

Praca zb. pod red. Grzegorza P. Kubalskiego

Zdalne świadczenie usług publicznych



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Związek Powiatów Polskich
www.zpp.pl

Zdalne świadczenie usług publicznych

Praca zb. pod red. Grzegorza P. Kubalskiego

**Patrycja Grebla-Tarasek
Katarzyna Liszka-Michałka
Monika Małowiecka
Rafał Rudka
Bernadeta Skóbel
Małgorzata Węgrzyn
Bartłomiej Zydel**

Warszawa, 2020

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Stan prawny na 9 kwietnia 2020 r.



Copyright by Związek Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl

ISBN

978-83-62251-75-9 (wersja elektroniczna)

Spis treści

Wprowadzenie (dr Jan Maciej Czajkowski)	11
1. E-administracja w warunkach zagrożenia i nie tylko (Grzegorz P. Kubalski)	13
1.1. Wprowadzenie	13
1.2. Klasyfikacja usług publicznych, a możliwość ich zdalnego świadczenia	14
1.3. Elektronizacja w wymiarze ustrojowym	15
1.3.1. Czy w obecnym stanie prawnym jest dopuszczalne organizowanie zdalnych sesji organów stanowiących?	16
1.3.2. Kto podejmuje decyzję o przeprowadzeniu sesji w ramach zdalnego trybu obradowania?	17
1.3.3. Czy niemożliwość skorzystania przez kogoś z radnych rady powiatu ze środków porozumiewania na odległość w czasie rzeczywistym pociąga za sobą konieczność zastosowania trybu korespondencyjnego?	17
1.3.4. W jaki sposób należy przeprowadzać głosowanie na sesji rady powiatu zorganizowanej z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość?	18
1.3.5. Czy w ramach zdalnego trybu obradowania możliwe jest głosowanie tajne?	18
2. Przegląd narzędzi do pracy zdalnej (Rafał Rudka)	19
2.1. Nie tylko sprzęt	19
2.2. Zanim wybierzesz – zapytaj siebie i zespół	19
2.3. Co oferuje rynek? Z czego warto skorzystać?	26
2.3.1. LiveWebinar	27
2.3.2. Zoom	28
2.3.3. Cisco Webex Meetings	29
2.3.4. Microsoft Teams	30
2.3.5. Facebook Workplace	31
2.3.6. Google Hangouts	32
2.3.7. Blackboard Collaborate	33
2.3.8. Adobe Connect Now	34
2.3.9. ClickMeeting	35

2.3.10.	EyesOn	36
2.3.11.	Inne oprogramowanie	37
3.	Sprawna komunikacja społeczna w warunkach kryzysu (Małgorzata Węgrzyn)	38
3.1.	Wprowadzenie	38
3.2.	W jaki sposób stworzyć plan skutecznej komunikacji?	40
3.3.	Znaczenie TIK, czyli technologii informatyczno-komunikacyjnych w administracji publicznej	41
3.4.	Jakie są poziomy świadczenia e-usług?	43
3.5.	Z jakich środków porozumiewania się na odległość może korzystać administracja publiczna, by skutecznie kontaktować się z obywatelami?	45
3.6.	Jak efektywnie wykorzystać Social Media do komunikacji społecznej w czasie kryzysu?	48
3.7.	Przykłady dobrych praktyk, czyli jak i w jaki sposób administracja publiczna wykorzystuje środki komunikacji na odległość	51
3.8.	Zamiast zakończenia	53
4.	Cyfrowa tożsamość obywatela. Identyfikacja i uwierzytlenie korzystającego przy zdalnym świadczeniu usług publicznych (Monika Małowiecka)	55
4.1.	Wprowadzenie	55
4.2.	Podpis elektroniczny – rozporządzenie eIDAS	56
4.3.	Profil zaufany i tymczasowy profil zaufany	57
4.4.	Podpis osobisty	61
5.	Zdalna realizacja usług administracyjnych (Monika Małowiecka)	64
5.1.	Ustawa COVID – rozwiązania specjalne	64
5.2.	COVID a KPA	76
6.	E-learning w polskiej szkole (Katarzyna Liszka-Michałka)	87
6.1.	Zagadnienia wprowadzające	87
6.2.	Czasowe ograniczenie funkcjonowania jednostek systemu oświaty – informacje podstawowe	89
6.2.1.	W jakim okresie obowiązuje ograniczenie funkcjonowania jednostek systemu oświaty?	90
6.2.2.	Które jednostki systemu oświaty zostają objęte ograniczeniem funkcjonowania?	91
6.2.3.	Na czym polega czasowe ograniczenie funkcjonowania jednostek systemu oświaty?	92

6.2.4.	W jaki sposób szkoły i placówki mają realizować swoje zadania w okresie czasowego ograniczenia ich funkcjonowania?	93
6.3.	Organizowanie nauczania zdalnego	94
6.3.1.	W jaki sposób należy zorganizować nauczanie zdalne?	94
6.3.2.	Jakie są obowiązki dyrektora w związku z organizacją nauczania zdalnego?	96
6.3.3.	Jakie są zadania organu prowadzącego w związku ze zdalnym nauczaniem?	103
6.3.4.	Jak nauczyciel powinien zorganizować nauczanie zdalne?	103
6.3.5.	Jak kształtuje się wymiar godzin zajęć prowadzonych przez nauczyciela w systemie nauczania zdalnego?	104
6.3.6.	Kto powinien zapewnić nauczycielom i uczniom sprzęt umożliwiający zdalne nauczanie?	105
6.3.7.	W jaki sposób organizować kształcenie zawodowe na odległość? ..	106
6.4.	Narzędzia ułatwiające kształcenie na odległość	108
6.4.1.	Jakie narzędzia i materiały udostępnił resort edukacji i inne podmioty w celu ułatwienia kształcenia zdalnego?	109
6.4.2.	Z jakich innych narzędzi mogą korzystać nauczyciele i uczniowie?	110
6.5.	Inne zmiany legislacyjne wynikające z czasowego ograniczenia funkcjonowania szkół i placówek	112
6.5.1.	Jak kształtuje się sytuacja pracowników niepedagogicznych zatrudnionych w szkołach i placówkach?	112
6.5.2.	Jak kształtuje się sytuacja osób prowadzących szkoły i placówki samorządowe?	113
6.5.3.	W jaki sposób podejmować w szkole/placówce czynności w okresie czasowego ograniczenia jej funkcjonowania np. zatwierdzać arkusz organizacyjny?	115
6.5.4.	Czy w roku szkolnym 2020/2021 można organizować eksperyment pedagogiczny?	115
6.5.5.	Co należy zrobić w sytuacji, kiedy kadencja dyrektora szkoły/placówki kończy się w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek oświatowych lub skończyła się tuż przed tym okresem?	116
6.5.6.	Jak w związku z panującą sytuacją prowadzić postępowania rekrutacyjne?	117
6.5.7.	Czy można dokonać zmian w regulaminach konkursów szkolnych, turniejów i olimpiad organizowanych w roku szkolnym 2019/2020?	117

6.6.	Dobre praktyki	119
6.7.	Podsumowanie	120
7.	Zdalne świadczenie usług w zakresie zdrowia i polityki społecznej (Bernadeta Skóbel)	121
7.1.	Wprowadzenie	121
7.2.	Pytania	121
7.2.1.	Jak w okresie epidemii realizować prawo pacjenta do dokumentacji medycznej w sposób zdalny?	121
7.2.2.	Jak wygląda weryfikacja tożsamości osoby, która kontaktuje się z podmiotem leczniczym w celu uzyskania informacji o stanie zdrowia pacjenta?	122
7.2.3.	Czy przychodnia przyszpitalna może udzielać porad w formie teleporad?	123
7.2.4.	Jakie narzędzia wykorzystać do udzielenia teleporad w trakcie epidemii?	123
7.2.5.	Jak będzie wyglądało udzielanie teleporad w projektowanym systemie?	124
7.2.6.	Czy w systemie orzekania o niepełnosprawności można skorzystać z narzędzi zdalnego świadczenia usług publicznych?	125
7.2.7.	Czy zmiany przepisów proceduralnych w specustawie covidowej mogą wpływać na sposób załatwiania spraw przez zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności?	126
7.2.8.	Jak zdalnie zorganizować wsparcie dla osób przebywających w kwarantannie domowej oraz innych osób, które mogą potrzebować pomocy w związku z epidemią koronawirusa?	127
7.2.9.	Czy w związku z ogłoszonym stanem epidemii jednostki pomocy społecznej mogą zaprzestać realizacji zadań?	128
7.2.10.	Jak w czasie epidemii przeprowadzić rodziny wywiad środowiskowy?	129
7.2.11.	Jaka jest rola interwencji kryzysowej w czasie epidemii?	130
7.2.12.	Czy w czasie epidemii można ograniczyć zakres obsługi w powiatowych urzędach pracy?	130
7.3.	Narzędzia	131
7.4.	Dobre praktyki	133
8.	Udostępnianie zasobów kultury w Sieci (Patrycja Grebla-Tarasek)	135
8.1.	Wstęp	135
8.2.	Teatr online	137

8.2.1.	Jak zorganizować koncert online?	137
8.2.2.	Czy zawsze należy uzyskiwać zgodę autora piosenki na jej publiczne wykonanie?	138
8.2.3.	Jeżeli autor melodii do utworu jest zatrudniony w teatrze czy musimy uzyskiwać jego zgodę na publikację dzieła?	139
8.2.4.	W teatrze został zarejestrowany koncert wybitnie znanej sopranistki, czy bez jej zgody można umieścić nagranie w Internecie?	139
8.3.	Biblioteka online	140
8.3.1.	Czy biblioteka może w sposób legalny udostępnić w Internecie, do bezpłatnego oglądania, czytelnikom, filmy, które otrzymała w formie darowizny? Oczywiście przy założeniu, że filmy te pochodzą z legalnego źródła.	140
8.3.2.	Czy pracownicy biblioteki mogą nagrywać audiobooki i udostępnić je w Internecie?	140
8.3.3.	Czy pracownicy biblioteki mogą nagrywać recenzje książek i udostępnić je w sieci?	141
8.3.4.	Czy można udostępnić czytelnikom książki w Internecie?	141
8.3.5.	Czy biblioteka może udostępnić w Internecie zdjęcie okładek książki, które posiada w swoich zbiorach np. ze sklepu internetowego Empik?	141
8.4.	Dom kultury w sieci	142
8.4.1.	Dom kultury planuje realizację wirtualnego spaceru po terytorium gminy. Czy fotograf może wykonać swobodnie zdjęcia wszystkich obiektów znajdujących się w przestrzeni publicznej? Czy budynki te są chronione prawem autorskim?	142
8.4.2.	Czy można na oficjalnej stronie Miejskiego Domu Kultury udostępnić linki do umieszczonych wcześniej nagrań w Internecie (pochodzących z legalnych źródeł), czy należy uzyskać zgodę autora dzieła na podlinkowanie jego filmiku?	143
8.4.3.	Pracownicy instytucji kultury do pracy online wykorzystują swój prywatny sprzęt do wykonywania zadań zleconych przez pracodawcę. Czy w takim wypadku autorskie prawa majątkowe przechodzą na pracodawcę?	143
8.4.4.	Jak poprawnie przenieść prawa autorskie majątkowe na instytucję kultury?	144
8.4.5.	Jak powinna brzmieć klauzula przenosząca autorskie prawa majątkowe zawarta w umowie cywilnej?	144
8.4.6.	Jak zorganizować konkurs w Internecie?	144

8.5.	Muzeum online	145
8.5.1.	Jak poprawnie wykonać zdjęcia zabytków w lokalnym muzeum? ...	145
8.5.2.	Jak dobrze nagrać film przedstawiający wirtualne zwiedzanie muzeum lub jakiegokolwiek inne treści w formie filmu?	146
8.5.3.	Czy osoba występująca na nagraniu ma prawa autorskie do nagrania?	148
8.5.4.	Czy od osoby występującej w filmie trzeba uzyskać zgodę na wykorzystanie jej wizerunku, nawet pomimo jej zatrudnienia w instytucji kultury.	148
8.5.5.	Czy można zrobić zdjęcie obrazów wiszących w muzeum ze wskazaniem w jakim muzeum istnieje możliwość ich obejrzenia, bez podawania, kto jest ich autorem?	149
8.5.6.	Galeria zawarła z autorem obrazu umowę wypożyczenia dzieł wraz z licencją wyłączną na ekspozycję obrazów we wnętrzu galerii. Czy galeria może zrobić zdjęcia obrazów i udostępnić je w Internecie?	149
8.6.	Dobre praktyki w sferze kultury	149
8.6.1.	Muzeum Powstania Warszawskiego	149
8.6.2.	Białostocki Ośrodek Kultury	150
8.6.3.	Miejski Teatr Miniatura w Gdańsku	150
8.6.4.	Muzeum Kultury Kurpiowskiej w Ostrołęce	151
8.6.5.	Program „Kultura odporna” przygotowany przez miasto Kraków	151
8.6.6.	Centrum Kultury „Dworek Białoprądnicki”	151
8.6.7.	Galeria Sztuki Współczesnej w Opolu	152
8.6.8.	Gminna Biblioteka Publiczna w Kocmyrzowie- Luborzycy	152
8.6.9.	Wirtualny spacer po Małopolsce	153
8.6.10.	Opera Krakowska	153
8.6.11.	Prezydent na TikToku, Premier na YouTube	153
8.7.	Przegląd narzędzi za pośrednictwem, których można świadczyć zadane usługi w zakresie kultury	154
9.	Zdalne bezpieczeństwo publiczne (Bartłomiej Zydel)	156
9.1.	Słowo wstępne	156
9.2.	Wiele pytań – czas na odpowiedzi	157
9.3.	Zarządzanie kryzysowe	157
9.3.1.	Jaki zakres zadań ciąży w chwili obecnej (epidemia koronawirusa) na powiatowych centrach zarządzania kryzysowego?	157

9.3.2.	Jak charakter zadania wpływa na sposób jego wykonywania (zdalny/stacjonarny)?	158
9.3.3.	Czy przy działaniach zdalnych wciąż mówimy o zarządzaniu kryzysowym?	158
9.3.4.	Co z posiedzeniami powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego?	160
9.3.5.	Czy powiatowe centrum zarządzania kryzysowego może ograniczyć zakres wykonywanych zadań?	160
9.4.	Przepisy porządkowe	162
9.4.1.	Czy samorząd powiatowy może w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego czy stanu epidemii wydawać przepisy porządkowe?	162
9.4.2.	Jakie wymogi należy spełnić, aby organy powiatu mogły wydać przepisy porządkowe?	163
9.4.3.	Kiedy wchodzą w życie przepisy porządkowe?	164
9.4.4.	Jak kształtuje się praktyka wydawania przepisów porządkowych, czego dotyczą?	164
9.4.5.	Czy wydanie takich przepisów wpłynie na poziom bezpieczeństwa publicznego?	165
9.5.	Powiat a służby, inspekcje i straże	166
9.5.1.	W jakim zakresie administracja powiatowa sensu stricto może zastąpić służby, inspekcje i straże?	166
9.5.2.	Czy jest możliwe wystąpienie przez starostę z żądaniem podjęcia działań przez Policję albo Państwową Straż Pożarną?	166
9.5.3.	Jak sytuacja dot. poleceń kształtuje się w odniesieniu do inspekcji?	167
9.6.	Organizacja wewnętrzna pracy urzędu, w szczególności komórek związanych z bezpieczeństwem publicznym	168
9.6.1.	Jak radzić sobie z brakami kadrowymi w urzędzie – w celu dbania o porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne? Wszak zdalne wykonywanie obowiązków może pochłaniać więcej czasu (problemy z łącznością, problemy techniczne itd.), przy równoczesnym wyłączeniu części pracowników (zwolnienia itp.). ..	168
9.6.2.	Jak zapewnić bezpieczeństwo danych w pracy zdalnej – od strony organizacyjnej?	169
9.6.3.	Czy np. stan epidemii i działania zdalne wyłączają stosowanie instrukcji kancelaryjnej?	170
9.6.4.	Czy zdalne wykonywanie zadań nie wpłynie na efektywność ich wykonywania? Jak stymulować tę efektywność?	170

9.7.	Działania niewładcze	171
9.7.1.	Jak uchwycić istotę działań społeczno-organizatorskich? Czy można podejmować niewładcze działania wzmacniające poczucie bezpieczeństwa?	171
9.7.2.	Jakie mogą to być działania?	171
9.7.3.	Jak zaangażować mieszkańców w takie działania?	172
9.8.	Narzędziownia, czyli z czego korzystać?	173
10.	Wykaz skrótów	175

Wprowadzenie

Żyjemy w świecie, „przerośniętym” siecią neuronów telekomunikacyjnych, wykorzystujących równolegle różne kanały i technologie komunikacji międzyludzkiej, a w ostatnich latach także komunikacji „człowiek – urządzenie” i „urządzenie – urządzenie”. Informacja i obsługa jej przesyłania to obecnie najbardziej intratne obszary inwestowania, a także najpotężniejsze źródła władzy nad ludźmi, społecznościami, a nawet państwami. Od 30 lat gwałtownie przyspieszyła dynamika zmian społecznych z tym związana, w dojrzałym wieku jest już pierwsze pokolenie korzystające z internetu i telefonii komórkowej. Dorasta już też najmłodsze pokolenie, żyjące „wielokanałowo on-line” i na stałe „włączone w sieć”, mające zupełnie inne potrzeby i oczekiwania od życia niż ich poprzednicy, nie mówiąc już o osobach z pokoleń jeszcze wcześniejszych. Pogłębia się międzypokoleniowa luka komunikacyjna. Ale właśnie to pokolenie już zaczyna wchodzić w dorosłe życie, podejmować pracę, coraz bardziej znacząco wpływać na dalsze losy społeczności, państw i świata. Niezależnie od tego, jak oceniamy te zjawiska, właśnie one tworzą rzeczywistość, w której musimy funkcjonować.

Nie ma odwrotu od tych zmian społecznych i mentalnych. Musimy więc najszybciej, a jednocześnie najefektywniej i możliwie szeroko wprowadzać rozwiązania telekomunikacyjne i teleinformatyczne także do sfery usług samorządowych, jeśli mają one skutecznie służyć obecnym i nowym pokoleniom ludzi. „Papierowa” administracja publiczna w kontekście zachodzących zmian społecznych i rozwoju ICT staje się już anachroniczna.

Mówiąc o usługach, „klasycznych” lub „zdalnych” musimy zawsze pamiętać, że administracja samorządowa, choć świadczy (szczególnie w powiatach) dość dobrze określoną i w miarę jednolitą listę usług publicznych, jest jednocześnie częścią całego sektora administracji publicznej, a ponadto procesy biznesowe, związane z poszczególnymi usługami, przenikają wszystkie obszary funkcjonowania administracji i społeczności lokalnych, a często ponadlokalnych. Z tego powodu, jeśli chcemy efektywnie świadczyć zdalnie usługi publiczne, musimy jednocześnie mieć na uwadze stan przygotowania odbiorców tych usług do wykorzystywania stosowanych w takich usługach rozwiązań wykorzystujących ICT. Podstawowe umiejętności i kompetencje w tym zakresie posiadają już dwa ostatnie pokolenia, ale jeśli nie przeanalizujemy tworzonych e-usług pod kątem ich dostępności dla WSZYSTKICH grup wiekowych mieszkańców, może okazać się, że starsza część społeczeństwa zostanie zmarginalizowana w dostępie do niektórych usług zdalnych. Najbardziej w tym zakresie zaawansowane na świecie kraje, jak Singapur czy Korea Południowa, zbudowały „zintegrowane” systemy usług zdalnych, łączące i rejestrujące w jednym

centrum obsługi wszystkie strumienie informacji dla każdego procesu, w tym także z telefonów, komunikatorów czy dokumentów papierowych, co pozwala mieszkańcom wybierać „ścieżkę obsługi” taką, jaka im najbardziej odpowiada. Taki docelowy model usług zdalnych jest najbardziej przyjazny mieszkańcom, uniezależniając ich od posiadanych „umiejętności cyfrowych”.

Kontekst społeczny, demograficzny i techniczny zdalnego świadczenia usług publicznych jest niezwykle szeroki i obejmuje praktycznie wszystkie dziedziny funkcjonowania administracji publicznej. Ponieważ głównym celem administracji jest świadczenie usług na rzecz osób fizycznych i podmiotów gospodarczych, metody, rozwiązania organizacyjne i regulacje prawne muszą „z natury rzeczy” ingerować także w pozapubliczne obszary funkcjonowania społeczności lokalnych, regionalnych, krajowych, a nawet globalnych. Nie ma możliwości omówienia w krótkim „poradnikowym” opracowaniu wszystkich czynników, wpływających na jakość, dostępność i skuteczność usług zdalnych.

Zamierzeniem autorów było szybkie, z uwagi na sytuację pandemii opracowanie poradnika, prezentującego wybrane aspekty świadczenia usług zdalnych, z położeniem nacisku na ich uwarunkowania prawne (*w tym, z uwagi na bardzo dużą dynamikę zmian prawa, związaną z próbami reagowania na stan epidemii wirusowej w Polsce – także pokazujące kierunki zmian prawa*). Impulsem do napisania tego poradnika był m.in. także istniejący obecnie duży chaos informacyjny, związany z omawianymi tu zagadnieniami, pojawiające się „na rynku e-usług” liczne oferty, do analiz i wyboru których brak jest wystarczającej wiedzy wśród pracowników administracji samorządowej i w konsekwencji, rośnie wśród nich niepewność co do właściwych kierunków działań organizacyjnych, wyboru właściwych rozwiązań ICT czy właściwego zabezpieczenia organizacji przez cyberzagrożeniami. Z konieczności niniejsze opracowanie jest „migawką sytuacji” na dziś, ale powinno być przydatne jako punkt wyjścia do dalszych i bardziej już systemowych przyszłych działań w kierunku budowania administracji opartej o usługi zdalne, związanych z czekającą nas NIEUCHRONNĄ koniecznością przebudowy systemu funkcjonowania całej administracji, a w zasadzie także wielu dużych obszarów całego państwa z uwagi na wyżej wskazane tło zjawisk, zachodzących w obecnym świecie.

