

Daniel ZERO*

 <https://orcid.org/0000-0002-9229-5445>

WOJEWODA JAKO ORGAN WPŁYWAJĄCY NA CIĄGŁOŚĆ DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH – REFLEKSJE NA TLE DOŚWIADCZEŃ PANDEMII COVID-19¹

Abstrakt

Przedmiot badań: Przedmiotem badań jest instytucja czasowego powierzania zadań administracji publicznej innemu podmiotowi na podstawie art. 15zzy ustawy z dnia 2 marca 2020 r. tzw. „ustawy covidowej” (Dz.U. z 2025 r., poz. 764). Zainteresowanie tą tematyką wynika z potrzeby przeanalizowania skuteczności oraz praktycznych konsekwencji nadzwyczajnych środków podejmowanych przez administrację publiczną w czasie pandemii COVID-19 w celu zapewnienia ciągłości jej działania.

Cel badawczy: Celem badania było ukazanie roli wojewody jako organu administracji rządowej odpowiedzialnego za zapewnienie ciągłości działania administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych, na przykładzie pandemii COVID-19. Postawiono tezę, że wojewoda – działając na podstawie szczególnych przepisów, takich jak art. 15zzy ustawy covidowej – odgrywał istotną rolę w koordynacji i tymczasowym przekazywaniu zadań między podmiotami administracji, co miało znaczenie dla ciągłości wykonywania zadań państwa w czasie kryzysu.

Metoda badawcza: W badaniu zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę teoretyczno-prawną. Analiza opierała się na przepisach krajowych aktów normatywnych, zarządzeniach wojewodów oraz orzecznictwie i doktrynie. Materiałem ilustracyjnym były konkretne przykłady zarządzeń wojewodów wydawanych w latach 2020–2022 na podstawie art. 15zzy ustawy covidowej.

Wyniki: Przeprowadzona analiza wykazała, że wojewoda – wyposażony w kompetencje wynikające z art. 15zzy ustawy covidowej – odegrał ważną rolę w zapewnieniu ciągłości funkcjonowania administracji publicznej w czasie pandemii COVID-19. Instytucja ta umożliwiła szybkie i elastyczne przekazanie zadań innemu podmiotowi w przypadku niezdolności urzędu lub organu do działania, co miało szczególne znaczenie dla realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, m.in. w obszarze rejestracji stanu cywilnego czy nadzoru budowlanego. Wnioski wskazują na potrzebę trwałego uregulowania tego rodzaju instrumentów zarządzania kryzysowego w systemie prawnym – najlepiej w ramach ustawy o wojewodzie lub ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Niezbędne jest

* Mgr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie; e-mail: daniel.zero@uwm.edu.pl

¹ Projekt finansowany ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach Programu „Perły Nauki”, nr projektu PN/01/0286/2022, kwota dofinansowania 199 870,00 zł.

również doprecyzowanie statusu prawnego zarządzeń wojewodów oraz pojęć używanych w ustawodawstwie (takich jak „organ” i „urząd”), co zapewni większą przejrzystość i spójność w praktyce działania administracji. Pandemia potwierdziła, że wojewoda, jako przedstawiciel rządu w terenie, pełni funkcję strategiczną dla ciągłości administracji publicznej, zwłaszcza w warunkach nadzwyczajnych, i powinien być w sposób systemowy przygotowany do realizacji tej roli.

Słowa kluczowe: administracja rządowa, instrumenty nadzwyczajne, specustawa, zarządzenia wojewody.

1. Wstęp

Dynamika wydarzeń ostatnich lat uwiaryściła konieczność nieustannego dostosowywania się administracji publicznej do zmieniającej się rzeczywistości – prawnej, społecznej, gospodarczej, a także zdrowotnej oraz związanej z bezpieczeństwem publicznym. Współczesna administracja coraz częściej zmuszona jest do działania w warunkach niepewności legislacyjnej, pod presją czasu, w sytuacjach wymagających szybkiej i zdecydowanej reakcji. Pandemia COVID-19 była wydarzeniem granicznym, które w szczególny sposób wystawiło na próbę zdolność administracji publicznej do zachowania ciągłości działania w warunkach kryzysowych.

W kontekście takich wyzwań aktualne pozostają pytania o mechanizmy adaptacyjne administracji publicznej, jej strukturę organizacyjną, elastyczność regulacyjną oraz rolę poszczególnych organów w zapewnianiu nieprzerwanego wykonywania zadań publicznych. Wśród tych organów szczególne miejsce zajmuje wojewoda – jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie², koordynator działań administracji zespolonej oraz organ o szerokich kompetencjach w zakresie zarządzania kryzysowego³. Pozycję prawną wojewody określa m.in. ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴. W okresie pandemii COVID-19 organ ten otrzymał jednak dodatkowe kompetencje ukierunkowane na zachowanie ciągłości funkcjonowania administracji publicznej. Analizie poddany zostanie w szczególności art. 15zzy ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach, związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵, a także zakres jego stosowania.

² Art. 152 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³ Por. K. Mrocza, *Wojewoda w systemie decydowania publicznego w III Rzeczypospolitej Polskiej (2009–2019)*, Warszawa 2022, s. 91–93.

⁴ Dz.U. z 2025 r., poz. 428, dalej: u.w.

⁵ Dz.U. z 2025 r., poz. 764, dalej: ustawa covidowa.

Zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę teoretyczno-prawną. Analiza została oparta na krajowych aktach normatywnych. Uwzględniono również zarządzenia wydawane przez wojewodów w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii COVID-19 jako materiał ilustracyjny wskazujący na zakres i charakter praktycznych działań administracji rządowej w terenie, wpływający na ciągłość działania administracji publicznej.

