

Rafał Kuligowski\*

Agnieszka Lipska-Sondecka\*\*

## Praca zdalna jako wyzwanie dla organizacji i funkcjonowania urzędów administracji publicznej w warunkach pandemii COVID-19

Remote work as a challenge for the organisation and functioning of public administrations in the era of the COVID-19 pandemic

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** praca zdalna, pandemia, prawo, administracja publiczna, państwo

**Keywords:** remote work (home office), pandemic, law, public administration, country

**Abstrakt:** Pandemia COVID-19 stała się jednym z najważniejszych globalnych wyzwań ostatnich lat. Zmusiła rządy wielu państw do wprowadzenia nowych, wyjątkowych instrumentów prawnych, których głównym celem było zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie choroby zakaźnej, jaką okazał się koronawirus. Jednym z nich była możliwość ograniczenia funkcjonowania urzędów administracji publicznej, co wpłynęło na przyspieszenie działań, dzięki którym można było wdrożyć rozwiązania, które z jednej strony zapewniały bezpieczeństwo i ochronę zdrowia pracowników urzędów, z drugiej pozwalały na kontynuację realizacji zadań publicznych. Celem artykułu jest analiza polskich rozwiązań prawnych w zakresie możliwości świadczenia pracy zdalnej w związku z wybuchem pandemii COVID-19. Pandemia koronawirusa wymusiła na polskim ustawodawcy wprowadzenie do porządku prawnego nowych instrumentów w zakresie organizacji i funkcjonowania aparatu administracyjnego państwa. Jednym z nich była możliwość realizacji pracy zdalnej, to znaczy takiej, która jest świadczona poza miejscem jej stałego wykonywania.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0912-3018>, doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński. Wieloletni samorządowiec, w latach 2019–2020 zastępca wójta gminy Kobylnica, ekspert Team Europe działającego przy Komisji Europejskiej Przedstawicielstwo w Polsce. E-mail: rafal.kuligowski@usz.edu.pl

\*\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8911-4087>, doktor habilitowana nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Uniwersytet Szczeciński. E-mail: agnieszka.lipska-sondecka@usz.edu.pl

**Abstract:** *The COVID-19 pandemic has become one of the greatest global challenges of recent years. It forced the governments of many countries to introduce new and unique legal instruments, whose main objective was to prevent, counteract and combat the infectious disease caused by a novel coronavirus. One of these instruments was the possibility to limit the functioning of public administration offices. This accelerated the design and implementation of solutions which, on the one hand, ensured the safety and health protection of employees of public offices and, on the other hand, allowed the continuation of public tasks. The subject of the article is the analysis of Polish legal solutions concerning the possibility of remote work in connection with the outbreak of the COVID-19 pandemic. The aim of the study is to show that the coronavirus pandemic forced the Polish legislator to introduce new instruments into the legal order regarding the organisation and functioning of the state administrative apparatus. One of them was the possibility of remote work, i.e. work that is carried out away from the place of its permanent performance.*

## Wprowadzenie

Rok 2020 rozpoczął się wydarzeniem, które niezwykle głęboko dotknęło współczesne państwa i ich społeczeństwa. Pandemia koronawirusa stała się doświadczeniem globalnym, nie znającym granic, rasy, płci, wieku, wyznania, języka, koloru skóry czy statusu społecznego. Spowodowała jeden z najgłębszych kryzysów gospodarczych na świecie od czasów zakończenia II wojny światowej. W miarę rozprzestrzeniania się pandemii władze poszczególnych państw podejmowały wyjątkowe kroki w imię walki z wirusem SARS-CoV-2<sup>1</sup>. Sięgano po szczególne rozwiązania prawne, których głównym celem było dostosowanie systemu ochrony zdrowia do skali zachorowań na COVID-19, reorganizacja pracy instytucji publicznych, a także ingerencja w sposób funkcjonowania społeczeństwa po to, by zapobiegać rozprzestrzenianiu się wirusa<sup>2</sup>. Jak słusznie zauważa Paulina Szyja, w rozpatrywaniu wkładu państwa w działania na rzecz walki z koronawirusem nie można pominąć roli administracji publicznej w kontekście pełnionych przez nią funkcji, a także sprawności i efektywności podejmowanych działań<sup>3</sup>. Aparat administracyjny państwa, który

---

<sup>1</sup> J. Granowska, *Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy*, opracowanie tematyczne OT-684, Kancelaria Senatu, Warszawa 2020, s. 3.

