

Kamil Mroczka*

**UWARUNKOWANIA I KIERUNKI ZMIAN
W PROCESACH DECYDOWANIA PUBLICZNEGO
NA SZCZEBŁU SAMORZĄDOWYM W ZWIĄZKU
Z PANDEMIĄ KORONAWIRUSA**

**CONDITIONS AND DIRECTIONS FOR CHANGES
IN PUBLIC DECISION-MAKING PROCESSES
AT LOCAL GOVERNMENT LEVEL IN THE CONTEXT
OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC**

Abstract

In recent months, the COVID-19 virus has become a key challenge for all countries, regardless of their geographical location, economic situation or system of government. As stated by Grzegorz Rydlewski, the crisis has become a condition for balancing and targeting the activities of supranational structures, states, various intermediate structures, and individual people (Rydlewski, 2020). The main aim of the present article is to discuss the trends and changes to public decision-making processes introduced by the lawmaker in connection with the epidemic threat to local government administration. Unquestionably, one of the negative effects of the pandemic is the fact that holding meetings of local government bodies in physical form has been unsafe since the outbreak. Legal and technical solutions have been introduced which partly transfer the decision-making process to the digital world by allowing remote meetings for a wide range of statutory bodies. In this context, it is important to examine the usefulness, practicality and efficiency of the solutions adopted, and also to identify key obstacles and challenges to local government decision-making processes. Additionally, examples of ICT tools supporting decision making in local government units will be duly provided. Finally, key problems identified in the course of the analysis in question, e.g., issues related to the area of cyber security, will be also highlighted.

Keywords: pandemic, coronavirus, public decision-making, local government

* Katedra Nauk o Państwie i Administracji Publicznej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: ks.mroczka@uw.edu.pl ORCID: 0000-0003-3809-3479

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że pandemia koronawirusa wpłynęła na funkcjonowanie praktycznie wszystkich państw świata. Od lutego 2020 r. mierzą się one z niespotykaną dotychczas sytuacją wpływającą negatywnie na ich gospodarki (istotne spadki PKB) i systemy ochrony zdrowia (brak odpowiedniej liczby łóżek szpitalnych i personelu medycznego). Rządy Stanów Zjednoczonych, Włoch, Hiszpanii czy Brazylii stanęły przed niespotykanymi do tej pory wyzwaniami. Ich skala zaskoczyła prawdopodobnie wszystkich i należy wątpić, aby którekolwiek z państw było przygotowane na taką sytuację. Łączna liczba zachorowań na świecie – według danych na 21 grudnia 2020 r. – zbliżyła się do 77 mln, zaś liczba odnotowanych zgonów wynosiła około 1,7 mln. W Stanach Zjednoczonych zachorowało 17 848 395 osób, z których zmarło 317 684 (Center for Systems Science and Engineering at Johns Hopkins University, 2020). W 15 państwach odnotowano liczbę zachorowań przekraczającą milion osób. Wśród państw tych znalazła się również Polska. Szczegóły zawarto w tabeli 1 oraz uzupełniającą zaprezentowano dane w formie graficznej.

Tabela 1. Liczba zachorowań i zgonów w 15 państwach świata
– dane na 21 grudnia 2020 r.

Lp.	Państwo	Liczba zachorowań	Liczba zgonów
1.	United States	17 848 395	317 684
2.	India	10 055 560	145 810
3.	Brazil	7 238 600	186 764
4.	Russia	2 850 042	50 723
5.	France	2 529 756	60 665
6.	United Kingdom	2 046 161	67 503
7.	Turkey	2 024 601	18 097
8.	Italy	1 953 185	68 799
9.	Spain	1 797 236	48 926
10.	Argentina	1 541 285	41 813
11.	Germany	1 523 896	26 427
12.	Colombia	1 507 222	40 475
13.	Mexico	1 320 545	118 202
14.	Poland	1 207 333	25 474
15.	Iran	1 164 535	53 816
	Suma	56 608 352	1 271 178

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych John Hopkins University, *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*. Pobrane z: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

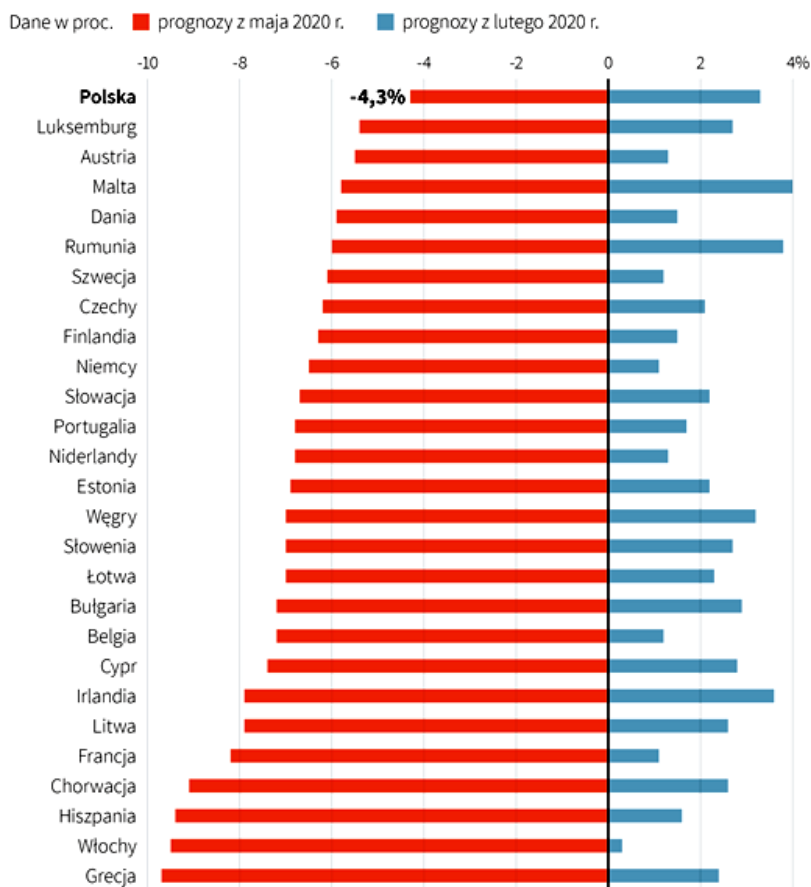


Grafika 1. Rozkład zachorowań na COVID-19 na świecie – dane na 21 grudnia 2020 r.

Źródło: COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU), Pobrane z: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

Jak wynika z powyższych danych, pandemia koronawirusa dotyka w praktyce wszystkich państw świata. Powyżej wspomniano, że skutki pandemii mają również wymiar gospodarczy. Nie ulega żadnej wątpliwości, że kryzys związany z koronawirusem oznacza poważny wstrząs dla gospodarki światowej i unijnej, a jego skutki społeczne i ekonomiczne są i będą w kolejnych latach bardzo dotkliwe. Jak wynika z prognozy gospodarczej Komisji Europejskiej, gospodarka strefy euro skurczy się o 7,8% w 2020 r., a następnie wzrośnie o 4,2% w 2021 r. i o 3% w 2022 r. Z kolei gospodarka UE skurczy się o 7,4% w 2020 r., a następnie wzrośnie o 4,1% w 2021 r. i o 3% w 2022 r. (Komisja Europejska, 2020). Aktualne prognozy gospodarcze KE dla poszczególnych państw prezentuje grafika 2.

