



**Świątokrzyski  
Instytut**

Samorządu Terytorialnego

**Analiza wpływu pandemii choroby COVID-19 na  
funkcjonowanie i dalszy rozwój jednostek  
samorządu terytorialnego.**

**2020**



Narodowy Instytut Wolności  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju  
Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji  
Obywatelskich na lata 2018 – 2030



Program Rozwoju  
Organizacji  
Obywatelskich  
na lata 2018–2030  
**PROO**

## Wstęp

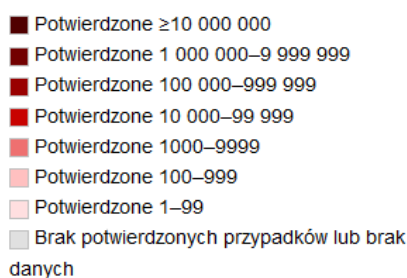
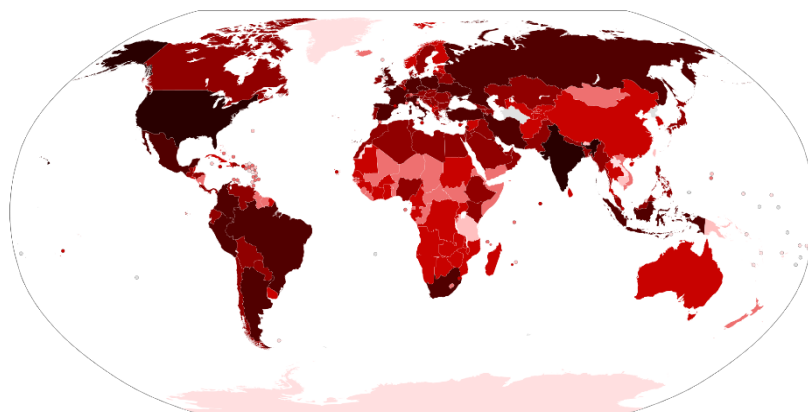
Trwająca ciągle epidemia choroby COVID-19 odcisnęła swoje piętno praktycznie na wszystkich obszarach funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Wyjątku nie stanowi również obszar samorządu terytorialnego. Zmiany, które nastąpiły w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w minionych kilku miesiącach, mają bardzo różny charakter - są wśród nich zmiany legislacyjne, wynikające chociażby z poszczególnych tzw. tarcz antykryzysowych, zmiany o charakterze organizacyjnym w ramach obowiązujących przepisów, czy równie ważne zmiany w zakresie mentalności. Ich wspólnym mianownikiem jest jednak to, że będą miały długofalowy efekt również po zakończeniu stanu epidemii czy stanu zagrożenia epidemicznego. W tej sytuacji kluczowa jest świadomość wielowymiarowych i długofalowych zmian, które zachodzą na poziomie samorządowym w wyniku epidemii, spowodowanej wirusem SARS-CoV-2. W ramach przedmiotowej syntetycznej analizy przedstawiono, zarówno tło i dynamikę rozprzestrzeniania się pandemii od poziomu światowego do lokalnego, implikacje społeczno-gospodarcze, jak i skutki wielosektorowe i wielowymiarowe na poziomie każdej świętokrzyskiej gminy, miasta i powiatu.



# 1. Światowa pandemia COVID-19

17 listopada 2019 roku w Chinach, prowincji Hubei w mieście Wuhan wybuchła epidemia wywołana przez koronawirusa SARS-CoV2. Początkowo zachorowania obejmowały głównie środkowe Chiny, miasto Wuhan. Taki stan utrzymywał się od listopada do początków stycznia. Wirus rozprzestrzenił się w całym Chinach w połowie stycznia. Zaledwie miesiąc później, w połowie lutego, liczne ogniska zachorowań na COVID-19 pojawiły się we Włoszech, Korei Południowej i Iranie. **Koronawirus dotarł do Polski 4 marca 2020 roku**, kiedy odnotowano pierwsze zakażenie w szpitalu w Zielonej Górze. **11 marca 2020 roku Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) uznała, że powodowana przez SARS-CoV2 choroba COVID-19 jest pandemią.** Chorzy na koronawirusa zostali zarejestrowani na wszystkich kontynentach z wyjątkiem Antarktydy.

*Do 7 grudnia 2020 roku odnotowano blisko 67,75 mln przypadków zachorowań i 1,55 mln zgonów spowodowanych przez COVID-19 na terenie 191 państw.*

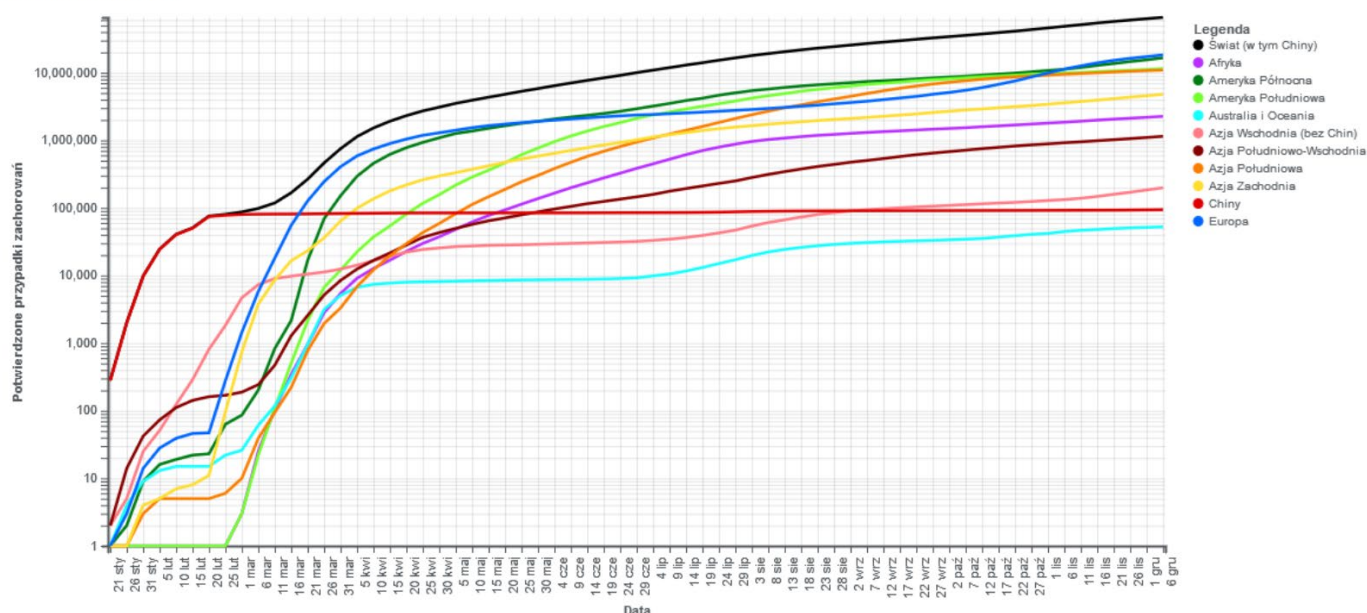


Źródło: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Pandemia\\_COVID-19](https://pl.wikipedia.org/wiki/Pandemia_COVID-19) (stan na 07.12.2020)

W wyniku pandemii, na całym świecie podjęte zostały działania mające na celu przeciwdziałaniu rozprzestrzenianiu się wirusa. Wprowadzono kwarantanny i godziny policyjne. Ograniczono swobodne przemieszczanie się, podróże międzynarodowe, odwołano szereg wydarzeń sportowych, kulturowych i religijnych. Wiele państw zdecydowało się na zamknięcie ruchu granicznego, a powracających z zagranicy obowiązywały restrykcje. Kontrolowane były lotniska, dworce kolejowe oraz ulice miast. Pandemia spowodowała zamknięcie krajowych oraz lokalnych szkół i uniwersytetów w 177 krajach, co dotknęło prawie 1,27 miliarda uczniów i studentów.