<sup>2</sup> *Prawa człowieka w dobie pandemii. 10 miesięcy, 10 praw, 10 ograniczeń, 10 rekomendacji na przyszłość*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa – styczeń 2021, s. 5.

<sup>3</sup> P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, «Rocznik Administracji Publicznej» 2020, nr 6, s. 268.

nie jest zdolny do rozwiązywania fundamentalnych problemów i potrzeb społecznych, ujawnia deficyt całego systemu władzy. Dobrze zorganizowana, sprawnie i efektywnie działająca administracja nie tylko wzmacnia wizerunek państwa w oczach obywateli, ale pokazuje, że może przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego na miarę nowych wyzwań i oczekiwań społecznych.

Celem opracowania jest analiza działań państwa polskiego w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi i wskazanie, że rozwiązywanie aktualnych problemów społecznych nie jest możliwe bez administracji, która będzie zdolna do zmian organizacyjnych uwzględniających aktualne warunki. Wybuch pandemii COVID-19 spowodował nie tylko diametralne zmiany w naszym życiu codziennym, ale także wymusił na ustawodawcy dostosowanie prawa do zmieniającej się rzeczywistości. W polskim porządku prawnym zostało ustanowionych wiele, dotychczas nieznanych form prawnych w zakresie świadczenia pracy. Jedną z nich jest praca zdalna, którą można realizować na odległość, tj. poza miejscem jej stałego wykonywania.

W opracowaniu przyjęto następujące założenie: pandemia COVID-19 spowodowała, że państwo polskie podjęło określone działania legislacyjne celem zapewnienia ciągłości realizacji zadań przez administrację publiczną. Dodatkowo sformułowano następujące pytania: jaką rolę dla współczesnych państw odgrywa aparat administracyjny? Na jakich podstawach prawnych wprowadzono możliwość świadczenia pracy w formie zdalnej? Czy możliwość świadczenia pracy poza miejscem jej stałego wykonywania może stać jedną z form przewidzianych w Kodeksie Pracy?

W toku rozważań wykorzystano metodę analizy materiałów źródłowych, w tym dokumentów, raportów i opracowań, które odnosiły się do tytułowego zagadnienia. Podjęta problematyka jest o tyle istotna, ponieważ odnosi się do codziennego funkcjonowania obywateli. Obywatele oczekują, aby administracja działała efektywnie i była skuteczna w realizacji nie tylko powierzonych zadań, ale także trafnie potrafiła odczytywać społeczne oczekiwania wobec władzy publicznej.

## **Administracja publiczna – aparat wykonawczy zadań państwa**

Pandemia koronawirusa spowodowała, że państwa i ich aparat administracyjny musiały zmierzyć się z nowymi wyzwaniami i problemami, które wymagały podejmowania szybkich decyzji i działań. Rządy musiały walczyć z niewidzialnym wrogiem, dla którego żadne granice i bariery nie

miały większego znaczenia. Trafnie ujęła tę sytuację Jolanta Itrich--Drabarek pisząc, że skalę zagrożeń w tej kwestii obrazują jednoznaczne sformułowania przywódców poszczególnych państw, którzy opisując sytuację, w której się znalazły się państwa i społeczeństwa, posługiwali się terminologią wojenną, np. premier Włoch Giuseppe Conte mówiąc „nasza wojna z koronawirusem” czy prezydent Francji Emmanuel Macron – „to jest wojna”<sup>4</sup>.