Przywołane dane jednoznacznie wskazują, że przed poszczególnymi państwami rysują się poważne wyzwania zarówno w wymiarze teraźniejszym, jak i przyszłościowym. Dotyczą one przede wszystkim zdrowia publicznego, choć nie można pominąć innych obszarów funkcjonowania państwa. Na kilka tygodni zamrożone zostały gospodarki wielu państw, a wymiana międzynarodowa niemal zamarła. Wprowadzono ograniczenia w przemieszczaniu się ludności. Większość przedsiębiorstw, uczelni, szkół i urzędów publicznych pracuje w trybie zdalnym. W tym samym trybie funkcjonują decydenci reprezentujący administrację rządową, samorządową oraz państwową. Wprowadzane są rozwiązania prawne umożliwiające pracę zdalną w samorządach terytorialnych.



Źródło: Komisja Europejska

Grafika 2. Prognozy gospodarcze dla UE – prognozowane zmiany PKB w 2020 r.

Źródło: KE prognozuje, że w 2020 roku PKB Polski skurczy się o 4,3 proc. Pobrano z: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C639347%2Cke-prognozuje-ze-w-2020-roku-pkb-polski-skurczy-sie-o-43-proc.html>

Zawieszane są terminy załatwiania spraw wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego. W sądach odwołano większość wokand, a wyroki zapadają na niejawnych posiedzeniach bez udziału stron. Parlament obraduje w warunkach, które zdecydowanie odbiegają od standardowych. Prezydent powołuje Radę Ministrów w warszawskich Arkadach. Mieszkańcy gmin zostali pozbawieni możliwości osobistego udziału w posiedzeniach organów samorządowych. Można rzec, że system władzy doświadcza wyzwań, jakich nie przewidywano nawet w naj-

bardziej katastroficznych wizjach filmów czy literaturze *science fiction* (Mroccka, 2020, s. 51–61).

Skutki pandemii widoczne są również w procesach rządzenia zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym (regionalnym) – samorządowym. Można zaryzykować twierdzenie, że skala choroby COVID-19 sparaliżowała funkcjonowanie praktycznie wszystkich państw na świecie zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i społecznym oraz gospodarczym. Należy jednak stanowczo stwierdzić, że pomimo problemów wywołanych pandemią koronawirusa, państwo nie może przestać funkcjonować. Wręcz przeciwnie, obywatele mają w tym trudnym okresie dużo wyższe oczekiwania, jeśli chodzi o jego sprawność i skuteczność niż w normalnych czasach. Analogiczne oczekiwania formułują wobec decydentów politycznych na różnych szczeblach władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządowej. Warunki te uniemożliwiają jednak powrót do standardowego „zasiadanego”/tradycyjnego trybu podejmowania decyzji (Mroccka, 2020, s. 52). Rada Ministrów nie spotyka się we wtorkowe przedpołudnia w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przy Alejach Ujazdowskich. Organy samorządowe podejmują decyzje z wykorzystaniem narzędzi komunikacji zdalnej i dedykowanego oprogramowania wspierającego procesy decyzyjne.

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie uwarunkowań i kierunków zmian procesów decydowania publicznego w warunkach pandemii koronawirusa realizowanych przez władze samorządowe. Nie ulega wątpliwości, że procesy decydowania publicznego w tym okresie podlegają przyspieszonej redefinicji, modyfikacji i informatyzacji z uwagi na konieczność zapewnienia obywatelom i przedsiębiorcom podstawowych usług publicznych, a władzy możliwość decydowania w różnych obszarach funkcjonowania państwa. Jak wspomniano powyżej, państwo nie może przestać funkcjonować. Rację ma Stefan Płażek, twierdząc, że „samorząd terytorialny jest elementem administracji publicznej, która winna funkcjonować, bo tylko po to istnieje. Obecny czas jest probierzem sensu istnienia samorządu w obecnym kształcie. Jeśli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego sam się wyzuje z aktywności (choćby i minimalnej w postaci sesji cokwartalnych), to dopuści do przewłoki w tych wszystkich sprawach publicznych, które zależą od jego stanowiska. Ponadto powstanie wówczas oczywiste pytanie o potrzebę istnienia organu, bez którego w sytuacjach kryzysowych trzeba nauczyć się obywać” (Cyrankiewicz, 2020).

Hipoteza przyjęta na potrzeby prowadzonych rozważań jest następująca: pandemia koronawirusa postawiła polskie samorządy przed największym wyzwaniem w ich współczesnej historii, w szczególności w związku z wprowadzeniem licznych restrykcji i obostrzeń w zakresie

organizowania posiedzeń organów kolegialnych. Wpłynęła ona na procesy i mechanizmy decydowania realizowane przez administrację samorządową, przenosząc je ze świata analogowego do „świata cyfrowego”. Zarówno ustawodawca, jak i samorządowcy zdali ten egzamin pozytywnie, zapewniając ciągłość działania i świadczenia kluczowych dla interesariuszy usług publicznych oraz przenosząc w dużej części decydowanie do przestrzeni cyfrowej.

Weryfikacja hipotezy rodzi szereg pytań, na które autor postara się uzyskać odpowiedź w toku prowadzonego wywodu. Zdaniem autora kluczowe są następujące pytania: jakie działania w zakresie optymalizacji samorządowych procesów decyzyjnych w czasie zagrożenia epidemicznego podjął ustawodawca? W jaki sposób podejmowane są decyzje przez władze samorządowe w czasach pandemii koronawirusa? Czy jednostki samorządu terytorialnego dostosowały procesy i procedury decydowania do wymagań ustawowych? Jakie rozwiązania przyjęto? Czy przyjęto odpowiednie rozwiązania w zakresie zabezpieczenia procesów decyzyjnych realizowanych z wykorzystaniem narzędzi porozumiewania się na odległość? Czy procesy decyzyjne realizowane przez administrację samorządową we właściwy sposób zabezpieczają podstawowe interesy obywateli i innych interesariuszy? Pytania te są kluczowe, aby ustalić, jakie zmiany w procesach decydowania publicznego nastąpiły na szczelnie samorządowym w związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego.

W niniejszym artykule wykorzystano m.in. analizę instytucjonalno-prawną oraz krytyczną ocenę piśmiennictwa i innych źródeł. Posłużono się również obserwacją uczestniczącą autora płynącą z uczestniczenia w procesie przygotowywania rozwiązań legislacyjnych dotyczących decydowania publicznego wybranych organów decyzyjnych oraz ich implementowania zarówno od strony organizacyjnej, jak i zabezpieczenia od strony informatycznej. Niezbędne jest w tym miejscu zwrócenie uwagi, że analizowana materia podlega dalszym zmianom w związku z częstymi zmianami prawa. Jest to jednak immanentna cecha zjawisk badanych przez przedstawicieli nauk społecznych.

Decydowanie publiczne – konceptualizacja terminu

Ograniczenia objętościowe niniejszego tekstu nie pozwalają na przeprowadzenie pełnego procesu konceptualizacji terminu „decydowanie publiczne”. Analizie poddane zostaną wyłącznie wybrane definicje. Nie ulega jednak wątpliwości, że decydowanie jest kluczową kategorią analityczną w naukach o polityce i administracji.