2. Uprawnienie wojewody do powierzenia zadań innemu podmiotowi

W czasie ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego⁶, a następnie stanu epidemii⁷, administracja publiczna stanęła wobec poważnych wyzwań związanych z koniecznością utrzymania ciągłości działania przy jednoczesnym zagrożeniu zdrowia publicznego, absencjach kadrowych oraz paraliżu części instytucji. Ustawodawca, dostrzegając potrzebę elastyczności i mechanizmów szybkiego reagowania, wprowadził do systemu prawa publicznego nowy instrument uregulowany w art. 15zzy ustawy covidowej.

Z treści wskazanego przepisu wynika, że jeżeli w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii urząd administracji publicznej lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne stanie się niezdolny do wykonywania tych zadań w całości albo w części, wojewoda może, w drodze zarządzenia, powierzyć wykonywanie zadań tego urzędu lub podmiotu, w całości albo w części, na określony czas, innemu urzędowi administracji publicznej lub podmiotowi wykonującemu zadania publiczne. M. Augustyniak zwraca uwagę, iż ustalenie niezdolności wykonywania przez urząd zadań musi mieć charakter obiektywny⁸. Pewne niebezpieczeństwo nadużycia tego uprawnienia dostrzegają J. Glumińska-Pawlic i B. Przywora. W ocenie tych autorów oznacza to istotne ograniczenie samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego oraz możliwość arbitralnego rozstrzygania przez wojewodę, który jednoosobowo decyduje – w drodze aktu administracyjnego – czy dana jednostka stała się w całości albo w części niezdolna do wykonywania zadań⁹.

⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U., poz. 433 z późn. zm.).

⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r., poz. 340).

⁸ **M. Augustyniak**, *Samorząd terytorialny w świetle wybranych regulacji ustawy COVID-19 i jej zmian*, Warszawa 2020, s. 28.

⁹ **J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora**, *Wykonywanie kompetencji organu stanowiącego i kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego w stanie epidemii*, Samorząd Terytorialny 2020/7–8, s. 136.

Ustawodawca ustanowił pewne zabezpieczenia przed zbyt dowolnym przekazywaniem zadań publicznych. Pierwszym zabezpieczeniem jest stosowanie zasady tożsamości podmiotowej. Powierzenie wykonywania zadań urzędu administracji publicznej lub innego podmiotu może odbywać się w grupie takich samych urzędów administracji publicznej lub takich samych podmiotów wykonujących zadania publiczne (art. 15zzy ust. 2 ustawy covidowej). Dla zobrazowania tej zasady można wskazać następującą sytuację: jeśli urząd gminy stanie się niezdolny do wykonywania zadań, to jego zadania można powierzyć innemu (sąsiedniemu) urzędowi gminy. Pojawia się jednak wątpliwość: co w sytuacji, gdy dany urząd lub organ jest jedynym w województwie, jak np. urząd marszałkowski? Zdaniem M. Karciarza art. 15zzy nie jest ograniczony terytorialnie, więc w takim przypadku wojewoda, w drodze zarządzenia, może wyznaczyć inny urząd marszałkowski z obszaru całego kraju¹⁰, choć wiąże się to w pewnym sensie z przekroczeniem właściwości miejscowej wojewody¹¹. Wprowadzone zostało także ograniczenie podmiotowe. W art. 15zzy ust. 4 ustawy covidowej wykluczono możliwość przekazania zadań publicznych wykonywanych przez naczelne i centralne organy administracji publicznej, co służy zachowaniu hierarchicznej struktury organów administracji rządowej¹².

W dalszej części ustawodawca wprowadził mechanizm kosztowy, zgodnie z którym urząd administracji publicznej lub podmiot wykonujący zadania publiczne, któremu wojewoda powierzył ich wykonywanie, realizuje te zadania na koszt urzędu administracji publicznej lub innego podmiotu wykonującego zadania publiczne, od którego przejął obowiązki (art. 15zzy ust. 3 ustawy covidowej). Mechanizm ten ma na celu ograniczenie ryzyka dezorganizacji finansowej po stronie podmiotu, któremu powierzono realizację zadań.

Przepis art. 15zzy ustawy covidowej wywołuje kontrowersje interpretacyjne. Rozważenia wymaga, czy *ratio legis* wskazanego przepisu dotyczyła faktycznie urzędu administracji publicznej, czy może raczej organu administracji publicznej.

¹⁰ M. Karciarz, *Odpowiedzi na pytania zadane przez uczestników szkolenia: Działalność organów jednostek samorządu terytorialnego w świetle specustawy koronawirusowej i jej nowelizacji*, LEX 2020.

¹¹ W praktyce realizacja tej kompetencji wymagać będzie współdziałania wojewody powierzającego wykonywanie zadań urzędu marszałkowskiego innemu urzędowi marszałkowskiemu – z wojewodą właściwym dla tego urzędu, aby zapobiec kumulacji takich powierzeń.

¹² J. Szmit, definiując naczelne i centralne organy administracji publicznej, wskazuje jednocześnie na problemy kwalifikacji do administracji rządowej podmiotów, które wprost nie zostały określone jako organy, ale funkcjonują w ramach szeroko pojętej administracji centralnej. Zob. J. Szmit, *Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej*, Warszawa 2024, s. 95–96.