Walka z pandemią spowodowała, że rządy poszczególnych państw i ich administracje musiały zacząć funkcjonować w nowych warunkach przy jednoczesnym wykonywaniu dotychczasowych zadań<sup>5</sup>. Badacze zajmujący się problematyką administracji publicznej wyróżniają trzy podstawowe jej funkcje<sup>6</sup>: pierwsza – porządkowo-reglamentacyjna, której istota skupia się na ochronie porządku i bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, stąd potocznie określana jest jako funkcja policyjna czy też władcza poprzez możliwość stosowania różnych instrumentów władczych, np. zakazów, zezwoleń czy koncesji; druga – dotycząca świadczenia usług o charakterze publicznym, np. w zakresie ochrony zdrowia, edukacji czy opieki społecznej; trzecia – polegająca na wykonywaniu zadań i czynności związanych z zarządzaniem majątkiem publicznym.

Administracja publiczna jest częścią codziennego funkcjonowania i jak zauważa B. Guy Peters „bierze na siebie zapewnienie obywatelom tak wielu dóbr i usług, że nawet trudno je wyliczyć”<sup>7</sup>. Celem działania każdej administracji publicznej jest zatem realizacja zadań, zaspokajanie potrzeb społecznych i rozwiązywanie problemów życia zbiorowego obywateli. Jej rola nie sprowadza się tylko do wykonywania powierzonych funkcji, to także – a może przede wszystkim – zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa, co jest „niezbędne z punktu widzenia interesów państwa jako całości i potrzeby sprawnego funkcjonowania instytucji publicznych”<sup>8</sup>. Jeśli administracja jest odpowiedzialna za praktyczną ich

---

<sup>4</sup> J. Itrich-Drabarek, *Rola administracji publicznej w czasie pandemii. Czy konieczne są cięcia w służbie cywilnej?*, [www.oapuw.pl/rola-administracji-publicznej-w-czasie-pandemii-czy-konieczne-sa-ciecicia-kadrowe-w-sluzbie-cywilnej-analiza-prof-j-itrich-drabarek-9-04-2020](http://www.oapuw.pl/rola-administracji-publicznej-w-czasie-pandemii-czy-konieczne-sa-ciecicia-kadrowe-w-sluzbie-cywilnej-analiza-prof-j-itrich-drabarek-9-04-2020), s. 1–2 (15.01.2022).

<sup>5</sup> P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej...*, s. 272.

<sup>6</sup> Zob.: J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978; M. Kallas, I. Lipowicz, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2010; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999; P.J. Suwaj, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] B. Kudrycka, P.J. Suwaj, B.G. Peters (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.

<sup>7</sup> B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 15.

<sup>8</sup> E. Wojciechowski, *Refleksje na temat rządzenia*, Warszawa 2009, s. 137–138.

realizację, to jako istotny element struktury władzy publicznej musi być odpowiednio zorganizowana, bo tylko wówczas będzie zdolna do zaspokajania potrzeb społecznych i rozwiązywania ich złożonych problemów. Musi także być zdolna do poszukiwania i wdrażania alternatywnych sposobów, form i narzędzi, dzięki którym będzie gotowa do podejmowania działań o różnym charakterze: operacyjnym, praktycznym, organizatorskim, kierowniczym i wykonawczym. Należy ją zatem traktować jako zbiór przemyślanych i celowo skonstruowanych urzędzeń wypełniających powierzone zadania<sup>9</sup>. Budowa sprawnego i funkcjonalnego mechanizmu, jakim jest administracja, to zadanie nie tylko dla rządzących, ale także dla obywateli. Bez skutecznej administracji żadne państwa nie są w stanie mierzyć się ani z aktualnymi problemami, ani z tymi, które generowane są przez trudne do przewidzenia czynniki.

