęcia programu rozwoju Powiatu Pruszkowskiego: Strategia Rozwoju Powiatu Pruszkowskiego na lata 2015–2025 Aktualizacja 2017.

³³ Badanie przeprowadzono w grupie 800 mieszkańców powiatu pruszkowskiego. Kwestionariusze przekazywane były losowo podczas bezpośredniego kontaktu z osobą załatwiająca sprawę w jednostkach administracji publicznej.

³⁴ *Powiat pruszkowski*, <https://bdl.stat.gov.pl> (20.10.2020).

³⁵ *Powiat pruszkowski w liczbach*, GUS, https://www.polskawliczbach.pl/powiat_pruszkowski#biologiczne-grupy-wieku, (20.10.2020).

publicznej w okresie, w którym przeprowadzono badanie. Ich wiek przedstawiony został w 10-letnich grupach wiekowych – z wyjątkiem grupy najmłodszej (od 18 do 25 lat) oraz najstarszej (65 lat i więcej). Te dwie grupy były najmniej liczne, a osoby do nich należące stanowiły odpowiednio 7,2% i 3,5% uczestników badania. Niewielka liczba osób w najstarszej grupie wiekowej – znacząco odbiegająca wielkością od innych grup uczestników badania – ma zapewne związek z sytuacją epidemiologiczną i apelami o ograniczenie aktywności przez osoby starsze. Według danych GUS w powiecie pruszkowskim osoby w wieku 65 lat i więcej stanowiły na koniec 2019 roku 18,1% mieszkańców. W niniejszym badaniu grupa ta była reprezentowana zaledwie przez 3,5% uczestników badania. Jest to zatem bardzo istotna różnica w reprezentatywności opinii tej grupy wiekowej. Stwierdzono, że żadna z przyjętych zmiennych (płeć, wiek, miejsce zamieszkania) nie jest zmienną wpływającą na ocenę funkcjonowania administracji publicznej. Dotyczy to zarówno poziomu zadowolenia z funkcjonowania administracji, jak i określenia zmian zachodzących w jej funkcjonowaniu i identyfikacji naruszeń omawianych cech.

Zadowolenie z funkcjonowania administracji wyraził co trzeci mieszkaniec powiatu pruszkowskiego biorący udział w ankiecie (33,1%), przy czym bardzo zadowolonych było 14,1% osób³⁶. Swoje niezadowolenie wyraziło łącznie 18,0% uczestników badania, w tym 5,9% było bardzo niezadowolonych. Pozostałe 38,9% osób wyraziło neutralny stosunek do administracji. Z badań przeprowadzonych przez CBOS w lipcu 2018 roku wynika, że z funkcjonowania urzędów administracji publicznej nie było zadowolonych 9,0% Polaków³⁷. Z punktu widzenia niniejszego badania istotne jest, że oceny te w niewielkim stopniu uwarunkowane były przez miejsce zamieszkania – zadowolenie wyraziło 9,0% mieszkańców wsi, 7,0% mieszkańcy miast do 20 tys. i 8,0% miast do 100 tys. Kwestia zamieszkania nie była również zmienną różnicującą wyniki w przeprowadzonym badaniu ankietowym. Przeciętna ogólna ocena dla całej populacji biorącej udział w badaniu osiągnęła wielkość 3,33 punktu (na pięć możliwych)³⁸. Przyjmując zatem zależność, zgodnie z którą 1–1,5 punktu oznacza bardzo niezadowolony, a 4,51–5 punktów bardzo zadowolony, mieszkańcy powiatu pruszkowskiego mają neutralny stosunek do funkcjonowania administracji publicznej.

³⁶ Zadowolenie mieszkańców powiatu pruszkowskiego z funkcjonowania administracji publicznej mierzono przy wykorzystaniu pięciopunktowej dwubiegunowej (z biegunami bardzo niezadowolony – bardzo zadowolony) skali Likerta z neutralnym stwierdzeniem „ani niezadowolony, ani zadowolony”. J. Jezior, *Metodologiczne problemy zastosowania skali Likerta w badaniach postaw wobec bezrobocia*, „Przegląd Socjologiczny” 2013 (62), s. 117–138.

³⁷ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (335) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (face-to-face) wspomaganym komputerowo (CAPI) w dniach 5–12 kwietnia 2018 roku na liczącej 1101 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

³⁸ Ocena zadowolenia dokonywana była w skali punktowej (gdzie 1 oznaczało bardzo niezadowolony, a 5 bardzo zadowolony), możliwe było obliczenie średniej oceny punktowej zadowolenia mieszkańców powiatu z funkcjonowania administracji publicznej.