Już teraz powinniśmy myśleć o tym, jak ma wyglądać Polska w okresie „post-COVID” i jak najskuteczniej wykorzystać do planowanych przemian powstałe i istniejące jeszcze przez jakiś czas „okno możliwości”, związane ze specyfiką obecnych czasów.

dr Jan Maciej Czajkowski

1 | E-administracja w warunkach zagrożenia i nie tylko

Grzegorz P. Kubalski

1.1. Wprowadzenie

Żyjemy w czasach gwałtownego rozwoju techniki, w tym narzędzi zmieniających nasz sposób codziennego komunikowania się i funkcjonowania. Zaledwie trzydzieści lat temu nie w każdym mieszkaniu znajdował się telefon stacjonarny, a na mieście w razie konieczności wykonania pilnego połączenia poszukiwaliśmy funkcjonującej budki telefonicznej. Jedyłą postacią przekazywania informacji na piśmie była postać papierowa, co powodowało, że we wszelkich kontaktach urzędowych posługiwaliśmy się stosami dokumentów; w życiu prywatnym wysyłałiśmy z kolei papierowe listy. Płace były wyptacane zwykle w gotówce, a załatwienie płatności wymagało albo osobistego pojawienia się na poczcie, albo w placówce banku. Dziś świat jest całkowicie inny – przeważająca część nas ma przy sobie telefon komórkowy, papierowe dokumenty zostały zastąpione ożywioną korespondencją elektroniczną, większość spraw bankowych również załatwiamy z domu. A to zaledwie wierzchołek góry lodowej – nie mówimy przecież o wszystkich systemach teleinformatycznych działających w cieniu, a wpływających na nasze życie, np. systemów sterowania sygnalizacją świetlną, systemów monitoringu wizyjnego, czy systemów wspierających procesy rekrutacji pracowników. Wszystkie te przemiany nastąpiły na przestrzeni czasu odpowiadającej długości życia zaledwie jednego pokolenia.

Za tymi zmianami musi podążać również administracja, aby nie stać się uświęconym powagą władzy skansenem.

Unowocześnienie funkcjonowania administracji powinno dotyczyć wszystkich jej aspektów, jednakże w sposób szczególny musi dotyczyć res externa – obszaru kontaktu z obywatelem, zwłaszcza w obszarach polegających na świadczeniu usług publicznych. Obywatela mało obchodzi, czy wewnątrz urzędu jego sprawa jest załatwiana w oparciu o płynnie działający system elektronicznego obiegu dokumentów, czy też dzięki przenoszeniu między biurkami papierowych dokumentów – sporządzonych co prawda na komputerze, ale traktowanym po prostu jako nieco bardziej zaawansowana maszyna do pisania. Ma natomiast dla niego znaczenie czy korzystanie z usług jest dla niego wygodne. Jednym z aspektów wygody jest możliwość zdalnego korzystania z określonych usług.

Warto w tym miejscu zdefiniować pojęcie zdalnego korzystania, czy też patrząc od strony usługodawcy – świadczenia, usług. Jest to o tyle istotne, że słowniki języka

polskiego nie nadążają za otaczającą nas rzeczywistością. W pochodzącym z połowy pierwszej dekady bieżącego wieku „Słowniku 100 tysięcy potrzebnych słów” p.red. prof. Jerzego Bralczyka pojęcie „zdalny” jest ograniczone do cechy urządzeń – jako sterowanych lub kontrolowanych na odległość za pomocą specjalnej aparatury¹. Pochodzący z tego samego okresu, najobszerniejszy słownik języka polskiego p.red. Haliny Zgótkowej powtarza praktycznie taką samą definicję dodając z interesującym nas zakresie połączenie „system zdalnych usług bankowych” i definiując go jako „system umożliwiający korzystanie z usług bankowych za pośrednictwem telefonu lub internetu”². W ślad za tym na potrzeby niniejszej publikacji przyjmujemy, że zdalne świadczenie usług publicznych polega na możliwości skorzystania z nich bez konieczności fizycznej obecności w miejscu ich świadczenia. W sposób oczywisty wymusza to korzystanie z narzędzi umożliwiających porozumiewanie się na odległość.

Dziś, w czasach epidemii Covid-19, zdalne świadczenie usług jest koniecznością wynikającą z istniejących okoliczności, jednakże nie może być ono traktowane wyłącznie jako rozwiązanie na czasy wyjątkowe. Możliwość skorzystania z usług publicznych bez konieczności stawienia się w urzędzie jest istotne dla bardzo wielu osób – tym bardziej, że ciągle w wielu miejscach obowiązują uświęcone wielodziesięcioletnią tradycją godziny otwarcia urzędów, pokrywające się z godzinami, w których znaczna większość osób aktywnych zawodowo pracuje. W coraz większym stopniu zdalne świadczenie usług publicznych powinno stać się standardem codziennego funkcjonowania administracji publicznej.

1.2. Klasyfikacja usług publicznych, a możliwość ich zdalnego świadczenia

Nie wnikając w szczegóły o akademickim charakterze całość usług publicznych świadczonych przed administracją publiczną, przede wszystkim administrację samorządową, możemy podzielić na trzy grupy:

- usługi administracyjne – których istota tkwi w dokonywaniu czynności konwencjonalnych w sensie prawnym, a w uproszczeniu – po prostu w wykonywaniu różnych czynności urzędowych. W tej grupie mieszczą się wszystkie działania z zakresu administracji reglamentacyjno-porządkowej, a zatem np. wydawanie pozwoleń, czy koncesji;
- usługi techniczne – które polegają na dostarczeniu konkretnego dobra, przy czym kluczowym elementem niezbędnym do świadczenia usługi jest infrastruktura techniczna. Przykłady są tutaj oczywiste, np. zbiorowe dostarczanie wody (za pomocą wodociągów), zbiorowe odprowadzanie ścieków (za pomocą sieci kanalizacyjnej), przewóz pasażerów (w systemie publicznego transportu zbiorowego), czy zapewnienie miejsca do zamieszkania (dzięki mieszkaniom komunalnym);
- usługi społeczne – które również polegają na dostarczeniu konkretnego dobra, ale w tym przypadku kluczową rolę odgrywa czynnik ludzki. Przykładami tutaj

¹ Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów, p. zb. p. red. J. Bralczyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 993

² Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny. Tom 49, p. zb. p. red. H.Zgótkowej, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań 2004, s. 113

będą: zapewnienie edukacji dzieciom i młodzieży (dzięki nauczycielom), świadczenia zdrowotne (dzięki lekarzom), udzielenie wsparcia materialnego (dzięki pracownikom pomocy społecznej).

Z powyższej charakterystyki widzimy, że usługi techniczne odbiegają swoim charakterem od dwóch pozostałych grup. Co do zasady skorzystanie z nich wiąże się z koniecznością wykorzystania szeroko rozumianej infrastruktury technicznej i to w miejscu ich świadczenia, a zatem co do zasady nie nadają się one do realizacji w sposób zdalny. Inaczej przedstawia się sprawa w przypadku dwóch pozostałych grup usług. Jako że opierają się one na interakcji między korzystającym, a osobą bezpośrednio świadczącą daną usługę, to we wszystkich przypadkach, w których natura usługi nie wymaga rzeczywistego kontaktu, może się to odbyć w sposób zdalny.

W przypadku usług administracyjnych jest to szczególnie proste. Od chwili ukształtowania się nowożytnej administracji w XIX wieku była ona oparta na założeniu pisemności, a zatem w ograniczonym zakresie wymagała interakcji urzędnika i strony w czasie rzeczywistym. Co więcej – w przeważającej części usługi administracyjne realizowane są w ramach postępowania administracyjnego, a zatem stworzenie odpowiednich przepisów umożliwiających skuteczne przeprowadzenie tego postępowania począwszy od identyfikacji stron, poprzez elektroniczną wymianę korespondencji i etap postępowania dowodowego, na wydaniu e-decyzji skończywszy jest wystarczające do zdalnego świadczenia usług.

Nieco bardziej skomplikowana jest sytuacja w przypadku usług społecznych. Wynika to przede wszystkim z innego charakteru interakcji między usługobiorcami a usługodawcą – bardzo często wymagająca komunikacji w czasie rzeczywistym. Stawia to zupełnie inne wymagania wobec stosowanych narzędzi. Należy też podkreślić, że nie wszystkie usługi mogą być zrealizowane zdalnie ze względu na ich charakter. Dobrym przykładem może być medycyna. Pomimo ogromnego postępu w zakresie telemedycyny bez bezpośredniego kontaktu między lekarzem, a pacjentem się nie obędzie.

W kolejnych rozdziałach zostanie przedstawiona specyfika zdalnego świadczenia usług administracyjnych i społecznych. Co do zasady opierają się one na bieżących rozwiązaniach prawnych wprowadzonych, często naprędce, w związku z wystąpieniem stanu epidemii Covid-19. Wiele spostrzeżeń ma jednak bardziej uniwersalny charakter i mogą być zastosowane również po unormowaniu się sytuacji.

Przejście w coraz większym zakresie na zdalne świadczenie usług przez samorząd terytorialny jest bowiem nieuniknione.

1.3. Elektronizacja w wymiarze ustrojowym

Nim jednak podążymy przez poszczególne obszary świadczenia usług publicznych musimy przez moment skupić uwagę na poziomie zarządczym. Kształt w jakich świadczone są poszczególne usługi publiczne przez jednostki samorządu terytorialnego zależy bowiem często od decyzji podejmowanych przez organy kolegialne

– organy stanowiące na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego oraz zarządy powiatów i województw. Uzasadnia to pytanie odnośnie możliwości zdalnej pracy tych właśnie organów. Do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (zwana w dalszej części rozdziału ustawą) nie było to możliwe.

1.3.1. Czy w obecnym stanie prawnym jest dopuszczalne organizowanie zdalnych sesji organów stanowiących?

Tak, art. 15zxx ustawy wprowadza zdalny tryb obradowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1), jak również wszystkich ich kolegialnych organów wewnętrznych, w szczególności komisji (ust. 2). Jest on dopuszczalny jednak jedynie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Zdalny tryb obradowania polega na tym, że zwoływanie i odbywanie sesji i posiedzeń, a także podejmowanie uchwał, może być przeprowadzony na jeden z dwóch sposobów:

- 1) z wykorzystaniem środków porozumiewania na odległość. Ustawodawca nie zawarł ustawowej definicji tego pojęcia na potrzeby funkcjonowania samorządu terytorialnego. Jest to o tyle istotne, że w innych gałęziach prawa pod tym pojęciem rozumie się każdy środek umożliwiający komunikację osobom, które nie są fizycznie obecne w jednym miejscu. W katalogu przykładów wymienia się telefon, pocztę elektroniczną komunikatory internetowe służące do przesyłania tekstu, głosu lub obrazu, faks, a nawet pocztę tradycyjną. Na potrzeby art. 15 zxx ustawy jest to jednak ujęcie zbyt szerokie, jeśli dostrzeżemy, że w analizowanym przepisie prawodawca wyróżnił głosowanie korespondencyjne jako alternatywę do wykorzystania środków porozumienia się na odległość. Wykładnia funkcjonalna nakazuje zatem przyjąć, że w tym przypadku chodzi wyłącznie o środki porozumiewania się na odległość zapewniające połączenie w czasie rzeczywistym. W praktyce polegać to będzie na wykorzystaniu narzędzi do organizacji telekonferencji albo wideokonferencji – bo w ten sposób w najprostszy sposób możliwe będzie zapewnienie aktywnego uczestniczenia w sesji wszystkich radnych. Potencjalnie można sobie wyobrazić również wykorzystanie oprogramowania służącego do rozmów tekstowych (czat, IRC), jednakże rozwiązanie takie należy odrzucić z dwóch co najmniej powodów. Pierwszym z nich jest trudność w potwierdzeniu tożsamości osoby uczestniczącej w zorganizowanym spotkaniu, drugim – tworzenie istotnych barier dla osób nie mających biegłości w pisaniu tekstów na komputerze;
- 2) korespondencyjnie. Zgodnie z przeprowadzoną w poprzednim punkcie analizą oznacza to wykorzystanie środków porozumiewania na odległość bez dochowania warunku komunikacji w czasie rzeczywistym. Wbrew literalnemu brzmieniu przepisu należy przyjąć, że w ten sposób w praktyce może nastąpić jedynie

podjęcie uchwał. Trudno jest bowiem wyobrazić sobie sprawne przeprowadzenie sesji polegającej np. na asynchronicznym wysłaniu wypowiedzi za pomocą poczty elektronicznej.

Należy przyjąć, że wymienione wyżej dwa tryby wzajemnie się wykluczają w tym sensie, że jest niedopuszczalne aby część osób uczestnicząca w podjęciu rozstrzygnięcia czyniła to za pomocą środków porozumiewania się na odległość, a część – w trybie korespondencyjnym. Wszyscy radni muszą się znajdować w identycznej sytuacji z punktu widzenia sposobu uczestnictwa w sesji odbywającej się w ramach zdalnego trybu obradowania.

1.3.2. Kto podejmuje decyzję o przeprowadzeniu sesji w ramach zdalnego trybu obradowania?

Zgodnie z art. 15zxx ust. 2 decyzja w tej sprawie jest wyłącznym uprawnieniem przewodniczącego rady (sejmiku województwa), który zarządza obradowanie w zdalnym trybie. Zarządzenie takie powinno być podjęte z odpowiednim wyprzedzeniem; względy praktyki i wykładnia funkcjonalna wskazują, że powinno być ono zakomunikowane równoległe z zawiadomieniem o zwołaniu sesji.

Warto zauważyć, że wyłączna kompetencja przewodniczącego dotyczy wszystkich sesji, również ewentualnych sesji nadzwyczajnych. Przewodniczący nie jest zatem związany w tym zakresie treścią wniosku.

1.3.3. Czy niemożliwość skorzystania przez któregoś z radnych rady powiatu ze środków porozumiewania na odległość w czasie rzeczywistym pociąga za sobą konieczność zastosowania trybu korespondencyjnego?

Odpowiedź na tak postawione pytanie co do zasady jest przecząca. Posłużenie się środkami porozumiewania się na odległość będzie wykluczone jedynie wówczas, gdy radnym nie zostaną stworzone techniczne możliwości do wykorzystania owych środków. Stworzenie możliwości należy rozumieć jednak szeroko – nie oznacza to, że każdy radny musi być indywidualnie wyposażony w służbowy tablet. W przypadku, gdy któryś z radnych nie dysponuje niezbędnym sprzętem, albo ma zbyt niską przepustowość łącza internetowego, dopuszczalne jest przygotowanie na potrzeby uczestnictwa w sesji stanowiska roboczego w starostwie powiatowym albo w którejś powiatowej jednostce organizacyjnej. Nieskorzystanie przez radnego – nie dysponującego alternatywnymi, w szczególności własnymi, narzędziami – z takiej możliwości powinno być traktowane na równi z nieobecnością radnego na sesji odbywanej w tradycyjny sposób. Nie będzie to natomiast argument poważający legalność sesji odbywanej w sposób zdalny.

1.3.4. W jaki sposób należy przeprowadzać głosowanie na sesji rady powiatu zorganizowanej z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość?

Szczególne rozwiązania art. 15zxx ustawy nie zmieniły ogólnych zasad uregulowanych w art. 13 u.s.p. Oznacza to, że co do zasady:

- głosowanie jawne na sesjach rady odbywa się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych (art. 13 ust. 1a u.s.p.);
- w przypadku, gdy przeprowadzenie głosowania w taki sposób nie jest możliwe przeprowadza się głosowanie imienne (art. 13 ust. 1b u.s.p.).

Co do zasady rozważając sposób głosowania na sesji zorganizowanej z wykorzystaniem środków porozumiewania na odległość dana jednostka samorządu terytorialnego musi ocenić, czy posiadany przez nią system spełniający wymogi art. 13 ust. 1a u.s.p. nie posiada funkcjonalności umożliwiającej automatycznie sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Wiodące rozwiązania teleinformatyczne taką funkcjonalność zapewniają.

Jeśli takiej możliwości nie ma wówczas na sesji takiej konieczne jest przeprowadzenie głosowania imiennego. Zwykle sprowadza się to do kolejnego wyczytywania radnych, którzy wówczas deklarują, na które z rozstrzygnięć oddają swój głos.

W przypadku przyjmowania rozstrzygnięć w trybie korespondencyjnym oddanie głosu polega na przestaniu w sposób z góry ustalony informacji o dokonany przez radnego wyborze. Zbieranie głosów w głosowaniu korespondencyjnym upływa albo z chwilą dotarcia głosu od ostatniego radnego, albo po upływie wskazanego z góry czasu – zależnie od tego, które ze zdarzeń zachodzi pierwsze.

Na zakończenie warto odnotować, że taka sama sytuacja występuje w przypadku pozostałych poziomów samorządu terytorialnego.

1.3.5. Czy w ramach zdalnego trybu obradowania możliwe jest głosowanie tajne?

Tak, ustawa Covid-19 nie wprowadziła ograniczeń w zakresie spraw podlegających rozpatrzeniu przez organ stanowiący. Nie ma zatem przeszkód prawnych, by na sesjach prowadzonych w ramach zdalnego trybu obradowania rozstrzygać sprawy wymagające głosowania tajnego. Oczywiście będzie to możliwe jedynie w tym przypadku, w którym stosowane środki porozumiewania na odległość umożliwiają przeprowadzenie tajnego głosowania – to już jednak kwestia praktyczna.

2 | Przegląd narzędzi do pracy zdalnej

Rafał Rudka

2.1. Nie tylko sprzęt

W pracy zdalnej niezbędnym jest posiadanie co najmniej komputera, telefonu (choć w tym przypadku można poradzić sobie korzystając z komunikatorów) oraz kwestii kluczowej... dostępu do internetu.

Wszystko to jednak to dopiero początek. Aby odpowiednio dobrze realizować nałożone na pracownika zadania, niezbędnym jest posiadanie odpowiedniego oprogramowania oraz korzystania z różnych niezbędnych do pracy aplikacji komputerowych.

Na potrzeby niniejszej publikacji pominięto opis oprogramowania typowo biurowego oraz kwestii dotyczącej bezpieczeństwa komputera i sieci. Skupino się natomiast na przedstawieniu kilku – wydaje się obecnie najbardziej popularnych – narzędzi do pracy zdalnej, które mogą przydać się w wielu sytuacjach (szczególnie w dzisiejszym, trudnym – z racji epidemii – czasie).

O ile dla większości firm z sektora technologii informacyjnych dzisiejsza sytuacja w zasadzie nie powoduje żadnych perturbacji – bowiem w swojej codziennej pracy korzystają z różnego rodzaju programów, o tyle znaczna część pracowników samorządowych przeżywa obecnie trudny czas. Praktycznie z dnia na dzień zostali oni postawieni przed koniecznością przemodelowania dotychczasowego systemu pracy na pracę zdalną. I tak w dość szybkim tempie i być może także na dłuższy czas będą musieli zmienić dotychczasowe nawyki i tryb pracy. Aby temu sprostać podpowiadamy z jakich narzędzi do pracy zdalnej warto skorzystać.

2.2. Zanim wybierzesz – zapytaj siebie i zespół

Wszystkie dostępne na rynku programy ułatwiające pracę zdalną posiadają z góry określone możliwości i ograniczenia. Mniej zaawansowane funkcjonalności tych platform udostępniane są bezpłatnie (choć z reguły na określony czas lub z innego rodzaju limitem), natomiast każda dodatkowa funkcjonalność wymaga już dokonania wyboru wyższego (z reguły już płatnego) pakietu. Aby otrzymać produkt odpowiadający naszym potrzebom przed jego zakupem warto po pierwsze przetestować funkcjonalność danego narzędzia – to co na pierwszy rzut oka wydaje się

dobre niekoniecznie musi takim okazać się w praktyce (np. mocno rozbudowana funkcjonalność wcale nie musi być atutem lub odwrotnie zminimalizowane możliwości mogą nie sprostać naszym oczekiwaniom). Po drugie należy określić swoje potrzeby i skorelować z możliwościami jakie daje nam dana platforma. Analizę warto dokonać pod kątem zadań jakie mamy do wykonania. Po trzecie, badanie dostępnych opcji musi dotyczyć także naszych możliwości finansowych.

Kolejna ważna kwestia to fakt, że z platformy będzie korzystać określona grupa osób. Warto wyłonić co najmniej kilku osobowy zespół (najlepiej o odmiennych potencjalnych zapotrzebowaniach), aby wspólnie odpowiedzieć sobie na kilka pytań i przetestować różne narzędzia. Aby ułatwić wybór określonej platformy do pracy zdalnej poniżej zaproponowano kilkanaście niezbędnych pytań, na które warto sobie odpowiedzieć.

Z jak dużą grupą (zespołem) współpracowników będziemy się komunikować?

Większość dostępnych na rynku platform posiada ograniczenia co do liczby osób z którymi możemy łączyć się jednocześnie podczas danej sesji. Określenie naszej grupy jest więc kluczowe z punktu widzenia doboru odpowiedniego pakietu (abonamentu). Może się okazać, że np. wystarczy nam bezpłatna opcja (większość platform daje możliwość współuczestnictwa od kilku do nawet kilkudziesięciu osób). Analizując tą kwestię zastanówmy się także, czy nie chcemy już lub w przyszłość wykorzystywać tego narzędzia szerzej, np. do prowadzenia szkoleń on-line, czy też nawet większych konferencji. Oczywiście w każdym momencie istnieje możliwość zmiany pakietu na wyższy (w tym poszerzający grupę uczestników) niemniej jednak warto z góry zastanowić się czy ta zmiana, np. w porównaniu z inną dostępną platformą, będzie korzystna.