Za organ administracji publicznej w rozumieniu ustrojowym na ogół uznaje się jedno- lub wieloosobowy podmiot, który spełnia łącznie następujące warunki: 1) znajduje się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego i jest w niej wyodrębniony, 2) jest powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, 3) działa na podstawie przyznanych mu przez prawo kompetencji. Organem administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym jest natomiast każdy podmiot powołany z mocy prawa lub na podstawie porozumień administracyjnych do załatwiania spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych¹³. J. Zimmermann, definiując pojęcie „urzędu”, zauważa, że jest ono wieloznaczne – niejednokrotnie ustawodawca określa mianem urzędu pewną kategorię organów administracji publicznej (urząd skarbowy, urząd górniczy, urząd morski). Pojęcie to jest jednak najbardziej przydatne i klarowne wtedy, gdy używa się go w sensie strukturalno-organizacyjnym – jako zorganizowanego zespołu osób, związanych z organem administracji publicznej i przydzielonych mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań¹⁴. Aparat pomocniczy nie zastępuje ani nie wyręcza organu w jego obowiązkach, a pozwala na ich jak najpełniejsze wykonanie¹⁵. Problem interpretacyjny związany z analizowanym pojęciem znacząco utrudniłby stosowanie art. 15zzy ust. 1 ustawy covidowej. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca umożliwia zastosowanie zawartej w tym przepisie kompetencji wojewody również wobec „innych podmiotów wykonujących zadania publiczne”. W obowiązującym porządku prawnym zadania te mogą być wykonywane nie tylko przez organy administracji publicznej w ramach administracji rządowej lub samorządowej, lecz także przez podmioty funkcjonujące na zróżnicowanych podstawach prywatnoprawnych – takich jak stowarzyszenia, spółki prawa handlowego, a nawet osoby fizyczne¹⁶. Z powyższego wynika, że możliwość skorzystania z kompetencji przewidzianej w art. 15zzy ustawy

¹³ R. Giętkowski, *Organ administracji publicznej jako adresat norm materialnego prawa administracyjnego*, w: T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 141–142. Por. J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 157–160.

¹⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 188–189; *idem*, *Alfabet prawa...*, s. 264.

¹⁵ M. Czuryk, *Aparat pomocniczy administracji publicznej*, w: M. Karpiuk, W. Kitler (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2013, s. 98.

¹⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 145. Por. J. Blicharz, *Przykłady wykonywania zadań publicznych przez inne podmioty*, w: J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018, s. 44–61.

covidowej nie jest determinowana charakterem prawnym danego podmiotu, lecz samym faktem realizowania przez niego zadań administracji publicznej.

Zgodnie z art. 15zzy ust. 1 ustawy covidowej wojewoda może powierzyć wykonywanie zadań urzędu lub podmiotu, w całości albo w części, na określony czas, innemu urzędowi administracji publicznej lub podmiotowi wykonującemu zadania publiczne w drodze zarządzenia. W praktyce poszczególni wojewodowie takie zarządzenia traktują jako akty prawa miejscowego albo akty wewnętrzne. W ocenie Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie analizowane zarządzenia (tak jak inne akty prawa miejscowego Wojewody Lubelskiego) podlegały publikacji, zgodnie z ustawą z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁷, w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego¹⁸. Z kolei Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie wskazuje, że zarządzenia wydane na podstawie art. 15zzy ustawy covidowej nie mają charakteru aktu prawa miejscowego¹⁹. Tylko Wojewoda Dolnośląski, wydając zarządzenie, o którym mowa w art. 15zzy ustawy covidowej, wskazał w podstawie prawnej również art. 17 u.w.²⁰ P. Drembkowski kwalifikuje zarządzenia wojewody z art. 17 u.w. jako akty wewnętrzne²¹. W doktrynie wskazano, że zarządzenia przede wszystkim regulują organizację administracji zespolonej²² oraz odnoszą się do realizacji zadań związanych ze zwierzchnictwem nad administracją zespoloną²³. M. Kasiński podkreśla, że w żadnym razie za źródło prawa wewnętrznego nie może być uznany akt, w którym zakres podmiotowy regulacji sięga poza strukturę organizacyjną, w której on obowiązuje, tzn. zawierający normy adresowane do jakiegokolwiek podmiotu usytuowanego poza tą strukturą²⁴. Aby móc przypisać

¹⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 1461.

¹⁸ Pismo Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego z 30.05.2025 r., znak sprawy PN-V.1331.7.2025.

¹⁹ Rejestr Zarządzeń Wojewody Małopolskiego z 2021 roku, <https://bip.malopolska.pl/muw,m,341936,2021.html?form-cs-s=powierzenia>; stan na 26.7.2025 r.

²⁰ Zarządzenie nr 37 Wojewody Dolnośląskiego z 10.02.2022 r. w sprawie powierzenia wykonywania zadań administracji publicznej, <https://bip.duw.pl/download/2/29610/Zarzadenienr37.pdf>; stan na 26.7.2025 r.

²¹ P. Drembkowski, w: P. Drembkowski, M. Ślusarczyk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 66. Por. M. Kaczocha, w: M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 17, s. 82.

²² M. Chlipala, *Rządowa administracja zespolona w województwie*, w: P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010, s. 153.

²³ M. Pacak, w: M. Pacak, K. Zmorek (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 17, s. 62.