Lp.		bardzo niezadowolony	raczej niezadowolony	ani zadowolony, ani niezadowolony	raczej zadowolony	bardzo zadowolony
1.	Razem	47	97	311	232	113
2.	% (N=800)	5,9	12,1	38,9	29,0	14,1

Tabela 2. Zadowolenie mieszkańców z funkcjonowania administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Na podstawie analizy literatury sporządzono listę czynników, które – w oparciu o prowadzone analizy – decydują o sprawności funkcjonowania administracji. Lista takich czynników umieszczona została w kwestionariuszach³⁹. Na podstawie największej liczby wskazań w poszczególnych subpopulacjach sporządzona została tabela zbiorcza, zawierająca 8 najczęściej wskazywanych przez uczestników cech decydujących o sprawności funkcjonowania administracji publicznej. Największe znaczenie dla interesantów ma prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy, wnikliwe zajęcie się sprawą, zastosowanie prostych rozwiązań, informowanie o działaniach i zapewnienie czynnego udziału stron w postępowaniu.

Lp.	Czynniki	Wskazania (%)
1.	Prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy, wnikliwe zajęcie się sprawą, zastosowanie prostych rozwiązań, informowanie o działaniach i zapewnienie czynnego udziału stron w postępowaniu.	83
2.	Jednakowe traktowanie wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych.	43
3.	Stosowanie obowiązującego prawa przy uwzględnieniu powszechnie obowiązujących norm etycznych i wartości wyznaczających granice dobra wspólnego.	41
4.	Określenie zakresu działania i obowiązków, które realizowane są przez poszczególne organy administracji.	37
5.	Jasny podział kompetencji i przejrzysty podział zadań.	31
6.	Odpowiedni poziom wykształcenia urzędników.	31
7.	Poczucie pewności, że nawet w sytuacji zmiany prawa nie dojdzie do zmiany przyznanych praw – zasada trwałości praw nabytych w drodze decyzji administracyjnej.	27
8.	Prawidłowe ukształtowanie struktur administracji oraz ich stabilność wynikająca z prawnego określenia właściwości organów.	17

Tabela 3. Czynniki warunkujące sprawność działania administracji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

³⁹ Ocena czynników warunkujących sprawność działania administracji wiązała się z koniecznością dokonania wyboru tego czynnika z przedstawionej w kwestionariuszu listy uwarunkowań wskazywanych w literaturze przedmiotu. Każdy z uczestników ankiety mógł wybrać tylko jeden czynnik, a zestawienie czynników z największą liczbą wskazań stało się podstawą do określenia uwarunkowań sprawności funkcjonowania administracji publicznej.

W ankiecie pytano również o zmiany, jakie zachodziły zdaniem mieszkańców powiatu pruszkowskiego w administracji publicznej w ciągu ostatnich trzech lat⁴⁰. Zmiany zauważyło 44,5% uczestników badania, w tym 28,5% na lepsze, a 16,0% na gorsze. Zmian nie zauważyło 35,9% mieszkańców powiatu. Co piąta osoba (19,6%) nie umiała dokonać jednoznacznej oceny. Na ocenę zmian w funkcjonowaniu administracji wpływ miała sytuacja pandemii i trwających od marca utrudnień w dostępie do usług administracji publicznej. Dla porównania w badaniu CBOS zmiany zachodzące w administracji publicznej w okresie 2015–2018 pozytywnie oceniono 27,0% Polaków, negatywnie – 5,0%. Zmian nie zauważyła połowa Polaków⁴¹.

W badaniu zauważono, że mieszkańcy powiatu pruszkowskiego mają stosunkowo rozbudowany katalog zarzutów kierowanych w stronę organów administracji publicznej. Użytkowano w ten sposób hierarchię problemów – zarówno w poszczególnych subpopulacjach (liczba wskazań danego problemu w danej subpopulacji), jak i dla całej administracji (problemy z największą liczbą wskazań).