Jak długo z reguły będą trwały nasze spotkania?

Narzędzia dostępne na rynku, szczególnie w pakietach darmowych, określają limit czasowy danego spotkania on-line. Musimy zatem odpowiedzieć sobie na pytanie jak długo zamierzamy prowadzić nasze spotkania i wybrać odpowiedni pakiet.

Jaką liczbę spotkań odbywamy?

Podobnie jak wcześniej, głównie w pakietach darmowych, możemy zetknąć się z sytuacją limitowania ilości spotkań jakie możemy wykonać przy wykorzystaniu danego narzędzia. Z reguły każdy płatny pakiet takiego limitu już nie posiada. Niemniej jednak warto na to także zwrócić uwagę, aby nie być później rozczarowanym lub zaskoczonym.

Czy dostępność do udziału w danym spotkaniu on-line ma być otwarta lub zamknięta dla określonej grupy użytkowników?

Funkcjonalność narzędzi zawarta w różnych pakietach poszczególnych platform może pozwalać nam na to, aby prowadzić spotkania otwarte (każdy z uczestników może w dowolnym momencie wejść i posłuchać/współuczestniczyć) jak i zamknięte (dostęp tylko dla określonej grupy, np. po wpisaniu kodu).

Jaka liczba osób może prowadzić dane spotkanie?

Narzędzia do spotkań on-line z reguły pozwalają na uruchomienie i prowadzenie danego spotkania przez jedną osobę (prezentera, moderatora) – rodzaj przewodniczącego. Rola prowadzącego jest porównywalna z rolą administratora, który zakłada dane spotkanie, prowadzi je, określa zasady udziału poszczególnych innych uczestników. W większości przypadków takie rozwiązanie jest optymalne. Może się jednak okazać, że w określonych sytuacjach niezbędnym jest, aby system pozwalał na dodatkową funkcjonalność, tj. uprawnienia prowadzącego/moderatora dla więcej niż jednej osoby. Niektóre z narzędzi dostępnych na rynku posiadają taką funkcjonalność. Z reguły jednak pojawia się ona już w tych najwyższych, dość wysokopłatnych pakietach.

Czy z określonego konta (prowadzącego, administratora) mogą korzystać inne osoby?

Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć: to zależy. Dokonując wyboru narzędzia oraz pakietu warto zwrócić uwagę na tę funkcjonalność. Oczywiście możemy założyć tak, że mamy jeden login i hasło, z których to korzysta osoba, która w danym momencie potrzebuje, niemniej jednak część z platform oferuje tzw. usługę multiloginu. Funkcjonalność ta pozwala na dostęp do jednego konta administracyjnego (które pozwala na planowanie, organizowanie i zarządzanie) różnych osób (każdy ma swoje dane do logowania). Funkcjonalność ta jest o tyle interesująca, że z góry wiadomo kto, kiedy i do czego używa danej platformy.

Co z dźwiękiem i obrazem podczas spotkań on-line?

Niemal wszystkie dostępne na rynku narzędzia do pracy zdalnej pozwalają na to, aby spotkania odbywały się z jednoczesną transmisją dźwięku i obrazu. Co istotne narzędzia te nie wymagają jakichś dodatkowych ponadstandardowych urządzeń. Z reguły wystarcza zwykła kamera wbudowana np. w laptop oraz wbudowany mikrofon. Oczywiście możemy także korzystać z połączonego z komputerem zewnętrznego sprzętu typu słuchawki, mikrofon, głośniki, kamera zewnętrzna, etc. Warto jednak zwrócić tu uwagę na jeden fakt, tj. jeśli zależy nam na tym, aby obraz transmitowany od nas lub z jakiegoś określonego miejsca był odpowiednio wysokiej jakości to zapewne musimy zaopatrzyć się w zewnętrzną kamerę o jakości co najmniej Full HD lub wyższą bowiem kamery wbudowane w laptopy nie mają zbyt wysokich parametrów jakościowych. Podobna sytuacja dotyczy mikrofonu, choć z reguły wyższe modele kamer posiadają także wbudowane wyższej jakości mikrofony. W niektórych przypadkach np. profesjonalnego szkolenia może to mieć kluczowe znaczenie. Przy okazji warto wspomnieć, że transmisja wysokiej jakości obrazu i dźwięku wymaga od nas także odpowiednio wysokiej jakości (szybkości) połączenia internetowego.

Dodatkowo warto wspomnieć, że prowadzenie spotkań czy szkoleń on-line zdecydowanie lepiej przebiega wówczas, kiedy mamy zarówno kontakt dźwiękowy jak i wzrokowy. Wzajemna zwizualizowana interakcja pozwala na lepszy przekaz i szybszą reakcję na odczucia (malujące się w mimice) uczestników.

Czy nasze spotkania możemy nagrywać?

Większość dostępnych na rynku platform pozwala na zapis spotkań jakie odbywamy on-line. Jest to o tyle interesujące narzędzie, że zawsze możemy do takiego nagrania wrócić (sprawdzić jakie przesądzenia padły, czy o czymś nie zapomnieliśmy). Funkcjonalność ta ma także duże znaczenie w przypadku prowadzenia szkoleń. Całe spotkanie można zapisać i udostępnić uczestnikom. Co istotne odpowiednio wprawiony moderator może prowadzić tak spotkanie (wykorzystując funkcjonalności narzędzia), że zapis będzie obejmował określone jego działania w określonym czasie (tj. widok prowadzącego, widok prezentacji, widok tablicy, na której coś pisze, itp.).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na jeszcze kilka kwestii. Po pierwsze – miejsce zapisu nagrań. Większość platform wraz z pakietem możliwości udostępnia także określony dysk sieciowy (chmurę), na której zapisywane jest nagranie ze spotkań. Warto więc przeanalizować czy i na ile będziemy chcieli korzystać z tej funkcjonalności oraz na ile będzie nam w tym niezbędne korzystanie z przestrzeni zapisu udostępnianej w danym narzędziu. Po drugie zwróćmy uwagę na długość zapisu. Narzędzia mogą określać limity czasu danego zapisu. Analizując te dwie kwestie należy zwrócić uwagę także na jakość zapisu – im będzie ona wyższa (Full HD, 4K, itd.) tym zapisany plik będzie miał większą objętość, a to może mieć znaczenie w przypadku dostępnej przestrzeni wirtualnego dysku (chmury). Po trzecie czas przechowywania. Ma to znaczenie w przypadku korzystania z dostępności do dysku (chmury) określonego narzędzia. Może się bowiem okazać tak, że dany zapis będzie utrzymywany jedynie przez określony, np. z naszego punktu widzenia zbyt krótki, czas.

W przypadku zapisu warto także od razu sprawdzić w jakim formacie następuje zapis. Dla większości z użytkowników może to nie mieć znaczenia, niemniej jednak jeśli w późniejszym etapie dany materiał miałby być wykorzystywany np. do mniejszej lub większej obróbki filmowej, to format zapisu będzie odgrywał tu duże znaczenie.

Czy nasze spotkanie/szkolenie możemy od razu transmitować on-line?

Oczywiście, że tak. Większość z dostępnych na rynku platform pozwala – w określonym pakiecie (z reguły płatnym) – na korzystanie z tego typu funkcjonalności. Tzw. Live Streaming może być prowadzony zarówno ze spotkania danej grupy, jak i prowadzonego szkolenia czy konferencji. Co istotne transmisja ta może być także od razu połączona i przekazywana na określoną platformę w social mediach tj. np. na Facebooku, YouTube, itp. Wybierając platformę i pakiet warto zastanowić się na ile tego typu rozwiązanie będzie nam niezbędne.

Kto decyduje o obrazie z kamer i dźwięku?

Dokonyując wyboru narzędzia warto zwrócić uwagę na funkcjonalność dotyczącą uruchamiania obrazu wideo oraz dźwięku. Tzn. czy o obrazie z kamer i dźwięku z mikrofonu decyduje jedynie prowadzący spotkanie czy też także mogą to robić jego uczestnicy. Część z oprogramowań w tym zakresie pozwala na różny sposób zarządzania.

Czy pliki inne niż video można zapisywać w chmurze?

Wybierając oprogramowanie do pracy zdalnej warto zwrócić uwagę na fakt, że część z nich w ramach różnych pakietów, oferuje dostęp do zewnętrznego dysku (chmury). Funkcjonalność ta może mieć pewne znaczenie, ponieważ np. w części z platform możliwość wyświetlania (o ile w ogóle istnieje) prezentacji lub innych plików uzależniona jest od konieczności ich wcześniejszego wgrania na serwer. Nie jest to funkcjonalność powszechna bowiem większość narzędzi pozwala na wyświetlanie obrazu ze swojego komputera (o czym później). Poza tym miejsce na dysku może pozwalać na zdalną pracę nad dokumentem czy jego przesyłanie dalej. Warto więc odpowiedzieć sobie na pytanie czy i jak dużo miejsca będziemy potrzebowali. Warto od raz zastanowić się na tym, że decydując się na korzystanie z tej opcji musimy wziąć pod uwagę inne przepisy szczegółowe (np. RODO).

Czy istnieje możliwość wyświetlania prezentacji/udostępniania ekranu, plików, etc.?

Atrakcyjność narzędzi do pracy zdalnej jest bardzo duża. Jedną z bardziej interesujących opcji jest możliwość udostępniania prezentacji multimedialnych, plików czy też udostępnianie ekranu podczas prowadzonego spotkania. Warto zwrócić uwagę na to, czy platforma pozwala na takie działania, czy funkcjonalność ta dostępna jest tylko dla prowadzącego, na ile inni uczestnicy mają także takie możliwości. Rozwiązanie to będzie szczególnie istotne podczas prowadzenia szkoleń on-line, w tym ich zapisu filmowego.

Czy potrzebujemy tablicy?

Podczas prowadzonych spotkań może się okazać, że część z myśli/wątków jakie się pojawią warto zapisać lub narysować. Taka funkcjonalność także jest dostępna w wielu programach. Jest to rodzaj flipcharta przeniesionego do wersji cyfrowej. W tym miejscu warto także dodać, że niektóre platformy pozwalają na wirtualne kreślenie po udostępnianej prezentacji czy plikach. Jest to bardzo interesująca funkcja, którą na pewno warto rozważyć.

Czy kontakt musi być tylko dźwiękowy? Czy są jakieś inne możliwości, np. czat?

Większość platform, poza transmisją dźwięku i wideo, posiada także wbudowaną opcję czatu. Czasem może być tak, że wolimy nie przerywać sobie wzajemnie pracy. Wówczas naszą rozmowę możemy właśnie prowadzić przy wykorzystaniu czatu. Funkcjonalność ta może także przydać się wówczas kiedy łączymy się z osobami, które mają słabe połączenie internetowe lub inne problemy techniczne związane z przekazem dźwięku i wideo.

Kolejna kwestia związana jest z tym, czy dany czat może biec swoim rytmem, czy też ma on być moderowany (i przez kogo).

W tym miejscu warto wspomnieć, że część z platform ma wbudowaną dodatkową funkcjonalność tj. symultaniczne tłumaczenia tego co pojawia się na czacie.

Możliwość ta może mieć bardzo duże znaczenie w przypadku wykorzystywania tego typu narzędzia do kontaktów w ramach zespołów posługujących się różnymi językami. Warto od razu zwrócić uwagę na to z jakich języków dostępne jest symultaniczne tłumaczenie.

Czy wszystko odbywa się w ramach jednego ogólnego spotkania?

Jak to wygląda jeśli mamy różne wydziały/działy (różne grupy/zespoły odbiorców)?

Dobierając dla siebie rozwiązanie koniecznie trzeba zwrócić uwagę na to aby narzędzie, z którego będziemy korzystali, było dostosowane do naszego podmiotu i sposobu w jaki działamy. Każda z platform (w ramach różnych pakietów) pozwala na tworzenie tzw. pokoi i „podpokoi”. Tzn. tworzymy sobie określone grupy/zespoły (pokoje) osób (np. wydziały/działy), a w nich np. grupy/zespoły („podpokoje”) osób (zespoły projektowe) pracujące nad daną sprawą. To od nas zależy jaką strukturę sobie przyjmujemy i ile tego typu pokoi i „podpokoi” stworzymy. Funkcjonalność ta pozwala zapanować na komunikatami (dyspozycjami) składanymi do określonej grupy/zespołu lub w ramach określonego zadania. Dobierając narzędzie warto sprawdzić na ile dana platforma i wybrany pakiet pozwala na tworzenie tego typu podziałów oraz w jak dużym liczbowo zakresie.

Czy muszę być przy komputerze, aby móc uczestniczyć w spotkaniu on-line?

To zależy. Część z platform pozwala na połączenie się z innych urządzeń przenośnych takich jak tablety czy telefony. Część posiada wręcz specjalne aplikacje, które są *stricte* dedykowane urządzeniom przenośnym. Warto na to zwrócić uwagę. Dodatkowo warto sprawdzić czy funkcjonalność danych aplikacji jest wystarczająca do naszej pracy, bowiem dostęp poprzez urządzenie przenośne może nie pozwalać na skorzystanie ze wszystkich opcji jakie daje dostęp z poziomu komputera czy laptopa.

Jakie mogą być jeszcze dodatkowe funkcjonalności, na które warto zwrócić uwagę?

Oczywiście różne platformy w ramach swoich pakietów posiadają różne dodatkowe funkcjonalności. Warto zwrócić uwagę na kilka z nich, np.:

- ankiety – system pozwalający na budowanie ankiet, które mogą pozwolić np. na szybką diagnozę określonego stanu rzeczy w grupie/zespole, ale jednocześnie mogą to być ankiety oceniające dane spotkanie/szkolenie, ocenę prowadzącego, itp.,
- śledzenie uczestników – część z platform pozwala na analizę czynności podejmowanych przez uczestników,
- Call-To-Action – rodzaj przycisku/komunikatu wzywającego do określonego działania (np. do dołączenia do danej grupy, która w tym momencie się spotyka, czy innego działania prowadzonego na platformie do pracy zdalnej),
- automatyczne działania – część z platform pozwala na ustawienie funkcjonalności

pozwalającej na automatyzację różnych działań, np. automatyczne nadawanie wydarzeń na inne platformy np. YouTube, Facebook, itp.; automatyczne przesyłanie nagrania np. na Dropbox; automatyczne zaproszenia na nadchodzące wydarzenia; automatyczne wiadomości z podziękowaniami za udział, itp.,

- certyfikaty uczestnictwa – jeśli prowadzimy np. szkolenia on-line to część z dostępnych na rynku platform do pracy zdalnej pozwala na ustawienie możliwości generowania i wysyłania certyfikatów uczestnictwa po zakończonym szkoleniu, czy innym wydarzeniu,
- płatne webinaria – część z dostępnych platform pozwala na to, aby szkolenia prowadzone on-line były dostępne dla uczestników np. po uiszczeniu określonej opłaty (z reguły w oparciu o zintegrowanie z systemem płatności PayPal),
- spersonalizowany proces rejestracji – czyli możliwość uzyskania dostępu do określonego spotkania on-line po uzupełnieniu danych zawartych w zaprogramowanym wcześniej arkuszu ankiety osobowej,
- numery dial-in – ponieważ nie zawsze mamy możliwość dostępu do internetu to niektóre z platform posiadają możliwość wdzwonienia się i udział w spotkaniu poprzez połączenie telefoniczne (następuje to poprzez wygenerowany dedykowany numer dla danego spotkania),
- Usługi Custom Branding – związane np. z wyświetlaniem logo (danego, np. naszego podmiotu) na wszystkich elementach wyświetlanych odbiorcom,
- dział obsługi klienta – dedykowany system wspierający osoby, które mają być uczestnikami określonego szkolenia czy spotkania.

Czy korzystanie z platformy do pracy zdalnej można monitorować pod kątem ruchu?

Oczywiście, że tak. Część z platform pozwala na ich integrację z innymi platformami analitycznymi, np. Google Analytics, a co za tym idzie zbieranie i agregowanie statystyk dotyczących wejść i ruchu.

Czy korzystanie z platform do pracy zdalnej jest bezpieczne?

Każde z dostępnych narzędzi określa z jakich rodzajów zabezpieczeń korzysta. Przed wyborem należy koniecznie przeanalizować, czy poziom bezpieczeństwa jaki oferuje dane rozwiązanie jest wystarczający w odniesieniu do podejmowanych przez nas – przy wykorzystaniu danej platformy – działań. Z reguły większość z platform informuje o korzystaniu ze standardu SSL, który stał się powszechny w dzisiejszej przestrzeni internetowej. SSL to protokół umożliwiający szyfrowanie strumienia informacji, który biegnie między użytkownikiem strony internetowej, a serwerem tej strony. Daje on gwarancję, że przesyłane dane są bezpieczne i poufne. Za pomocą SSL można szyfrować różnego rodzaju połączenia (np. pocztę elektroniczną), jednak najczęściej wykorzystuje się go do zabezpieczania protokołu HTTP. Dzięki szyfrowaniu SSL otrzymujemy protokół HTTPS (HyperText Transfer Protocol Secure) i pewność, że dane wymieniane z witryną nie trafią w niepowołane ręce. Oczywiście trzeba sobie jasno powiedzieć, że nie ma idealnych rozwiązań. Niemniej jednak

warto zwrócić uwagę, aby wybrana przez nas platforma posiadała przynajmniej ww. standard.

Odrębną kwestią jest bezpieczeństwo poszczególnych rozwiązań z punktu widzenia braku luk umożliwiających nieuprawniony dostęp do danych przez hakerów, jak również bezpieczeństwa danych i dochowania przepisów dotyczących ochrony danych osobowych na serwerach obsługujących dane narzędzie, zwłaszcza gdy znajdują się one poza jurysdykcją europejską.

Analiza potrzeb i odpowiedzi na wszystkie ww. pytania jest o tyle ważne, że po pierwsze pozwoli nam lepiej dobrać odpowiednią platformę, a po drugie określić koszty korzystania z niej (zakresy wynikające z udzielonych przez nas odpowiedzi będą wpływały na koszt). Tutaj warto przypomnieć, że część z dostępnych aplikacji daje nam możliwości korzystania z nich zupełnie bezpłatnie w określonym zakresie (być może wystarczającym dla nas), natomiast każda dodatkowa funkcjonalność może okazać się dodatkowo płatną (w formie jednorazowego wydatku bądź – coraz powszechniejszego – abonamentu).

Dobrze przeprowadzona analiza potrzeb pozwoli nam na dokonanie właściwego wyboru co jest o tyle istotne, że po odpowiednim wdrożeniu określonego narzędzia możemy ujednoclić ekosystem, do którego wszyscy mogą mieć dostęp i będą potrafili się w nim poruszać.

Żaden zespół nie może dobrze funkcjonować bez komunikacji. Oczywiście można stworzyć listę mailingową do wszystkich współpracowników i wysyłać do nich maila, jednak do modelu pracy zdalnej, a także wchodzenia na rynek pracy generacji wychowanej na komunikatorach, lepiej postawić na jedno z bardziej profesjonalnych rozwiązań – o czym w dalszej części publikacji.

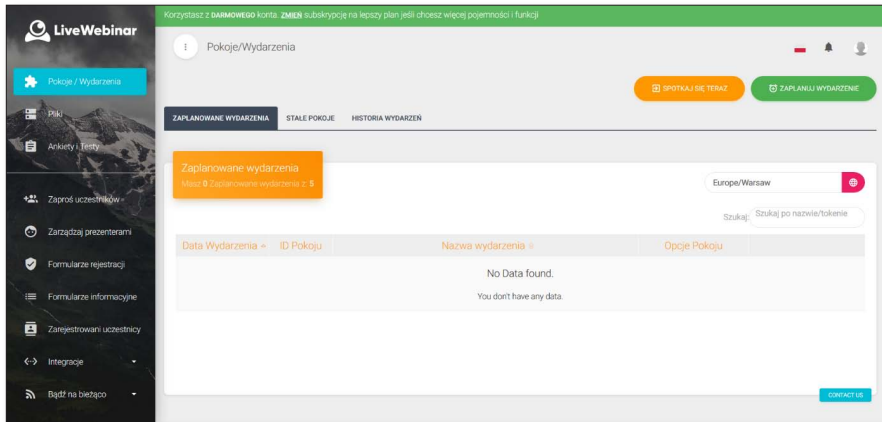
O ile w aplikacjach do komunikacji najistotniejsza jest możliwość szybkiego poinformowania członków zespołu o sprawach ważnych, to z biegiem czasu coraz bardziej istotnym staje się rozbudowane archiwum konwersacji, z wieloma dodatkowymi funkcjonalnościami, a do którego można w każdym momencie sięgnąć.

2.3. Co oferuje rynek? Z czego warto skorzystać?

W dzisiejszych czasach dostępność do różnego rodzaju platform ułatwiających pracę zdalną jest bardzo duża. Rynek oferuje szereg różnego rodzaju narzędzi. Trudno przyjąć jakąś jednoznaczną ich klasyfikację. Aby nie być posądzonym o lobbowanie za jakimś konkretnym rozwiązaniem poniżej starano się opisać te, które są najczęściej wymieniane/powszechne, a jednocześnie ich funkcjonalności pozwalają na bezpłatny dostęp (z możliwością odpłatnego poszerzenia funkcjonalności). Kolejność wynika z zupełnie subiektywnych odczuć i nie powinna stanowić kryterium wyboru dla Czytelnika. Decyzję o tym, z której z platform skorzystać należy podjąć po odpowiedzeniu sobie na pytania zawarte we wcześniejszym rozdziale, a następnie przetestowaniu kilku narzędzi (nawet w trybie bezpłatnym). Takie działanie powinno pozwolić na późniejszy racjonalny wybór.