Teoria podejmowania decyzji służy do wyjaśniania kluczowych procesów decyzyjnych w nowoczesnych społeczeństwach i – szerzej – systemach politycznych państw, w związku z czym pozostaje w zainteresowaniu różnych obszarów nauki oraz praktyki. Wynika to w dużej mierze z prakseologicznego charakteru procesu podejmowania decyzji. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, dorobek nauki w zakresie teorii podejmowania decyzji jest okazały. Już w 1957 r. Herbert A. Simon wprowadził do nauki pojęcie procesu decyzyjnego. Definicja Simona obejmuje trzy etapy tego procesu: rozpoznanie problemu (*intelligence*), modelowanie problemu (*design*) i wybór (*choice*) (Wierzbicki, 2018, s. 32). Decydowanie jest bez wątpienia kluczowym wyzwaniem zarówno dla menedżerów, jak i decydentów reprezentujących państwo i jego instytucje. Nie ulega żadnej wątpliwości, że decydowanie odbywa się również w przestrzeni publicznej obejmującej interesariuszy pozostających w interakcjach z podmiotami władzy publicznej. Decydowanie w tej przestrzeni jest kluczowe dla prowadzonych w niniejszym artykule rozważań.

Elżbieta Szulc-Wałęcka podkreśla, że decydowanie publiczne „odbywa się w określonej przestrzeni publicznej i oznacza aktywność decyzyjną podmiotów w zakresie programowania, organizowania i ukierunkowywania działań administracji publicznej w sprawach o kluczowym znaczeniu”. Jej zdaniem „decydowanie to akt wartościujący, tzn. decydent gromadzi, selekcjonuje i ocenia informacje pomocne w podjęciu decyzji, jest to zatem proces, który jest determinowany przez przedmiot decyzji, procedurę decydowania oraz kwestie rozwiązywania, realizacji oraz weryfikacji decyzji. Decydent, dokonując weryfikacji możliwych sposobów rozstrzygnięcia, powinien przewidywać skutki każdego z alternatywnych wariantów oraz określić kryteria wyboru, aby następnie podjąć ostateczną decyzję, która powoduje zakończenie procesu decyzyjnego oraz podjęcie konkretnych działań wynikających z tego rozstrzygnięcia” (Szulc-Wałęcka, 2018, s. 44–45).

Nie wchodząc w szczegółowe rozważania terminologiczne, na potrzeby niniejszego tekstu przyjęto – za Grzegorzem Rydlewskim – że decydowanie publiczne jest aktywnością decyzyjną tych podmiotów, które „poprzez swoje rozstrzygnięcia uczestniczą w programowaniu, organizowaniu i ukierunkowywaniu działań państwa, terytorialnych wspólnot regionalnych i lokalnych w państwie oraz w kształtowaniu relacji publicznych z podmiotami instytucjonalnymi funkcjonującymi w przestrzeni ponadpaństwowej i międzynarodowej”. W takim ujęciu decydowanie publiczne koncentruje się na zagadnieniach „związanych z koegzystencją władzy, prawa i polityki, dystrybucją dóbr oraz usług materialnych i niematerialnych, a także zarządzaniem zasobami publicznymi” (Rydlewski, 2011, s. 10).

Decydowanie publiczne obejmuje swoim zakresem kwestie związane z koegzystencją władzy, prawa i polityki, dystrybucją dóbr oraz usług materialnych i niematerialnych, a także zarządzaniem zasobami pozostającymi we władaniu publicznym. Analizując termin decydowanie publiczne, z pewnością należy zwrócić uwagę na aspekt decydowania państwowego, w tym administracyjnego. Chodzi tu o wszelkie przejawy aktywności wykonawczej państwa, a więc realizację władztwa publicznego wynikającego z poszczególnych regulacji i norm prawnych. Co istotne, normy te odnoszą się zarówno do sfery prawa krajowego, jak i międzynarodowego i unijnego.

Zmiany w procesach decydowania w samorządzie terytorialnym w czasie pandemii

Nie ulega wątpliwości, że – zgodnie z założeniem ustrojodawcy – samorząd terytorialny jest strukturą najbliższą obywatelowi. Samorządy realizują szereg istotnych dla mieszkańców wspólnot usług publicznych. W czasach zagrożenia pandemicznego samorządy powinny zapewnić ciągłość działania i świadczenia tych usług mimo negatywnego wpływu czynników zewnętrznych. Rację ma Dawid Sześciło, pisząc, że „za sprawą pandemii wyzwaniem okazało się nie tylko zorganizowanie posiedzenia parlamentu. Przed tym samym problemem, tyle że na skalę przemnożoną przez liczbę samorządów, stanęły rady gmin, powiatów i sejmiki województw w całej Polsce” (Sześciło, 2020).

Problem ten zaadresowano w ustawie 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 (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych..., art. 15zzx). W ustawie tej uregulowano zdalny tryb obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych. Jak wynika z treści art. 15zzx, „w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wyko-

rzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania)”. Zdalny tryb obradowania zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegalnie. Możliwość zdalnego obradowania została również przewidziana dla kolegalnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach funkcjonujących kolegalnie.

Nie budzi wątpliwości, że celem ustawodawcy było umożliwienie organom samorządowym odbywanie posiedzeń w trybie zdalnym. Przepis nie ma charakteru nakazowego, gdyż wprowadza możliwość, a nie obowiązek prowadzenia zdalnego lub korespondencyjnego posiedzeń organów samorządowych (Pachnik, 2020). Tym samym decyzję o organizacji „e-sesji” lub „e-posiedzeń” (w przypadku zarządów) podejmują upoważnieni decydenci reprezentujący dany organ samorządowy. Jest to dobre rozwiązanie, gdyż samorządowcy najlepiej znają specyfikę, a także posiadane zasoby informatyczne niezbędne do organizacji takiego procesu. Mają również wiedzę na temat potencjalnych ograniczeń związanych m.in. z kompetencjami informatycznymi członków organów samorządowych. Trzeba również jednoznacznie podkreślić, że wprowadzenie możliwości organizowania i odbywania sesji i posiedzeń organów samorządowych było oczekiwane przez samorządy (Fornalik i Urbanowska-Bohun, 2020). Należy założyć, że samorządowcy są świadomi, iż państwo i jego instytucje w czasach pandemicznych muszą wspierać zarówno obywateli, jak i przedsiębiorców. Brak decyzji istotnych z perspektywy bezpieczeństwa lub lokalnej gospodarki może mieć poważne konsekwencje w przyszłości.

Przywołany przepis jest lakoniczny i nie daje odpowiedzi na wiele pytań, które rodzą się w związku z odbywaniem posiedzeń zdalnych. W piśmiennictwie podkreśla się wręcz, że lakoniczność przepisów specustawy budzi liczne wątpliwości co do praktycznego korzystania z tego rozwiązania (Misiejko, 2020). Podobnego zdania jest Dawid Sześciło, który zauważa, że „samorządy mają wątpliwości, w jaki sposób zorganizować obrady, a zwłaszcza głosowania, aby nie narazić się na zarzuty nieważności podejmowanych rozstrzygnięć”. Twierdzi również, że w przypadku mniejszych gmin nie wszyscy radni mają zapewniony dostęp do Internetu, więc „pojawia się ryzyko, że obrady online doprowadzą do «cyfrowego wykluczenia» niektórych z nich” (Sześciło, 2020).