Lp.	Zidentyfikowane problemy	Wskazania (%)
1.	Brak skrupulatnego zbadania sprawy przed wydaniem decyzji	78
2.	Nadmierne wykorzystywanie uprawnień wynikających z nierównorzędności podmiotów	78
3.	Trudności z określeniem, czy w konkretnej sprawie możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej	77
4.	Powolność działania	73
5.	Formalizm w załatwianiu spraw	73
6.	Unikanie przez urzędników rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych dla stron	73
7.	Brak pewności, jaki organ administracji publicznej jest właściwy do załatwienia sprawy	56
8.	Wspieranie działań określonej partii politycznej	56

Tabela 4. Problemy funkcjonowania administracji publicznej
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Problemy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej z nich można zaliczyć problemy o charakterze formalnym związane z realizacją zadań. Jedną z najczęściej wskazywanych bolączek było długie oczekiwanie na załatwienie sprawy. Problem ten określany był jako powolność działania administracji lub załatwianie spraw w maksymalnym ustawowo przewidzianym terminie, niezależnie od ich skomplikowania. Kodeks postępowania administracyjnego nakłada obowiązek, by sprawy

⁴⁰ Również w tym przypadku zastosowano skalę Likerta, przy czym uproszczono ją i ograniczono do trzech wartości – pozytywna (zmiana na lepsze), negatywna (zmiana na gorsze) i neutralna (nie zauważyłem zmian). Dodano dodatkowo wariant odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Dzięki temu respondenci, którzy nie potrafili odpowiedzieć na to pytanie w sposób jednoznaczny, nie mogli go pominąć. J. Jezior, op. cit., s. 117–138.

⁴¹ A. Cybulska, *Co zmieniło się w naszej miejscowości?*, Komunikat z badań Nr 92/2018, CBOS, Warszawa 2018, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_092_18.PDF (20.10.2020).

były załatwiane bez zbędnej zwłoki nie później niż w ciągu trzydziestu dni – ale jak pokazują wyniki badania ten maksymalny termin był stosowany nawet w prostych sprawach. Można również domniemywać, że urzędnicy korzystali z przysługującego im prawa do zawieszania prowadzonych spraw.

Pojawiały się również trudności ze zrozumieniem przepisów prawnych dotyczących sprawy – zwłaszcza w zakresie trudności z określeniem, czy w konkretnej sprawie możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. Problem ten wynikać mógł zarówno z niezrozumienia treści przepisów przez ankietowanych, jak i niewłaściwego posługiwania się stylem urzędniczym, co powodowało niezrozumiałość tekstów (niezrozumiałe pojęcia, skróty, odwołania do aktów prawnych). Była to tym większa trudność, im większe były ograniczania prawa dostępu do akt sprawy oraz formalne podejście urzędnika i wykorzystanie pozycji nadrzędnej wobec obywatela. Problemem okazały się relacje między obywatelem i urzędnikiem oraz tłumaczenie znaczenia przepisów na prostszy język. Ograniczenie dostępu do akt sprawy nie zawsze musiało wiązać się z faktycznym brakiem możliwości uzyskania informacji, co z brakiem uzyskania ich telefonicznie lub trudnościami z dotarciem do urzędnika zajmującego się sprawą.

Mieszkańcy powiatu mieli również kłopoty z ustaleniem właściwości organu (głównie właściwości rzeczowej). Może się to wiązać z dodatkowym przedłużeniem sprawy – zwłaszcza w przypadku złożonych problemów, kiedy klient odsyłany był do innego urzędu. Niestety polskie przepisy w niewielkim stopniu pozwalają na realizację sprawy „w jednym okienku”, co wymaga zgromadzenia wielu dokumentów i budzi niezadowolenie z funkcjonowania administracji.

Druga grupa problemów związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej miała charakter personalny. Najczęściej wiązały się one z podejściem urzędnika do klienta – nadmiernym formalizmem lub brakiem wyjaśnień w zakresie istotnych dla obywatela kwestii. Pracownicy urzędów prezentowali bowiem mało „ludzkie” podejście do swoich klientów, czego skutkiem było nadmierne eksponowanie posiadanych władczych uprawnień w miejsce chęci pomocy. Brakowało również przekazywania informacji o właściwości organów, obowiązujących procedurach i wymaganych dokumentach.

Analiza dorobku literatury i wyniki przeprowadzonego badania terenowego pozwalają stwierdzić, że do najpoważniejszych problemów administracji publicznej, na jakie napotykają obywatele niezależnie od warunków otoczenia, jest brak jasnych zasad odpowiedzialności i upolitycznienie administracji oraz zmiany organizacyjne⁴². Pandemia pozwoliła natomiast na wprowadzenie nowych regulacji, które wzmacniały władcze uprawnienia administracji, w tym również w zakresie wymierzania kar i stosowania środków represyjnych wobec obywateli, nakładanych po naruszeniu administracyjnego nakazu lub zakazu⁴³. Kwestie władztwa administracji i jego wykorzystywania przez urzędników zostały w sposób bezpośredni wyar-

⁴² M. Rutkowski, *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009; 3, s. 69–79.