Co zatem oferuje rynek?

2.3.1. LiveWebinar



LiveWebinar to platforma internetowa pozwalająca na prowadzenie spotkań online.

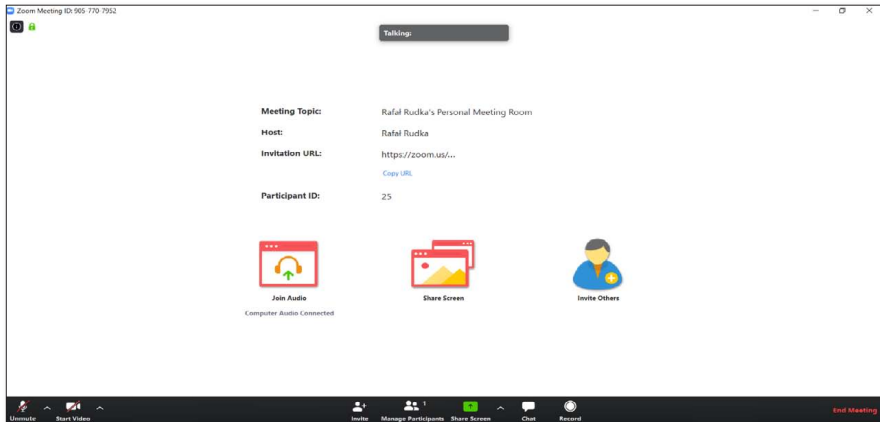
Korzystanie z tego narzędzia nie wymaga zainstalowania dodatkowego oprogramowania na komputerze.

Wybrany wcześniej pakiet pozwala na współpracę określonej grupy uczestników. Sam interfejs jest przyjazny i dość prosty. Platforma pozwala na przeglądanie zaplanowanych spotkań oraz na tworzenie nowych. Fajną opcją jest możliwość spotkania się z drugim uczestnikiem w osobno tworzonym pokoju nawet podczas odbywającego się już spotkania. W trakcie spotkania można wykorzystać także całkiem sporo innych narzędzi takich jak np. udostępnianie plików, odtwarzania materiałów wideo, wykorzystanie tablicy na której się pisze i rysuje, udostępnianie ekranu, nagrywanie spotkań/webinariów, transmisje do social media, itp.

Menu tej platformy jest w języku polskim.

Więcej na temat tego narzędzia można dowiedzieć się na stronie producenta: <https://www.livewebinar.com/>

2.3.2. Zoom



Zoom to jedno z bardziej znanych narzędzi pozwalających na prowadzenie spotkań online i webinarów, nawet połączonych z transmisjami online.

Korzystanie z narzędzia wymaga zainstalowania dodatkowego oprogramowania na komputerze.

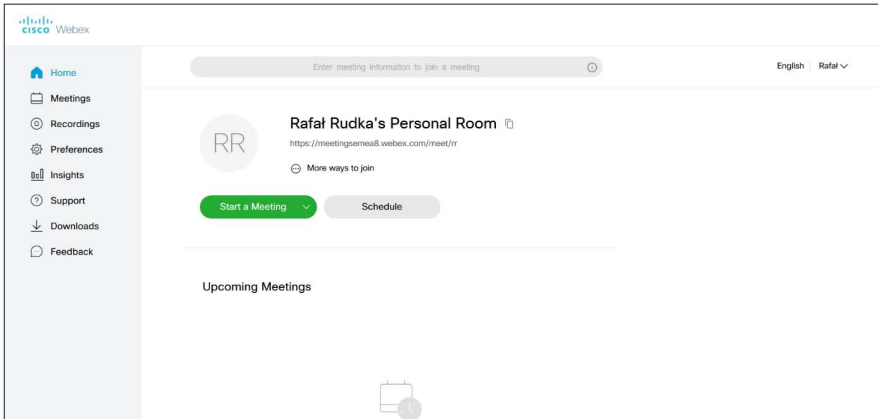
Plusami tego rozwiązania jest: możliwość dzielenia grupy na podgrupy („podpokoje”); obraz w jakości HD; wysoka jakość audio; możliwość wyświetlenia jednocześnie obrazu z nawet do 100 kamer wideo, a także możliwość podłączenia się do spotkania z terminali konferencyjnych. Dużym minusem jest brak możliwości prostego przeniesienia wypracowanych przez grupę zadań do głównego pokoju. Trzeba robić zrzuty z ekranu i potem umieszczać je „ręcznie” w głównym pokoju. Obecnie Zoom oferuje też streamowanie poprzez Facebook Live oraz YouTube. Funkcjonalność zależy od wybranego abonamentu. Niemniej jednak narzędzie dostępne jest również w wersji bezpłatnej.

Menu tej platformy nie posiada języka polskiego.

Dodatkowo ze względu na bardzo szybki rozwój tego narzędzia pojawiły się uzasadnione podejrzenia odnośnie jego bezpieczeństwa. W konsekwencji część krajów unijnych zabroniła stosowania Zoom’a w sektorze publicznym. Zaleca się zatem ostrożność przy podejmowaniu decyzji o skorzystaniu z tego narzędzia.

Więcej szczegółów można znaleźć na stronie producenta: <https://zoom.us/>

2.3.3. Cisco Webex Meetings



Cisco Webex Meetings to platforma, która została stworzona głównie do prowadzenia spotkań online, ale często wykorzystywana jest także do prowadzenia szkoleń. Atutem jest na pewno to, że narzędzie to jest dostępne w wersji bezpłatnej, choć – jak w przypadku innych platform – z ograniczonymi funkcjonalnościami. W momencie konieczności skorzystania z bardziej rozbudowanych funkcji można oczywiście skorzystać z pełnej wersji płatnej.

Oprogramowanie to ma szereg funkcjonalności jak np.: możliwość pokazywania prezentacji (po której można pisać i rysować); możliwość pokazywania filmów (załadowanych wcześniej na serwer); białą tablicę, na której można pisać i rysować; dzielenie ekranu (dzieląc ekran prowadzący widzi czat, może pisać wirtualnymi flamastrami po ekranie a zapiski i screenshoty może zachować jak pliki graficzne i np. rozesać uczestnikom po spotkaniu); czat; możliwość rozmowy uczestników za pomocą VOIP i transmisji wideo z kamer uczestników; nagrywanie oraz ankiety.

Korzystanie z narzędzia wymaga zainstalowania dodatkowego oprogramowania na komputerze.

Menu tej platformy nie posiada języka polskiego.

Więcej szczegółów o tym narzędziu można znaleźć np. tutaj:

https://www.cisco.com/c/pl_pl/products/conferencing/webex-meetings/index.html

2.3.4. Microsoft Teams

Microsoft | Office Microsoft Teams Plany i cennik Funkcje Zasoby Pobierz usługę Teams Kup usługę Office 365 Wszystkie produkty Microsoft Wyszukaj Zaloguj się

Microsoft Teams

Pracuj zdalnie bez poczucia odległości.

Zaloguj się

Bezpłatnie utwórz konto dla swojej szkoły >

Potrzebujesz tylko połączeń wideo do użytku osobistego? Kliknij tutaj >

Pracujesz w domu? Odkryj przydatne porady i najlepsze rozwiązania dotyczące pracy zdalnej. Dowiedz się więcej >

Centrum pracy zespołowej w usłudze Office 365

Zapraszaj wszystkich, z którymi pracujesz, do czatowania, na spotkania lub do rozmów i współpracuj w jednym miejscu bez względu na to, gdzie jesteś.

Microsoft Teams to usługa internetowa oparta na chmurze zawierająca zestaw narzędzi i usług służących współpracy zespołowej. Usługa łączy funkcjonalność z innymi produktami Microsoftu, takimi jak Microsoft Office oraz Skype (wchodzących w skład Office 365).

Dzięki aplikacji Microsoft Teams na komputerze PC, komputerze Mac lub urządzeniu przenośnym istnieje możliwość m.in.: zebrania razem zespołu; używania czatu zamiast poczty e-mail; jednoczesnego edytowania plików; wyświetlania polubień, wzmianek i odpowiedzi jednym naciśnięciem przycisku; dostosowania jej, dodając notatki, witryny internetowe i aplikacje. Samo rozwiązanie swoimi funkcjami wykracza poza zwykły komunikator wewnątrz organizacji. Z jednego miejsca użytkownik może mieć dostęp do podczepionych informacji, plików i ważnych źródeł. Wszystko w obrębie kart przypisanych do kanałów.

Aplikację można używać zarówno pobierając i instalując ją na komputerze, jak i jedynie przy użyciu sieci web.

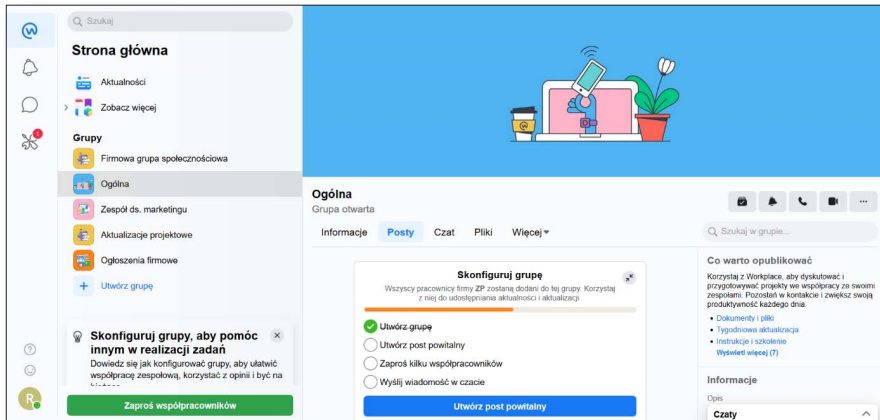
Menu tej platformy jest w języku polskim.

Więcej szczegółów o tym narzędziu można znaleźć tutaj:

<https://products.office.com/pl-pl/microsoft-teams/group-chat-software>

Uwaga: W ostatnim czasie, w związku z epidemią koronawirusa, Microsoft postanowił oddać swój komunikator do użytku zupełnie za darmo. MS Teams będzie powszechnie dostępny do stycznia 2021 roku.

2.3.5. Facebook Workplace



Facebook Workplace to narzędzie zlokalizowane na platformie Facebooka. Posiada zbliżone funkcje do standardowych możliwości Facebooka. Użytkownik ma do dyspozycji aktualności, które wyświetlają powiadomienia dotyczące organizacji danej osoby. Dostępna jest również możliwość tworzenia grup, które mogą służyć jako wydzielone przestrzenie zespoły projektowe. Użytkownicy mają także do dyspozycji czat, który może pełnić funkcję komunikatora wewnętrznego pomiędzy użytkownikami. Facebook Workplace posiada także dwie aplikacje mobilne. Ogólną przeznaczoną do korzystania z narzędzia oraz przeznaczoną tylko do komunikacji za pomocą czatu z członkami organizacji (podobną do Messengera). Aplikacja pozwala także na transmisję wideo (minusem jest brak możliwości skorzystania z tej opcji w niektórych przeglądarkach, np. Firefox). Dostęp podzielony jest na kilka stopni. Bezpłatny pakiet Essential nie informuje o limicie użytkowników ani liczbie wiadomości. W jego ramach użytkownik może założyć maksymalnie 50 grup roboczych. Warto zwrócić uwagę na fakt, że organizacje społeczne mogą otrzymać nieodpłatny dostęp do bardziej zaawansowanego rozwiązania (Advanced), bez jakichkolwiek limitów i z rozszerzonymi funkcjami.

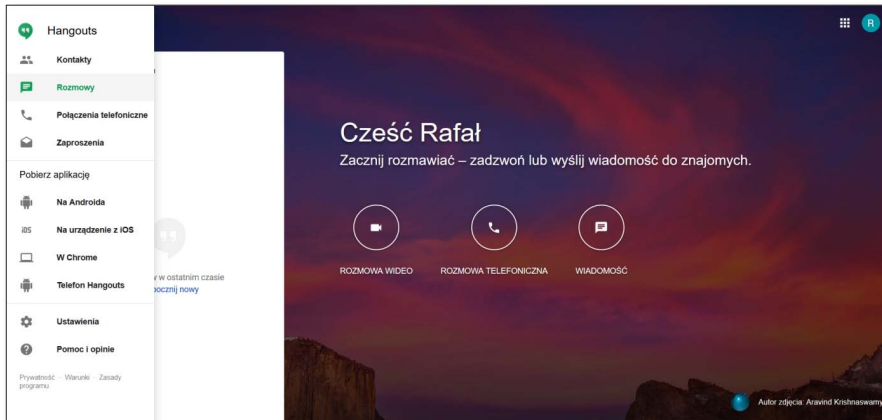
Korzystanie z narzędzia nie wymaga zainstalowania dodatkowego oprogramowania na komputerze.

Menu tej platformy jest w języku polskim.

Więcej szczegółów można znaleźć na stronie producenta:

<https://www.facebook.com/workplace>

2.3.6. Google Hangouts



Google Hangouts to komunikator internetowy amerykańskiej firmy Google. Służy do wysyłania wiadomości, a także prowadzenia wideorozmów oraz telefonowania za pośrednictwem technologii VoIP. Komunikator zastąpił trzy inne aplikacje Google-a służące do komunikacji: Google Talk, Google+ Messenger oraz Hangouts (video chat wbudowany w Google+).

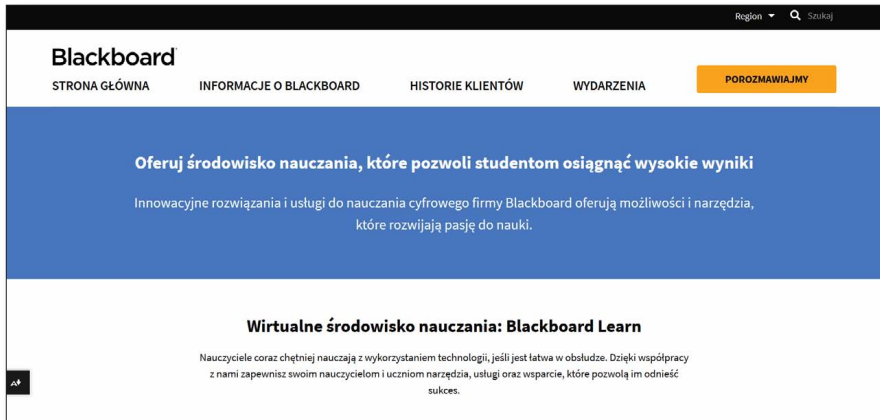
Do korzystania z aplikacji wymagane jest aktywne konto Google. Rozwiązanie to dostępne jest w ramach pakietu biznesowego G-Suite. Jego atutem może być to, że działa stabilnie, nie wymaga instalacji i jest dość proste i intuicyjne w obsłudze. W jednej sesji Hangout Meets może uczestniczyć do 250 osób, a poszczególne sesje można nagrywać. Poza funkcjonalnością korzystania z komunikatora otrzymujemy także szereg innych udogodnień (np. dostęp do dysku w chmurze, czy cały zestaw narzędzi biurowych). Opcja bezpłatna pozwala na dostęp do 25 uczestników sesji i przy ograniczonej liczbie funkcjonalności. Wadą tego rozwiązania jest to, że trzeba podpiąć swoją domenę i skrzynkę do pakietu, a jednocześnie dla każdego e-mail w domenie trzeba osobno wykupić konto.

Menu tej platformy jest w języku polskim.

Więcej szczegółów o tym narzędziu można znaleźć w poradniku, który dostępny jest tutaj:

<https://support.google.com/a/users/answer/9282720?hl=pl>

2.3.7. Blackboard Collaborate



Blackboard Collaborate to kolejne narzędzie do pracy online, może być również przydatne przy prowadzeniu webinarów i warsztatów online.

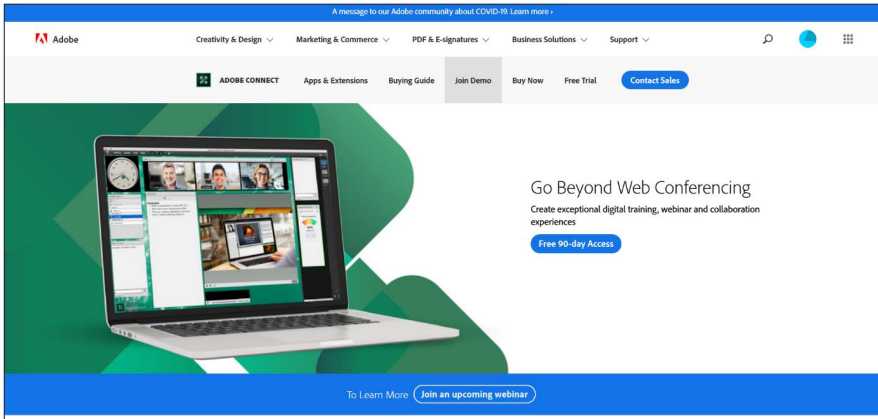
Pozwala ono na podział grupy uczestników na mniejsze. Dzięki temu każda z grup może pracować niezależnie, a jednocześnie prowadzący jest w stanie łatwo przenieść wszystkich uczestników do pokoju głównego. Udział w spotkaniach odbywa się za pomocą przeglądarki (na urządzeniach stacjonarnych oraz smartfonach) lub poprzez aplikacje mobilną: Blackboard. Można też wdzwaniać się telefonicznie za pomocą polskiego numeru.

Korzystanie z narzędzia nie wymaga zainstalowania dodatkowego oprogramowania na komputerze.

Możliwość uruchomienia spotkania jest dostępna dopiero po utworzeniu konta na tej platformie. Uczestnicy spotkania dołączają podając imię i nazwisko oraz adres email. Przeglądarka każdego z uczestników musi pozwalać na zapisywanie plików cookie, mieć włączonego Flasha oraz wyłączone wszelkie wtyczki blokujące reklamy (np. Adblock). Dostępna jest wersja testowa, która daje darmowy dostęp przez 30 dni.

Więcej na temat tego narzędzie można dowiedzieć się na stronie producenta:
<https://www.blackboard.com/>

2.3.8. Adobe Connect Now



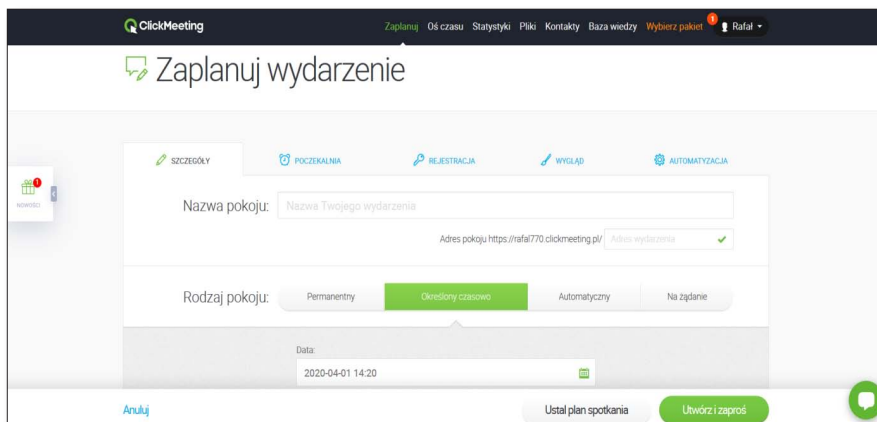
Adobe Connect Now to kolejny program do spotkań zespołów roboczych. Umieszczony jest w portalu Acrobat.com. Używając tego narzędzia można zarówno spotkać się online, ale także edytować dokumenty (ale nie w samym wirtualnym pokoju). Do przetestowania i sprawdzenia możliwości programu wystarczy 2 osobowa wersja bezpłatna. Zastępuje ona darmowy okres próbny spotykany u innych dostawców.

Program występuje w angielskiej wersji i kilku innych językach – wersji polskiej nie ma.

Adobe Connect Now ma możliwości: pokazywania prezentacji, ale poprzez dzielenie ekranu; białą tablicę – można na niej pisać i rysować; czat; notatnik (ciekawostką jest możliwość edycji pisanych słów); transmisja video z kamer internetowych; możliwość dzielenia się mikrofonem (osoba prowadząca może włączyć uczestników do rozmów poprzez nadanie im właściwego statusu); możliwość przekazywania plików (jako minus należy zaliczyć zapisywanie tych plików do formy .pdf).

Więcej na temat tego narzędzie można dowiedzieć się na stronie producenta: <https://www.adobe.com/products/adobeconnect.html>

2.3.9. ClickMeeting



ClickMeeting to kolejna platforma webinarowa do prezentacji produktów, szkoleń, kursów online, spotkań biznesowych i wideokonferencji.

Narzędzie to pozwala na wyświetlanie prezentacji, transmitowanie wydarzeń online (także w mediach społecznościowych), prowadzenie kursów oraz szkoleń online, spotkania online, udostępnianie tablicy oraz ekranu, czat, tworzenie ankiet.

Korzystanie z narzędzia nie wymaga zainstalowania dodatkowego oprogramowania na komputerze.

Narzędzie to dostępne jest w kilku planach taryfowych (w tym bezpłatnie).