Wprowadzone rozwiązanie prawne – oprócz zasygnalizowanych powyżej – powoduje kilka praktycznych problemów, które wymagają szerszej analizy i zaproponowania rozwiązań. Pierwszy dotyczy kwestii organizacyjno-prawnych. W tym kontekście rodzi się pytanie, czy *lex specialis* wprowadzony specustawą COVID-ową powoduje konieczność

wprowadzenia zmian w statutach urzędów. Zdaniem autora nie ma potrzeby dokonywania zmian w statutach jednostek samorządowych. Należy bowiem przyjąć, że analizowany przepis specustawy stanowi samodzielną podstawę działania, zaś ewentualna zmiana statutu może być działaniem uzupełniającym i doprecyzowującym materię ustawową (Misiejko, 2020). Podobne założenia przyjęto w działaniach nadzorczych realizowanych przez wojewodów.

Drugi problem związany z organizacją zdalnych posiedzeń organów gminy może dotyczyć zwoływania sesji. Analizowana ustawa nie definiuje mechanizmu zwoływania posiedzeń i sesji organów samorządowych. Można domniemywać, że kompetencję do określenia sposobu zawiadomienia posiada „osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi”. Podkreśla się, że zawiadomienie musi być skuteczne, a także musi zawierać porządek obrad wraz z projektami uchwał (Misiejko, 2020). Zidentyfikowany problem ma charakter techniczny i nie wpływa na możliwość wykonania ustawowej możliwości odbywania sesji zdalnej. W celu przekazania zawiadomienia i innych dokumentów można wykorzystać szereg narzędzi, włączając fizyczne przekazanie zawiadomienia wraz z kompletem niezbędnych dokumentów. Trzeba jednak podkreślić, że jednostki samorządowe korzystają z systemów wspierających ten aspekt decydowania, o czym będzie mowa poniżej.

Na podstawie analizowanych przepisów można stwierdzić, że ustawodawca dopuszcza trzy możliwości związane z organizacją sesji i posiedzeń organów gminy: 1) sesje tradycyjne/„zasiadane”, 2) sesje hybrydowe (częściowo zdalne) i 3) sesje w pełni zdalne. W piśmiennictwie podkreśla się, że istotnym problemem, który może wpływać na skuteczność działania organów samorządowych, są właśnie sesje w pełni zdalne. Zdaniem Adriana Misiejko, w praktyce przygotowywania i odbywania sesji zdalnych pojawia się problem stosowania przepisów ustaw ustrojowych, które zapewniają jawność sesji, głosowania imiennego, transmitowania i utrwalania obrazu oraz aktywny udział radnego w pracach rady. Zdaniem tego autora prowadzenie sesji w trybie zdalnym niesie ze sobą również ryzyko związane z niedostępnością lub trudnym dostępem do pracowników obsługi technicznej, „co może doprowadzić do nieważności ewentualnie podjętych uchwał” (Misiejko, 2020).

Doświadczenia autora płynące z organizowania i wdrażania zmian w procesie decydowania organu nadzoru finansowego pozwala stwierdzić, że przywołane powyżej obawy są formułowane trochę na wyrost, jednak nie można ich lekceważyć. Rozwiązania techniczne, które są aktualnie dostępne, pozwalają na zmitigowanie każdego ze zidentyfikowanych ryzyk. „E-posiedzenia” organów kolegialnych odbywają się

od kilku miesięcy. Organy samorządowe sprawnie podejmują decyzje. Trzeba pamiętać, że ustawa daje możliwość odbywania posiedzeń zdalnych, ale nie nakłada takiego obowiązku, więc radni mają możliwość osobistego udziału w posiedzeniach organów samorządowych z zachowaniem odpowiednich zasad bezpieczeństwa, co minimalizuje problem wykluczenia, o którym wspomina Dawid Sześciło. Pogląd taki podziela Adrian Misiejko, który stwierdza, że „w świetle obowiązującej regulacji możliwe jest ponadto obradowanie w trybie hybrydowym. Może on polegać np. na zorganizowaniu sesji z wykorzystaniem tradycyjnej sali obrad (lub jakiegokolwiek dostępnego i odpowiedniego pomieszczenia), w której przebywa przewodniczący i część radnych, natomiast pozostali radni komunikują się za pośrednictwem ustalonych środków (np. aplikacji telekonferencyjnej). Rozwiązanie to wydaje się szczególnie warte zainteresowania ze względu na możliwość zachowania podstawowych wymogów związanych z jawnością” (Misiejko, 2020).

Stosowanie analizowanego przepisu mimo krótkiego czasu jego obowiązywania było przedmiotem analizy sądownictwa administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w dniu 20 sierpnia 2020 r. uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dotyczące zmian w statucie Chorzowa (Wyrok WSA, 2020). Z akt sprawy wynika, że Rada Miasta Chorzów 26 marca 2020 r. podjęła uchwałę zmieniającą statut poprzez dodanie następującego przepisu: „w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego na części lub na całym terytorium państwa, albo stanu epidemii, albo w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia radnych, albo mienia znacznych rozmiarów, sesja rady może odbyć się za pomocą elektronicznych środków komunikacji na odległość. Radni zabierają głos oraz głosują zdalnie. Identyfikacja radnego i potwierdzenie jego obecności następuje przy użyciu elektronicznych środków komunikacji na odległość przekazujących obraz i dźwięk. Do zwołania sesji oraz procedury głosowania stosuje się odpowiednie przepisy Statutu” (Wyrok WSA, 2020).

Uchwała ta została przekazana wojewodzie, który w toku badania jej legalności stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. W rozstrzygnięciu wskazano, że Rada Miasta nie posiada kompetencji do określenia w Statucie, iż sesja rady może odbyć się za pomocą elektronicznych środków komunikacji na odległość. Podkreślono również, że dyspozycja art. 15zzx ust. 1 specustawy nie została włączona do ustaw ustrojowych dotyczących samorządu, nie stanowi więc podstawy prawnej do odbywania sesji rady gminy w sposób zdalny.

Stanowiska wojewody nie podzielił WSA w Gliwicach. W wyroku stwierdzono m.in., że z art. 15 zxx ust. 1 ustawy wynika jednoznacznie, że zdalny tryb obradowania mógł zostać wykorzystany przez przewodniczącego rady gminy zwołującego sesję i obradującą na sesji radę gminy.

Podkreślono również, że uprawnienie „rady gminy do «normalnego», tj. wynikającego z ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i statutu gminy, przeprowadzenia sesji nie zostało w żaden sposób wyłączone. Przepis ten w dalszym ciągu stanowi o podstawowym sposobie przeprowadzania sesji, zaś art. 15 zzz ust. 1 u. COVID-19 wprowadza jedynie i tylko okresowo od 31 marca 2020 r. do czasu odwołania stanu epidemii (i, w przypadku jego ponownego wprowadzenia, stanu zagrożenia epidemicznego) rozwiązania alternatywne” (Wyrok WSA, 2020). W ocenie WSA takie założenie przewidziano w zakwestionowanym przepisie statutu gminy, o czym świadczy określenie, że „sesja Rady może odbywać się za pomocą elektronicznych środków komunikacji na odległość”, co nie wyklucza możliwości procedowania w sposób tradycyjny.