Pandemia koronawirusa postawiła polską administrację publiczną (i nie tylko polską) przed zupełnie nowym wyzwaniem i spowodowała, że znalazła się ona w zupełnie odmiennych warunkach funkcjonowania niż dotychczas. Ogłoszenie na obszarze Rzeczypospolitej stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, wpłynęło na organizację pracy urzędów administracji publicznej. W warunkach kryzysu – pisze Irena Lipowicz – oczekujemy od administracji wyprzedzającej aktywności, szybkiego i stanowczego działania, a następnie opiekuńczej obecności<sup>10</sup>. Celem zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia mieszkańców i pracowników, polski ustawodawca wprowadził szereg zmian prawnych, które w warunkach pandemii miały zapewnić ciągłość pracy urzędów, a jednocześnie zminimalizować ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa. Zmiany objęły wiele obszarów naszego codziennego funkcjonowania, również te dotyczące organizacji i działania instytucji administracji publicznej, tj. spraw związanych z obsługą klienta, wewnętrzną organizacją, realizacją zadań czy też komunikacją i przepływem informacji wewnątrz i na zewnątrz urzędów. Narzędziem, które pozwoliło na zachowanie ciągłości realizacji zadań publicznych było wprowadzenie przez polskiego ustawodawcę nowej formy świadczenia pracy, tj. pracy zdalnej.

<sup>9</sup> A. Lipska-Sondecka, *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 280.

<sup>10</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 22.

## Praca zdalna – nowa forma świadczenia pracy w warunkach pandemii COVID-19

Pierwsze regulacje dotyczące pracy zdalnej zostały określone w art. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych: „W celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna)”<sup>11</sup>. Po kilku nowelizacjach ustawodawca znacząco ograniczył wobec pracodawcy swobodę określania szczegółów w zakresie pracy zdalnej<sup>12</sup>. Należy podkreślić, że od wprowadzenia regulacji tymczasowych minęły 2 lata, a nadal praca zdalna jest regulowana w ustawie poświęconej walce z pandemią<sup>13</sup>.

Ustawodawca ustanowił pracę zdalną jako formę świadczenia pracy wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia pandemicznego<sup>14</sup> albo stanu epidemii oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu w związku z ograniczeniem negatywnych skutków pandemii COVID-19<sup>15</sup>. Zatem to rozwiązanie prawne ma charakter temporalny i po 3 miesiącach od zakończeniu stanu pandemicznego praca zdalna będzie niemożliwa<sup>16</sup>.

Praca zdalna jest to forma świadczenia pracy przez pracownika na rzecz pracodawcy. Jest wykonywana na podstawie wydanego polecenia przez pracodawcę. Jednakże, by pracownik mógł ją świadczyć, w pierwszej kolejności pracodawca zobowiązany jest do zweryfikowania czy pracownik posiada możliwości techniczne i lokalowe do jej świadczenia,

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 października 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych Dz.U. z 2021 r., poz. 2095.

<sup>13</sup> M. Mędrala, *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2021, s. 13–27.

<sup>14</sup> Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, *Księga rekomendacji oraz ekspertyzy. Praca zdalna 2.0. Rozwiązanie na czas pandemii czy trwała zmiana?*, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2021/03/praca-zdalna-2-0-rekomendacje-i-ekspertyzy.pdf> (9.01.2022).

<sup>15</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

<sup>16</sup> Praca zdalna – rewolucja która się przyjęła teraz czas na zmiany, Raport Future Business Institute [http://www.pte.pl/pliki/2/36/Future\\_Business\\_Institute.pdf](http://www.pte.pl/pliki/2/36/Future_Business_Institute.pdf) (9.01.2022).

a także czy posiada odpowiednie umiejętności. Co istotne, to na pracodawcy ciąży obowiązek zapewnienia niezbędnych materiałów i narzędzi zapewniających prawidłowe świadczenie pracy zdalnej<sup>17</sup>.

Ustawodawca regulując pracę zdalną ustanowił, że jest ona świadczona przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość bądź wykonywania usług materialnych lub części wytwórczych<sup>18</sup>. Jak zauważa Jarosław Marcinkowski, praca zdalna nie może być utożsamiana z telepracą. Praca zdalna została uregulowana na potrzeby przeciwdziałania pandemii, przy jej świadczeniu wykorzystywane są systemy teleinformatyczne oraz elektroniczne formy łączności i komunikacji zarówno z pracodawcą, jak i z innymi podmiotami oraz co ważne, realizowana jest na podstawie polecenia pracodawcy. Telepraca zaś wykonywana jest regularnie, wprowadza się ją na podstawie porozumienia stron, nie ma odpowiedzialność pracownika w przypadku braku wyrażenia zgody na przystąpienie do systemu telepracy. Istotnym elementem różniącym obie formy świadczenia pracy jest sposób kontroli pracodawcy nad jej wykonywaniem przez pracownika<sup>19</sup>.