⁴³ M. Kasiński, *Sankcje administracyjne a patologie działania administracji publicznej* [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 147–160.

tykułowane przez obywateli załatwiających sprawy administracyjne w urzędach. Krytyka kierowana pod adresem administracji publicznej w powiecie pruszkowskim dotyczyła również sprawnego i szybkiego obsługiwanie osób, a działania podejmowane w tym zakresie były uznane za mało skuteczne. Można w tym miejscu przywołać opinię M. Kuleszy, który wskazał, że „Żyjemy w państwie mitręgi administracyjnej i ogólnej niemożności”⁴⁴. Nowa sytuacja spowodowała, że dotychczasowe wady administracji publicznej zostały dodatkowo pogłębione.

WNIOSKI

Administracja publiczna ulega zmianom pod wpływem wielu zróżnicowanych uwarunkowań. Zmiany dokonywane w wyniku COVID-19 dotyczyły nie tylko organizacji, lecz także realizowanych zadań i pełnionych funkcji. Administracja publiczna musiała sprostać nowym wyzwaniom i wprowadzić narzędzia pozwalające na ciągłość funkcjonowania w nowych warunkach. Zgodnie z obowiązującym prawem administracja zobowiązana została do ograniczenia wykonywania zadań o charakterze publicznym do niezbędnych do zapewniania pomocy obywatelom (art. 21 rozporządzenia z dnia 6 maja 2021 roku)⁴⁵, wykonywania pracy zdalnej na podstawie decyzji kierownika danego urzędu (art. 22 rozporządzenia) oraz wstrzymania biegu terminów załatwiania spraw na okres nie dłuższy niż 30 dni (art. 15zzzzzn¹ ustawy). Dla obywateli oznaczało to obowiązek wcześniejszego umówienia się i wykonania określonych czynności w konkretnym terminie wyznaczonym przez urząd – nawet po kilkutygodniowym oczekiwaniu. Mogło to budzić znaczące problemy w realizacji ich spraw urzędowych⁴⁶.

Czwarty kwartał roku 2021 przyniósł kolejną falę zachorowań na COVID-19. Na mocy rozporządzenia z dnia 28 października 2021⁴⁷ przedłużono do 30 listopada wszystkie dotychczasowe ograniczenia w funkcjonowaniu administracji publicznej. Oznacza to, że powstające od ponad roku problemy obywateli nie zostaną rozwiązane, a mogą się dodatkowo pogłębić. Utrzymano w mocy wcześniejsze zapisy w zakresie ograniczeń w funkcjonowaniu administracji publicznej, mimo że znacząco zmieniły się uwarunkowania – znaczna część społeczeństwa (w tym urzędników) została zaszczepiona, a zdobyte w ciągu roku doświadczenia pozwalają minimalizować kontakty międzyludzkie bez konieczności ograniczania dostępu obywateli do urzędów i usług publicznych. Urzędy administracji publicznej powinny funkcjonować przestrzegając zaleceń dotyczących liczby osób mogących przebywać w pomieszczeniach zamkniętych, noszenia maseczek i zachowania dystansu oraz stosowania dezynfekcji.

⁴⁴ M. Kulesza, *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1554.pdf> (20.10.2020).

⁴⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2021, nr 861).

⁴⁶ *Komentarz ZPP dotyczący wpływu pandemii Covid-19 na funkcjonowanie urzędów administracji publicznej* <https://zpp.net.pl/komentarz-zpp-dotyczacy-wplywu-pandemii-covid-19-na-funkcjonowanie-urzedow-administracji-publicznej/> (21.11.2021).

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1967.