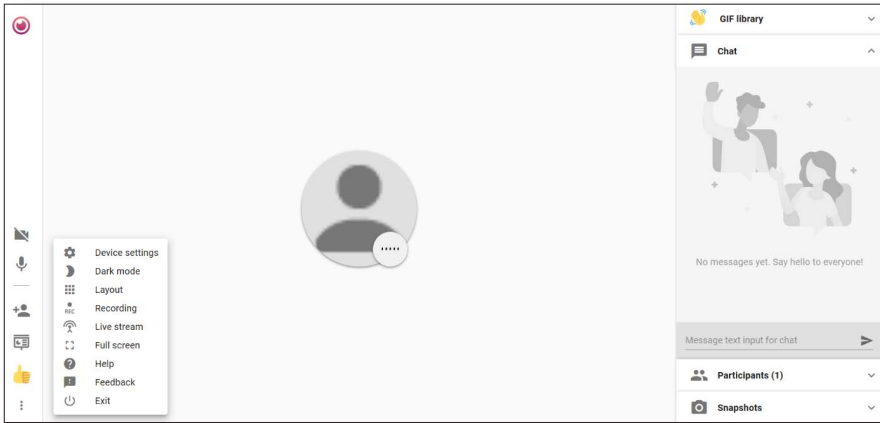
Menu tej platformy jest w języku polskim.

Więcej na temat tego narzędzie można dowiedzieć się na stronie producenta:

<https://clickmeeting.com/>

Uwaga: Obecnie (stan na 30 marca 2020 r.), każda instytucja zdrowotna czy państwowa może otrzymać za darmo w pełni wyposażoną platformę.

2.3.10. EyesOn



EyesOn to platforma która także może służyć jako narzędzie do spotkań online. Nie posiada zbyt rozbudowanych funkcji. Dodatkowo z racji pewnej specyfiki komentowania przy pomocy glifów lub bardzo krótkich filmików obrazujących emocje (znanych z telefonów komórkowych) nie powinna raczej być stosowna do profesjonalnych, otwartych spotkań.

Korzystanie z narzędzia nie wymaga zainstalowania dodatkowego oprogramowania na komputerze.

Narzędzie to dostępne jest w kilku planach taryfowych (w tym wersji trial).
Menu tej platformy jest w języku polskim.

Więcej na temat tego narzędzia można dowiedzieć się na stronie producenta:
<https://www.eyeson.com/>

2.3.11. Inne oprogramowanie

W wielu samorządach funkcjonują różnego rodzaju systemy do rejestracji obrad i transmisji online połączone także z możliwościami głosowania. Warto zrobić rozeznanie, czy dany system nie posiada funkcjonalności pozwalających także na wykorzystanie go do pracy zdalnej.

Przykładem może być narzędzie sesja.pl i jego dodatkowa funkcjonalność **i-sesja.pl**. Jest to oprogramowanie, którego główna funkcjonalność skupia się na obsłudze działań organów stanowiących i wykonawczych danej jednostki samorządu terytorialnego, natomiast program ten pozwala także m.in. na uruchomienie systemu konferencyjnego w ramach zespołu.

Po stronie oglądającego występuje brak konieczności instalacji dodatkowych programów, pluginów, i videoplayerów. Transmisje działają na urządzeniach mobilnych z systemem Android jak i iOS.

Więcej na temat tego narzędzie można dowiedzieć się na stronie producenta:
<https://sesja.pl/>

3 Sprawna komunikacja społeczna w warunkach kryzysu

Małgorzata Węgrzyn

3.1. Wprowadzenie

Cały świat stanął przed ogromnym wyzwaniem, jakim jest pandemia koronawirusa. Sytuacja, z jaką dotąd nie mieliśmy do czynienia wymusiła nowe zasady działania zarówno w życiu prywatnym, jak i zawodowym. Rozporządzenie wydane przez Ministra Zdrowia wprowadziło znaczne ograniczenia w przemieszczaniu się, niewskazany jest również kontakt bezpośredni większej ilości osób. W związku z powyższym znacznemu przeorganizowaniu ulec musiała praca wielu instytucji, w tym także urzędów. Wiele z nich w dużym stopniu ograniczyło możliwość wizyt obywateli, przenosząc swoją działalność na grunt pracy zdalnej. Jak jednak w warunkach kryzysu zachować sprawną komunikację społeczną, by kontakt pomiędzy administracją publiczną a obywatelami pozostał ciągły i – co najważniejsze – istotne dla obywateli sprawy mogły być skutecznie realizowane pomimo pandemii? Z jakich narzędzi korzystać? Na te pytania będę starała się odpowiedzieć w niniejszym rozdziale.

Przede wszystkim, na uwadze należy mieć prawo obywateli do administracji. W artykule 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej („Prawo do dobrej administracji”) czytamy bowiem, że: „Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”³. Także w sytuacji kryzysowej, w której niewątpliwie aktualnie się znajdujemy, oczekiwania obywateli wobec administracji nie zmniejszają się. „Komunikację należy jednak rozumieć nie tylko jako wspomagane technologiami informatycznymi dwukierunkowe przekazywanie informacji lecz także jako załatwienie z wykorzystaniem kanałów elektronicznych spraw wynikających z przepisów prawa, w tym wydawanie decyzji administracyjnych”⁴.

Aby w sposób odpowiedni i skuteczny prowadzić komunikację społeczną w czasach kryzysu, należy najpierw odpowiednio zdefiniować pojęcia kryzysu i komunikacji.

Słownik Języka Polskiego definiuje kryzys jako: „sytuację, w której jakiś konflikt staje się tak poważny, że grozi wybuchem wojny, zmianą rządu lub innym

³ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, za: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>

⁴ M. Kalisiak-Mędelska, P. Nowak, P. Król, *Komunikacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Między Matrixem a Realem*, Łódź 2018.

radykalnym rozwiązaniem”, jak również: „załamaniem się procesu wzrostu gospodarczego i regres w rozwoju ekonomicznym państwa” czy też „zachwianie jakiegoś systemu wartości lub pozycji czegoś”⁵.

Wszystko jedno, do której z definicji się odnosimy, mówiąc o kryzysie zawsze mamy na myśli sytuację nagłą i niespodziewaną, która wymaga szybkich i zdecydowanych działań. To bowiem położenie niekorzystne, które ma istotny wpływ na funkcjonowanie państwa, instytucji, osoby czy społeczeństwa⁶. W czasie kryzysu kluczową rolę odgrywa komunikacja ze społeczeństwem. Jak bowiem podkreślone zostało w „Księdze komunikacji kryzysowej”, zaufanie do instytucji jest zależne od transparentności i sprawnego zarządzania informacją. Zatem sytuacja kryzysowa nieodzownie związana jest z potrzebą, a nawet koniecznością skutecznej komunikacji.

Komunikacja jest natomiast definiowana jako „przekazywanie i odbieranie informacji w bezpośrednim kontakcie z drugą osobą”⁷. Sytuacja kryzysowa zakłada jednak możliwość komunikowania się przy pomocy środków na odległość, które szczegółowo omówione zostaną w dalszej części tekstu. Również definicja komunikacji społecznej, o której mowa w tym rozdziale nieco rozszerza to znaczenie o możliwość przekazu informacji w sposób niebezpośredni. W ujęciu socjologicznym, „komunikacja społeczna to proces, którego celem jest kształtowanie postaw i zachowań zgodnych z oczekiwaniami wzajemnie na siebie oddziałujących nadawców i odbiorców”⁸.

Umożliwienie obywatelom kontaktu z administracją publiczną w czasie kryzysu jest kluczowe nie tylko ze względu na umożliwienie dokonanie załatwienia niezbędnych i często pilnych spraw, lecz na swoim podstawowym i uniwersalnym poziomie także wynika z prawa – ustawa z 6 września 2001 roku zapewnia prawo do informacji publicznej. „Biorąc jednak pod uwagę uwarunkowania organizacyjno-prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego, ewolucja w kierunku sieci nie zniósła formalnego charakteru komunikacji obowiązującej w jego ramach. Wykorzystuje ona normy prawne w reżimie zasady jawności i swobodnego przepływu informacji. Komunikacja społeczna przebiega od władzy do pozostałych uczestników sieci (przy niewielkim sprzężeniu zwrotnym), a najważniejszym odbiorcą i źródłem informacji pozostaje obywatel”⁹.

Dla sprawnej komunikacji społecznej w warunkach kryzysu niezwykle ważny jest też sposób jej dokonywania – tak, by obie strony były odpowiednio zrozumiane. W tym celu niezbędne jest stworzenie wcześniejszego planu komunikacji, a także znalezienia sposobów czy też środków komunikowania się na odległość, które powyższą komunikację umożliwią i ułatwią.

⁵ *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo PWN, red. L. Drabik i inni.

⁶ Por. *Księga komunikacji kryzysowej*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2017r.

⁷ *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo PWN, red. L. Drabik i inni.

⁸ M. Kalisiak-Mędelska, P. Nowak, P. Król, *Komunikacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Między Matrixem a Realem*, Łódź 2018

⁹ Tamże.

3.2. W jaki sposób stworzyć plan skutecznej komunikacji?

W sytuacji kryzysu, jaką jest epidemia koronawirusa, większość urzędów zdecydowało się na formę pracy zdalnej. Taką możliwość daje ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W rozdziale 2, art. 3 czytamy, że: „W celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna)”.¹⁰ Aby jednak w takiej sytuacji obywatele mogli sprawnie komunikować się z administracją, należy stworzyć plan skutecznej komunikacji. Przede wszystkim należy zacząć od przestrzegania kryteriów dobrej informacji. Poszczególne jej elementy wyszczególnił w swojej książce Tomasz Goban-Klas i zalicza się do nich:

- użyteczność – informacja musi treściowo odpowiadać pewnej potrzebie związanej z podjęciem konkretnej decyzji;
- dostępność – informacja musi być osiągalna dla zainteresowanej osoby;
- operatywność – informacja musi być aktualna, uzyskana na czas, na ogół szybko;
- trafność – informacja musi być adekwatna, dotyczyć danej kwestii, nie pomijać istotnych elementów;
- zrozumiałość – informacja musi być podana w sposób przystępny;
- prawdziwość – informacja musi przedstawiać sprawy zgodnie z rzeczywistością;
- wiarygodność – informacja musi pochodzić z wiarygodnego źródła;
- rzetelność – informacja musi dokładnie i starannie przedstawiać swój przedmiot;
- systemowość – informacja musi być częścią szerszej struktury poznawczej, dać się włączyć w ramy ogólniejszej koncepcji teoretycznej;
- weryfikowalność – informacja powinna być możliwa do sprawdzenia, uzupełnienia i pogłębiana¹¹.

W sytuacji kryzysowej, konstruowanie planu skutecznej komunikacji pomiędzy administracją publiczną a obywatelami musi zawierać także elementy odpowiedniego przygotowania i warunków pracy zdalnej. Choć wydaje się to oczywiste, konieczne jest ustalenie godzin, w których komunikacja z obywatelami może następować – analogicznie jak dzieje się to podczas normalnej pracy urzędu – by komunikacja przebiegała skutecznie, obie strony muszą wiedzieć, kiedy jest ku niej sposobność.

Planując efektywną komunikację zdalną, niezbędne jest zdefiniowanie kanałów tej komunikacji, określenie ich zadań oraz zasad przystępności. Niezbędne jest również określenie potrzeb obu stron. Co zatem należy zrobić? Na pewno zdefiniować odbiorcę. Określić, kto będzie komunikował się z urzędem, zdefiniować zakres tematyczny, w jakim będą obracać się obywatele w kontaktach z administracją, stosować wyłącznie jasne i czytelne komunikaty, dostosować język wypowiedzi do odbiorcy. Planując komunikację zdalną trzeba zastanowić się, jakie sposoby kontaktu na odległość

¹⁰ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000374>

¹¹ K. Serafin, *Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej*

będą najdogodniejsze dla drugiej strony – tutaj sposoby komunikowania się mogą być determinowane przez wielkość miejscowości, liczbę mieszkańców, obszar, jaki przypada na działalność danego urzędu. W przypadku pracy zdalnej kluczowym będzie określenie, jaka liczba mieszkańców posiada dostęp do internetu – wiedza ta pozwoli na dobór odpowiednich środków komunikowania się na odległość.

By komunikacja przebiegała sprawnie, niezbędne jest też zdefiniowanie potrzeb i sytuacji zespołu administracji publicznej. Podczas pracy zdalnej wyzwaniem nie jest tylko komunikacja zewnętrzna, ale też wewnętrzna. Tworząc plan skutecznej komunikacji nie można zapomnieć o tej drugiej, gdyż źle poprowadzona komunikacja wewnętrzna może potęgować zaistniały kryzys i przyczynić się do chaosu informacyjnego. Utrzymywanie kontaktu z zespołem nie tylko pomoże utrzymać ład informacyjny, ale też zwiększy poczucie więzi w nietypowych czasach. Na poziomie tworzenia planu skutecznej komunikacji warto założyć codzienną wymianę informacji z zespołem. Podczas takich spotkań – w sytuacji kryzysowej organizowanych w sposób zdalny, np. telefonicznie lub przy użyciu wirtualnych komunikatorów (w tym przekazów wideo), należy aktualizować status dotyczący sytuacji kryzysowej, omówić organizację pracy zespołu (szczególnie ważne w sytuacjach dynamicznych), ustalić priorytety działania. Niezbędnym elementem skutecznej komunikacji wewnętrznej jest też pytanie członków zespołu o ich potrzeby i odczucia. Wzajemna wymiana informacji na poziomie wewnętrznym ma bowiem przełożenie na komunikację zewnętrzną.

Mówiąc o planie skutecznej komunikacji, należy mieć także na uwadze, że z punktu widzenia funkcjonowania samorządu terytorialnego w społeczeństwie informacyjnym, kluczowe znaczenie będzie mieć zrozumienie oraz efektywne wykorzystanie zależności między komunikacją społeczną, komunikacją instytucjonalną, komunikacją masową, a możliwościami percepcyjnymi odbiorców¹².

3.3. Znaczenie TIK, czyli technologii informatyczno-komunikacyjnych w administracji publicznej

Pojęcie, o którym mowa w tym podrozdziale ma niebagatelny wpływ na skuteczną komunikację w sytuacji kryzysowej. Chodzi o jeden główny element, który rozszerza dobrze znane pojęcie IT (Information Technologies), a mianowicie – komunikację. Zatem TIK będzie obejmował takie media, jak internet, sieci bezprzewodowe, telefonię komórkową a także wszystkie inne sieci komunikacyjne i technologie, które umożliwiają przetwarzanie, gromadzenie i przesyłanie danych w formie elektronicznej¹³. TIK wykorzystywany jest obecnie przez administrację państwową w przypadku wielu świadczonych przez nią usług. Do realizacji technologii informatyczno-komunikacyjnych służą m.in. systemy: PESEL, CEPIK, ePUAP, ESP, IKP, ZIP, eWUŚ czy od niedawna obowiązkowa e-Recepta. Do realizacji większości e-usług

¹² M. Kalisiak-Mędelska, P. Nowak, P. Król, *Komunikacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Między Matrixem a Realem*, Łódź 2018.

¹³ Z. Mazur, H. Mazur, T. Mendyk-Krajewska, *Znaczenie technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji publicznej*, 2014r.

służy podpis elektroniczny, który można zrealizować za pomocą tzw. profilu zaufanego. Dobrym przykładem wykorzystania technologii informatyczno-komunikacyjnych w Polsce jest Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Pozwala ona na załatwienie spraw urzędowych drogą elektroniczną. To także dobra praktyka w zakresie komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej – z usług platformy mogą korzystać zarówno obywatele i podmioty gospodarcze, jak i same urzędy jako klienci wewnętrzni. W specjalnie stworzonym centralnym repozytorium znajdują się dokumenty elektroniczne – ich wzory są ustalane zgodnie z międzynarodowymi standardami dotyczącymi dokumentów elektronicznych sporządzanych przez organy administracji publicznej. Nieodzowny jest w ich przypadku podpis elektroniczny.

Biorąc pod uwagę istnienie i wykorzystywanie technologii informatyczno-komunikacyjnych, usługi e-administracji mogą być świadczone na pięciu zasadniczych poziomach¹⁴:

- informacja on-line – umożliwienie uzyskania informacji o danym urzędzie oraz świadczonych usługach na stronie internetowej;
- interakcja jednokierunkowa – możliwość wyszukania informacji oraz pobrania oficjalnych formularzy ze strony internetowej urzędu;
- interakcja dwukierunkowa – uzyskanie informacji, pobranie oraz odesłanie wypełnionych formularzy za pomocą internetu;
- transakcja – pełna obsługa procesu, czyli możliwość dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy urzędowej drogą elektroniczną – od uzyskania informacji poprzez pobranie odpowiednich formularzy, odesłanie ich po wypełnieniu i złożeniu podpisu elektronicznego, aż do uiszczenia wymaganych opłat oraz otrzymania oficjalnego pozwolenia, zaświadczenia lub innego dokumentu, o który dana osoba/firma występuje;
- personalizacja – możliwość identyfikacji klienta w elektronicznym systemie danych administracji, co umożliwi np. przypominanie klientowi o konieczności dokonania określonych czynności urzędowych oraz świadczenie automatycznie określonych usług, które nie wymagają interwencji klienta.

Technologie informacyjno-komunikacyjne w administracji publicznej – zwłaszcza w sytuacji kryzysowej – zapewniają szybki kontakt z urzędem i możliwość załatwienia sprawy bez konieczności wychodzenia z domu. Tak więc przy pomocy profilu zaufanego jesteśmy obecnie w stanie on-line złożyć wnioski o nowy dowód osobisty, paszport, zameldować się, zarejestrować lub wyrejestrować pojazd, zapłacić podatki, zgłosić narodziny dziecka czy też starać się o dofinansowanie. To tylko niektóre funkcjonalności, które oferuje e-administracja. Kompleksowy e-urząd zlokalizowany pod adresem GOV.pl daje możliwość wybrania interesującej obywatela kategorii bądź wpisania konkretnej sprawy, którą planuje załatwić on-line. Chcąc zatem skutecznie komunikować się na odległość, niezbędne jest wdrożenie do prac urzędu technologii informacyjno-komunikacyjnej.

¹⁴ J. Drobiażgiewicz, *Nowe technologie informacyjno-komunikacyjne w świadczeniu administracyjnych usług publicznych*, 2015

3.4. Jakie są poziomy świadczenia e-usług?

E-usługi, o których była mowa w poprzednim podrozdziale, w literaturze posiadają bardzo szeroką definicję. Określenie wyraźnych granic e-usług wydaje się dziś wręcz niemożliwe. W podrozdziale tym skupimy się jednak na obszarze stosunkowo wąskim, jakim są e-usługi w administracji. E-administracja, o której mowa, to „ciągły proces doskonalenia jakości rządzenia i świadczenia usług administracyjnych poprzez przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych z wykorzystaniem internetu i nowoczesnych środków komunikacji na odległość”.¹⁵ Owe środki to rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi. Szczegółowy przegląd środków komunikacji na odległość i ich funkcjonalności zostanie przeprowadzony w następnym podrozdziale. Najpierw warto jednak skupić się na poziomie świadczenia e-usług, gdyż poznanie tego mechanizmu będzie niezbędne do skutecznej komunikacji w sytuacji kryzysowej. Trzeba bowiem uświadomić sobie, że urządzenia teleinformatyczne oraz narzędzia programowe łącznie tworzą kanał komunikacyjny, bez którego świadczenie usług drogą elektroniczną w dowolnym czasie i miejscu byłoby niemożliwe. Projektowanie i wdrażanie systemów teleinformatycznych wspomagających usługi świadczone przez jednostki administracji publicznej jest zagadnieniem skomplikowanym, ze względu na konieczność zmian organizacyjno-prawnych oraz konieczność zdefiniowania i wdrożenia standardów obejmujących wszystkie współuczestniczące w projekcie jednostki.¹⁶

Istnieją różne sposoby wszczynania sprawy urzędowej, która następnie realizowana jest drogą elektroniczną. Sposób jest bowiem uzależniony od rodzaju usługi, wykonywanej na jednym z poziomów świadczenia e-usług. Tymi poziomami są¹⁷:

- Poziom informacyjny – usługodawcy publikują informacje na stronach WWW, w BIP, a usługobiorcy przeglądając opublikowane informacje (np. o zamówieniach publicznych) na swoich komputerach albo w kioskach informacyjnych uzyskują potrzebne informacje.
- Poziom interakcyjny – usługobiorca może komunikować się drogą elektroniczną z poszczególnymi, pojedynczymi usługodawcami (ściślej – z ich pracownikami), ale usługodawcy nie zawsze komunikują się drogą elektroniczną. Jednak w obecnym stanie prawnym, w świetle art. 39 KPA usługodawcy muszą dostosować się do życzeń usługobiorców odnośnie wybranego przez nich środka komunikacji.
- Poziom transakcyjny – usługobiorca korzysta z odpowiednio przygotowanych aplikacji, udostępnianych przez usługodawców na stronach internetowych, komunikuje się drogą elektroniczną, a odpowiednio przygotowane aplikacje realizują usługę. Taki poziom możliwy jest jednak tylko w szczególnych

¹⁵ K. Batko, G. Billewicz, *E-usługi w biznesie i administracji publicznej*

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Por. www.epodrecznik.mc.gov.pl

przypadkach, gdy procedura załatwiania sprawy jest dobrze zalgorytmizowana, tzn. poprawne działanie usługobiorcy oraz usługodawcy zawsze prowadzi do jej zakończenia, ponieważ system uwzględnia wszystkie możliwe zaistnieć przypadki oraz stosowne komunikaty pomagające usługobiorcy przejść przez tę procedurę. Środki komunikacji elektronicznej w takim przypadku muszą być niezawodne, gdyż nie można dopuścić do stosowania środków niedających pewności co do skuteczności transmisji danych czy pewności co do samego faktu przesłania dokumentów.