## Praca zdalna w świetle nowelizacji Kodeksu pracy

Działania dotyczące wprowadzenia do Kodeksu pracy unormowań w zakresie pracy zdalnej rozpoczęto we wrześniu 2020 roku. Pierwszą niezmiernie istotną kwestią, która została zaproponowana w projekcie nowelizacji Kodeksu pracy jest skonstruowanie przez ustawodawcę legalnej definicji pracy zdalnej, zgodnie z którą: „Praca może być wykonywana całkowicie lub częściowo w miejscu wskazanym przez pracownika i każdorazowo uzgodnionym z pracodawcą, w tym pod adresem zamieszkania pracownika, w szczególności z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość (praca zdalna)”<sup>20</sup>. Uregulowanie instytucji pracy zdalnej w Kodeksie pracy umożliwi wykorzystywanie tej formy wykonywania pracy, także po okresie stanu epidemii.

<sup>17</sup> A. Jeran, *Praca zdalna jako źródło problemów realizacji funkcji pracy*, «Opuscula Sociologica» 2016, nr 2, s. 50–51.

<sup>18</sup> Art. 3 ust. 3 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

<sup>19</sup> J. Marciniak, *Praca zdalna*, <https://sip.lex.pl/#/publication/470129558> (9.01.2022).

<sup>20</sup> Art. 67<sup>18</sup> ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw* (projekt z dnia 16 lipca 2021 roku).

Przygotowane zmiany w zakresie trwałego wprowadzenia formy pracy zdalnej do systemu prawa polskiego zmusiły ustawodawcę do bardziej szczegółowego uregulowania, niż ma to miejsce w ustawie dotyczącej przeciwdziałania skutkom pandemii. W projekcie nowelizacji ustawodawca zaproponował, że praca zdalna będzie mogła być realizowana na polecenie pracodawcy, bądź na wniosek pracownika. Co istotne, wprowadzenie formy pracy zdalnej może zostać zrealizowane zarówno z momentem nawiązania stosunku pracy, jak i w dowolnym czasie jego trwania. Istotną zmianą jest możliwość realizacji świadczenia pracy w formie zdalnej na wniosek pracownika. W przypadku, gdy wniosek złożony jest przez pracownika wychowującego dziecko do ukończenia przez nie 4. roku życia, a także pracownika sprawującego opiekę nad innym członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym, posiadających orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, to pracodawca zobligowany jest pozytywnie rozpatrzyć taki wniosek. Jedyną przyczyną odmowy takiego wniosku jest sytuacja, gdy nie jest to możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika<sup>21</sup>.

Projekt ustawy reguluje także kwestie określenia u pracodawcy w drodze porozumienia (jeżeli w danym zakładzie pracy działają związki zawodowe) lub regulaminu (w zakładzie pracy, w którym nie działają związki zawodowe), który określa szczegółowe zasady realizacji pracy zdalnej. Porozumienie, bądź odpowiednio regulamin muszą dotyczyć w szczególności następujących kwestii:

- wskazywać grupę pracowników, którzy mogą być objęci pracą zdalną;
- opisywać zasady pokrywania kosztów przez pracodawcę, tj.:
  - koszty związane z instalacją, serwisem, eksploatacją i konserwacją narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych, niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej, koszty energii elektrycznej oraz niezbędnego dostępu do łączności telekomunikacyjnych;
  - inne niż określone wyżej koszty bezpośrednio związane z wykonywaniem pracy zdalnej, jeżeli zwrot takich kosztów został określony w regulaminie bądź porozumieniu;
  - szkoleń i pomocy technicznej niezbędnej do wykonywania pracy w formie pracy zdalnej;
- określać zasady ustalania ekwiwalentu pieniężnego lub ryczałtu;

---

<sup>21</sup> Art. 67<sup>19</sup> § 6 ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw* (projekt z dnia 16 lipca 2021 roku).