²⁴ M. Kasiński, *Dylematy działalności prawotwórczej wojewody*, w: Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, s. 361–362.

aktowi normatywnemu przymiot prawa miejscowego, należy poddać analizie jego cechy materialne i formalne. Konieczne jest w związku z tym ustalenie, kto jest adresatem określonej normy postępowania oraz co było podstawą jego podjęcia. O charakterze danego aktu prawnego przesądza zatem podstawa prawna aktu oraz regulowana nim materia²⁵. P. Lisowski i A. Ostapski sygnalizowali potrzebę unifikacji terminologii aktów prawa miejscowego stanowionych przez terenowe organy administracji rządowej i uporządkowania istniejących rozbieżności²⁶. Brak systemowego rozwiązania tego problemu przyczynił się do jego pogłębienia w stanie epidemii.

3. Praktyka stosowania art. 15zzy ustawy covidowej

Analizowana instytucja prawa administracyjnego, wynikająca z art. 15zzy ustawy covidowej, mimo pewnych wątpliwości interpretacyjnych w praktyce znalazła szerokie zastosowanie. Łącznie w całym kraju w latach 2020–2022 wydano 90 zarządzeń, w których wojewodowie powierzali – na czas określony – wykonywanie zadań administracji publicznej innemu podmiotowi²⁷. Ponadto wydano również 6 zarządzeń uchylających wcześniejsze zarządzenie, co miało miejsce w sytuacji, gdy podmiot mógł ponownie wykonywać zadania administracji publicznej wcześniej niż to prognozowano²⁸. W tym samym okresie wojewodowie wydali także 18 zarządzeń zmieniających wcześniejsze zarządzenia najczęściej w sytuacji, gdy zaistniała konieczność przedłużenia powierzenia wykonywania

²⁵ M. Karpiuk, *Krajowe źródła prawa administracyjnego*, w: J. Dobkowski i in., (red.), *Prawo administracyjne*, Olsztyn 2024, s. 76.

²⁶ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 35.

²⁷ Liczbę wydanych zarządzeń ustalono w oparciu o wojewódzkie dzienniki urzędowe, biuletyny informacji publicznej urzędów wojewódzkich oraz informacje przekazane przez urzędy wojewódzkie w ramach dostępu do informacji publicznej. Uwzględniono wyłącznie zarządzenia merytoryczne, tj. takie, które faktycznie powierzały wykonywanie zadań – czyli zarządzenia pierwotne. Zarządzenia zmieniające oraz zarządzenia uchylające co do zasady mają charakter wtórny lub techniczny – nie wprowadzają nowego powierzenia zadań, lecz modyfikują lub kończą wcześniej wprowadzone rozwiązania.

²⁸ Np. zarządzenie nr 97 Wojewody Dolnośląskiego z 10.03.2021 r. uchylające zarządzenie nr 89 Wojewody Dolnośląskiego z 8.03.2021 r. w sprawie powierzenia wykonywania zadań administracji publicznej, <https://bip.duw.pl/download/2/26068/Zarzadzenienr97.pdf>; stan na 26.07.2025 r.

zadań innemu podmiotowi²⁹. Tylko w województwie kujawsko-pomorskim, łódzkim, opolskim i podkarpackim nie wydano żadnego zarządzenia na podstawie art. 15zzy ustawy covidowej. Najdłuższy czas, na który przekazano wykonanie zadań innemu podmiotowi, wynosił – 24 dni³⁰, a najkrótszy 1 dzień³¹. Średni czas przekazania zadań innemu podmiotowi wynosił około 10 dni³².

Wojewoda wydawał zarządzenia samodzielnie, jednak w praktyce to podmioty wykonujące zadania administracji publicznej zwracały się z prośbą o przekierowanie zadań. Tak było chociażby w przypadku wydania zarządzenia nr 6/2021 Wojewody Podlaskiego z 25.01.2021 r. w sprawie powierzenia Urzędowi Gminy Korycin wykonywania określonych zadań Urzędu Miejskiego w Suchowoli. Sekretarz Gminy Suchowola, działający z upoważnienia Burmistrza, w związku z objęciem kwarantanną z powodu COVID-19 Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Suchowoli oraz z uwagi na zwolnienie chorobowe Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, zwrócił się do Wojewody Podlaskiego z prośbą o przekierowanie zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego i z zakresu ewidencji ludności do Urzędu Stanu Cywilnego w Korycinie na czas określony. Jednocześnie wskazano, że „Burmistrz nie posiada karty dostępu do aplikacji «Źródło»»³³ oraz nie ma w Urzędzie Miejskim innej osoby, która posiada dostęp do aplikacji oraz upoważnienie do wykonywania zadań z zakresu spraw USC i ewidencji ludności»³⁴.

²⁹ Np. zarządzenie nr 80 Wojewody Lubelskiego z 26.03.2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powierzenia Urzędowi Gminy Siemień wykonywania zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego Urzędowi Miejskiego w Parczewie (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 1428).

³⁰ Zarządzenie nr 137 Wojewody Dolnośląskiego z 7.04.2021 r. w sprawie powierzenia wykonywania zadań administracji publicznej, <https://bip.duw.pl/download/2/26316/Zarzadzenie137.pdf>; stan na 26.07.2025 r. Pierwotny termin wyznaczony w zarządzeniu nr 137 został przedłużony przez zarządzenie nr 159 Wojewody Dolnośląskiego z 23.04.2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia Wojewody Dolnośląskiego nr 137 z 7.04.2021 r. w sprawie powierzenia wykonywania zadań administracji publicznej, <https://bip.duw.pl/download/2/26349/Zarzadzenie159.pdf>; stan na 26.07.2025 r.

³¹ Zarządzenie nr 37 Wojewody Dolnośląskiego z 10.02.2022 r. w sprawie powierzenia wykonywania zadań administracji publicznej, <https://bip.duw.pl/download/2/29610/Zarzadzenie37.pdf>; stan na 26.07.2025 r.