### Globalna liczba przypadków.

Liczba przypadków



Źródło: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Pandemia\\_COVID-19](https://pl.wikipedia.org/wiki/Pandemia_COVID-19) (stan na 07.12.2020)

Pandemia koronawirusa SARS-CoV2 wywołała globalne zakłócenia społeczne i gospodarcze. COVID-19 uniemożliwił zorganizowanie wielu wydarzeń sportowych, kulturowych, politycznych czy religijnych. Na rynku światowym odnotowano największą recesję od czasów wielkiego kryzysu w latach 1929-1933. Wprowadzane restrykcje odcisnęły znacząco swoje piętno na globalnej gospodarce. 24 lutego 2020 roku na giełdzie odnotowano pierwsze istotne spadki, w tym rekordowe w skali kilku lat. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie zaliczyła największy spadek od ponad czterech lat – w tym także notowania indeksu WIG20. Strach przed rozprzestrzenianiem się wirusa zbiegł się



w czasie z konfliktem OPEC i Rosją, czego wynikiem był **największy jednodniowy spadek cen ropy od 30 lat**, co w konsekwencji **spowodowało silne spadki notowań na światowych giełdach**. Pojawienie się wirusa w Europie w pierwszych dniach marca pociągnęło za sobą straty wysokości ok. **9 bilionów dolarów amerykańskich**.

Po 10 dniach od stwierdzeniu pierwszego przypadku zarażenia wirusem SARS-CoV2 w Polsce, **wprowadzono stan zagrożenia epidemiologicznego** (14-20 marca). Ruch na granicach kraju został znacznie ograniczony w wyniku wprowadzenia kordonu sanitarnego. Parę dni później zamknięto szkoły i uniwersytety. W Polsce od 20 marca 2020 roku, zgodnie z rozporządzeniem ówczesnego ministra zdrowia Łukasza Szumowskiego, obowiązywał stan epidemii. Cztery dni później premier Mateusz Morawiecki na konferencji prasowej przedstawił nowe zasady bezpieczeństwa w związku z obowiązującym stanem epidemiologicznym. Nowe wytyczne pozwalały jedynie na przemieszczanie się w celach wykonywania czynności zawodowych, pozarolniczej działalności gospodarczej, zadań służbowych, koniecznych prac w gospodarstwie rolnym oraz zakupu towarów i usług koniecznych do wykonywania tych czynności. Przemieszczanie dopuszczalne było również w celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb związanych z codziennym życiem, uzyskaniem opieki zdrowotnej.

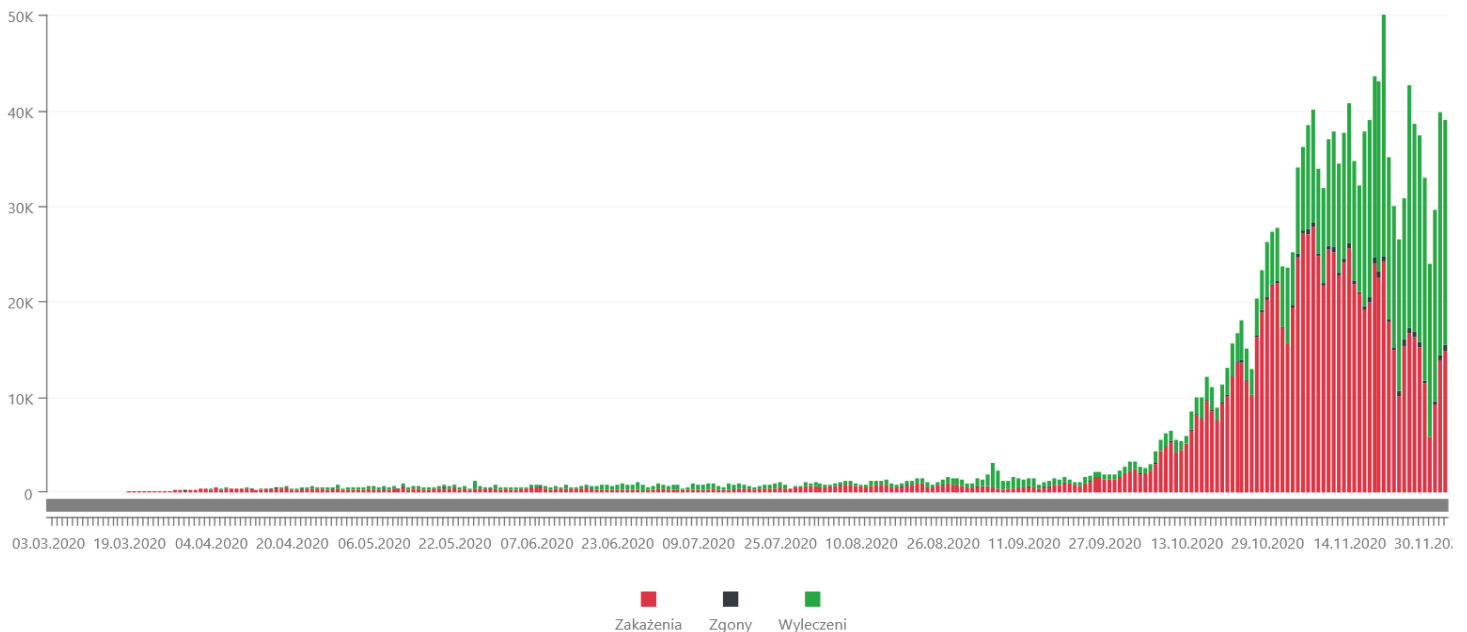
Wprowadzono zakaz zgromadzenia powyżej 2 osób, ograniczono do 5 osób uczestnictwo w uroczystościach religijnych, zaostrzono kryteria przemieszczania się zarówno pieszo, jak i za pomocą transportu publicznego. Kolejne obostrzenia wprowadzono 1 kwietnia. Zamknięto parki, plaże i bulwary. Osoby poniżej 18 roku życia mogły przemieszczać się w publicznej przestrzeni wyłącznie z dorosłym opiekunem. Zawieszono działalność salonów kosmetycznych, fryzjerskich i tatuażowych, w sklepach wprowadzono limit klientów – nie więcej niż trzykrotność wszystkich kas. Ustanowiono specjalne godziny od 10 do 12, w których obsługiwano wyłącznie osoby powyżej 65 roku życia. Sklepy mają nakaz wyposażenia obsługi w konieczne środki ochrony osobistej. Z kolei klienci powinni posiadać rękawiczki ochronne.