- określać zasady porozumiewania się pracodawcy i pracownika wykonującego pracę zdalną, w tym także sposobu potwierdzania obecności pracownika wykonującego pracę zdalną na stanowisku pracy;
- opisywać zasady kontroli wykonywania pracy przez pracownika wykonującego pracę zdalną;
- określać zasady kontroli w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy;
- określać zasady instalacji, inwentaryzacji, konserwacji i serwisu powierzonych pracownikowi narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych<sup>22</sup>.

W przedmiotowym projekcie ustawy znalazło się wiele nowych rozwiązań związanych z wprowadzeniem formy pracy zdalnej. Na szczególną uwagę zasługują następujące zmiany:

- zakaz wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi, który odmówił świadczenia pracy w formie zdalnej, a także zasadę niedyskryminacji pracownika wykonującej pracę zdalną;
- unormowanie prawa kontroli pracownika przez pracodawcę w miejscu wykonywania pracy zdalnej;
- uregulowanie tzw. okazjonalnej pracy zdalnej;
- wprowadzenie szczególnych zasad w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy;
- sporządzenie oceny ryzyka zawodowego w związku z przejściem pracownika na formę zdalną<sup>23</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że regulacje prawne związane z usystematyzowaniem i usankcjonowaniem na trwałe pracy zdalnej w polskim porządku prawnym wywołało skutek nadmiernego obciążenia obowiązkami pracodawcę, a w konsekwencji wzmocnienia pozycji pracownika w tym zakresie. Mimo jednak widocznych dysproporcji w kształtowaniu formy świadczenia pracy w trybie zdalnym, ta forma świadczenia pracy może przynieść wymierne korzyści zarówno dla pracowników, jak i pracodawców. Z jednej strony umożliwi to pracownikom elastyczniejszą możliwość świadczenia pracy i rozliczenia się w większym stopniu z efektów pracy niż z czasu

<sup>22</sup> Art. 67<sup>20</sup> § 6 ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw* (projekt z dnia 16 lipca 2021 roku).

<sup>23</sup> Szerzej o zmianach związanych z nowelizacją ustawy Kodeks pracy w: Projekt dotyczący pracy zdalnej skierowany do konsultacji międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/projekt-dot-pracy-zdalnej-skierowany-do-konsultacji-miedzyresortowych-opiniowania-i-konsultacji-publicznych> (9.01.2022) oraz Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r522071471,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-Kodeks-pracy-oraz-niektorych-innych-ustaw.html> (9.01.2022).

jej wykonywania, z drugiej zaś, umożliwi pracodawcy obniżenie kosztów związanych z utrzymaniem infrastruktury.

## Praca zdalna w administracji publicznej w warunkach pandemii

Walka z pandemią przeorganizowała pracę administracji. W 2020 roku 58% urzędów administracji rządowej stosowało pracę zdalną, a osoby zatrudnione w instytucjach publicznych świadczyły ją dwa razy częściej niż pracownicy innych sektorów<sup>24</sup>. Praca zdalna dla wielu pracowników pozwoliła na znalezienie względnej równowagi pomiędzy aktywnością zawodową a życiem prywatnym, zwiększyła komfort pracy, umożliwiła zatrudnienie osobom, których stan zdrowia lub sytuacja osobista wykluczały świadczenie pracy poza miejscem zamieszkania<sup>25</sup>. Jednocześnie praca on-line stała się globalną próbą dla wprowadzanych wcześniej rozwiązań e-administracji.