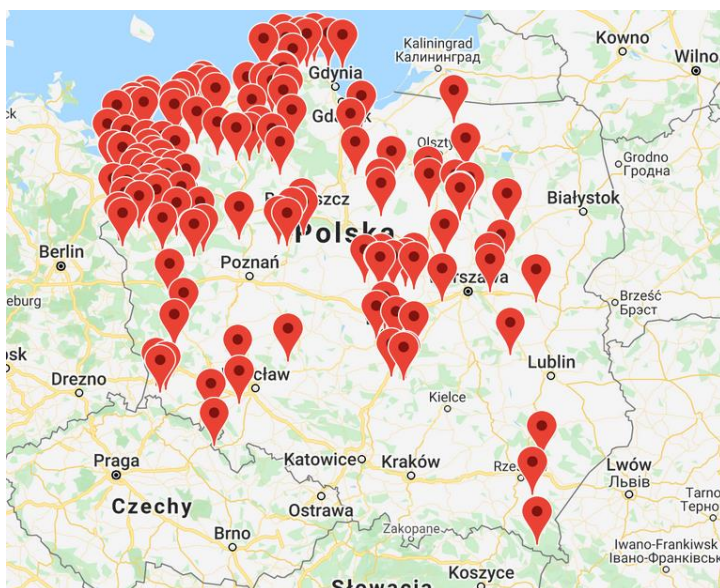
Rozważając kwestie informatyzacji procesów decyzyjnych, nie sposób pominąć następującego wątku. Organy władzy publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego, od kilku lat zobowiązane są do prowadzenia postępowań administracyjnych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Obywatele mają prawo składać wnioski i dokumenty z wykorzystaniem dedykowanych systemów teleinformatycznych. Tym samym jednostki samorządowe mają już doświadczenia w informatyzowaniu procesów decyzyjnych.

W piśmiennictwie podkreśla się, że organizowanie posiedzeń organów samorządowych w czasach pandemii może skutkować podejmowaniem uchwał z naruszeniem prawa. Ryzyko to ma zarówno charakter bezpośredni (narzędzia techniczne), jak i pośredni. Postulat ten jest istotny i powinien zostać zaadresowany zarówno przez ustawodawcę, ekspertów, jak i właściwe organizacje branżowe. Wypracowanie wspólnego i spójnego podejścia z pewnością pozwoli na zminimalizowanie zidentyfikowanego ryzyka. Pewne wskazówki dla samorządowców zostały już opracowane (Misiejko, 2020). Warto z nich skorzystać, aby zachować ciągłość procesów decyzyjnych we wszystkich obszarach funkcjonowania państwa polskiego.

Wybrane narzędzia informatyczne wspierające decydowanie w samorządach

W tej części artykułu zaprezentowano funkcjonalności najpopularniejszych narzędzi informatycznych wspierających procesy decydowania w samorządach. Analizy tej nie można postrzegać jako lokowania produktu. Celem autora jest zaprezentowanie danych liczbowych w odniesieniu do użytkowników systemu oraz kluczowych funkcjonalności.

System Rada został przygotowany przez firmę ALFATV. Twórcy systemu wskazują, że wspomaga on pracę rady miasta, gminy i powiatu. Pozwala na dostarczanie dokumentów na posiedzenia organów w formie elektronicznej, przeprowadzanie głosowań, tworzenie porządku obrad i dodatkowo – automatycznie prezentuje wybrane informacje (o pracy radnych) na portalu informacyjnym przeznaczonym dla obywateli. Jak wynika z danych przedstawionych przez firmę, z rozwiązania aktualnie korzysta ponad 850 jednostek samorządu terytorialnego z całej Polski. Należy jednak zauważyć, że jednostki te nie są równomiernie rozłożone w skali kraju. Rozkład użytkowników systemu prezentuje grafika 3.



Grafika 3. Rozkład użytkowników systemu Rada firmy ALFATV

Źródło: System Rada, ALFATV. Pobrane z: <https://rada.elektronicznysamorząd.pl/#portfolio>

System Rada posiada wiele funkcjonalności, które są istotne z perspektywy zasygnalizowanych wcześniej wątpliwości związanych ze stosowaniem prawa dotyczącego organizacji i przeprowadzania zdalnych posiedzeń organów gminy oraz decydowania z wykorzystaniem narzędzi komunikacji zdalnej. Nie wchodząc w szczegółową analizę, można stwierdzić, że system ten pozwala na: 1) obsługę zapytań i interpelacji, 2) pełną integrację z Biuletynem Informacji Publicznej, 3) głosowanie cyfrowe na tabletach, 4) zarządzanie głosowaniem podczas sesji, 5) rejestrowanie i publikowanie wyników głosowania, 6) wyświetlanie porząd-

ku obrad i dokumentów w trakcie sesji, 7) zarządzanie dyskusją podczas sesji. Dodatkowo narzędzie to umożliwia transmisję i rejestrację dźwięku oraz obrazu w trakcie sesji, a także automatyczną transkrypcję nagrań wideo.

Z perspektywy mieszkańców istotna może być funkcjonalność nazywana „Portal informacyjny – Rada dla Mieszkańca”. Moduł ten pozwala m.in. na udostępnianie nagrań obrad, wyświetlanie składu rady i profili radnych, prezentację składów komisji, wgląd we wszystkie interpelacje i zapytania, a także złożenie projektu uchwały zgłoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Zgodnie z prawem projekt taki staje się przedmiotem obrad rady gminy lub rady powiatu.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, system Rada zawiera szereg istotnych modułów i schematów wspierających procesy decydowania. Koszt licencji nie jest wygórowany, co można zweryfikować na stronie internetowej twórcy oprogramowania. Co istotne, narzędzie to jest dostarczane jako oprogramowanie licencyjne, nie wymaga więc istotnych nakładów na infrastrukturę informatyczną. Wdrożenie systemu Rada można zatem przeprowadzić w bardzo krótkim czasie przy zachowaniu racjonalnych kosztów.

Drugi z systemów wspierających procesy decydowania został opracowany przez firmę MWC Sp. z o.o. System eSesja został wdrożony w kilkuset samorządach (ponad 900), m.in. w Warszawie, we Wrocławiu, w Białymstoku, Katowicach oraz Poznaniu, a więc w największych polskich samorządach. Na dzień 11 listopada 2020 r. statystyki programu eSesja prezentują się następująco: 37 316 użytkowników, 105 129 odbytych posiedzeń, 429 408 głosowań, w których oddano 6 441 124 głosów.

System eSesja pozwala na elektroniczną dystrybucję materiałów dla radnych, zdalne głosowanie zarówno na sesjach rady, jak i komisjach (system pozwala na głosowanie imienne, nieimienne, a nawet wybory ławników), transmitowanie sesji rady i posiedzeń komisji przez Internet oraz zarządzanie dyskusją na posiedzeniach rady (moduł ten obejmuje trzy tryby zgłoszeń: proszę o głos, *ad vocem* oraz wniosek formalny). Z perspektywy użytkownika kluczowe jest przystosowanie aplikacji do działania praktycznie na wszystkich urządzeniach stacjonarnych i mobilnych (laptopy, tablety oraz telefony komórkowe). Z poziomu urządzeń mobilnych możliwe jest zarówno uzyskanie dostępu do wszystkich dokumentów, jak i głosowanie. Z perspektywy bezpieczeństwa zasobów istotne jest, że serwery, na których przechowywane są dane, zlokalizowano w Polsce.