Od drugiej połowy kwietnia rozpoczęło się powolne odmrażanie gospodarki i znoszenie obostrzeń. Pierwszy etap przeprowadzono 20 kwietnia, obejmował najbardziej rygorystyczne zakazy, takie jak: wprowadzenie nowych zasad handlu, zniesienie zakazu



wstępu do lasu i parku, swobodne poruszanie się osób powyżej 13 roku życia, czy 1 osoba na 15m<sup>2</sup> w miejscu kultu religijnego. Drugi etap miał miejsce 4 maja i był istotny szczególnie dla handlu. Otwarto centra handlowe, hotele, miejsca noclegowe, umożliwiono opiekę nad małą grupą dzieci w przedszkolach i żłobkach, wznowiono wykonywanie zabiegów rehabilitacyjnych, otwarto biblioteki. Kolejny etap – trzeci, znoszenia obostrzeń wdrożony był 18 maja. Pozwalał on na przywrócenie usług gastronomicznych, otwarcie hal sportowych, boisk pełnowymiarowych, uczestnictwo w miejscach kultu 1 osobie na 10m<sup>2</sup>, wznowienie działalności schronisk młodzieżowych, otwarto salony fryzjerskie i kosmetyczne czy zmieniono limity pasażerów w środkach transportu publicznego. Ostatnim zaplanowanym etapem był etap czwarty. Zniesiono obowiązek zakrywania ust w przestrzeni publicznej, ale przy zachowaniu 2m dystansu, limitu w sklepach, zgromadzeniach na powietrzu czy restauracjach, barach i kawiarniach. Otwarto siłownie, baseny, salony masażu, tatuażu itp.

Wykres potwierdzonych zakażeń wirusem SARS-CoV-2 w Polsce



Źródło: <https://koronawirusunas.pl/> (stan na 03.12.2020)

**W Polsce do 7 grudnia 2020 roku na COVID-19 zachorowało 1 067 870 osób, z których 20 181 zmarło.**



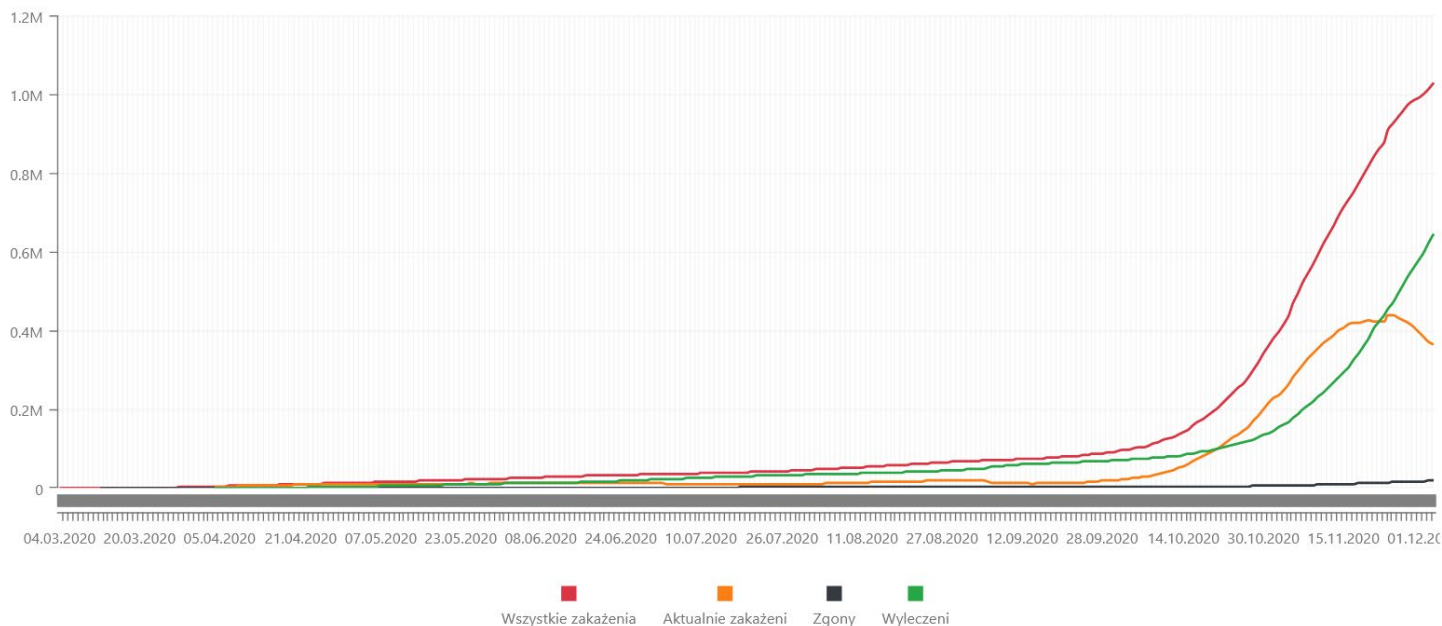
Narodowy Instytut Wolności  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju  
Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji  
Obywatelskich na lata 2018 – 2030



Program Rozwoju  
Organizacji  
Obywatelskich  
na lata 2018–2030  
**PROO**

Poniższy wykres przedstawia liczbę nowych potwierdzonych zakażeń SARS-CoV-2, wyzdrowień i zgonów z powodu COVID-19 w Polsce.



Źródło: <https://koronawirusunas.pl/> (stan na 03.12.2020)

**Bez wątpienia koronawirus odcisnął swoje piętno na wielu dziedzinach życia. Powyższe, pokrótce przedstawione informacje pozwolą na lepsze zrozumienia zjawiska wpływu SARS-CoV2 na krajową i światową gospodarkę.**



## 2. Planowanie budżetu w konsekwencji COVID-19

Budżety jednostek samorządu terytorialnego z całą pewnością odczują skutki finansowe epidemii COVID-19, szczególnie po zamrożeniu gospodarki na tak szeroką skalę, jaka miała miejsce na przełomie marca i kwietnia tego roku. Po pierwsze - z uwagi na zmianę terminu rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 r. - należało się liczyć z zaburzeniem bieżącej płynności finansowej. Ponadto wprowadzone możliwości odraczania i umarzania podatków lokalnych (szczególnie podatku od nieruchomości) również przyczyniły się do zaburzenia harmonogramu wpływu środków pieniężnych do budżetów samorządu. Doniesienia prasowe z początku maja 2020 r. kreśliły wręcz katastroficzne wizje: „Samorządy na skraju zapaści: największy kryzys finansów w historii. Wpływy z PIT spadły o 40%”, „Gminy uzdrowskowe na krawędzi finansowej katastrofy”. Dopiero czerwcu zaczęły pojawiać się nieco bardziej stonowane wypowiedzi: „Maj na plus. Finansowa katastrofa nieco mniejsza”.

Po drugie, należy spodziewać się decyzji budżetowych podejmowanych przez organy stanowiące jst. polegających na dostosowaniu wydatków budżetu oraz próby urealniania harmonogramów spłat zadłużenia do faktycznych możliwości finansowych wynikających z realnie uzyskiwanych w 2020 r. dochodów budżetowych. Nie bez znaczenia będą tu także regulacje wprowadzone tzw. tarczą 4.0 (dalej: DopłKredBankcOVID19U) polegające na przemodelowaniu reguł równoważenia części bieżącej budżetu (art. 242 FinPubU) oraz limitu poziomu spłat zadłużenia (art. 243 FinPubU), a także transfer środków do budżetów jst poprzez Fundusz Inwestycji Lokalnych.

Analiza krótkookresowej płynności finansowej na podstawie ogólnodostępnych danych nie jest możliwa, natomiast badania ankietowe byłyby kosztowne, a na dodatek obarczone ryzykiem znacznego błędu. Niezbędnymi informacjami do wykonania takiej oceny dysponują wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego. Szczególnie istotna będzie tu analiza dynamiki wpływu udziałów w podatku PIT, gdyż po istotnym spadku dochodów za kwiecień, w kolejnych miesiącach sytuacja w tym zakresie się poprawiała. Na koniec czerwca 2020 r. wystąpiły nawet przypadki jst (wprawdzie nieliczne), w których dochody z tego tytułu za I półrocze 2020 r. były wyższe niż na koniec I półrocza roku poprzedniego, natomiast w sporej części jst ubytek udziałów w PIT z miesiąca na miesiąc w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego maleje.