Dnia 2 grudnia 2021 roku ukazała się informacja o wynikach kontroli w zakresie organizacji pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu pandemii<sup>26</sup>. Najwyższa Izba Kontroli podczas prowadzonego postępowania zdefiniowała następujący cel główny kontroli: „Czy podmioty wykonujące zadania publiczne rzetelnie i prawidłowo zorganizowały pracę w formie zdalnej w związku z wystąpieniem stanu epidemii?”, pytania definiujące cele szczegółowe: „Czy podmioty wykonujące zadania publiczne były przygotowane do realizacji pracy w formie zdalnej?” oraz „Czy sposób organizacji pracy w formie zdalnej umożliwił jej wykonanie w sposób rzetelny i zgodny z przepisami?”. Pracownicy NIK-u przeprowadzili kontrolę od 1 marca 2020 roku do 23 czerwca 2021 roku w 40 urzędach (cztery izby administracji skarbowej, cztery oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, cztery ośrodki pomocy społecznej, cztery powiatowe urzędy pracy, cztery prokuratury rejonowe, cztery sądy rejonowe, cztery urzędy gmin, cztery urzędy skar-

---

<sup>24</sup> *Urzednicy chcialiby nadal pracowac w domu*, [www.rp.pl/urzednicy/art178061-urzednicy-chcialiby-nadal-pracowac-w-domu](http://www.rp.pl/urzednicy/art178061-urzednicy-chcialiby-nadal-pracowac-w-domu) (15.01.2022). Zob. także: J. Szczepański, Ł. Zamęcki, *Raport „Praca zdalna w administracji publicznej w czasie pandemii COVID-19”*, Warszawa 2021, [https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/20946/Raport\\_praca\\_zdalna%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/20946/Raport_praca_zdalna%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (28.02.2022).

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK w: *Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25063,vp,27811.pdf> (9.01.2022).

bowe, trzy wojewódzkie oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia oraz pięć regionalnych oddziałów Kas Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego)<sup>27</sup>.

Należy podkreślić wysoką wartość merytoryczną przygotowanego raportu. Zawiera on pogłębioną analizę jakości realizowanych zadań publicznych w formie pracy zdalnej. Jest także wzbogacony o analizę porównawczą z innymi państwami w Europie. Po dogłębnym przestudiowaniu materiału przedstawionego przez NIK należy dojść, niestety, do smutnych wniosków. I tak 34 na 40 badanych podmiotów, nie były zupełnie przygotowane do realizacji zadań na odległość. Kontrolujący wśród głównych powodów podali brak wystarczającego sprzętu oraz bariery techniczne. Jak wskazuje raport, jedynie 32% pracowników w jednostkach kontrolowanych realizowało kluczowe zadania w formie pracy zdalnej. Pozostała część pracowników, w związku z występującymi problemami i barierami, dokształcała się we własnym zakresie, uczestniczyła w szkoleniach, bądź była w dyspozycji pracodawcy<sup>28</sup>.

Do najistotniejszych wyników przeprowadzonej kontroli należą:

- w 29 na 40 kontrolowanych jednostkach stwierdzono niedostateczną infrastrukturę sprzętową;
- w 19 na 40 kontrolowanych jednostkach stwierdzono brak zdigitalizowanych danych umożliwiających do nich zdalny dostęp;
- w 17 z 40 kontrolowanych jednostkach stwierdzono brak możliwości zdalnego dostępu do systemów dziedzinowych;
- po roku od ogłoszenia stanu pandemii wzrósł potencjał kontrolowanych podmiotów do realizacji świadczenia pracy w formie zdalnej, lecz nie wpłynęło to na zwiększenie odsetka pracowników zdalnie realizujących zadania;
- praktycznie wszyscy pracownicy świadczący pracę w trybie zdalnym wykorzystywali swoje prywatne zasoby (98% dostęp do Internetu, 65% sprzęt komputerowy, 35% telefon)<sup>29</sup>.

Lektura raportu NIK nie napawa optymizmem. Mimo wielu lat realizowania projektów cyfryzacji administracji publicznej, także ze środków budżetu Unii Europejskiej i wydanych miliardach złotych na ten cel, ten obszar funkcjonowania państwa wciąż nie jest przygotowany na takie sytuacje, jak wybuch pandemii. Niestety można założyć, że w przyszło-

<sup>27</sup> Tamże, s. 6.

<sup>28</sup> *Urzędy nieprzygotowane do pracy zdalnej*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/praca-zdalna-w-urzedach.html> (9.01.2022).

<sup>29</sup> Tamże, s. 9–19.