³² Średni czas przekazania zadań innemu podmiotowi wyliczono, mając na uwadze wszystkie zarządzenia pierwotne, zmieniające i uchylające wydane w oparciu o art. 15zzy ustawy covidowej.

³³ Zob. **P. Mierzwiński**, *Revolucja w urzędach stanu cywilnego – System Rejestrów Państwowych od kuchni*, Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego 2014/1, s. 174.

³⁴ Wniosek Sekretarza Gminy Suchowola, działającego z upoważnienia Burmistrza, o przekierowanie zadań – z 25.01.2023 r., znak SG.2011.1.2021.

W ramach wydawanych zarządzeń wojewodowie najczęściej powierzali wykonywanie zadań zleconych z zakresu rejestracji stanu cywilnego właściwych dla niezdolnego do wykonywania tych zadań urzędu stanu cywilnego na rzecz innego funkcjonującego urzędu stanu cywilnego. Rejestracja stanu cywilnego jest wykonywana przez gminy w urzędach stanu cywilnego jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej³⁵. Urodzenie oraz małżeństwo rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy ze względu na miejsce urodzenia albo zawarcia małżeństwa³⁶. Zgon rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy ze względu na miejsce zgonu albo miejsce znalezienia zwłok³⁷. Zgłoszenie zgonu powinno nastąpić w terminie 3 dni od dnia sporządzenia karty zgonu. Jeżeli zaś zgon nastąpił na skutek choroby zakaźnej, zgłoszenia dokonuje się w ciągu 24 godzin od zgonu³⁸. Akt zgonu sporządza się w dniu, w którym dokonano zgłoszenia zgonu³⁹. W czasie stanu epidemii, ze względu na znaczący wzrost liczby zgonów oraz obowiązek sporządzenia aktu zgonu niezwłocznie po jego zgłoszeniu – w szczególności w przypadkach chorób zakaźnych, gdzie termin ten wynosił 24 godziny – konieczne było zapewnienie ciągłości działania urzędów stanu cywilnego. W sytuacji gdy dany USC był niezdolny do wykonywania swoich zadań, zachodziła realna potrzeba przekazania ich innemu funkcjonującemu USC, aby zagwarantować realizację kluczowych obowiązków administracji publicznej w zakresie rejestracji stanu cywilnego. Wojewodowie przekazywali zadania z zakresu rejestracji stanu cywilnego do innych urzędów stanu cywilnego, urzędów gmin (urzędów miejskich, urzędów miast) oraz do gmin⁴⁰. Praktyka stosowania art. 15zzy przez wojewodów nie była jednolita – różnice dotyczyły zarówno sposobu wskazywania adresatów, jak i używanej terminologii. Tylko Wojewoda Świętokrzyski w zarządzeniu przekazującym zadania wskazał bezpośrednio na organ – kierownika urzędu stanu cywilnego⁴¹.

³⁵ Art. 6 ust. 1 ustawy z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2025 r., poz. 594), dalej p.a.s.c.

³⁶ Art. 13 ust. 1 p.a.s.c.

³⁷ Art. 13 ust. 2 p.a.s.c.

³⁸ Art. 93 ust. 1 p.a.s.c.

³⁹ Art. 92 ust. 1 p.a.s.c.

⁴⁰ Np. Zarządzenie nr 377/20 z 07.08.2020 r. w sprawie powierzenia Gminie Wyrzysk wykonywania określonych zadań Gminy Miasteczko Krajeńskie, https://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/zarz._ww_377_20.pdf; stan na 26.7.2025 r.

⁴¹ Zarządzenie nr 42/2021 Wojewody Świętokrzyskiego z 7.04.2021 r. w sprawie powierzenia Urzędowi Gminy w Krasocinie wykonywania określonych zadań Urzędu Miasta i Gminy w Małogoszczu, <https://bip.kielce.uw.gov.pl/download/2/24597/ZarzadzenieNr42.pdf>; stan na 26.7.2025 r.

Wojewodowie przekazywali głównie zadania z zakresu administracji rządowej, starając się nie ingerować w zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Poza wspomnianą realizacją obowiązków wynikających z p.a.s.c. i ustawy z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności⁴² były również zadania związane z przeprowadzaniem kontroli obowiązkowych zgodnie z art. 59a–art. 59e ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane⁴³, zadania związane z wystąpieniem katastrofy budowlanej⁴⁴ czy zadania wynikające z art. 15 pkt 1 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej⁴⁵. Zakres przekazywanych obowiązków w istocie nie dotyczył kompetencji aparatów pomocniczych, tj. urzędów, lecz organów administracji publicznej. W zarządzeniu nr 110/2020 z 7.10.2020 r. Wojewoda Świętokrzyski powierzył Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego dla Miasta Kielce wykonywanie zadań Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Kielcach m.in. w zakresie wydawania decyzji o usunięciu skutków katastrofy. Właściwym do wydania decyzji, o której mowa w art. 78 ust. 1 p.b., jest organ nadzoru budowlanego, a nie jego aparat pomocniczy. Warto mieć również na uwadze stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w postanowieniu z 6.12.2018 r., sygn. akt II OW 117/18⁴⁶, w myśl którego urząd to struktura, której jedynym celem jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań organu. Niezależnie od podziału organizacyjnego urzędu organ może upoważnić konkretnego pracownika do załatwienia sprawy i to od jego polityki kadrowej zależy, czy konkretna sprawa administracyjna zostanie załatwiona przez pracownika posiadającego odpowiednią wiedzę⁴⁷.