## 3. Organizacja pracy urzędów administracji

### 3.1. Zmiany organizacyjne

Epidemia COVID-19 w istotny sposób wpłynęła na sposób pracy jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to zarówno organizacji pracy organów poszczególnych jednostek, jak i samych urzędów. Jeszcze na początku tego roku było oczywiste, że rady gmin, czy rady powiatów celem odbycia obrad muszą się zebrać w jednym miejscu i jednym czasie; z kolei w przypadku urzędów standardem była obecność wszystkich pracowników w budynku urzędu w ustalonych z góry godzinach pracy - często uświęconych tradycją. COVID-19 spowodował, że normą stało się zdalne obradowanie, natomiast wielu urzędników pracowało zdalnie ze swoich domów. Konsekwencją epidemii stało się zatem przyspieszone wprowadzenie do administracji publicznej rozwiązań, które w sferze biznesu już dawno zaczęły się stawać standardem. Związane z tym zmiany mentalne będą miały trwały charakter. Nie oznacza to jednak, że taki sam charakter uzyskają dokonane zmiany organizacyjne - gdyż będzie to zależne chociażby od otoczenia prawnego.

#### 3.1.1. Funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego

Brak możliwości prowadzenia obrad w trybie zdalnym wynika z faktu, że obowiązujące samorządowe przepisy ustrojowe nie stwarzają takiej możliwości. Wszystkie one wskazują, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego obradują na sesjach. Te przepisy jeszcze nie wykluczają możliwości zorganizowania sesji bez jednoczesnej fizycznej obecności radnych w konkretnym miejscu. O niemożliwości takiej pracy organów stanowiących przesądzają jednak przepisy dotyczące podejmowania uchwał. Wymagają obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (sejmiku). Wobec braku ustawowej definicji pojęcie „obecność” należy - zgodnie z zasadami wykładni - rozumieć tak, jak jest ono rozumiane w języku potocznym. Będąc wykładnią takiego języka słowniki definiują „obecność” jako „znajdowanie się gdzieś, przebywanie czasowe”, czy nawet bardziej jednoznacznie i dobitnie jako „pobyt w danym miejscu w określonym czasie”. Oczywiście rozwój prawa następuje również poprzez reinterpretację istniejących przepisów w świetle ewolucji pojęć języka potocznego - wywołanej również rozwojem techniki. Najlepszym tego



dowodem może być uznanie, że pod pojęciem telefonu rozumie się nie tylko telefon stacjonarny, lecz również telefon komórkowy. Pojęcie „obecność” nie uległo jednak dostatecznie głębokiej zmianie w języku potocznym. Odnosząc się do tele-, czy wideokonferencji posługujemy się zwykle pojęciem „uczestnictwo” („uczestniczyłem w wideokonferencji”), a nie „obecność” („byłem obecny na wideokonferencji”).

Po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii nie będzie możliwości prowadzenia obrad rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, zarządów powiatów i zarządów województw w trybie zdalnym.

W świetle obowiązujących ogólnie przepisów przyjęcie uchwał przez organ stanowiący wymaga fizycznej obecności radnych w konkretnym miejscu i czasie. Aktualne jest zatem stanowisko doktryny, że „rada może podejmować ważne prawnie rozstrzygnięcia należące do jej właściwości jedynie na sesji rady, rozumianej jako wspólne posiedzenie radnych w miejscu i czasie określonym przez przewodniczącego rady”. Możliwość zorganizowania sesji zdalnej jest zatem wykluczona.

Analogicznie zostały ukształtowane przepisy dotyczące kolegialnych organów wykonawczych - one również wymagają podejmowania uchwał w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu. Powyższy wniosek rozciąga się zatem również na przypadek posiedzeń zarządu.

### **3.1.2. Organizacja pracy aparatu pomocniczego organów jst**

Odmienne przedstawia się sytuacja odnośnie do organizacji pracy aparatu pomocniczego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (urzędów gmin, starostw powiatowych, urzędów marszałkowskich) – i to zarówno w ujęciu strukturalnym, jak i pracowniczym.

W tym pierwszym obszarze zauważalnym trendem będącym konsekwencją COVID-19 jest wyraźne rozdzielenie tzw. front office'u - komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za bezpośredni kontakt z interesantami i back office'u - komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych zadań przypisanych danej jednostce samorządu terytorialnego. O ile w przypadku większych urzędów instytucja biur obsługi klienta/obywatela/interesanta była już wcześniej standardem, to w małych urzędach niekoniecznie tak było. Konieczność ograniczenia skali kontaktów społecznych sprawiła, że



również tam wyznaczono pracowników bezpośrednio odpowiedzialnych za obsługę osób przybywających. Rozwiązanie takie będzie mogło bez problemu pozostać jako spuścizna czasu epidemii.

W nieco bardziej skomplikowany sposób przedstawia się utrzymanie wykonywania pracy poza urzędem. W stanie epidemii administracja samorządowa - podobnie jak wiele przedsiębiorstw – przekonała się, że praca związana z procesami back office'u może być równie dobrze wykonywana spoza zakładu pracy. Choć obecność wszystkich pracowników w jednym miejscu ma swoje wielkie zalety, również w zakresie utrzymania wysokiego poziomu morale, to jednak mogą istnieć okoliczności uzasadniające choć częściowe utrzymanie pracy poza zakładem pracy. Może to być przykładowo związane ze stwarzaniem dogodniejszych warunków pracy dla osób wychowujących małe dzieci - zwłaszcza wychowujących je jako samotni rodzice.

### **3.2. Systemy teleinformatyczne wspierające organizację pracy**

Kwestie, jakie odnoszą się do funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, mogą i coraz częściej są związane z płaszczyzną powszechnej ekspansji różnego rodzaju systemów teleinformatycznych, których zadaniem jest wspieranie organizacji pracy, a tym samym ułatwianie procesu zarządzania. W dobie masowego dostępu do szerokopasmowego Internetu, korzystanie z nowo powstających, w tym także dedykowanych systemów teleinformatycznych, staje się już normą. Procesowi korzystania z dobrodziejstw informatyzacji dodatkowo dodają biegu inne czynniki, jak np. epidemia koronawirusa.

Samorządy coraz częściej napotykać na liczne trudności związane chociażby z toczącymi się procesami legislacyjnymi (zawiłość prawa), dynamicznymi zmianami w otoczeniu, w którym funkcjonuje (wzrost potencjału i wiedzy mieszkańców, progres funkcjonujących na jego terenie firm i ich potrzeb związanych z obsługą przez dany urząd, czy oczekiwania środowisk zrzeszających się w określonych organizacjach pozarządowych). Nie bez znaczenie jest tu także potrzeba stałego monitorowania budżetu, optymalizacji procesów zarządzania czy krótko ujmując - udoskonalania funkcjonowania danej jst.