Oprogramowanie eSesja zostało pozytywnie ocenione przez ekspertów IT. System uhonorowano tytułem Produkt Roku 2018 w plebiscycie organizowanym przez Presscom, wydawcę czasopisma „IT w Administracji”.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, na rynku dostępne są narzędzia wspierające decydowanie w przestrzeni cyfrowej. Ich dostawcy gwarantują zgodność z przepisami prawa, co jest szczególnie istotne z perspektywy odpowiedzialności samorządów oraz jakości procesów decyzyjnych. Z doświadczeń autora wynika, że wdrażanie rozwiązań w modelu *software as a service* (SaaS – oprogramowanie jako usługa) jest korzystne dla jednostek, które nie mają wyspecjalizowanych zasobów ludzkich i finansowych. Zatrudnienie wysokiej klasy programisty do napisania systemu od podstaw będzie dużo droższe niż zakup licencji na korzystanie z oprogramowania w modelu SaaS.

Problemy i wyzwania w zakresie e-decydowania w jednostkach samorządu terytorialnego

Wprowadzenie możliwości odbywania zdalnych posiedzeń organów samorządowych należy ocenić pozytywnie. Motywem wdrożenia takiej zmiany była konieczność zapewnienia ciągłości działania systemu władzy publicznej na każdym szczeblu. Należy bowiem podkreślić, że informatyzowanie procesów decydowania dotyczyło władzy ustawodawczej i wykonawczej. Zmiany wprowadzono m.in. w regulaminach Sejmu i Senatu. Znowelizowano także ustawę o Radzie Ministrów. Trzeba jednak podkreślić, że wprowadzane w szybkim tempie zmiany ujawniły szereg deficytów instytucji państwa. Poniżej przywołane zostaną kluczowe – zdaniem autora – problemy wynikające z wdrażania mechanizmów i narzędzi e-decydowania publicznego w samorządach.

Najpoważniejszy problem dotyczy obszaru cyberbezpieczeństwa. Zdaniem Marka Zagórskiego odpowiedzialnego za informatyzację państwa polskiego „walka z wirusami w cyberprzestrzeni staje się dzisiaj tak samo ważna jak walka z wirusem w przestrzeni biologicznej. Im bardziej przenosimy się do sieci, tym bardziej cyberbezpieczeństwo zyskuje na znaczeniu” (*Nagle przyspieszenie w cyberbezpieczeństwie*, 2020). Eksperci w tym zakresie podkreślają jednoznacznie, że „hakerzy próbują wykorzystać sytuację związaną z COVID-19 do szukania nowych wektorów ataku”. Jak podkreśla Mariusz Kochański, „hakerzy stosując stare metody, próbują wykorzystać sytuację związaną z COVID-19 do szukania słabych punktów i wektorów ataku. Kontekst obecnej sytuacji spowodował, że mogą one być szczególnie skuteczne. Po pierwsze, wszyscy ogłosili śmierć bezpieczeństwa perymetrycznego, a należy pamiętać, że środowisko firmowe jest bezpieczniejsze niż środowisko domowe. Drugą ważną kwestią jest aspekt socjotechniczny związany z wirusem. Postępująca epidemia koronawirusa, która stała się problemem globalnym,

spowodowała wzrost zainteresowania użytkowników tą tematyką. Zaczęli oni szukać w internecie informacji o zasadach zabezpieczenia się, możliwych lekach czy kwarantannie” (Kochański, 2020).

Analizując kwestie cyberbezpieczeństwa instytucji publicznych, należy pamiętać, że liczba ataków stale rośnie. Jak wynika z badań, w 2019 r. najwięcej ataków dotyczyło władz samorządowych (*Rok 2019 zdominowany przez cyberataki...*, 2020). Celem ataków z użyciem *ransomware* było w 2019 r. 174 instytucji miejskich i ponad 3 tys. podległych im organizacji. Eksperci szacują, że jest to wzrost o 60% w stosunku do liczby tego rodzaju ataków hakerskich w roku 2018 (*Rok 2019 zdominowany przez cyberataki...*, 2020). Nie ulega wątpliwości, że organizacje samorządowe mają mniejsze możliwości zapłaty wysokiego okupu żądanego przez hakerów za odszyfrowanie danych, jednakże są bardziej skłonne do ulegania szantażowi cyberprzestępców. Blokada usług komunalnych, do której prowadzą ataki *ransomware*, wpływa bowiem bezpośrednio na życie mieszkańców i powoduje straty nie tylko finansowe (*Rok 2019 zdominowany przez cyberataki...*, 2020). Problem ten dotyczy nie tylko Polski. Zjawisko to ma charakter globalny (*Cybercrime: COVID-19 Impact*, 2020).

Mikołaj Marszycki pisze, że „systemy informatyczne administracji publicznej coraz częściej stają się łatwym celem cyberprzestępców. Wynika to z faktu, że organizacje rządowe i samorządowe relatywnie rzadko przeznaczają na cyberochronę środki finansowe odpowiednie do wymaganego obecnie poziomu zabezpieczeń” (Marszycki, 2020). Jak wynika z danych Cert Polska NASK, w pierwszej połowie 2020 r. zanotowano ponad 16 tys. zgłoszeń potencjalnie nielegalnych treści (rok temu w tym okresie – 11 tys.) oraz 5,2 tys. incydentów (rok wcześniej – 2,4 tys.). W marcu br., w szczytowym okresie pandemii, doszło do 838 tzw. incydentów, z tego 41 w administracji publicznej (Zawadka, 2020). Szerokim echem w Polsce odbiły się ataki hakerów, których skutki bezpośrednio dotknęły dwie gminy w Polsce: gminę Kościerzyna i gminę Lututów. W obu przypadkach wykorzystano wirus *ransomware*, który szyfruje dane, a za odzyskanie dostępu do nich żąda przesłania okupu (najczęściej w bitcoinach).

Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego było również przedmiotem kontroli NIK. Ustalenia Izby nie napawają optymizmem (NIK, 2019). NIK negatywnie oceniła wykonywanie przez blisko 70% skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa przetwarzania informacji w okresie objętym kontrolą. W raporcie stwierdzono m.in., że w 61% skontrolowanych urzędów brak było systemowego po-

dejścia do zapewnienia bezpieczeństwa informacji, zaś w 74% badanych urzędów brak było pełnej i aktualnej informacji o posiadanych zasobach informatycznych służących do przetwarzania danych, co w przypadku wystąpienia poważnej awarii lub innego zdarzenia losowego (zalanie, pożar, kradzież), może znacząco utrudnić szybkie odtworzenie infrastruktury i zapewnienie ciągłości świadczenia usług dla obywateli (NIK, 2019, s. 7). Ustalono również, że w blisko połowie jednostek (48%) nie dokonywano analiz ryzyka, a w 70% nie przeprowadzono obowiązkowego corocznego audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji.

Kontrola wykazała również, że w części urzędów samorządowych zasady mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa przetwarzania danych nie były przestrzegane. W ponad 80% skontrolowanych urzędów wystąpiły nieprawidłowości w zarządzaniu uprawnieniami użytkowników w systemach informatycznych (NIK, 2019, s. 7). NIK podkreślił również, że kontrole w przedmiotowym zakresie były przeprowadzane w 2014 i 2016 r., jednak pomimo upływu kilku lat nadal nie nastąpiła poprawa w tej materii, co rodzi obawy o bezpieczeństwo danych, zwłaszcza że coraz więcej spraw obywateli załatwianych jest drogą elektroniczną, a administracja publiczna gromadzi i przetwarza coraz więcej danych w postaci elektronicznej.