- Poziom integracji – usługobiorca, korzystając z portalu o określonym, dedykowanym przeznaczeniu używa aplikacji udostępnionej przez usługodawcę, instalowanej na komputerze usługobiorcy, tworzącej środowisko niezbędne do rozpoczęcia korzystania z usługi. System udostępnia wszelkie niezbędne informacje i narzędzia pozwalające na kompletne załatwienie nawet złożonej sprawy, wymagającej pobrania informacji od innych usługodawców (urzędów) – np. w celu weryfikacji danych podawanych przez usługodawcę, zabezpieczenia go przed popełnieniem elementarnych błędów itd. Oprogramowanie takie udostępniane jest przez usługodawcę jako aplikacja wykonywalna. W celu udostępnienia złożonej usługi konieczne jest wcześniejsze przygotowanie systemów teleinformatycznych i baz danych oraz rejestrów współdziałających podmiotów. Przy tego rodzaju usłudze usługobiorca proszony jest o wypełnienie elektronicznego formularza, gromadzącego niezbędne dane, wśród których znajdują się również dane identyfikujące osobę usługobiorcy, pozwalające na dokonywanie pewnych kontrolnych weryfikacji. Systemy wewnętrzne usługodawców współdziałające w realizacji takiej złożonej usługi są zintegrowane na bazie zalgorytmizowanych procesów administracyjnych. Poziom integracji stwarza możliwość dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy urzędowej drogą elektroniczną – od uzyskania informacji poprzez pobranie odpowiednich formularzy i po ich wypełnieniu odesłanie ich drogą elektroniczną, a także, jeśli są wymagane, wniesienie opłat (przelewem, kartą płatniczą itd.) Również w tym przypadku środki komunikacji elektronicznej muszą być niezawodne.
- Poziom personalizacji – usługobiorca za pomocą osobistego konta jest w stanie załatwić swoje sprawy w interakcji z administracją (nie z jednym urzędem). W praktyce sprowadza się to do tego, że usługobiorca ma swoje konto w portalu umożliwiającym realizację usług e-administracji.

Powyższe poziomy świadczenia e-usług to model przyjęty przez Komisję Europejską. Ta pięciostopniowa skala bywa też nazywana poziomem dojrzałości e-usług. Jak widzimy, zastosowanie jej w praktyce pomoże w sprawnej i przede wszystkim skutecznej komunikacji w sytuacji kryzysowej.

3.5. Z jakich środków porozumiewania się na odległość może korzystać administracja publiczna, by skutecznie kontaktować się z obywatelami?

Obowiązki w zakresie treści udostępnianych publicznie, a także sposobu ich udostępniania regulowane są przez podstawowe akty prawne, takie jak: ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 roku w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.¹⁸ Na szczęście w dobie globalnej wioski również administracja publiczna została wyposażona w szereg narzędzi, które pozwalają na kontaktowanie się na odległość. W sytuacji przymusowej izolacji społecznej ich zastosowanie wydaje się niezbędne. Przyjrzyjmy się zatem poszczególnym narzędziom i ich funkcjonalności:

- Elektroniczna skrzynka podawcza – to jeden z obowiązkowych kanałów komunikacji społecznej jednostek samorządu terytorialnego. ESP to „dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego” – taka definicja została wpisana do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.¹⁹ To środek komunikacji będący częścią systemu ePUAP. Z tego względu ten sposób komunikacji jest bezpieczny, gdyż dokumenty krążą w dobrze zabezpieczonym systemie. Dokumenty składane przez ESP muszą być podpisane ważnym podpisem elektronicznym bądź potwierdzone tzw. profilem zaufanym. Dzięki Elektronicznej skrzynce podawczej każda osoba może przekazać dokumenty w formie elektronicznej do podmiotu publicznego. Ważnym punktem przy korzystaniu z ESP jest automatyczne generowanie potwierdzenia dostarczenia dokumentu w formie elektronicznej, czyli Urzędowe Poświadczenie Odbioru. Musi ono być podpisane przez urząd bezpiecznym podpisem elektronicznym. Takie działanie dla obywatela stanowi potwierdzenie dostarczenia dokumentu do urzędu. Dany usługodawca może wedle swoich potrzeb konfigurować elektroniczną skrzynkę podawczą. Ogromną zaletą tego rozwiązania jest szybkość w działaniu, a także brak związanych z nim dodatkowych kosztów zarówno ze strony urzędu jak i obywatela.
- Strona internetowa – internetowe serwisy informacyjno-promocyjne to dość powszechny już kanał komunikacji społecznej pomiędzy administracją publiczną a obywatelami. Na stronach ogólnodostępne są informacje na temat urzędu, przekierowania do podstron, za pomocą których można załatwić konkretną rzecz (jak choćby do ePUAP). Na stronach internetowych znajdują się również niezbędne wnioski, pisma i dokumenty, które można pobrać bądź przestać później drogą elektroniczną. W sytuacjach kryzysowych na stronach

¹⁸ M. Kalisiak-Mędelska, P. Nowak, P. Król, *Komunikacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Między Matrixem a Realem*, Łódź 2018.

¹⁹ Tamże.

internetowych zamieszczane są szczegółowe informacje dotyczące sytuacji, aktualnego stanu, działalności urzędu, a także niezbędne numery telefonów czy adresy mailowe, pod którymi obywatele mogą uzyskać szczegółowe informacje. Obecnie na swoich stronach internetowych organy administracji publicznej zamieszczają serwisy tematyczne dotyczące koronawirusa i najważniejszych informacji z nim związanych. Strona internetowa nie musi być wcale jednostronną formą komunikacji. Może zawierać forum dyskusyjne, w którym obywatele mogą zadawać nurtujące ich pytania, może także zawierać coraz popularniejsze chatboty, umożliwiające prostą konwersację na poszczególne tematy.

- Biuletyn Informacji Publicznej – o ile podmioty administracji publicznej nie są zobowiązane prawnie do prowadzenia strony internetowej, tak do posiadania Biuletynu Informacji Publicznej już tak. Na stronie BIP muszą znajdować się informacje o instytucji takie jak: status prawny, przedmiot działania, majątek, którym dysponuje, sposób załatwiania spraw czy dane kontaktowe. Oczywiście katalog dostępnych informacji może być o wiele szerszy. Ważne jest, by na stronie BIP obywatele mogli uzyskać wszystkie niezbędne informacje dotyczące danej instytucji publicznej. Z tego powodu informacje zawarte w biuletynie muszą być na bieżąco aktualizowane. W Biuletynie Informacji Publicznej również mogą pojawić się informacje bieżące dotyczące sytuacji kryzysowej oraz działania rekomendowane dla obywateli.
- Mail – to chyba najpowszechniejsza forma kontaktu na odległość. Dzięki niej obywatele mogą być w stałym kontakcie z danym organem administracji publicznej. Ta forma nie wymaga obecności urzędnika w budynku – może zatem z powodzeniem wykonywać pracę zdalną. Forma ta pozwala na szybki i skuteczny kontakt na zasadzie pytanie-odpowieź w konkretnej sprawie. W sytuacjach kryzysowych dane instytucje mogą zdecydować się na stworzenie nowego adresu e-mail do załatwienia konkretnej sprawy bądź do uzyskania szczegółowej informacji w danym zakresie. Należy jednak pamiętać, że dokumenty przesyłane jako załącznik pocztą elektroniczną muszą być podpisane podpisem kwalifikowanym elektronicznym – tylko wtedy uznawane są za dokumenty wiarygodne.
- Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) – to najbardziej kompleksowy system teleinformatyczny udostępniający usługi administracji publicznej przez internet. Komunikacja za pomocą tego środka oparta jest na przekazywaniu dokumentów tworzonych na podstawie opublikowanych w centralnym repozytorium wzorów dokumentów. Odpowiednio wypełnione dokumenty trafiają do elektronicznej skrytki. Później następuje weryfikacja danych (elektronicznego podpisu), by finalnie wystawić Urzędowe Poświadczenie Odbioru. Dzięki drodze elektronicznej podmiot może przyjmować dokumenty 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu, 365 dni w roku. W ramach ePUAP działa Regionalna platforma elektronicznych usług publicznych – to rozwiązanie organizacyjne i techniczne w celu świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną

w obrębie regionu. Tego typu platformy tworzone są dla obszaru województwa. Dużą zaletą funkcjonowania ePUAP jest szybkość działania – zapewnia ją aplikacja zaimplementowana na platformach e-usług służąca walidacji podpisów elektronicznych.

- Telefon/SMS – choć ta forma kontaktu na odległość wydaje się dziś zupełną oczywistością, nie sposób nie wspomnieć o niej w niniejszej publikacji. To bowiem najszybsze źródło komunikacji nadawcy z odbiorcą. Pozwala na bezpośrednią rozmowę i wyjaśnienie wątpliwości bez ryzyka, że zostaniemy niewłaściwie zrozumiani. W sytuacji kryzysowej – analogicznie jak w przypadku maila – powstają specjalne linie telefoniczne dedykowane sprawom wokół kryzysu. Kontakt telefoniczny w wielu przypadkach zwalnia obywateli od konieczności osobistego stawiennictwa w urzędzie. W czasie kryzysu dobrą formą komunikacji jest też alert SMS rozsyłany automatycznie do wszystkich mieszkańców – zawiadamia o najważniejszych zaleceniach i rekomendowanym zachowaniu. Takie rozwiązania jest już stosowane przez rząd.
- Transmisje wideo/czaty – ta forma kontaktu na odległość idealnie sprawdza się nie tylko przy komunikacji zewnętrznej ale i wewnętrznej. Wirtualne spotkania umożliwiają swobodną wymianę zdań bez konieczności opuszczania domu/miejsca pracy. Rozwiązanie to sprawdza się dobrze, gdyż likwiduje barierę jaką jest brak natychmiastowego kontaktu. Do przeprowadzenia transmisji wideo z powodzeniem można użyć jednego z komunikatorów dostępnych w internecie za darmo. Do najpopularniejszych należą: Skype, Zoom, WhatsApp, Viber, Google Duo czy Messenger. Transmisje wideo toczą się w czasie rzeczywistym, przez co umożliwiają też przeprowadzanie zdalnych posiedzeń i narad. Mogą odbywać się na wielu nośnikach – komputerach, tabletach czy telefonach komórkowych.
- Poczta – choć ten tradycyjny środek komunikacji stosunkowo wydłuża proces komunikacyjny, to jednak wciąż nie przestaje być aktualny. Komunikacja może odbywać się na odległość, nie wymagając bezpośredniej obecności. W sytuacji kryzysowej poczta udostępnia dodatkowe rozwiązania, które pozwalają na ograniczenie kontaktu – jednym z nich jest znaczek pocztowy, który można zakupić na stronie poczty, a następnie wydrukować go w domu i samodzielnie nakleić na kopertę. Takie rozwiązanie pozwoli na przesyłanie dokumentów i pism bez konieczności odwiedzania punktów pocztowych. (Znaczek odpowiednio dostosowany do przesyłki można kupić na stronie: <https://www.envelo.pl/e-znaczek-pocztowy/app/#/wybierz-znaczek>). Poza pocztowym przekazem dokumentów pomiędzy urzędem a obywatelem, ta forma komunikacji sprawdza się także do informowania – można wówczas bezpośrednio do domów przelać informacyjne pisma czy ulotki. W sytuacji kryzysowej związanej z koronawirusem, niektóre urzędy praktykują też rozwiązanie, jakim jest tradycyjna skrzynka pocztowa do kontaktu z urzędnikami – wówczas zainteresowani obywatele mogą wrzucić do niej pismo z zapytaniem w danej sprawie, a pracownicy urzędu po rozpoznaniu sprawy kontaktują się z nimi telefonicznie bądź mailowo.

- Systemy dedykowane tworzone przez usługodawców – ten środek komunikacji na odległość opiera się na specjalnym, indywidualnie dedykowanym systemie, który konstruowany jest jako platforma komunikacji. Jego zaletą jest prostota i intuicyjność obsługi, możliwość zadawania pytań i odpowiadania na nie, a także zakładanie indywidualnych kont, by czytelniej móc komunikować się w interesującym nas zakresie. Wspólną cechą systemów dedykowanych jest ich „resortowość”, czyli dostosowanie do realizacji jednego, konkretnego zadania. Dobrym przykładem takiego systemu jest aplikacja e-Deklaracje, która stanowi większą część systemu e-Podatki. Dzięki opcji e-Deklaracje możliwe jest elektroniczne wypełnienie i złożenie deklaracji bez wychodzenia z domu. Warto zaznaczyć, że systemy dedykowane łączą w sobie wiele różnych środków komunikacji na odległość – to bowiem nie tylko możliwość przesyłania dokumentów i deklaracji. Tworzone dziś systemy są doskonale dostosowane do zapotrzebowań współczesnego, wirtualnego świata. Znajdziemy w nich wsparcie dla komunikacji wideo, obsługę komunikacji tekstowej i czatu, a nawet możliwość współdziałania z terminalem płatniczym. To też możliwość zintegrowania wielu urządzeń jednocześnie – telefonu komórkowego, tabletu i komputera, co znacznie ułatwia mobilność.
- Aplikacje – ten środek komunikacji na odległość szturmem zdobywa Polskę w ostatnim czasie. Nie ma się czemu dziwić – to niezwykle szybka i wygodna forma komunikacji. Aplikacje są łatwe w obsłudze, a zainstalować może je każdy, kto posiada smartfona. Najpopularniejszą aplikacją służącą komunikacji społecznej pomiędzy administracją publiczną a obywatelami jest obecnie aplikacja mObywatel. Przez jedną aplikację możemy skorzystać z sześciu funkcjonalności odpowiadającym poszczególnym zagadnieniom. Są to: mTożsamość – to wirtualna wersja tradycyjnego dowodu osobistego, mLegitymacja szkolna – analogicznie do odpowiednika dowodu osobistego. Pozwala na potwierdzenie wszystkich uczniowskich zniżek i ulg, mPojazd – to elektroniczny dokument dla wszystkich właścicieli i współwłaścicieli pojazdów, e-Recepta – dostęp do niezrealizowanych recept i Polak za granicą – to z kolei opcja dla wszystkich, którzy mają kłopoty podczas wyjazdu zagranicznego. Aplikacje dają możliwość szybkiego i skutecznego kontaktu, zadawania pytań i załatwiania niezbędnych formalności bez konieczności wychodzenia z domu.

3.6. Jak efektywnie wykorzystać Social Media do komunikacji społecznej w czasie kryzysu?

Social Media jako środek komunikacji na odległość stanowi dość obszerną dziedzinę, dlatego umieszczenie ich w przeglądzie środków komunikacji wydawało się niewystarczające. Jak bowiem słusznie zauważają autorzy jednej z publikacji, „media społecznościowe w odróżnieniu od tradycyjnych mediów masowych opierają się wyłącznie na cyfrowych kanałach komunikacyjnych. Przekształcają one komunikację w interaktywny społecznie medialny dialog między dużą liczbą zróżnicowanych odbiorców

przy niskich nakładach budżetowych²⁰. Social media stają się zatem sposobem na szybką i bezpłatną komunikację, co jest szczególnie istotne w sytuacji kryzysowej. Media społecznościowe dają nieograniczoną skalę przekazu i odbioru różnorodnych treści. Także Maria Kotas w swojej publikacji zwraca uwagę na to, że „w obliczu nieustających zmian w otoczeniu organizacji ten kanał komunikowania się [Social media] staje się priorytetowym w kontekście komunikowania w sytuacji kryzysowej”.²¹ Media społecznościowe to przede wszystkim proces komunikacji z obywatelami w czasie rzeczywistym. Bardzo szerokie zagadnienie, jakimi są Media społecznościowe to także całe szerokie spektrum dostępnych w ich ramach środków komunikacji na odległość. Jak zatem prowadzić kanały w Social Mediach i na czym się skupić, by komunikacja (zwłaszcza w sytuacji kryzysowej) przebiegała skutecznie?

- Tworzenie zrozumiałego komunikatu/przekazu – Social Media to przede wszystkim publikowane w nich treści. Możliwość ich przekazywania dalej i udostępniania sprawia, że publikowane komunikaty muszą być przede wszystkim prawdziwe i rzetelnie przygotowane. Niezwykle ważny jest język wypowiedzi – komunikat musi być napisany prostym, zrozumiałym językiem, tak by każdy mógł bez problemu zrozumieć przekaz. W dobie natłoku informacyjnego, użytkownicy Social Mediów mają tendencje do szybkiego „skanowania” zamieszczonego komunikatu – dobrze zatem, by jego treść nie była zbyt długa. Wartość komunikatu zwiększają też walory wzrokowe, które na dłużej zatrzymują uwagę odbiorców. Tekst warto jest opatrzyć zdjęciem, infografiką, nagraniem wideo bądź linkiem do stosownego artykułu/komunikatu/opublikowanego rozporządzenia. Jeśli chodzi o kanały Social Mediów, w których to właśnie komunikat tekstowy ma największe znaczenie, zaliczają się do nich: Facebook (tutaj wpisy mogą być nieco dłuższe, ale nie za długie, by odbiorca nie stracił zainteresowanie), Twitter (komunikat musi być zwięzły, portal posiada ograniczoną liczbę znaków, jakich można użyć), LinkedIn (portal związany z zagadnieniami pracy i zatrudnienia, warto w swoich wpisach trzymać się tej tematyki).
- Komunikacja za pomocą obrazu i dźwięku – coraz większe znaczenie w Social Mediach zyskują komunikaty przekazywane w formie zdjęć i filmów. Zwłaszcza te ostatnie stają się bardzo popularne, jednocześnie wpływając na zasięgi publikowanych treści. Znaczenie ma też oczywiście długość filmiku – powinien być krótki, a przekaz w nim zawarty, jasny i klarowny. Idealnym medium społecznościowym dla komunikatów w formie filmów jest YouTube i Facebook. Twitter, podobnie jak w przypadku tekstu posiada ograniczenia czasowe dotyczące zamieszczanych w nim filmów. Medium społecznościowym, które w Polsce dopiero zyskuje na znaczeniu jest też Instagram, służący głównie do komunikacji za pomocą zdjęć i krótkich relacji na żywo. Funkcjonalnością, która została wprowadzona do Social Mediów stosunkowo niedawno, a która staje się coraz bardziej popularna w komunikacji jest tzw. relacja na żywo (tzw. Stories). To szczególny rodzaj relacji, który jest dostępny w mediach społecznościowych tylko przez

²⁰ M. Kalisiak-Mędelska, P. Nowak, P. Król, *Komunikacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Między Matrixem a Realem*, Łódź 2018.

²¹ M. Kotas. *Media społecznościowe w zarządzaniu sytuacją kryzysową organizacji na przykładzie firmy E. Wedel Sp. z o.o.*

24 godziny, później znika. To jednak dobre źródło, by komunikować się szybko. Krótkie relacje na żywo można udostępniać na Facebooku i Instagramie.

- Czas publikacji – czas jest niewątpliwie jednym z najważniejszych czynników, które rządzą Social Mediami. I to z kilku powodów. Nie chodzi bowiem tylko o długość nagrania, o którym była mowa wcześniej. Fundamentalne znaczenie ma bowiem też moment opublikowania postu w mediach społecznościowych. Zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych warto zwrócić uwagę na to, by nie czekać za długo z przekazaniem danego komunikatu. Informacje publikujemy więc na bieżąco, w realnym czasie, co wpływa na proces komunikacji – odbiorca ma wówczas poczucie aktywnego uczestniczenia w danych wydarzeniach i może na nie odpowiednio zareagować. Nie bez znaczenia jest też czas, jaki upłynie pomiędzy opublikowanymi postami. Social Media rządzą się bowiem swoimi prawami – oznacza to, że czas publikowania postów wpływa na ich zasięg. Co to oznacza w praktyce? Otóż posty w Social Mediach warto wcześniej zaplanować (choć wiadomo, że w przypadku kryzysu sytuacja jest bardzo dynamiczna), uwzględniając czas ich publikacji. Najlepiej, by pojawiały się o stałych porach i w stałych odstępach czasu. Oczywiście należy dostosować się do panującej aktualnie sytuacji – w przypadku pojawienia się pilnej wiadomości wartej publikacji w Social Mediach nie można czekać na zaplanowaną godzinę. Jednak posty nie mogą pojawiać się zbyt często – zachowanie odstępu czasowego mniejszego niż pół godziny negatywnie wpływa na ich zasięg w mediach społecznościowych, przez co docierają one do mniejszej liczby odbiorców. Porę publikacji komunikatu warto także dostosować do panujących warunków – statystycznie czasem największej aktywności w mediach społecznościowych są okolice 10:00 i 16:00. Warto o tym pamiętać przy tworzeniu planu publikacji postów i w miarę możliwości dopasować najistotniejsze do przekazania wiadomości właśnie na ten czas.
- Relacja na żywo – ta funkcjonalność Social Mediów staje się coraz bardziej powszechna, a jej szczytową popularność można zaobserwować właśnie w sytuacjach kryzysowych. To bowiem najlepsze zastąpienie bezpośredniej obecności w danym miejscu i czasie. Dzięki relacji na żywo użytkownicy mają poczucie rzeczywistego kontaktu – mogą na bieżąco śledzić dziejące się wydarzenia, brać udział w zebraniu, posiedzeniu czy spotkaniu. Dzięki tej funkcji kontakt pomiędzy administracją publiczną a obywatelami jest szybki i sprawny, daje bowiem możliwość obustronnej komunikacji. Osoby oglądające relację na żywo mają możliwość komentowania jej na bieżąco, natomiast osoba prowadząca może od razu udzielać odpowiedzi. Relacje na żywo są obecnie wykorzystywane przy briefingach prasowych władz – to idealne rozwiązanie, które nie wymusza obecności dziennikarzy, a pozwala na przekaz odnośnie bieżącej sytuacji. Aktualnie wszystkie dostępne media społecznościowe posiadają opcję relacji na żywo. W większości przypadków może ona zostać zapisana i udostępniona później jako nagranie dla osób, które nie dały rady uczestniczyć w czasie rzeczywistym. Relacja na żywo może też zostać w mediach społecznościowych zaplanowana z wyprzedzeniem, dzięki czemu użytkownicy otrzymają powiadomienie o jej rozpoczęciu. Na tę formę kontaktu

na odległość decyduje się obecnie coraz więcej przedstawicieli administracji publicznej – nie wymaga ponoszenia dodatkowych kosztów, notuje bardzo wysoką skuteczność, dając jednocześnie poczucie uczestniczenia w danym wydarzeniu.