Dzisiejszy, nowoczesny samorząd nie może obyć się bez konieczności skorzystania z dostępnych i stale pojawiających się różnego rodzaju systemów teleinformatycznych. Wdrażanie coraz to nowszych rozwiązań daje wręcz gwarancję nadążania za cywilizacyjnym rozwojem społeczeństwa; ponadto podnosi atrakcyjność i jakość obsługi mieszkańców



i różnych podmiotów prawnych funkcjonujących na terenie zamieszkiwania danej wspólnoty lokalnej. Systemy teleinformatyczne stają się więc podstawowym narzędziem optymalizującym procesy inicjowane w jednostce samorządu terytorialnego.

Należy poruszyć kwestię potrzeby korzystania z określonego rozwiązania. Bowiern każda decyzja dotycząca zastosowania bądź nie jakiegoś systemu wywołuje określone - odpowiednio do zakresu ingerencji w wewnętrzną strukturę oraz wielkość jst- skutki finansowe, organizacyjne, ale także i społeczne (co szczególnie widać w przypadku podmiotów publicznych świadczących określone usługi społeczne).

Wdrożenie systemu teleinformatycznego wspomagającego zarządzanie czy usprawniające w jakiś sposób dotychczasowy model funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego może być istotnym etapem w całym procesie generalnego usprawniania funkcjonowania urzędu. Wiedza o dostępnych na rynku oprogramowaniach, o kierunkach ich obecnego rozwoju i możliwych obszarach ich zastosowań staje się istotnym czynnikiem decyzyjnym implementacji takich systemów w praktycy. Samej idei wdrożenia określonego rozwiązania mogą przyświecać różne powody, na przykład: myśl o poprawie jakości pracy w jst, łatwiejsze i sprawniejsze osiągnięcie określonego standardu. Może to być także po prostu potrzeba realizacji określonego zadania, a może wręcz osiągnięcia pewnej przewagi quasi konkurencyjnej (bowiern w samorządzie o konkurencji jako takiej raczej mowy nie ma) w stosunku do innych mniej lub bardziej oddalonych instytucji sektora publicznego. Zatem wdrożenie określonego systemu teleinformatycznego, poza pozytywnym wpływem na zadania i procesy, może być także wykorzystywane jako akcent nadający się do pozytywnej promocji danej jednostki samorządu terytorialnego (dostępnej, prężnej, innowacyjnej).

Konieczność wdrażania coraz to nowych rozwiązań teleinformatycznych w jst wynika nie tylko z potrzeby rodzącej się wewnątrz danej jednostki, ale także z pewnych czynników zewnętrznych. Obecnie przetwarzanie i przesyłanie informacji w tradycyjny sposób nie jest już w stanie zaspokoić zwiększających się potrzeb społecznych, a także wymagań prawnych stawianych przed urzędami.

Potrzeba wewnętrzna oraz potrzeba chwili zmusza niejako jednostki samorządu terytorialnego do coraz wnikliwszej obserwacji rynku i wdrażania coraz to nowszych rozwiązań na nim się pojawiających. Niemniej jednak każde wdrożenia niesie za sobą pewne dodatkowe uwarunkowania. Powodzenie całego przedsięwzięcia związanego z procesem wdrożenia określonego systemu teleinformatycznego w jst uzależnione będzie od wielu



czynników,

w tym, np. konieczności właściwego określenia własnych potrzeb, a co za tym idzie celów informatyzacji danego działania czy procesu; wyboru odpowiedniego programu lub jego pakietów oraz właściwego przeprowadzenia procesu samego wdrożenia i dostosowania do wewnętrznych potrzeb jst.

Dobrze wdrożone rozwiązanie powinno umożliwiać elastyczną reakcję na pojawiające się potrzeby użytkowników systemu (zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz jst). Określone, w ramach możliwości danego oprogramowania, funkcjonalności programu czy pakietu programów, a także możliwe do osiągnięcia efekty jego/ich stosowania mają nie mniejsze znaczenia jak fakt, że odpowiedni ich dobór powinien pozwalać na elastyczność w przyszłości, a także - co kluczowe - być zgodny z celami, jakie zamierza się osiągnąć, korzystając z danego rozwiązania. Warto tu także dodać, że wraz ze wzrostem złożoności wewnętrznej (funkcjonalnej) programu/pakietów programów oraz ewentualnych pojawiających się dodatkowych wewnątrzorganizacyjnych potrzeb zwiększeniu będzie ulegało ryzyko niepowodzenia wdrożenia takich przedsięwzięć. Stąd kluczowe jest nakreślenie sobie celów i strategii wdrażania poszczególnych systemów teleinformatycznych. Cele powinny wynikać ze strategicznych, bieżących i perspektywicznych kierunków rozwoju jst. Uwzględnić potrzeby wewnątrz- i zewnątrz-organizacyjne.

Nakreślając te cele warto, aby zrobić to w oparciu o konkretną sprawdzoną metodologię. Dobrym przykładem może tu być metodologia SMART, w której cele podzielone zostały na 5 wymiarów, tj. każdy z nich ma być: skonkretyzowany (jego zrozumienie nie powinno stanowić kłopotu, sformułowanie powinno być jednoznaczne i niepozostawiające miejsca na luźną interpretację), mierzalny (a więc tak sformułowany, by można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu, lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną „sprawdzalność” jego realizacji), osiągalny (cel zbyt ambitny podkopuje wiarę w jego osiągnięcie i tym samym motywację do jego realizacji), istotny (cel powinien być ważnym krokiem naprzód, jednocześnie musi stanowić określoną wartość dla tego, kto będzie go realizował), określony w czasie (cel powinien mieć dokładnie określony horyzont czasowy w jakim zamierzamy go osiągnąć). Dzięki wyznaczonym celom możliwy staje się odpowiedni wybór optymalnego dla danej jst systemu teleinformatycznego. A co za tym idzie założone cele będą mogły być zrealizowane.



Przykładowe cele, jakie mogą być osiągnięte dzięki zastosowaniu systemów teleinformatycznych, to: wysoki poziom dotrzymywania terminów - wynikających chociażby z przepisów KPA, możliwość dobrego zarządzania budżetem jst, optymalne wykorzystanie zdolności organizacyjnej jst, duża gotowość informacyjna (szczególnie ważna w chwili konieczności szybkiej reakcji czy to związanej z zagrożeniem, czy też zwykłą potrzebą np. pytania dziennikarskiego), duża pewność planowania (istotna z punktu widzenia założonego rozwoju jst), zwiększenie lub wręcz pojawienie się możliwości efektywnego sterowania procesami wewnątrzorganizacyjnymi, znaczna poprawa komunikacji między komórkami organizacyjnymi, poprawa jakości podejmowanych decyzji (zarówno tych o znaczeniu strategicznym, jak i mniej istotnych, ale wspierających proces rozwoju jst), poprawa działania administracji, czy też po prostu obniżenie kosztów, To tylko przykładowa lista rezultatów, jakie mogą być osiągnięte dzięki użyciu optymalnie dobranych systemów teleinformatycznych. Sam proces wdrażania i eksploatacji jest z reguły realizowany zarówno przez informatyków (w tym zewnętrzne firmy), jak i bezpośrednio użytkowników systemu. Z reguły firmy oferujące określone oprogramowanie świadczą pomoc wdrożeniową. Pomoc ta może obejmować informowanie o możliwościach funkcjonalnych systemu, sam proces programowania do potrzeb danej jst (wprowadzenia zmian do kodu źródłowego lub parametrów wpływających na określone działanie systemu), doradztwo w zakresie wdrażania rozwiązania i jego obsługi technicznej, dbanie o bezpieczeństwo danych oraz późniejsze wsparcie powdrożeniowe.