Drugi problem, na który zdaniem autora należy wskazać, dotyczy kadr urzędniczych w administracji samorządowej. Nie ulega wątpliwości, że małe jednostki samorządowe nie mają wyspecjalizowanych kadr urzędniczych. W szczególności odnosi się to do zarządzania zasobami informatycznymi. Pracownicy samorządowi odpowiedzialni za sprawy informatyczne nie posiadają odpowiedniej wiedzy, której poziom skomplikowania stale rośnie, co w połączeniu z brakiem środków finansowych na podnoszenie kwalifikacji negatywnie wpływa na bezpieczeństwo usług cyfrowych.

Biorąc pod uwagę przywołane powyżej dane oraz wyniki kontroli NIK, należy wyrazić przekonanie, że kluczowe wyzwania w związku z rozpowszechnianiem się mechanizmów e-decydowania dotyczą wzmocnienia z poziomu rządowego samorządów we wdrażaniu mechanizmów, narzędzi i standardów w zakresie cyberbezpieczeństwa. Można wręcz stwierdzić, że samorządom potrzeba wsparcia państwa, aby mogły skutecznie chronić się przed atakami hakerów (Zawadka, 2020). Warto odnotować, że we wrześniu 2020 r. Ministerstwo Cyfryzacji zainauguowało działalność portalu samorząd.gov.pl (*Serwis Jednostek Samorządu Terytorialnego*, 2020), który ma zwiększyć bezpieczeństwo oraz pozwolić ograniczyć wydatki samorządów. Z projektu mogą skorzystać wszystkie gminy i powiaty w Polsce. Działanie to jest częścią programu ukierunkowanego na podwyższenie poziomu cyberbezpieczeństwa państwa

i jego instytucji (*Rusza nowa inicjatywa...*, 2020). Niestety projekt ten nie cieszy się dużym zainteresowaniem. W listopadzie 2020 r. skorzystały z niego dwie jednostki samorządowe. To zdecydowanie rozczarowujący wynik, mając na uwadze przywołane powyżej ustalenia kontrolerów NIK.

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że ograniczenie swobody przemieszczania się oraz organizowania posiedzeń kolegialnych organów władzy wymusiło wdrażanie narzędzi umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Tempo wprowadzanych zmian zaskoczyło zarówno władze rządowe, jak i samorządowe. Niewiele instytucji publicznych było przygotowanych na konieczność błyskawicznej cyfryzacji procesów decyzyjnych. Należy jednak podkreślić, że w większości samorządy zdały ten egzamin, co pozwoliło zapewnić ciągłość ich działania. Nie obyło się bez problemów, jednak te towarzyszą realizacji większości projektów informatycznych. Kluczowe wnioski, które nasuwają się na tym etapie procesu badawczego, są następujące. Po pierwsze, niezbędna jest standaryzacja procesów decyzyjnych, która umożliwi wdrożenie wystandaryzowanych rozwiązań systemowych. Po drugie, niezbędne jest zapewnienie przez władze rządowe jednolitego narzędzia informatycznego wspierającego procesy decyzyjne – obecnie rozwiązań takich jest kilkadziesiąt i nie wszystkie z nich spełniają podstawowe wymagania w zakresie bezpieczeństwa (np. aplikacja Zoom). W tym kontekście należy wypracować na szczeblu rządowym standardy w zakresie bezpieczeństwa informatycznego systemów wykorzystywanych przez władze publiczne, w szczególności przez administrację samorządową. Po trzecie, trzeba przeprowadzić ewaluację wdrożenia przyjętych rozwiązań zarówno wśród samorządów, jak i obywateli i innych interesariuszy. Po czwarte, niezbędna jest konsolidacja funkcji państwa w zakresie cyberbezpieczeństwa. Problem ten zidentyfikowano w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2020 r. W zakresie cyberbezpieczeństwa wskazano na konieczność podniesienia „poziomu odporności na cyberzagrożenia oraz zwiększenie poziomu ochrony informacji w sektorze publicznym, militarnym, prywatnym oraz promowanie wiedzy i dobrych praktyk umożliwiających obywatelom lepszą ochronę ich informacji” (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, 2020, s. 20). Zasadne byłoby powołanie przy wojewodach samorządowych sektorowych zespołów cyberbezpieczeństwa (CSIRT). Wybór wojewody wynika z faktu, że system cyberbezpieczeństwa państwa polskiego budowany jest wokół pełnomocnika rządu ds. cyberbezpieczeństwa, czyli

przedstawiciela administracji rządowej. Centralizacja tej funkcji jest – zdaniem autora – w pełni uzasadniona. Należy również podkreślić, że centralizacja rozwiązań w zakresie *cyber security* może przynieść wymierne korzyści w wymiarze finansowym.

Dodatkową kategorią działań są kampanie informacyjno-edukacyjne skierowane do społeczeństwa. Działania takie należy podejmować już wśród dzieci uczęszczających do szkół podstawowych, aby wyrobić u nich właściwe nawyki i umiejętności weryfikowania podstawowych warunków bezpieczeństwa, np. stron internetowych. W mediach powinny być prowadzone kampanie zwracające uwagę na zagrożenia związane z działalnością cyberprzestępców. Niezbędne jest również wzmocnienie kompetencji pracowników administracji samorządowej w zakresie cyberbezpieczeństwa. Jak wynika z raportu NIK, działania te nie są bowiem traktowane z należytą atencją przez decydentów samorządowych. Skutki takiego podejścia mogą być bardzo dotkliwe dla instytucji państwa polskiego i jego obywateli. Jednostki samorządowe posiadają szereg wrażliwych danych, których wykorzystanie przez przestępców może doprowadzić do szkód o poważnych skutkach ekonomicznych i społecznych. Z sensytywnych danych dotyczących np. infrastruktury krytycznej mogą z kolei zrobić użytek terroryści. Również dane dotyczące sytuacji materialnej poszczególnych mieszkańców korzystających z pomocy społecznej mogą być wykorzystane przez grupy przestępcze.

Proponując powyższe rozważania, należy mieć na uwadze, że sytuacja finansowa samorządów w związku z pandemią ulegnie znaczącemu pogorszeniu. Z badania Banku Gospodarstwa Krajowego wynika, że samorządy przewidują znaczące spadki przychodów z tytułu wpływów z podatków. Efektem tego będzie ograniczenie wydatków bieżących i inwestycji rozwojowych m.in. w zakresie rozwiązań informatycznych (Raport BGK, 2020). To z kolei powoduje, że wydatki w tym zakresie powinno ponieść państwo, gdyż sprostanie wyzwaniom związanym z bezpieczeństwem procesów decyzyjnych leży w interesie wszystkich obywateli.