3.7. Przykłady dobrych praktyk, czyli jak i w jaki sposób administracja publiczna wykorzystuje środki komunikacji na odległość

Sytuacja kryzysowa związana z pandemią koronawirusa niewątpliwie zmusiła administrację publiczną do zmiany sposobu działania i przeniesienia jej na grunt wirtualny. Środki komunikacji na odległość wykorzystywane pomiędzy administracją a obywatelami były jednak sukcesywnie wprowadzane w życie już wcześniej. W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną przykłady dobrych praktyk trzech platform internetowych z powodzeniem świadczących e-usługi administracji publicznej, a także dokonany zostanie krótki przegląd rozwiązań, jakie zostały wprowadzone w poszczególnych miastach podczas epidemii COVID-19.

■ Wrota Małopolski – to platforma informacyjna Województwa Małopolskiego, która powstała, aby umożliwić świadczenie usług przez urzędy administracji publicznej dla obywateli drogą internetową. To także dostęp do regionalnych zasobów informacyjnych. Platforma zaczęła działać w listopadzie 2002 roku. Funkcjonowanie Wrót Małopolski opiera się na dwóch zasadniczych częściach: informacyjnej (który obejmuje takie moduły tematyczne jak: Wizytówka Małopolski, Edukacja, Kultura, Mapy GIS-GPS, Niepełnosprawni, Przedsiębiorczość, Praca, Środowisko i obszary wiejskie, Turystyka i sport, Zdrowie) i obywatelskiej, na którą z kolei składa się Cyfrowy Urząd Małopolski i Biuletyn Informacji Publicznej. W programie Wrota Małopolski udział biorą takie urzędy jak: Urzędy Gminy i gminne jednostki organizacyjne, Starostwa powiatowe i powiatowe jednostki organizacyjne, Urząd Statystyczny w Krakowie, Małopolski Urząd Wojewódzki i jednostki pomocnicze, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego i wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, Administracja zespolona, Izba Celna w Krakowie. Instytucje te wspólnie opracowały procedury wszczęcia drogą elektroniczną 52 spraw urzędowych. Co prawda sprawy te nie mogą być w całości rozpatrzone drogą internetową, jednak w znacznym stopniu ograniczają konieczność osobistego stawiennictwa w urzędach. Przy pomocy dostępnych na stronie formularzy można rozpocząć procedurę każdej ze spraw drogą elektroniczną. Wrota Małopolski to także praktyczny zbiór Biuletynów Informacji Publicznej organów administracji publicznej Województwa Małopolskiego, a więc: gmin, powiatów Województwa Małopolskiego, Wojewody Małopolskiego, Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w Krakowie, Tarnowie i Nowym Sączu, Izby Skarbowej w Krakowie, Urzędów Skarbowych, Izby Celnej w Krakowie, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, Jednostek organizacyjnych podporządkowanych Wojewodzie oraz administracji zespolonej. Biuletyny te tworzone są według jednolitych standardów²².

²² Por. https://pl.wikipedia.org/wiki/E-government#Wrota_Ma%C5%82opolski_%E2%80%93_przyk%C5%82ad_realizacji_e-administracji

- SEKAP – System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej w Województwie Śląskim – to platforma regionalna stworzona dla administracji publicznej, mieszkańców i przedsiębiorców. Na stronie znajdują się tzw. karty usług, czyli szczegółowo opisane sprawy, które można załatwić za pomocą platformy, bez konieczności wychodzenia z domu. Do pierwszej edycji SEKAP przystąpiły 54 urzędy, w kolejnych latach funkcjonowania platformy dołączyły kolejne. Platforma SEKAP zintegrowana jest z ogólnopolską platformą ePUAP. Dzięki temu obywatele mogą logować się do obydwu platform przy pomocy jednego loginu, zyskują możliwość podpisywania dokumentów za pomocą podpisu elektronicznego, część katalogu e-usług obu platform została też zintegrowana, co znacznie ułatwia przekaz dokumentów do odpowiedniego urzędu. W ramach SEKAP powstało też Centrum Certyfikacji SEKAP, dzięki któremu świadczony są usługi certyfikacyjne dla osób fizycznych. To rozwiązanie wciąż wymaga jednak wizyty w urzędzie, ale dzięki platformie może ją znacznie skrócić²³.
- Wrota Podlasia – podobnie jak portal Wrota Małopolski, także ten daje możliwość wygodnego załatwienia urzędowych spraw w Województwie Podlaskim bez konieczności wychodzenia z domu. Na stronie obywatele mogą uzyskać informacje o usługach świadczonych drogą elektroniczną, znajdują się tu też dane teleadresowe urzędów i instytucji. Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia zawiera dane 130 jednostek samorządu terytorialnego, ponad 1000 jednostek podległych samorządom oraz kilkadziesiąt jednostek wojewódzkiej administracji rządowej. Dzięki platformie można zdalnie załatwić urzędowe sprawy takie jak: przesłanie pisma ogólnego do podmiotu publicznego, złożenie skargi i wniosku, dopisanie do spisu wyborców czy zgłoszenie szkody w uprawach i płodach rolnych. Łącznie na Cyfrowym Urzędzie Wrót Podlasia zostało opisanych ponad 570 usług²⁴.

W sytuacji epidemii koronawirusa, polskie urzędy stanęły przed koniecznością zmiany dotychczasowego funkcjonowania, albo przynajmniej jego znacznego ograniczenia. W jaki sposób zatem odbywa się komunikacja pomiędzy administracją publiczną a obywatelami? Niektóre urzędy, jak katowicki magistrat zdecydowały się na podjęcie radykalnych działań i zrezygnowały z bezpośredniej obsługi mieszkańców aż do odwołania. Przy wszystkich budynkach urzędu miasta pojawiły się jednak specjalne skrzynki, do których mieszkańcy mogą wrzucać prośby związane z załatwieniem danej sprawy i kontaktem z urzędnikami. Władze stolicy zaapelowały do mieszkańców o wstrzymanie się z wizytami w urzędach, jeśli sprawa nie jest pilna. Jednocześnie mieszkańcy otrzymali informację o stronach internetowych, za pośrednictwem których mogą załatwić urzędową sprawę bez wychodzenia z domu. Od petentów urzędy nie przyjmują również gotówki – wówczas możliwe jest dokonanie opłat przelewem. Wizyty w warszawskich urzędach odbywają się wyłącznie z zachowaniem odpowiedniego dystansu. Także Łódź zarekomendowała mieszkańcom wyłącznie zdalne kontakty z urzędami, za pośrednictwem platformy ePUAP. W gdańskich urzędach

²³ Por. <https://pl.wikipedia.org/wiki/SEKAP>

²⁴ https://wrotapodlasia.pl/pl/region_i_gospodarka/wiadomosci/region/wygodny-sposob-na-urzedowe-sprawy-w-wojewodztwie-podlaskim.html

uruchomiona została specjalna infolinia dla mieszkańców, dzięki której mogą uzyskać niezbędne informacje bez konieczności wychodzenia z domu. Wiele miast – jak np. Wrocław – zdecydowało się na rotacyjny tryb pracy urzędników. Dzięki temu w przypadku zachorowania na koronawirusa druga zmiana urzędników może przejąć obowiązki bez obawy o paraliż pracy urzędu. Olsztyn zaapelował do mieszkańców o załatwianie spraw drogą elektroniczną – co prawda urzędy działają bez większych zmian, jednak w znacznie mniejszym składzie osobowym. Do odwołania ograniczona została również działalność oddziałów paszportowych w Krakowie, Tarnowie i Nowym Sączu.

3.8. Zamiast zakończenia

Pandemia koronawirusa uderzyła we wszystkie instytucje paraliżując lub znacznie zmieniając zasady ich pracy. Tak samo jest z organami administracji publicznej. Bezpośredni kontakt pomiędzy administracją a obywatelami musiał zostać zawieszony. Przedstawione w rozdziale sposoby komunikacji społecznej między administracją publiczną a obywatelami to możliwość zachowania ciągłości pracy, a także sprawnego kontaktu w sytuacji kryzysowej. Różnorodność dostępnych narzędzi pozwala mieć nadzieję na takie właśnie działania. W sytuacji, w której na nowo muszą się odnaleźć zarówno przedstawiciele administracji publicznej, jak i obywatele, absolutnym priorytetem powinno być dbanie o zdrowie i zachowanie wszystkich możliwych środków ostrożności.

Internet daje ogromne możliwości w zakresie sprawnego komunikowania się i załatwiania spraw urzędowych. Obecnie obywatele Polski mogą korzystać z kilkuset e-usług publicznych dostępnych na sprawdzonych i bezpiecznych platformach. Z usług tych może skorzystać każdy, kto za pomocą profilu zaufanego może potwierdzić swoją tożsamość w internecie. Poza systemami wypracowanymi przez poszczególne urzędy, funkcjonuje e-administracja państwowa, pozwalająca na załatwienie wielu spraw w domowym zaciszu. Mając na uwadze zachowanie bezpieczeństwa i dbanie o zdrowie obywateli, w ramach podsumowania przedstawię zbiór e-usług państwowych, z których obywatele mogą skorzystać za pośrednictwem internetu:

- biznes.gov.pl — informuje, jak założyć i prowadzić własną firmę oraz umożliwia załatwienie niezbędnych formalności online. Stanowi źródło informacji dla osób, które prowadzą działalność gospodarczą lub planują ją rozpocząć;
- obywatel.gov.pl — informuje, jak załatwić popularne sprawy urzędowe. Oferuje popularne e-usługi dla obywateli, jak np.: uzyskanie odpisu aktu stanu cywilnego, uzyskanie dowodu osobistego, sprawdzenie punktów karnych czy danych w rejestrach państwowych, wysłanie pisma do urzędu;
- ceidg.gov.pl — Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG) — elektroniczny rejestr przedsiębiorców, którzy działają w Polsce. Portal ułatwia prowadzenie firmy. Dzięki niemu można założyć firmę, zmieniać dane we wpisie, a także zawiesić, wznowić lub zamknąć działalność gospodarczą;
- ekrs.ms.gov.pl/s24/ — portal, na którym można złożyć wniosek o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki

jawnej i spółki komandytowej. Można również zmienić dane w zarejestrowanych już spółkach oraz złożyć sprawozdanie finansowe spółki;

- ekw.ms.gov.pl — system Elektronicznych Ksiąg Wieczystych — portal, na którym można m.in. przeglądać treść ksiąg wieczystych, złożyć wniosek o odpis, wyciąg albo zaświadczenie o zamknięciu księgi wieczystej, sprawdzić, czy odpisy, wyciągi i zaświadczenia o zamknięciu księgi, uzyskane drogą elektroniczną, są aktualne i prawdziwe;
- emp@tia — portal informacyjno-usługowy, na którym można m.in. zapoznać się z informacjami dotyczącymi świadczeń z pomocy społecznej, rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego, a także złożyć wnioski np. o 500+ czy becikowe;
- epuap.gov.pl — Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) — miejsce, gdzie można załatwić wiele spraw w różnych urzędach bez wychodzenia z domu, wysyłać i odbierać urzędową korespondencję oraz sprawdzać na bieżąco statusy spraw i wniosków. Przez ePUAP można np. złożyć wniosek o dowód osobisty, uzyskać odpisy aktów, zgłosić urodzenie dziecka, rozliczyć podatki, pobrać zaświadczenie o niekaralności czy złożyć wniosek o kartę EKUZ;
- finanse.mf.gov.pl — portal podatkowy dla każdego, kto chce złożyć zeznanie podatkowe przez internet lub uzyskać informacje o podatkach. Umożliwia również złożenie wniosku o rozliczenie PIT-37 przez urząd skarbowy;
- ekrus.gov.pl — portal adresowany do osób ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Rolnicy, zarówno ubezpieczeni, jak i płatnicy składek w KRUS, mogą założyć konto na portalu i uzyskać dostęp do podstawowych danych o przebiegu swojego ubezpieczenia, opłaconych składkach czy osobach zgłoszonych do ubezpieczenia;
- praca.gov.pl — oferuje usługi elektroniczne publicznych służb zatrudnienia. Portal kierowany jest do bezrobotnych, osób poszukujących pracy oraz do pracodawców, którzy poszukają pracowników;
- pue.zus.pl — Platforma Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (PUE ZUS) — portal dla osób ubezpieczonych, płatników składek, lekarzy, a także innych świadczeniobiorców (na przykład emerytów i rencistów). Na PUE ZUS można na przykład umówić się na wizytę w placówce ZUS, wystać wnioski, sprawdzać swoje zwolnienia lekarskie, sprawdzić, czy pracodawca zgłosił nas do ubezpieczeń;
- ufg.pl — portal Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, na którym można m.in. sprawdzić ubezpieczenie OC sprawcy wypadku, numer szkody, otrzymać informację o przebiegu ubezpieczenia OC, historii szkód komunikacyjnych;
- zip.nfz.gov.pl — Zintegrowany Informator Pacjenta — ogólnopolski serwis dla pacjentów, który udostępnia dane gromadzone przez Narodowy Fundusz Zdrowia. W ZIP można uzyskać dostęp do informacji m.in. na temat swojego leczenia i udzielonych świadczeń, zrefundowanych leków, swojego miejsca na liście oczekujących na poradę lekarską czy przyjęcia do szpitala (w zakresie niektórych świadczeń)²⁵.

²⁵ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/e-uslugi>

4 Cyfrowa tożsamość obywatela. Identyfikacja i uwierzytelnianie korzystającego przy zdalnym świadczeniu usług publicznych

Monika Małowiecka

4.1. Wprowadzenie

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. Czym zatem jest identyfikacja, a czym uwierzytelnienie? Czemu procesy te pełnią tak ważną rolę w świadczeniu usług publicznych?

W skrócie można przyjąć, że identyfikacja jest procesem przypisania identyfikatora do osoby oraz potwierdzenia tożsamości osoby na podstawie tegoż identyfikatora. Proces uwierzytelnienia polega zaś na wykazaniu, że użytkownik e-usługi postępujący 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.

Na wstępie należy wskazać, że wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania publicznego w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (zwane dalej „rozporządzeniem eIDAS”) spowodowało konieczność zmiany dotychczasowych regulacji w obszarze identyfikacji i uwierzytelniania. Rozporządzenie eIDAS jest stosowane bezpośrednio (wprost) i nie wymaga implementacji do polskiego prawa. Rozporządzenie eIDAS zastąpiło dotychczas obowiązujące przepisy krajowe (m.in. ustawę z dnia 18 września 2001 roku o podpisie elektronicznym). Polski ustawodawca, celem doregulowania kwestii pozostawionych w rozporządzeniu eIDAS w kompetencji państw członkowskich, uchwalił ustawę z dnia 5 września 2016 roku o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej. Ustawa ma charakter uzupełniający i należy ją czytać razem z rozporządzeniem.

Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu 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 z rozporządzeniem, oznacza proces elektroniczny, który umożliwia identyfikację elektroniczną osoby fizycznej lub prawnej, lub potwierdzenie pochodzenia oraz integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej.

Oprócz wymienionych wyżej aktów prawnych, podstawowe regulacje dot. sposobów identyfikacji i uwierzytelniania użytkowników w kontaktach z tzw. e-administracją zawiera ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (zwana dalej: „u.i.d.p.r.z.p.”), która w art. 20a przewiduje, że 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) ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (zwana dalej „u.z.i.e.”), lub
- 2) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej, lub
- 3) danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego, jeżeli te dane pozwalają na identyfikację i uwierzytelnienie wymagane w celu realizacji usługi online.

Jak należy zauważyć, polska u.i.d.r.z.p. również odwołuje się do rozporządzenia eIDAS. Zgodnie z art. 3 środek identyfikacji elektronicznej oznacza materialną lub niematerialną jednostkę zawierającą dane identyfikujące osobę i używaną do celów uwierzytelniania dla usługi online.

Wymienione powyżej sposoby uwierzytelniania nie są jedynymi dopuszczalnymi na gruncie u.i.d.p.r.z.p., bowiem podmiot publiczny, który używa do realizacji zadań publicznych systemu teleinformatycznego, może umożliwiać użytkownikowi uwierzytelnienie w tym systemie także przez zastosowanie innych technologii. Technologie te winny być jednak zgodne z przepisami ustawy i aktów wykonawczych. W Polsce funkcjonują oczywiście systemy uwierzytelniania stworzone w oparciu o tę możliwość, o czym była mowa w innych częściach niniejszego opracowania.

4.2. Podpis elektroniczny – rozporządzenie eIDAS

Jak już wspomniano na wstępie, pojęcie podpisu elektronicznego zostało uregulowane w rozporządzeniu eIDAS, które zastąpiło obowiązującą wcześniej ustawę z dnia 18 września 2001 roku o podpisie elektronicznym.

Zgodnie z art. 3 pkt 10 rozporządzenia, podpis elektroniczny oznacza dane w postaci elektronicznej, które są dołączone lub logicznie powiązane z innymi danymi w postaci elektronicznej, i które użyte są przez podpisującego jako podpis. Uwagę zwraca funkcjonalne podejście ustawodawcy unijnego do definicji podpisu.

Dodatkowo, wprowadzono pojęcie kwalifikowanego podpisu elektronicznego oznaczającego zaawansowany podpis elektroniczny, który jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego i który opiera się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego. Na mocy rozporządzenia eIDAS kwalifikowany podpis elektroniczny ma skutek prawny równoważny podpisowi własnoręcznemu, a wydany w jednym państwie członkowskim jest uznawany za takowy również w pozostałych państwach członkowskich.

Tym samym zastąpiono dotychczasowy bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany ważnym certyfikatem kwalifikowanym, kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a od lipca 2016 roku (wejście w życie rozporządzenia eIDAS) organy administracji zobowiązane są uznawać kwalifikowane podpisy elektroniczne wydane przez inne kraje członkowskie.

Zaawansowany podpis elektroniczny to podpis elektroniczny, który spełnia wymogi określone w art. 26 eIDAS (czyli jest unikalnie przyporządkowany podpisującemu, umożliwia ustalenie tożsamości podpisującego, jest składany przy użyciu danych służących do składania podpisu elektronicznego, których podpisujący może, z dużą dozą pewności, użyć pod wyłączną swoją kontrolą oraz jest powiązany z danymi podpisanymi w taki sposób, że każda późniejsza zmiana danych jest rozpoznawalna).

W odniesieniu do osób prawnych (np. spółek), rozporządzenie eIDAS wprowadziło tzw. kwalifikowaną pieczęć elektroniczną, czyli zaawansowaną pieczęć elektroniczną, która została założona za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania pieczęci elektronicznej i która opiera się na kwalifikowanym certyfikacie pieczęci elektronicznej. Należy jednak pamiętać, że pieczęć elektroniczna nie jest tożsama w skutkach z podpisem elektronicznym. Różnica polega na powiązaniu pieczęci elektronicznej z potwierdzaniem integralności i autentyczności dokumentu. Nie jest jednak on odpowiednikiem podpisania dokumentu przez osobę prawną. Pieczęć elektroniczna służyć może do uwierzytelnienia dokumentów osoby prawnej, a także jej zasobów cyfrowych. Kwalifikowany podpis elektroniczny składany przez osobę fizyczną służy do wyrażenia zgody na treść, pod którą taki podpis się znajduje.

4.3. Profil zaufany i tymczasowy profil zaufany

W skrócie można powiedzieć, że profil zaufany to metoda potwierdzania tożsamości obywatela w systemach e-administracji. Profil zaufany pozwala na podpisanie dokumentu elektronicznego podpisem zaufanym. Za ministerstwem cyfryzacji (www.mc.gov.pl), *podpis potwierdzony profilem zaufanym, podobnie jak kwalifikowany podpis elektroniczny, skutecznie zastępuje w kontaktach z podmiotami publicznymi podpis własnoręczny*. A zatem co do zasady pozwala na spełnienie warunku złożenia podpisu odrębnego poprzez użycie profilu zaufanego.

Zgodnie z definicją ustawową, podpis zaufany to rodzaj podpisu elektronicznego (zgodnie z definicją z rozporządzenia eIDAS), którego autentyczność i integralność są zapewniane przy użyciu pieczęci elektronicznej ministra właściwego do spraw

informatyzacji, zawierający dane identyfikujące osobę fizyczną posiadającą profil zaufany lub profil osobisty, identyfikator środka identyfikacji elektronicznej, przy użyciu którego został złożony oraz czas jego złożenia. Jak wskazuje rozporządzenie Ministra Cyfryzacji w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego, czynność złożenia podpisu zaufanego wymaga autoryzacji, po której następuje opatrzenie podpisywanych danych w postaci elektronicznej pieczęcią elektroniczną ministra wykorzystywaną do zapewnienia integralności podpisanych danych oraz autentyczności złożonego podpisu.

Zgodnie z art. 20ae u.i.d.p.r.z.p., podpis zaufany wywołuje skutki prawne, jeżeli został utworzony lub złożony w okresie ważności profilu zaufanego lub profilu osobistego. Najistotniejsze skutki niesie ze sobą art. 20ae ust.2 u.i.d.p.r.z.p., zgodnie z którym dane w postaci elektronicznej opatrzone podpisem zaufanym są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Definicję profilu zaufanego zawiera art. 3 pkt 14 u.i.d.p.r.z.p., zgodnie z którym profil zaufany to środek identyfikacji elektronicznej zawierający zestaw danych identyfikujących i opisujących osobę fizyczną, która posiada pełną albo ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Z treści przepisu wynika, że profilu zaufanego nie może posiadać np. osoba ubezwłasnowolniona całkowicie czy dziecko przed ukończeniem 13 roku życia. Zdolność do czynności prawnych ocenia się wg norm prawa cywilnego materialnego. Profil zaufany mogą uzyskać cudzoziemcy, o ile posiadają numer PESEL.