Samą implementację określonego systemu teleinformatycznego można podzielić na etapów, tj. etap wstępny (dotyczący samej decyzji co do wykorzystania danego systemu, dokonania prac badawczych i analitycznych wewnątrz- i zewnątrz organizacyjnych, czy też utworzenia zespołu odpowiedzialnego za wdrożenie), przygotowanie wdrożenia, realizacja prac wdrożeniowych, próbna eksploatacja oraz ocena wdrożenia.

Wybór systemu teleinformatycznego w każdym przypadku powinien być dokonywany bardzo rozważnie. Przy wyborze oprogramowania warto zwrócić uwagę na wiele czynników. Przykładowo, czy oferowane w systemie funkcje są zgodne z wymaganiami późniejszych użytkowników; czy są zgodne z aktualnymi przepisami prawa; czy występuje zgodność pojęć, definicji, struktur danych (dokumentów), klasyfikacji, nazewnictwa, oznaczeń stosowanych w systemie teleinformatycznym i w danej jednostce samorządu terytorialnego; jak wygląda dyspozycyjność za implikowanych w systemie danych oraz usług (dostępność, czas reakcji); jaka jest rzetelność tych danych (aktualność, poprawność metodologiczna, np. obliczeń,



jednoznaczność rozumienia zawartości przez wpisujących i korzystających z wyników generowanych przez system); czy dane są wiarygodne i charakteryzują się odpowiednią integralnością; jaki jest poziom ich bezpieczeństwa; czy system posiada cechy pewnej uniwersalności i elastyczności (łatwość dostosowania do wymagań lokalnych, czy też wynikających z pojawiających się zmian przepisów prawa); jak wygląda i na ile jest intuicyjny interfejs użytkownika (np. czy jest adaptowalny do indywidualnych preferencji, czy ma odpowiednio rozbudowane funkcje); czy dostępna jest dokumentacja systemu (czy jest ona kompletna, aktualna, precyzyjna, w języku użytkownika); czy firma oferująca system ma dobrą i ugruntowaną pozycję na rynku; czy zapewnia odpowiednią pomoc przed i po wdrożeniu; czy wreszcie stosunek ceny danego rozwiązania jest adekwatny do założonych efektów (osiągniętych celów).

Dokonując wyboru systemu, należy mieć również świadomość, że w zależności od wielkości systemu - podejmując decyzję z reguły wiążemy się na wiele lat współpracy z określoną firmą - autorem systemu. Ocenic więc należy również poziom kosztów nabycia i wdrożenia systemu w korelacji do kosztów jego późniejszej eksploatacji i rozwoju.

Implementacja profesjonalnego systemu teleinformatycznego w jednostce samorządu terytorialnego zawsze wiąże się z pewnymi, czasem znacznymi kosztami oraz rozległymi działaniami o charakterze organizacyjnym. Stąd wybór właściwego oprogramowania i właściwej firmy może stać się jednym z najważniejszych warunków, które zapewniają powodzenie lub nie całemu przedsięwzięciu. Sformułowanie wymagań dotyczących systemu teleinformatycznego powinno być zatem poprzedzone przynajmniej wstępnym zbadaniem potrzeb jednostki samorządu terytorialnego i jej otoczenia w zakresie usprawnienia systemu teleinformatycznego zarządzania oraz opracowaniem strategii informatyzacji, bądź chociaż quasi takiego dokumentu.

### **3.3. Zdalna identyfikacja interesanta**

W kontaktach obywatela z administracją publiczną podstawową kwestię stanowi prawidłowe i jednoznaczne zidentyfikowanie i uwierzytelnienie wszystkich korzystających. Jest to ważne zwłaszcza dla ustalenia w późniejszym etapie dopuszczalności świadczenia usługi publicznej na odległość.

Wejście w życie eIDAS spowodowało konieczność zmiany dotychczasowych regulacji w obszarze identyfikacji i uwierzytelniania. Rozporządzenie eIDAS jest stosowane



bezpośrednio (wprost) i nie wymaga implementacji do polskiego prawa. Polski ustawodawca, celem doregulowania kwestii pozostawionych przez eIDAS w kompetencji państw członkowskich, uchwalił UsłZaufU. Ustawa ma charakter uzupełniający i należy ją czytać razem z rozporządzeniem. Zgodnie z definicją zawartą w eIDAS, „identyfikacja elektroniczna” oznacza proces używania danych w postaci elektronicznej identyfikujących osobę, unikalnie reprezentujących osobę fizyczną lub prawną lub osobę fizyczną reprezentującą osobę prawną. „Uwierzytelnianie” zaś, również zgodnie eIDAS, oznacza proces elektroniczny, który umożliwia identyfikację elektroniczną osoby fizycznej lub prawnej lub potwierdzenie pochodzenia oraz integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej.

Można przyjąć, że identyfikacja prowadzi do potwierdzenia tożsamości danego podmiotu. Proces uwierzytelnienia polega zaś na wykazaniu, że podmiot posługujący się konkretnym identyfikatorem jest faktycznie tą osobą, za którą się podaje. W praktyce, w zakresie świadczenia usług publicznych w systemach teleinformatycznych, te dwa procesy są ze sobą powiązane.

Regulacje dotyczące sposobów identyfikacji i uwierzytelniania użytkowników w kontaktach z tzw. e-administracją zawiera Informację Publiczną. Według art. 20a uwierzytelnienie użytkownika systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego, w którym udostępniane są usługi online, wymaga użycia:

- 1) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a (a zatem dot. krajowego schematu identyfikacji elektronicznej), lub
- 2) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej, lub
- 3) danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowalnego certyfikatu podpisu elektronicznego, jeżeli te dane pozwalają na identyfikację i uwierzytelnienie wymagane w celu realizacji usługi online.

### **3.4. Elektronizacja doręczeń.**

Rządowy projekt ustawy z 6.2.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (RPU IX, poz. 239) można uznać za rewolucyjny dla dotychczasowego porządku prawnego, a na pewno dla





funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa zakłada zmianę podstawowego sposobu kontaktu obywateli z urzędami na elektroniczny. Jest to naturalna konsekwencja dynamicznego rozwoju rynku usług cyfrowych, w tym usług publicznych. Jak słusznie wskazali projektodawcy w uzasadnieniu do ustawy, w ciągu kilkunastu ostatnich lat nastąpił również znaczący wzrost poziomu informatyzacji podmiotów publicznych, w szczególności podmiotów na szczeblu samorządowym. To właśnie samorządy mają największy kontakt z mieszkańcami oraz podmiotami komercyjnymi działającymi na obszarze objętym zasięgiem terytorialnym danego podmiotu. Jako jedno z przyczyn braku rozwiązań elektronicznych dla niektórych usług publicznych wskazuje się przeszkody natury formalnej, w tym wynikający wprost z aktualnie obowiązujących przepisów prawa wymóg doręczenia korespondencji na papierze, który skutecznie hamuje wykorzystanie doręczenia elektronicznego.

Dlatego też stworzono odrębny akt prawny mający zdefiniować na nowo zasady wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi w relacji z innymi podmiotami publicznymi oraz podmiotami niepublicznymi, w tym z osobami fizycznymi. Wprowadzenie nowych zasad wymagało zmian w innych ustawach regulujących załatwianie spraw administracyjnych, w tym min w KPA, PrBud i innych.