Wydaje się jednak, że nie ma podstaw do ograniczania wykonywania zadań czy dalszego wstrzymywaniu biegu załatwiania spraw. Takie środki – włącznie z pracą zdalną – powinny być stosowane jedynie w przypadku nagłego zagrożenia.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak Małgorzata. 2006. Myśl społeczno-filozoficzna Edwarda Abramowskiego, Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
- Błaś A. 2004. Kontekst prawny W Jan Boć (red.), *Administracja publiczna*, 13–14. Kolonia Limited.
- Cybulska Agnieszka 2018. Co zmieniło się w naszej miejscowości? Komunikat z badań 92/2018, CBOS, Warszawa, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_092_18.PDF.
- Filipiak Beata (2016). „Problemy i wyzwania związane z zachowaniem standardów integrity w administracji publicznej krajów OECD”. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* (273): 62–74.
- Friedman Milton, Friedman Rose. 1997. *Tyrania status quo*. Sosnowiec: Panta.
- Gołębiowska Anna, Zientarski Piotr B. 2016. Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej W A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.) *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, 11–29. Senat Rzeczypospolitej Polskiej.
- Jeziór Jagoda. 2013. „Metodologiczne problemy zastosowania skali Likerta w badaniach postaw wobec bezrobocia”. *Przegląd Socjologiczny* 62: 117–138.
- Karna Wioletta J. 2013. „Kompetencje menedżera publicznego a działania podejmowane w obszarze zasobów ludzkich w organizacji publicznej”. *Studia Ekonomiczne* (169): 52–62.
- Kasiński Michał. 2011. „Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce”. *Annales. Etyka w życiu gospodarczym* 14(1): 215–222.
- Kasiński Michał. 2011. Sankcje administracyjne a patologie działania administracji publicznej W M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, M. Lewicki (red.) *Sankcje administracyjne. Błaski i cienie*, 147–160. Wolters Kluwer
- Komentarz ZPP dotyczący wpływu pandemii Covid-19 na funkcjonowanie urzędów administracji publicznej, <https://zpp.net.pl/komentarz-zpp-dotyczacy-wplywu-pandemii-covid-19-na-funkcjonowanie-urzedow-administracji-publicznej/>.
- Kożuch Barbara. 2004. *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Placet.
- Kulesza Michał. 2005. *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1554.pdf>.
- Kuta Tadeusz. 1992. *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kwiatkowski Krzysztof. 2021. *Problemy administracji publicznej: brak dialogu i nadmierna hierarchizacja*, <https://www.pulshr.pl/kadry-w-administracji/problemy-administracji-publicznej-brak-dialogu-i-nadmierna-hierarchizacja,63382.html>
- Łączkowski Wojciech. 2010. *Granice prawa publicznego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną* W S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski

- (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, 527–537. C.H. Beck.
- Mazur Stanisław. 2003. *Narodowe modele administracji publicznej* W J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: WN PWN, 63–86.
- Mill John. 1984. *Essey on Government* W J. Lively, J. Rees (red.). *Utilitarian Logic and Politics*, , 73–77. New York.
- Pogorzelski Karol. 2011. *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*. Warszawa: IBS.
- Polański Konrad. 2020. *Jak pandemia COVID-19 wpłynęła na administrację publiczną w Polsce?* <https://snt.pl/jak-pandemia-covid-19-wplynela-na-administracje-publiczna-w-polsce/>.
- Posłuszny Jerzy. 2005. „Istota i cechy administracji świadczącej”. *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka* (1): 55–67.
- Potoczek Andrzej. 2001. *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego* W W. Kosiedowski (red.). *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, 121–161. Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Powiat pruszkowski. 2019. <https://bdl.stat.gov.pl>.
- Powiat pruszkowski w liczbach. 2020. GUS, https://www.polskawliczbach.pl/powiat_pruszkowski#biologiczne-grupy-wieku.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. poz. 433 i 441.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. poz. 491.
- 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.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 878.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1356.
- 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. poz. 1758).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. 2021, nr 861.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1967.
- Rutkowski Michał. 2009. „Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego”. *Zarządzanie Publiczne* (3): 69–79.
- Rybiński Krzysztof. 2009. *Gdybym miał władzę*. Wprost 29 marca, <https://www.wprost.pl/tygodnik/156026/Gdybym-mial-wladze.html>.

- Słowik Patryk. 2020. Koniec jawności w Polsce. „Bo koronawirus”, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1467401,koronawirus-w-polsce-przepisy-o-bezczynnosci-organow-administracji-publicznej.html>.
- Sobczak Krzysztof. 2020. Odmrażanie gospodarki rozszerza zadania administracji, <https://www.prawo.pl/samorzad/administracja-w-czasie-epidemii-odmrazanie-gospodarki-to-wiecej,499622.html>.
- Szyja Paulina. 2020. „Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19”. *Rocznik Administracji Publicznej* (6): 267–271.
- Uchwała nr XLIV/376/2018 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 24 kwietnia 2018 roku w sprawie przyjęcia programu rozwoju Powiatu Pruszkowskiego: Strategia Rozwoju Powiatu Pruszkowskiego na lata 2015–2025 Aktualizacja 2017.
- 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. z 2020 r. poz. 568.
- Weible Christopher M., Nohrstedt Daniel, Cairney Paul, Carter David P., Crow Deserai A., Durnová Anna P., Heikkilä Tanya, Ingold Karin, McConnell Allan, Stone Diane. 2020. “COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives”. *Policy Sciences* 53: 225–241.
- Wojciechowski Marek. 2014. *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Difin.
- Wójtowicz Dominika. 2009. „Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego”. *MBA* 3: 87–99.