⁴² Dz.U. z 2025 r., poz. 274.

⁴³ Dz.U. z 2025 r., poz. 418, dalej: p.b. Zarządzenie nr 154/21 Wojewody Wielkopolskiego z 16.04.2021 r. w sprawie powierzenia Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Słupcy wykonywania określonych zadań Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego we Wrześni, https://poznan.uw.gov.pl/system/files/zarzadzenia/zarz._nr_154_21_ww_z_dnia_16.04.2021_r._powierzenie_zadan.pdf; stan na 26.07.2025 r.

⁴⁴ Zarządzenie nr 27/2021 Wojewody Świętokrzyskiego z 5.03.2021 r. w sprawie powierzenia Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Starachowicach wykonywania określonych zadań Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Skarżysku-Kamiennej, <https://bip.kielce.uw.gov.pl/download/2/24443/ZarzadzenieNr27.pdf>; stan na 26.07.2025 r.

⁴⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 1283 z późn. zm. Zarządzenie Nr 383/20 Wojewody Wielkopolskiego z 19.08.2020 r. w sprawie powierzenia Gminie Białosłowie wykonywania określonych zadań Gminy Miasteczko Krajeńskie, https://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zarzadzenia/zarzadzenie_ww_z_19_sierpnia_br_w_sprawie_powierzenia_gminie_bialoslowie_wykonywania_okreslonych_zadan_gminy_miasteczko_krajenskie.pdf; stan na 26.07.2025 r.

⁴⁶ LEX nr 2592523.

⁴⁷ **M. Wojtuń**, w: **Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń** (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 26, s. 201.

Przywołane zarządzenia ilustrują praktyczne znaczenie omawianej regulacji. Mimo wielu zastrzeżeń odnoszących się do sposobu zredagowania art. 15zzy ustawy covidowej pozwalał on na płynne przejmowanie kompetencji i realizację zadań podstawowych w sytuacjach braku obsady kadrowej. W aspekcie teoretycznym można dostrzec w tym rozwiązaniu analogię do konstrukcji *negotiorum gestio* w prawie cywilnym, tj. działania za inny podmiot. Jak zauważa T. Hilarowicz, przenoszenie tej instytucji na grunt prawa publicznego może być uzasadnione w sytuacjach szczególnego zagrożenia dobra wspólnego, kiedy zachowanie ciągłości działania organów władzy ma pierwszorzędne znaczenie. Zdaniem tego autora *negotiorum gestio* w pełnym znaczeniu zachodzi wówczas, gdy władza administracyjna bezspornie niewłaściwa działa świadomie za władzę bezspornie właściwą. Dalej T. Hilarowicz wskazuje na przykłady działania organu za organ w dwóch przypadkach: w pierwszym – jako nieuprawnione zastępstwo służbowe w urzędzie administracyjnym, a w drugim – jako działania tymczasowe urzędnika podlegającego wyłączeniu⁴⁸.

Instytucja z art. 15zzy ustawy covidowej może być analizowana w relacji do art. 25–26 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹, które regulują sytuację wyłączenia organu z uwagi na przesłanki bezstronności. W przypadku wyłączenia organu jego właściwość przejmuje organ wyższego stopnia, a ten może – zgodnie z art. 26 § 2 k.p.a. – przekazać sprawę do załatwienia innemu podległemu sobie organowi. Mamy tu do czynienia z tzw. dewolucją kompetencji, która służy zapewnieniu ciągłości prowadzonego postępowania w warunkach ograniczenia zdolności konkretnego organu do działania⁵⁰. Należy jednak zaznaczyć istotną różnicę: mechanizmy wynikające z art. 25–26 k.p.a. służą zapewnieniu bezstronności i prawidłowości postępowania administracyjnego w jednostkowych sprawach, natomiast art. 15zzy ustawy covidowej dotyczy operacyjnej zdolności urzędu administracji publicznej lub innego podmiotu wykonującego zadania publiczne jako całości. Oznacza to, że podstawy faktyczne tych regulacji są odmienne. W pierwszym przypadku chodzi o relacje personalne lub konflikt interesów, w drugim – o sytuację nadzwyczajną, np. brak pracowników z powodu choroby, kwarantanny, odizolowania.

Art. 15zzy ustawy covidowej stanowił w stanie epidemii instrument „awaryjnego zarządzania” strukturą administracyjną – elastyczny i praktyczny, choć

⁴⁸ T. Hilarowicz, *Negotiorum gestio w prawie publicznym*, Sprawozdania Towarzystwa Naukowego we Lwowie 1939/1, s. 30.

⁴⁹ Dz.U. z 2024 r., poz. 572, dalej: k.p.a.

⁵⁰ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 26, s. 275–277.

niepozbowiony zastrzeżeń. Każdorazowe zarządzanie wojewody miało określony zakres przedmiotowy (choć nie zawsze wystarczająco szczegółowy) i czasowy. Ewentualne dyskusje doktrynalne powinny objąć ocenę trwałości takiego rozwiązania poza ustawą covidową i ewentualnego przekształcenia go w element stałego modelu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej, a przynajmniej w sytuacjach nadzwyczajnych.