### **3.5. Zdalne świadczenie usług administracyjnych**

Sytuacja związana z epidemią COVID-19 niemalże z dnia na dzień zmieniła realia funkcjonowania administracji publicznej. Ograniczenia związane z koniecznością zapobieżenia rozprzestrzenianiu się wirusa zmusiły podmioty publiczne do wprowadzenia zmian w ich codziennym funkcjonowaniu. Dnia 2.3.2020 r. ustawodawca przyjął specjalnie przeznaczoną dla tej sytuacji KoronawirusU.

Ustawa ta wprowadziła szereg nowych instytucji, dotąd nieznanych procedurze administracyjnej, a ograniczających fizyczny udział człowieka w postępowaniu. Część rozwiązań miała charakter epizodyczny (obowiązywała w czasie tzw. lockdownu), część zaś obowiązuje nadal i ma charakter trwały. Zauważyć należy, że nawet przed wejściem w życie KoronawirusU polski porządek prawny zawierał wiele regulacji dotyczących zdalnego świadczenia usług administracyjnych, które okazały się użyteczne w sytuacji wystąpienia epidemii. Na szczególną uwagę zasługuje KPA przewidujący już od lat rozwiązania pozwalające na załatwianie części spraw administracyjnych bez konieczności fizycznego stawiennictwa obywatela przed organem.



## 4. Partycypacja społeczna w nowych uwarunkowaniach

Wymogi dystansowania społecznego wywołane epidemią COVID-19 odcisnęły wyraźne piętno na funkcjonowaniu mechanizmów partycypacji obywatelskiej. W sposób oczywisty uniemożliwiły posługiwanie się narzędziami opartymi na bezpośrednim kontakcie większych grup osób. W zależności od jednostki samorządu terytorialnego spowodowało to albo poszukiwanie alternatywnych sposobów włączenia obywateli w mechanizmy decyzyjne, albo zostało potraktowane jako dobry pretekst do ograniczenia lub rezygnacji z prowadzenia dialogu. Do tego ostatniego z uzasadnień znajdzie się bardzo wiele - rezygnacja z „działań niekoniecznych” w związku z poszukiwaniem oszczędności w budżecie, czy też zbytnim obciążeniem działaniami ukierunkowanymi na ograniczenie i zwalczanie epidemii COVID-19.

Władze każdej jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie wybierają optymalny model partycypacji obywatelskiej. Jeśli chcą zastosować model oparty na arbitralnych decyzjach podejmowanych bez instytucjonalnych form włączania obywateli w procesy decyzyjne - mają do tego prawo. Nie powinny tego jednak robić posługując się argumentem odwołującym się do epidemii COVID-19. Epidemia nie wyklucza partycypacji, zmienia jedynie jej formy.

Warto jednak pamiętać o tym, że zasady *good governance* wyraźnie wymagają szerokiego włączenia interesariuszy w procesy decyzyjne. W odniesieniu do jednego z najistotniejszych mechanizmów partycypacji w jednostkach samorządu terytorialnego - konsultacji społecznych - jednoznaczne wskazania dało również orzecznictwo,

Konsultacje społeczne są jedną z istotniejszych instytucji demokracji bezpośredniej w gminie, jak też sposobem partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu decyzji publicznych, umożliwiającym mieszkańcom zajęcie stanowiska w określonych sprawach. Chodzi tu o udział mieszkańców w procesie decyzyjnym, jako konsultantów wypracowujących kształt podejmowanych decyzji rekomendujących rozwiązania, czy wreszcie dzielących z organami gminy odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Zatem pomimo niewiążącego charakteru konsultacje pozostają ważnym elementem procesu decyzyjnego, służą jego uspołecznieniu, są formą uczestniczenia elementu zewnętrznego w



procesie podejmowania decyzji (wyr. NSA z 26.6.2020 r., II OSK 3930/19, Legalis).

Myśląc sposobach partycypacji niewymagających bezpośredniego kontaktu, w sposób naturalny w pierwszej kolejności przychodzą na myśl różnorodne narzędzia oparte na wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość, przede wszystkim Internetu. Jest to zrozumiałe, ale należy mieć pełną świadomość faktu, że ich wykorzystanie może prowadzić do zmiany składu grupy aktywnie uczestniczących w procesach partycypacji. Z jednej strony jest to szansa na włączenie w procesy współdecydowania publicznego grup do tej pory w dużej mierze biernych - z różnych przyczyn. Dla osób aktywnych zawodowo forma zdalna niweluje barierę uczestnictwa polegającą na trudności w dotarciu na miejsce odbywania się konsultacji ze względu na obowiązki zawodowe. Z kolei dla młodego pokolenia, w dużej mierze już wychowanego w świecie elektroniki i posługującego się nią w sposób intuicyjny, jest to wejście administracji samorządowej w ich świat. Pokazanie, że nie jest to coś przestarzałego, zmurszałego. Z drugiej jednak strony będzie to barierą dla osób starszych, niedostatecznie obeznanych z nowymi technologiami i sposobami korzystania z nich. Utrudnieniem może być również niedostateczna przepustowość łączy internetowych. W praktyce działania samorządu terytorialnego największe potencjalne znaczenie wśród narzędzi partycypacji społecznej mają konsultacje społeczne.

Podjmując decyzję o wykorzystaniu w ramach konsultacji środków porozumiewania się na odległość, warto jest każdorazowo przeprowadzić analizę grupy docelowej i niekoniecznie posługiwać się tylko narzędziami internetowymi. Czasami warto jest posłużyć się czy to telefonem, czy też klasycznymi, papierowymi ankietami. Narzędzia stosowane w ramach konsultacji społecznych nie mogą być jednak wybierane całkowicie arbitralnie – ze względu na obowiązujące przepisy prawa.

## 5. Edukacja

Zdarzają się sytuacje, których nikt nie jest w stanie przewidzieć i które w pewnym stopniu tłumaczą brak przygotowania - z taką właśnie sytuacją zetknęła się polska oświata na początku 2020 r. Pandemia wirusa SARS-COV-2 wymusiła podjęcie działań na poziomie lokalnym, ale w konsekwencji także ogólnokrajowym, mających na celu ochronę zdrowia i



życia szeregu podmiotów ze środowiska oświatowego. Niepokojące informacje, jakie zewsząd docierały do naszego kraju, a także pierwszy przypadek zarażenia koronawirusem w Polsce stały się dla wielu szkół podstawą do podjęcia stosownych kroków prawnych, mających za zadanie przeciwdziałać zagrożeniu.

W tym też zakresie wykorzystywano dostępne mechanizmy. Do 8.3.2020 r. w prawie oświatowym znana była tylko jedna podstawa prawna umożliwiająca zawieszenie realizacji zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, tj. § 18 BHPOŚWR. W myśl powołanego rozporządzenia dyrektor szkoły lub placówki zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pobytu w szkole lub placówce, a także bezpieczne i higieniczne warunki uczestnictwa w zajęciach organizowanych przez szkołę lub placówkę poza obiektami należącymi do tych jednostek. W związku z powyższym, jeżeli wystąpiły na danym terenie zdarzenia, które mogą zagrozić zdrowiu uczniów, a takim zdarzeniem niewątpliwie była pandemia, dyrektor mógł zawiesić zajęcia na czas oznaczony. Podjęcie takiej decyzji wymagało jednak uzyskania zgody organu prowadzącego, a także zawiadomienia organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

Powołane regulacje wskazują więc jednoznacznie, że decyzja w zakresie zawieszenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych podejmowana była na poziomie lokalnym, co jest sytuacją zrozumiałą ze względu na wskazaną przesłankę, dotyczącą stricte sytuacji, jaka może pojawić się na danym terenie.