ści mogą pojawić się także inne zdarzenia ograniczające fizyczny dostęp obywateli do administracji publicznej, dlatego nieuniknionym wydaje się dokonanie kompleksowej cyfryzacji tego obszaru i efektywne wdrożenie pracy zdalnej.

## **Podsumowanie**

Jak wspomiano, administracja jest niezwykle istotnym mechanizmem wykonawczym zadań państwa. Od sposobu jej zorganizowania zależy jakość i efektywność realizowanych zadań i świadczonych usług. Będąc integralną częścią struktury władz publicznych musi podlegać procesom reform, zmian i przekształceń po to, aby coraz lepiej potrafić sprostać nowym wyzwaniom i oczekiwaniom społecznym. Procesy globalizacyjne i coraz częściej pojawiające się zjawiska kryzysowe wyraźnie pokazują, że tylko przemyślany i racjonalnie skonstruowany aparat administracyjny państwa jest w stanie mierzyć się z największymi wyzwaniami. Budowa e-administracji wyznacza nową jakość w zaspokajaniu potrzeb społecznych i sprzyja większej akceptacji postrzegania jej wizerunku w oczach obywateli. W drugiej dekadzie XXI wieku możliwość korzystania przez administrację z nowych form i narzędzi realizacji zadań jest nie tylko nieunikniona, ale i konieczna. Praca zdalna, jako nowa forma świadczenia pracy, szczególnie w obszarze administracji publicznej, wychodzi naprzeciw oczekiwaniom nie tylko interesariuszy, ale także urzędników.

Zarówno pracownicy, jak i pracodawcy, widzą wiele korzyści wynikających z wprowadzenia tego elastycznego narzędzia świadczenia pracy. Z jednej strony pracodawcy mają możliwość obniżenia bieżących kosztów utrzymania (np. pomieszczeń biurowych i kosztów ich utrzymania). Natomiast z drugiej strony, pracownik może bez szkody dla jakości wykonywanych zadań świadczyć je z domu, jednocześnie zajmując się dziećmi, które są pod jego opieką.

Istotnym elementem, który wpłynie na powszechność stosowania tego narzędzia, będzie sposób jego uregulowania przez ustawodawcę. Należy wyrazić głębokie przekonanie, że przedmiotowy projekt w zakresie możliwości wykonywania pracy zdalnej także po zakończeniu obowiązywania stanu epidemii, mimo znacznych obciążeń spoczywających na pracodawcy, może stać się atrakcyjnym narzędziem do wykorzystywania w realizacji stosunku pracy nie tylko w sytuacjach nieprzewidywalnych czy kryzysowych.

## Bibliografia

- Granowska J., *Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2020.
- Itrich-Drabarek J., *Rola administracji publicznej w czasie pandemii. Czy konieczne są cięcia w służbie cywilnej?*, [www.oapuw.pl/rola-administracji-publicznej-w-czasie-pandemii-czy-konieczne-sa-cięcia-kadrowe-w-służbie-cywilnej-analiza-prof-j-itrich-drabarek-9-04-2020](http://www.oapuw.pl/rola-administracji-publicznej-w-czasie-pandemii-czy-konieczne-sa-cięcia-kadrowe-w-służbie-cywilnej-analiza-prof-j-itrich-drabarek-9-04-2020) (4.04.2022).
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Jeran A., *Praca zdalna jako źródło problemów realizacji funkcji pracy*, «Opuscula Sociologica» 2016, nr 2 (16).
- Kallas M., Lipowicz I., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2010.
- Lipska-Sondecka A., *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Marciniak J., *Praca zdalna*, <https://sip.lex.pl/#/publication/470129558> (9.01.2022).
- Mędrala M., *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2021.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Szczepański J., Zamęcki Ł., *Raport „Praca zdalna w administracji publicznej w czasie pandemii COVID-19”*, Warszawa 2021, [https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/20946/Raport\\_praca\\_zdalna%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/20946/Raport_praca_zdalna%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (28.02.2022).
- Szyja P., *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, «Rocznik Administracji Publicznej» 2020, nr 6.
- Wojciechowski E., *Refleksje na temat rządzenia*, Warszawa 2009.