4. Konstatacje końcowe

Wojewoda jest organem o szerokich kompetencjach w zakresie zarządzania kryzysowego. W. Otwinowski podkreśla, że organizacja systemu zarządzania kryzysowego opiera się na pewnych zasadach. Jedną z nich jest zasada ciągłości funkcjonowania państwa, która określa, że bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa niezmiennie pozostają formy organizacyjne władzy państwowej, a poszczególne organy realizują swoje funkcje zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny⁵¹. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego w ramach procedury reagowania kryzysowego, określającej sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych, wyznacza wojewodom następujące zadanie: „Kierowanie i koordynowanie działaniami wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej funkcjonujących na terenie województwa w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, ich mienia i środowiska”. Zadaniem wojewodów jest wsparcie działań zmierzających do odtworzenia i zapewnienia ciągłości działania infrastruktury krytycznej znajdującej się na obszarze województwa⁵². Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy zapewniające ciągłość działania administracji publicznej⁵³. Stan epidemii uświadomił, że wojewodowie nie byli w stanie sprostać wyznaczonym zadaniom bez stosowania norm prawnych zawartych w ustawie covidowej.

Wnioski płynące z analizy zastosowania art. 15z ustawy covidowej prowadzą do postulatów *de lege ferenda*. Po pierwsze, zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia trwałego, systemowego rozwiązania, umożliwiającego czasowe przekazywanie zadań administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych, bez konieczności regulowania tego w ramach specustawy. Takie unormowanie

⁵¹ W. Otwinowski, *Podstawy zarządzania kryzysowego i systemu obronnego*, Poznań 2015, s. 25–26.

⁵² Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego. Aktualizacja 2021/2022. Część B, s. 57, <https://www.gov.pl/attachment/5ff3689d-123c-4ea3-b4fa-86fb99c8921>; stan na 26.07.2025 r.

⁵³ Art. 3 pkt 2 lit. j ustawy z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 122 z późn. zm.).

powinno być osadzone w ramach ustawy o zarządzaniu kryzysowym lub w ustawie o wojewodzie, aby uniknąć tymczasowości i fragmentaryczności regulacji i mogłoby dotyczyć np. tylko zadań z zakresu administracji rządowej. Po drugie, konieczne byłoby jednoznaczne rozstrzygnięcie charakteru prawnego zarządzeń wydawanych przez wojewodów – zwłaszcza poprzez doprecyzowanie, czy mają one status aktów prawa miejscowego, czy aktów wewnętrznych. Ujednolicenie terminologii i praktyki promulgacyjnej sprzyjałoby przejrzystości oraz bezpieczeństwu prawnemu. Wreszcie po trzecie, warto rozważyć doprecyzowanie pojęć używanych w przepisach – w szczególności „urzędu” i „organu” administracji publicznej – celem ograniczenia wątpliwości interpretacyjnych oraz zapewnienia spójności stosowania przepisów w praktyce.

Bibliografia

Opracowania

- Adamiak B.**, w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 26, s. 273–277.
- Augustyniak M.**, *Samorząd terytorialny w świetle wybranych regulacji ustawy COVID-19 i jej zmian*, Warszawa 2020.
- Blicharz J.**, *Przykłady wykonywania zadań publicznych przez inne podmioty*, w: J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018, s. 44–61.
- Chlipała M.**, *Rządowa administracja zespolona w województwie*, w: P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010, s. 149–159.
- Czuryk M.**, *Aparat pomocniczy administracji publicznej*, w: M. Karpiuk, W. Kitler (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2013, s. 98–107.
- Drembkowski P.**, w: P. Drembkowski, M. Ślusarczyk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 17, s. 65–66.
- Giętkowski R.**, *Organ administracji publicznej jako adresat norm materialnego prawa administracyjnego*, w: T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 141–143.
- Glumińska-Pawlic J., Przywora B.**, *Wykonywanie kompetencji organu stanowiącego i kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego w stanie epidemii*, *Samorząd Terytorialny* 2020/7–8, s. 129–138.
- Hilarowicz T.**, *Negotiorum gestio w prawie publicznym*, Sprawozdania Towarzystwa Naukowego we Lwowie 1939/1, s. 29–31.
- Izdebski H., Kulesza M.**, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Kaczocha M.**, w: M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 17, s. 81–82.
- Karciarz M.**, *Odpowiedzi na pytania zadane przez uczestników szkolenia: Działalność organów jednostek samorządu terytorialnego w świetle specustawy koronawirusowej i jej nowelizacji*, LEX 2020.

- Karpiuk M.**, *Krajowe źródła prawa administracyjnego*, w: J. Dobkowski, M. Karpiuk, P. Romaniuk, P. Sitniewski (red.), *Prawo administracyjne*, Olsztyn 2024, s. 63–88.
- Kasiński M.**, *Dylematy działalności prawotwórczej wojewody*, w: Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, s. 351–367.
- Lisowski P., Ostapski A.**, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.
- Mroccka K.**, *Wojewoda w systemie decydowania publicznego w III Rzeczypospolitej Polskiej (2009–2019)*, Warszawa 2022.
- Otwinowski W.**, *Podstawy zarządzania kryzysowego i systemu obronnego*, Poznań 2015.
- Pacak M.**, w: M. Pacak, K. Zmorek (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 17, s. 61–62.
- Szmit J.**, *Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej*, Warszawa 2024.
- Wojtuń M.**, w: Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 26, s. 199–202.
- Zimmermann J.**, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J.**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.