Jednak wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego 14.3.2020 r. i późniejszy stan epidemii (20.3.2020 r.) nie pozostało bez wpływu także na funkcjonowanie systemu oświaty. Ponieważ pandemia zaczęła obejmować swoim zasięgiem cały kraj, zdecydowano o podjęciu kroków zaradczych o równie powszechnym zasięgu. W dniu 2.3.2020 r. przyjęto KoronawirusU. Ustawa ta w art. 28 przewidziała dodanie dwóch przepisów:

1) art. 30b - przyznającego ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania możliwość czasowego ograniczenia lub czasowego zawieszenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty na obszarze kraju lub jego części, uwzględniając przy tym stopień zagrożenia na danym obszarze. Minister może podjąć taką decyzję w przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży;

2) art. 30c - zgodnie z którym minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może wyłączyć stosowanie niektórych przepisów PrOśw, ustawy o systemie oświaty oraz ustawy



o finansowaniu zadań oświatowych w odniesieniu do wszystkich lub niektórych jednostek systemu oświaty, w których czasowo ograniczono lub czasowo zawieszono funkcjonowanie, w szczególności w zakresie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego, oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, przeprowadzania egzaminów, organizacji roku szkolnego i organizacji pracy tych jednostek, a także wprowadzić w tym zakresie odrębne unormowania, tak aby zapewnić prawidłową realizację celów i zadań tych jednostek.

Przepisy weszły w życie 8.3.2020 r. Stąd też od 8.3.2020 r. pojawiła się druga podstawa prawna do zawieszenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, jednak oddająca tę decyzję w ręce ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Na gruncie przytoczonych powyższych przepisów Minister Edukacji Narodowej wydał dwa rozporządzenia.

Pierwsze to OgrOśwR. Aktem tym uregulowano następujące zagadnienia:

- 1) jednostki systemu oświaty, których funkcjonowanie zostaje czasowo ograniczone w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;
- 2) okres, na jaki zostaje ograniczone funkcjonowanie jednostek systemu oświaty;
- 3) zakres czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty.

Drugie to SzczegRozwOśwR. Rozporządzenie to uregulowało dość pobieżnie kwestię organizowania nauczania zdalnego oraz obowiązki dyrektora szkoły i organu prowadzącego w tym zakresie. Zawiera także szereg przepisów dotyczących zagadnień mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie jednostek oświaty w okresie czasowego ograniczenia ich funkcjonowania:

- 1) wymiaru godzin zajęć prowadzonych przez nauczycieli w systemie nauczania zdalnego lub nauczania innymi sposobami;
- 2) ustalania dotacji oświatowej w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty;
- 3) podejmowania czynności dotyczących jednostek systemu oświaty za pomocą środków komunikacji elektronicznej, innych środków łączności, w trybie obiegowym;
- 4) kwestii związanych z rekrutacją, prowadzeniem eksperymentów pedagogicznych, organizowaniem konkursów, olimpiad i turniejów; a także



5) określania zakresu wyłączenia stosowania niektórych przepisów w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty.

Powyższe rozporządzenia były kilkakrotnie nowelizowane wraz ze zmieniającą się sytuacją faktyczną (epidemiczną), ale także na skutek zgłaszanych uwag (ponieważ ze względu na szybki tryb procedowania, nie były one konsultowane z zainteresowanymi środowiskami, w tym z samorządowym i w wielu miejscach zawierały rozwiązania wymagające zmiany).

## **6. Pomoc publiczna samorządu terytorialnego dla przedsiębiorców**

Zachwianie gospodarki związane z COVID 19 jest szczególnie odczuwalne na rynkach lokalnych. Pakiet antykryzysowy przyjmowany w kolejnych tzw. specustawach zapewnia już niektórym przedsiębiorstwom możliwość łagodzenia skutków pandemii koronawirusa. Zasadnicza część pomocy realizowana jest z poziomu administracji centralnej. Wsparcie dla firm może być jednak wzmocnione poprzez działania jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie przyjęte zostały w ZmKoronawirusU20 znowelizowanej InstrWsparSARSCOV2U.

Rozwiązania prawne przyjęte w ramach tzw. pakietu antykryzysowego uzupełniają, a nie zastępują dotychczasowe możliwości wsparcia przedsiębiorców przez jst. Dzięki rozwiązaniom przyjętym w ww. aktach prawnych jst uzyskały przede wszystkim nowe możliwości udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom. Należy podkreślić, że rozwiązania te nie zmieniają zasad udzielania pomocy publicznej wynikających z Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej ani PostPomPubU. Ponadto dodatkowe regulacje, skierowane do przedsiębiorców realizujących projekty dofinansowane ze środków UE, znalazły się w ustawie z 3.4.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 694). Wszelkie instrumenty wspierania przedsiębiorców i innych podmiotów przez jst są fakultatywne. Jednostki samorządu terytorialnego mogą, ale nie muszą ich stosować.



## Podsumowanie:

Analizując wpływ pandemii choroby COVID-19 na funkcjonowanie i dalszy rozwój świętokrzyskich jednostek samorządu terytorialnego należy jednoznacznie stwierdzić, że pandemia o tego typu skali i przebiegu stanowi klasyczny przykład tzw. „czarnego łabędzia”, czyli wydarzenia nagłego, niespodziewanego, o potężnej skali, które zmienia praktycznie wszystkie dotychczasowe reguły funkcjonowania. Świętokrzyskie miasta, gminy i powiaty, podobnie jak samorządy lokalne na całym świecie, zostały nagle postawione przed niespotykanymi wcześniej problemami i wyzwaniem. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć m.in.:

- konieczność nagłej zmiany codziennego funkcjonowania urzędów miast, gmin i powiatów, a w szczególności wyzwanie organizacji pracy w systemie zdalnym, rotacyjnym i hybrydowym,
- obciążenie lokalnych systemów teleinformatycznych oraz konieczność lepszego zapewnienia elektronicznego obiegu dokumentów i cyberbezpieczeństwa,
- konieczność sprawnego wprowadzenia kompleksowych systemów zdalnej obsługi interesantów, z zachowaniem zasad bezpieczeństwa, poufności i ochrony danych osobowych,
- zapewnienie ciągłości świadczenia odpowiedniej jakości lokalnych usług publicznych w realiach pandemii wirusa SARS-CoV-2, czego najlepszym przykładem była nagła konieczność właściwej organizacji w podległych samorządom szkołach i placówkach edukacyjnych systemu zdalnej nauki dla dzieci i młodzieży,



- konieczność utrzymania dostępności do podstawowej opieki medycznej na poziomie lokalnym (m.in. w formie tele-porad oraz w systemie hybrydowym), przy jednoczesnym rozpoczęciu przygotowań do planowanej akcji masowych szczepień,
- poważny spadek dochodów budżetowych samorządów w ciągu roku budżetowego.

Wymienione powyżej główne problemy i wyzwania świętokrzyskich samorządów w okresie przedłużającej się ogólnoświatowej pandemii, spowodowanej wirusem SARS-CoV-2, jednoznacznie potwierdzają, że konieczna jest zmiana podejścia i sposobu myślenia w lokalnych samorządach w odpowiedzi na nowe wyzwania społeczne i gospodarcze w bardzo niestabilnych realiach XXI wieku. Kluczowe będzie przygotowanie nowych, często niestandardowych działań i projektów rozwojowych wspierających lokalne społeczności w obliczu nowych wyzwań m.in. zdrowotnych i gospodarczych.