Mimo wskazanych w niniejszym tekście problemów i wyzwań należy stwierdzić, że cyfryzacja polskiej administracji publicznej postępuje. W 2020 r. po raz kolejny wzrosła wartość indeksu EGDI (*E-Government Development Index*) publikowanego przez ONZ. W 2018 r. wynosił on 0,7926, zaś obecnie już 0,8531. W rankingu cyfrowych administracji Polska zajmuje 24. miejsce na świecie (*Government Survey*, 2020, s. 51). W kontekście prowadzonych rozważań niezbędne jest również zwrócenie uwagi na wskaźnik EPI (*E-Participation Index*). Wskaźnik ten został opracowany jako miernik uzupełniający badanie administracji elektronicznej ONZ. Rozszerza on wymiar badania poprzez skupienie się na

korzystaniu przez rząd z usług internetowych w zakresie dostarczania informacji swoim obywatelom lub „wymiany informacji drogą elektroniczną” (*e-information sharing*), interakcji z zainteresowanymi stronami lub „e-konsultacji” (*e-consultation*) oraz angażowania się w procesy decyzyjne lub „e-decydowania” (*e-decision-making*). Polska została zaliczona do grupy o wysokiej wartości wskaźnika EPI (*very high EPI level* – 0.75 to 1.00) (*Government Survey*, 2020, s. 120).

Powyższe dane potwierdzają, że informatyzowanie polskiej administracji publicznej i usług przez nią świadczonych postępuje i taki trend jest spodziewany w najbliższych latach. Należy wyrazić nadzieję, że przyspieszona cyfryzacja procesów decyzyjnych będzie realizowana z zachowaniem wysokich standardów bezpieczeństwa i z korzyścią dla wszystkich uczestników tego procesu. Cyfryzacja stała się faktem, który powinien wpłynąć pozytywnie zarówno na przyszłe działania legislacyjne, jak i plany inwestycyjne samorządów. Zdaniem autora niezbędne jest wypracowanie mechanizmów pozwalających na efektywne zarządzanie informacjami i wiedzą. Deficyty w tym zakresie są istotnym jakościowo problemem polskiej administracji publicznej.

Sformułowana na wstępie hipoteza została potwierdzona. Można stwierdzić, że zarówno instytucje państwa, jak i instytucje samorządu terytorialnego poradziły sobie z wyzwaniami, jakie wywołała pandemia koronawirusa. Tradycyjne procesy decyzyjne zostały przeniesione do przestrzeni cyfrowej, co zapewniło ciągłość działania władzy samorządowej, jednak wygenerowało nowe wyzwania. Te bezspornie związane są z zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa narzędzi i systemów informatycznych wspierających procesy decyzyjne i inne procesy realizowane przez władze publiczne. Wyzwanie to będzie nam towarzyszyć przez najbliższe lata, niezależnie od skutków pandemii. Pewnych mechanizmów związanych z cyfryzacją usług publicznych nie można już zatrzymać. Obywatele powoli przyzwyczajają się, że w trakcie kontroli policyjnej okazują dokument uprawniający do prowadzenia pojazdów w dedykowanej aplikacji, a nie w tradycyjnej formie, okazując plastikowy dokument. Informatyzacja daje komfort, jednak nie może on pomijać kwestii bezpieczeństwa.

Bibliografia

- Bank Gospodarstwa Krajowego. (2020). *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*, Biuro Badań i Analiz, wrzesień 2020 r.
- COVID-19 „paliwem” dla cyberprzestępców. Konieczne zwiększone inwestycje w cyberbezpieczeństwo [WYWIAD], (2020). Pobrane z: <https://www.cyberdefence24.pl/co>

- vid-19-paliwem-dla-cyberprzestepcow-konieczne-zwiekszone-inwestycje-w-cyber-bezpieczenstwo-wywiad
- COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). Pobrane z: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>
- Cybercrime: COVID-19 Impact. (2020). INTERPOL, August 2020.
- Cyrankiewicz, M. *Praca rady gminy w dobie koronawirusa – rozmowa z dr hab. Stefanem Plazkiem*. Pobrane z: <https://www.metropolie.pl/pl/6218,praca-rady-gminy-w-dobie-koronawirusa-rozmowa-z-dr-hab-stefanem-plazkiem/>
- Fornalik, A., Urbanowska-Bohun, A. (2020). *Zmiany w funkcjonowaniu organów jednostek samorządu terytorialnego w związku z COVID-19*, System Informacji Prawnej Legalis.
- Gospodarka i miejsca pracy podczas pandemii koronawirusa, Komisja Europejska. Pobrane z: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_pl
- Marszycki, M. (2020). *Ataki hakerskie ransomware największym czynnikiem ryzyka dla systemów informatycznych samorządów*, „ITwiz” 20 stycznia 2020 r.
- Misiejko, A. (2020). *Zdalny tryb obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el.
- Mrocza, K. (2020). *Uwarunkowania i kierunki zmian w procesach decydowania publicznego w czasach kryzysu epidemicznego*. W: J. Szlachetko, A. Bochetyn (red.), *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Nagłe przyspieszenie w cyberbezpieczeństwie, Relacja 2020 – CYBERGOV. Pobrane z: <https://www.cybergov.pl/relacja-2020/#relacja>
- Najwyższa Izba Kontroli. (2019). *Informacja o wynikach kontroli Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 187/2018/P/18/006/KAP, Warszawa.
- Pachnik, K., Tkaczyk, J. (2020). *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz 2020*, System Informacji Prawnej Legalis.
- Rok 2019 zdominowany przez cyberataki na władze samorządowe. (2020). Pobrane z: <https://www.cyberdefence24.pl/rok-2019-zdominowany-przez-cyberataki-na-wladze-samorzadowe>
- Rusza nowa inicjatywa Ministerstwa Cyfryzacji. *Wzrośnie cyberbezpieczeństwo samorządów?* (2020). Pobrane z: źródło: <https://www.cyberdefence24.pl/armia-i-sluzby/rusza-nowa-inicjatywa-ministerstwa-cyfryzacji-wzrosnie-cyberbezpieczenstwo-samorzadow>
- Rydlowski, G. (2011). Wstęp. W: G. Rydlowski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlowski, R. (2020). *Pro Memoria. Pandemia i fala zakażeń koronawirusa w perspektywie wyzwań społeczno-politycznych. Roboczy i uzupełniany na bieżąco zbiór tez i obserwacji*. Pobrane z: <http://oapuw.pl/pandemia-i-fala-zakazen-koronawirusem-w-perspektywie-wyzwan-spoeczno-politycznych-analiza-prof-g-rydlewskiego-7-04-2020/>
- Serwis Jednostek Samorządu Terytorialnego. <https://samorząd.gov.pl/>

- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. (2020). Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa. Pobrane z: https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf
- Sześciło, D. (2020). *Demokracja lokalna w czasach pandemii*. Pobrane z: https://www.batory.org.pl/blog_wpis/demokracja-lokalna-w-czasach-pandemii/
- Szulc-Wałeccka, E. (2018). Decydowanie publiczne. W: J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- United Nations. (2020). *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Response*, New York 2020.
- 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1842).
- Wielka Brytania: *COVID-19 głównym motywem cyberataków*. (2020). Pobrane z: <https://www.cyberdefence24.pl/wielka-brytania-covid-19-glownym-motywm-cyberatakow>, *Covid-19 wzmacnia cyberprzestępczość. Globalna „pandemia cyberataków”*. (2020). Pobrane z: <https://www.cyberdefence24.pl/covid-19-wzmacnia-cyberprzestepczosc-globalna-pandemia-cyberatkow>
- Wierzbicki, A.P. (2018). *Teoria i praktyka wspomagania decyzji*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2020 r., sygn. III SA/Gl 409/20.
- Zawadka, G., (2020). *Haker nie oszczędzi gminy*, „Rzeczpospolita”. Pobrane z: <https://www.rp.pl/Spoleczenstwo/307269958-Haker-nie-oszczedzi-gminy.html>