Strony internetowe

- Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego. Aktualizacja 2021/2022. Część B, <https://www.gov.pl/attachment/5ff3689d-123c-4ea3-b4fa-86bf99c8921>; stan na 26.07.2025 r.
- Rejestr Zarządzeń Wojewody Małopolskiego z 2021 roku, <https://bip.malopolska.pl/muw,m,341936,2021.html?form-cs-s=powierzenia>; dostęp: 26.07.2025 r.
- Zarządzenie nr 377/20 z 07.08.2020 r. w sprawie powierzenia Gminie Wyrzysk wykonywania określonych zadań Gminy Miasteczko Krajeńskie, https://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/zarz._ww_377_20.pdf; stan na 26.07.2025 r.
- Zarządzenie Nr 383/20 Wojewody Wielkopolskiego z 19.08.2020 r. w sprawie powierzenia Gminie Białosłowie wykonywania określonych zadań Gminy Miasteczko Krajeńskie, https://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zarzadzenia/zarzadzenie_ww_z_19_sierpnia_br_w_sprawie_powierzenia_gminie_bialoslowie_wykonywania_okreslonych_zadan_gminy_miasteczko_krajenskie.pdf; stan na 26.07.2025 r.
- Zarządzenie nr 27/2021 Wojewody Świętokrzyskiego z 5.03.2021 r. w sprawie powierzenia Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Starachowicach wykonywania określonych zadań Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Skarżysku-Kamiennej, <https://bip.kielce.uw.gov.pl/download/2/24443/ZarzadzenieNr27.pdf>; stan na 26.07.2025 r.
- Zarządzenie nr 97 Wojewody Dolnośląskiego z 10.03.2021 r. uchylające zarządzenie nr 89 Wojewody Dolnośląskiego z 8.03.2021 r. w sprawie powierzenia wykonywania zadań administracji publicznej, <https://bip.duw.pl/download/2/26068/ZarzadzenieNr97.pdf>; stan na 26.07.2025 r.
- Zarządzenie nr 137 Wojewody Dolnośląskiego z 7.04.2021 r. w sprawie powierzenia wykonywania zadań administracji publicznej, <https://bip.duw.pl/download/2/26316/ZarzadzenieNr137.pdf>; stan na 26.07.2025 r.
- Zarządzenie nr 42/2021 Wojewody Świętokrzyskiego z 7.04.2021 r. w sprawie powierzenia Urzędowi Gminy w Krasocinie wykonywania określonych zadań Urzędu Miasta i Gminy

w Małogoszczu, <https://bip.kielce.uw.gov.pl/download/2/24597/ZarzadzenieNr42.pdf>; stan na 26.07.2025 r.

Zarządzenie nr 154/21 Wojewody Wielkopolskiego z 16.04.2021 r. w sprawie powierzenia Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Słupcy wykonywania określonych zadań Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego we Wrześni, https://poznan.uw.gov.pl/system/files/zarzadzenia/zarz._nr_154_21_ww_z_dnia_16.04.2021_r_powierzenie_zadan.pdf; stan na 26.07.2025 r.

Zarządzenie nr 159 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23.04.2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia Wojewody Dolnośląskiego nr 137 z dnia 7 kwietnia 2021 r. w sprawie powierzenia wykonywania zadań administracji publicznej, <https://bip.duw.pl/download/2/26349/ZarzadzenieNr159.pdf>; stan na 26.07.2025 r.

Zarządzenie nr 37 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10.02.2022 r. w sprawie powierzenia wykonywania zadań administracji publicznej, <https://bip.duw.pl/download/2/29610/ZarzadzenieNr37.pdf>; stan na 26.07.2025 r.

Daniel ZERO

THE VOIVODE AS AN AUTHORITY ENSURING THE CONTINUITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN EXTRAORDINARY SITUATIONS – REFLECTIONS BASED ON THE EXPERIENCE OF THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract

Background: This article examines the legal mechanism of temporarily assigning public administration tasks to another entity under Article 15zzy of the Act of 2 March 2020 on Special Solutions Related to the Prevention, Counteracting and Combating of COVID-19, Other Infectious Diseases and the Crisis Situations Caused Thereby (Dz.U. z 2025 r. poz. 764). The focus on this issue stems from the need to assess the effectiveness and practical implications of emergency measures adopted by public administration during the COVID-19 pandemic to ensure the continuity of government functions.

Research purpose: The primary objective of the study was to present the role of the voivode as a central government authority responsible for maintaining the operational continuity of public administration in extraordinary circumstances, using the pandemic as a case study. The hypothesis advanced in the article is that the voivode, acting under special statutory powers such as Article 15zzy, played a critical role in coordinating and temporarily reallocating tasks among administrative entities, thus contributing to the state's crisis response capacity.

Methods: The study employs both the dogmatic-legal and theoretical-legal methods. The analysis is grounded in national normative acts, voivodes' executive orders, case law, and legal doctrine. Illustrative material includes specific examples of executive orders issued by voivodes between 2020 and 2022 under Article 15zzy.

Conclusions: The findings indicate that the voivode – empowered by the provisions of Article 15zzy – played an essential role in securing the continuity of public administration during the pandemic. The legal instrument in question enabled the rapid and flexible reallocation of public tasks to alternative entities in cases of institutional incapacity, which proved especially significant in areas such as civil registration and building supervision. The conclusions point to the need

for a permanent legal framework regulating such crisis management tools, preferably through amendments to the Act on the Voivode or the Crisis Management Act. Furthermore, the legal status of voivodes' executive orders and the definitions of key legal concepts (e.g., "authority" and "office") require clarification to ensure legal certainty and administrative consistency. The pandemic has confirmed that the voivode, as the representative of the Council of Ministers in the field, holds a strategic position in ensuring the continuity of government, particularly under extraordinary conditions, and must be systematically prepared to fulfil this role.

Keywords: central administration, emergency instruments, special legislation, voivode's executive orders.