Jak mówi ustawa, dane identyfikujące, o których mowa w definicji to imię (imię), nazwisko, data urodzenia i numer PESEL. Okres ważności „tradycyjnego” profilu zaufanego wynosi 3 lata, ale może być przedłużony w czasie trwania okresu jego ważności na kolejne 3 lata – tej operacji można dokonać samemu bez konieczności wizyty w podmiocie potwierdzającym. Profil zaufany traci ważność w przypadku usunięcia konta profilu zaufanego lub upływu okresu, na jaki został potwierdzony albo przedłużony.

Osoba posiadająca profil zaufany może samodzielnie dokonać unieważnienia swojego profilu zaufanego w systemie, w którym wydawany jest profil zaufany albo wystąpić z wnioskiem o unieważnienie profilu zaufanego składając w tym celu odpowiedni wniosek w wybranym przez siebie punkcie potwierdzającym.

Profil zaufany może być unieważniony bez udziału jego posiadacza, w przypadku m.in.: wykrycia nieprawidłowości w procedurze jego potwierdzenia lub przedłużenia jego ważności, wykrycia nieprawidłowości mogących mieć wpływ na rozliczalność i niezaprzeczalność działań dokonywanych z wykorzystaniem profilu zaufanego (w tym stwierdzenia lub uzasadnionych przestanków wskazujących na wysokie prawdopodobieństwo, że dane, które mogą pozwolić na użycie profilu zaufanego, przestały być pod wyłączną kontrolą jego posiadacza, czy wykrycia nieuprawnionego użycia profilu zaufanego).

Sposób wydania profilu zaufanego reguluje art. 20c oraz art. 20ca u.i.d.p.r.z.p., w zależności od tego czy mamy do czynienia z zakładaniem profilu zaufanego w „klasycznym” znaczeniu czy tzw. tymczasowego profilu zaufanego.

Zacznijmy od „klasycznego” profilu zaufanego. Zgodnie z przepisami prawa profil zaufany można założyć całkowicie „bez wychodzenia z domu”, bądź z uwzględnieniem wizyty w punkcie potwierdzającym. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Cyfryzacji z dnia 10 września 2018 roku w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego, osoba wnioskująca o potwierdzenie profilu zaufanego składa wniosek o potwierdzenie profilu zaufanego w postaci elektronicznej, wypełniając formularz elektroniczny udostępniony w systemie teleinformatycznym, przy użyciu którego zapewniana jest obsługa publicznego systemu identyfikacji elektronicznej, w ramach którego wydawany jest profil zaufany. Formularz ten może stanowić element udostępnionej w ePUAP usługi elektronicznej umożliwiającej założenie konta w tym systemie teleinformatycznym, warto jednak zaznaczyć, że nie jest to jedyna możliwość (np. niektóre banki oferują taką usługę za pomocą internetowego konta bankowego)

Następnie:

1. w celu potwierdzenia profilu zaufanego w punkcie potwierdzającym osoba wnioskująca zgłasza się do wybranego przez siebie punktu potwierdzającego (np. oddziału ZUS, urzędu skarbowego, urzędu wojewódzkiego lub innego urzędu potwierdzającego profil zaufany). W punkcie potwierdzającym osoba upoważniona do potwierdzenia profilu zaufanego stwierdza tożsamość osoby wnioskującej na podstawie okazanego dokumentu tożsamości. W punkcie potwierdzającym, obywatel wnioskujący podpisuje własnoręcznie wydruk wniosku. Wydruk dokonywany jest w punkcie potwierdzającym przez osobę upoważnioną do potwierdzenia profilu zaufanego. Po pozytywnej weryfikacji tożsamości, osoba upoważniona potwierdza profil zaufany oraz odnotowuje na wydruku wniosku dokonanie potwierdzenia. Należy pamiętać, że czynności potwierdzenia profilu zaufanego dokonuje osoba upoważniona w systemie podpisując profil zaufany osoby wnioskującej swoim podpisem zaufanym albo kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo
2. osoba wnioskująca może samodzielnie dokonać potwierdzenia profilu zaufanego:
 - 1) opatrując utworzony profil zaufany kwalifikowanym podpisem elektronicznym,
 - 2) identyfikując się i autoryzując czynność utworzenia i potwierdzenia profilu zaufanego w systemie teleinformatycznym podmiotu niepublicznego przy użyciu środka identyfikacji elektronicznej (chodzi głównie o systemy bankowe, usankcjonowane w ustawie),
 - 3) identyfikując się i autoryzując czynność utworzenia i potwierdzenia profilu zaufanego przy użyciu posiadanego już profilu osobistego.

Druga opcja jest niczym innym jak potwierdzeniem profilu zaufanego z użyciem innego, ważnego środka uwierzytelniającego, który posiada osoba zakładająca profil zaufany.

Profil potwierdzony przy użyciu systemów bankowych i profilu osobistego opatruje się pieczęcią elektroniczną ministra właściwego ds. informatyzacji (jest to odrębna czynność).

W procedurze potwierdzania profilu zaufanego dane identyfikujące (tj. imię, nazwisko, data urodzenia i numer PESEL) są weryfikowane automatycznie z danymi zawartymi w rejestrze PESEL. Jeśli znajdzie zmiana w rejestrze PESEL – dane w profilu zaufanym są automatycznie aktualizowane.

Inaczej ustawodawca uregulował zakładanie tzw. tymczasowego profilu zaufanego. Na potrzeby szczególnej sytuacji, jaką jest epidemia COVID-19 projektodawcy przewidzieli wprowadzenie instytucji tzw. tymczasowego profilu zaufanego. Jest to rozwiązanie ujęte wprawdzie w ustawie z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (zwana dalej „ustawą COVID”), jednak z uwagi na fakt, iż zmiana ulega u.i.d.p.r.z.p., wpisze się ono na stałe do naszego porządku prawnego i będzie funkcjonowało nawet po ustaniu ww. epidemii.

Zaproponowane rozwiązanie ma wspomóc korzystanie z usług e-administracji w czasie COVID-19. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, nie wszyscy obywatele posiadają profile zaufane czy wykorzystują inne funkcjonujące już środki identyfikacji. Z myślą o tych osobach wprowadzono przepisy, które pozwolą na wydanie takim osobom tymczasowego środka identyfikacji elektronicznej, jakim będzie właśnie tymczasowy profil zaufany. Uzyskanie tymczasowego profilu zaufanego odbywać się będzie bez konieczności osobistego stawiennictwa w urzędzie, a więc bez konieczności opuszczania miejsca zamieszkania. Czym tak naprawdę jest tymczasowy profil zaufany? Jakie przepisy regulują jego funkcjonowanie?

W dodanym ustawą z dnia 31 marca 2020 roku art. 20ca u.i.d.p.r.z.p., ustawodawca wprowadził do porządku prawnego instytucję tymczasowego profilu zaufanego. W istocie wskazany przepis przewiduje dodatkowy sposób potwierdzania profilu zaufanego obywateli przeznaczony do stosowania w sytuacjach szczególnych. Redakcja przepisów jest dość problematyczna, bowiem nie do końca jest wiadome czy tymczasowy profil zaufany jest narzędziem całkowicie odrębnym od „klasycznego” profilu zaufanego, czy jego odmienność jest ograniczona jedynie do dwóch elementów. Intencją ustawodawcy było, by tymczasowy profil zaufany umożliwiał załatwianie spraw administracyjnych analogicznie do „klasycznego profilu zaufanego”, a od „zwykłego” profilu zaufanego odróżniała go jedynie metoda jego potwierdzania oraz okres ważności. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z ww. przepisem u.i.d.p.r.z.p. minister właściwy do spraw informatyzacji może udostępnić usługę online służącą do potwierdzania profilu zaufanego o krótszym okresie ważności, zwanego dalej „tymczasowym profilem zaufanym”. Okres ważności tymczasowego profilu zaufanego wynosi 3 miesiące, z możliwością przedłużenia przez ministra wskutek wystąpienia szczególnych okoliczności. O takim przedłużeniu minister poinformuje na swojej stronie BIP.

Wobec braku odmiennych regulacji należy przyjąć, że wniosek o potwierdzenie tymczasowego profilu zaufanego składa się internetowo, analogicznie do „zwykłego” profilu, jednak, by potwierdzić tożsamość osoby wnioskującej o założenie tymczasowego profilu zaufanego, minister właściwy ds. informatyzacji:

- przeprowadza wideoidentyfikację wnioskodawcy polegającą na:
 - a) porównaniu wizerunku wnioskodawcy udostępnianego przez niego w czasie rzeczywistym za pośrednictwem transmisji audiowizualnej z wizerunkiem tego wnioskodawcy pobranym z Rejestru Dowodów Osobistych, o którym mowa w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, oraz
 - b) weryfikuje cechy świadczące o prawdziwości dowodu osobistego albo paszportu wnioskodawcy okazanego przez niego w czasie rzeczywistym za pośrednictwem transmisji audiowizualnej, oraz
 - c) w uzasadnionych przypadkach – weryfikuje wiedzę wnioskodawcy przy wykorzystaniu danych dotyczących wnioskodawcy zgromadzonych w rejestrach publicznych lub w systemach teleinformatycznych, albo
 - d) umożliwia wnioskodawcy wykorzystanie środka identyfikacji elektronicznej, wydanego przez podmiot publiczny.

Wideoidentyfikacja wnioskodawcy jest nagrywana, a nagranie przechowywane przez 20 lat. Na dzień sporządzenia niniejszego opracowania nie obowiązywały inne przepisy rozróżniające „klasyczny” profil zaufany od tymczasowego (w tym w szczególności akty wykonawcze).

Należy wskazać, że choć redakcja przepisu art. 20ca ustawy o informatyzacji może wskazywać, że tymczasowy profil zaufany jest instytucją całkowicie odrębną od „tradycyjnego” profilu zaufanego, to zgodnie z celem nowelizacji ustawy z dnia 31 marca 2020 roku i intencją ustawodawcy, do tymczasowego profilu zaufanego należy stosować przepisy dot. „klasycznego” profilu zaufanego zwłaszcza w zakresie skutków, jakie wywołuje podpis zaufany. Dodatkowo, przywołana wyżej definicja profilu zaufanego z art. 3 ustawy wskazuje, że tymczasowy profil zaufany nie jest bytem odrębnym, jedynie swoistą odmianą profilu zaufanego. Takie rozumienie nowych przepisów ustawy wymaga odpowiedniego dostosowania aktów wykonawczych (w szczególności rozporządzenia w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego choćby w zakresie okresu ważności profilu zaufanego), jednak na dzień sporządzenia niniejszego opracowania nie opublikowano nowych rozporządzeń.

4.4. Podpis osobisty

Podpis osobisty to zaawansowany podpis elektroniczny w rozumieniu art. 3 pkt 11 rozporządzenia eIDAS, weryfikowany za pomocą certyfikatu podpisu osobistego. Certyfikat podpisu osobistego to poświadczenie elektroniczne, które przyporządkowuje dane służące do walidacji podpisu osobistego do posiadacza dowodu osobistego, potwierdzające dane tego posiadacza.

Od dnia 2 marca 2019 roku dowód osobisty, zgodnie z art. 10a ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych (zwana dalej „u.d.o.”) składa się z dwóch warstw: graficznej i elektronicznej. Dowód osobisty umożliwia jego posiadaczowi m.in. uwierzytelnianie w usługach online za pomocą profilu osobistego,

składanie podpisu osobistego, potwierdzanie obecności w określonym czasie i miejscu. Dowód osobisty spełnia wymogi dla kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego określonego w rozporządzeniu eIDAS. Dlatego też istnieje możliwość umieszczenia w warstwie elektronicznej komercyjnego kwalifikowanego podpisu elektronicznego (który ma szersze zastosowanie niż podpis osobisty).

Warstwa elektroniczna dowodu osobistego jest wykorzystywana jako narzędzie uwierzytelniania. Służą temu zamieszczone w nim certyfikaty, a mianowicie certyfikat identyfikacji i uwierzytelnienia wraz z danymi umożliwiającymi identyfikację elektroniczną i uwierzytelnienie, certyfikat podpisu osobistego wraz z danymi do składania podpisu oraz certyfikat potwierdzenia obecności wraz z danymi umożliwiającymi jego użycie. Zgodnie z art. 12a ust.1 ustawy o dowodach elektronicznych, warstwa elektroniczna dowodu osobistego zawiera:

- 1) dane zamieszczone w warstwie graficznej dowodu osobistego zapisane w postaci elektronicznej wraz z danymi je uwierzytelniającymi, z wyjątkiem numeru CAN (numer dostępowy zamieszczony w postaci cyfr na awersie i w postaci kodu kreskowego na rewersie blankietu dowodu osobistego, którego podanie jest wymagane w celu nawiązania, za pośrednictwem czytnika kart, połączenia między warstwą elektroniczną dowodu osobistego a urządzeniem lub systemem teleinformatycznym),
- 2) certyfikat identyfikacji i uwierzytelnienia wraz z danymi umożliwiającymi identyfikację elektroniczną i uwierzytelnienie (dot. osoby, która posiada pełną albo ograniczoną zdolność do czynności prawnych),
- 3) certyfikat podpisu osobistego wraz z danymi do składania podpisu (dot. osoby, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i przy składaniu wniosku o wydanie dowodu osobistego wyraziła zgodę na zamieszczenie tego certyfikatu, albo – w przypadku osoby małoletniej, która ukończyła 13 rok życia – zgodę tę wyraził rodzic, opiekun prawny lub kurator tej osoby),
- 4) certyfikat potwierdzenia obecności wraz z danymi umożliwiającymi jego użycie;
- 5) przestrzeń umożliwiającą zamieszczenie kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego zgodnego z rozporządzeniem eIDAS. Ustawodawca zastrzegł jednocześnie, że zamieszczenie w dowodzie osobistym kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego wraz z danymi do składania tego podpisu oraz korzystanie z tego podpisu odbywa się na podstawie umowy posiadacza dowodu osobistego oraz dostawcy usługi zaufania. W przypadku unieważnienia dowodu osobistego skutkującego niemożnością korzystania z tego certyfikatu Skarb Państwa nie ponosi kosztów związanych z zakupem nowego kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego.

Cechą charakterystyczną podpisu osobistego jest to, że opatrzenie danych podpisem osobistym wywołuje w stosunku do podmiotu publicznego skutek prawny równoważny podpisowi własnoręcznemu. A zatem jest on wiążący z mocy ustawy jedynie w kontaktach z podmiotami publicznymi w rozumieniu u.i.z.p.r.z.p. Ewentualne rozszerzenie skuteczności podpisu osobistego na podmioty inne niż publiczne

pozostawiono woli stron – tj. skutek w postaci równoważności podpisowi własnoręcznemu wywołuje opatrzenie danych podpisem osobistym w stosunku do podmiotu innego niż podmiot publiczny tylko wówczas, jeżeli obie strony wyrażą na to zgodę.

Wydanie certyfikatu podpisu osobistego jest ściśle związane z procedurą wydania dowodu osobistego, a zatem składając wniosek o wydanie dowodu osobistego obywatel składa również informację o wyrażeniu zgody na zamieszczenie w warstwie elektronicznej dowodu osobistego certyfikatu podpisu osobistego.

Podpis osobisty jest ważny tylko w czasie ważności certyfikatu podpisu osobistego, a podpis osobisty posiadacza dowodu osobistego złożony w okresie zawieszenia albo po unieważnieniu certyfikatu podpisu osobistego nie wywołuje skutków prawnych. Późniejsze cofnięcie zawieszenia certyfikatu nie wpływa na ważność czynności dokonanej w okresie zawieszenia.

5 Zdalna realizacja usług administracyjnych

Monika Małowiecka

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 ustawodawcę do przyjęcia rozstrzygnięć szczególnych, dedykowanych tej trudnej sytuacji. Ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (zwana dalej „ustawą COVID”) wprowadziła nowe, dotąd nieznanne procedury administracyjnej instytucje, takie jak wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów. Pamiętać jednak należy, że polski porządek prawny jeszcze przed wejściem ustawy COVID zawierał wiele regulacji, które w dobie epidemii mogą okazać się użyteczne. Również ustawa z dnia – Kodeks postępowania administracyjnego (zwana dalej „k.p.a.”) przewiduje instrumenty pozwalające na załatwianie części spraw administracyjnych bez konieczności fizycznego stawiennictwa obywatela przed organem. Stan epidemii utrudnia pewne kwestie, jednak nie „zamraża” urzędów ani nie niweluje obowiązku załatwiania spraw administracyjnych. Nadal stosujemy k.p.a., nadal doręczane są podania, obywatele kierują pisma do organów. Oznacza to, że co do zasady obowiązują przepisy w zakresie załatwiania spraw administracyjnych, tyle tylko, że z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą COVID.

Celem niniejszego rozdziału jest omówienie mechanizmów świadczenia podstawowych usług administracyjnych bez fizycznego udziału obywatela, jednak z uwagi na objętość niniejszego opracowania nie ujęto w nim rozwiązań szczególnych, przewidzianych dla niektórych rodzajów spraw, a realizowanych z użyciem dedykowanych im systemów teleinformatycznych.

5.1. Ustawa COVID – rozwiązania specjalne

Ustawa COVID wprowadza do prawa i postępowania administracyjnego instytucje wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów. Dotyczy to zarówno terminów materialnych, jak i procesowych – dokładny zakres terminów podlegających wstrzymaniu lub zawieszeniu zostanie omówiony poniżej.

Na marginesie wskazać należy, że w pierwotnej wersji ustawy COVID tych przepisów nie było, ale i tak w sytuacji przekroczenia terminów procesowych można było

zastosować art. 35 § 5 k.p.a., zgodnie z którym do terminów załatwiania spraw nie wlicza się okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu. Jak wskazuje przytoczony powyżej przepis, mowa tu o niewliczaniu okresów opóźnień – a zatem, by skutecznie stosować art. 35 § 5 k.p.a. każdorazowo należałoby indywidualnie policzyć okres opóźnienia i uzasadnić dlaczego przyczyna opóźnienia jest niezależna od organu, a następnie odliczyć ten okres od terminu na załatwienie sprawy. Niewątpliwie wystąpienie stanu epidemii, a właściwie nałożonych w związku z tym przez rząd ograniczeń, jest okolicznością niezależną od organu. Efektem owych ograniczeń może być np. wysoka absencja pracowników (która – dla przypomnienia – co do zasady nie może być uznawana za przyczynę niezależną od organu), a w konsekwencji spowolnienie czasu rozpatrywania spraw administracyjnych. W sytuacji stanu epidemii zasadnym jest przyjęcie, że mamy do czynienia z okolicznościami, na które organ nie miał wpływu. Niemniej, by jednoznacznie uciąć dywagacje i ewentualne rozbieżności interpretacyjne w zakresie stosowania art. 35 § 5 k.p.a., nowelą ustawy COVID z dnia 31 marca 2020 roku, ustawodawca postanowił wprowadzić dalej idące rozwiązanie, a mianowicie wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów (również materialnych).

Zgodnie z art. 15zrz ust. 1 ustawy COVID, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów:

- od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem,
- do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki,
- przedawnienia,
- których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie,
- zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony (przepis nie precyzuje czy chodzi o procesowe czy materialne, jednak wstrzymanie i zawieszenia terminów postępowania dot. wprost art. 15 zzs ustawy COVID), skutki ujemne dla strony – należy rozpatrywać indywidualnie dla każdego przypadku,
- do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju.

Przepis mówi o terminach przewidzianych przepisami prawa administracyjnego (a zatem zarówno przepisów wynikających z ustaw szczególnych, jak i niektórych przepisów k.p.a.) i wylicza rodzaje tych terminów. Szukając prawidłowości i zasad w konstruowaniu przepisów, po analizie zakresu art. 15 zrz i 15 zzs ustawy COVID wskazać należy, że art. 15 zrz dotyczy terminów spoza zakresu prowadzenia postępowania administracyjnego w rozumieniu k.p.a. (lub jeszcze sprzed jego wszczęcia). Przepis ma gwarantować stronie możliwość dochodzenia jej praw w sytuacji

ograniczonego funkcjonowania urzędów i sądów. Na gruncie k.p.a., będzie to np. termin, w którym dopuszczalne jest uchylenie decyzji w trybie wznowienia postępowania (art. 146 § 1 k.p.a.) lub stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 § 2 k.p.a.).

Ważną regulacją zawiera art. 15 zzt ust. 5 ustawy COVID, zgodnie z którym czynności dokonane w celu wykonania uprawnienia lub obowiązku w okresie wstrzymania rozpoczęcia albo zawieszenia biegu terminów, są skuteczne.

Wątpliwości interpretacyjne może budzić określenie od kiedy właściwie obowiązuje art. 15 zzt ustawy COVID (podobną regulację zawiera art. 15 zzs). Przepis mówi o stosowaniu wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów *w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19*. A zatem wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii zostało przez ustawodawcę zrównane w zakresie skutków.

Dokładne określenie czasu trwania ww. stanu jest niezmiernie istotne, bowiem wyznacza nam czas, na jaki wstrzymane jest rozpoczęcie czy też zawieszony są terminy. Na mocy art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w przypadku gdy zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego, dnia 14 marca br. wprowadzono stan zagrożenia epidemicznego, zaś dnia 20 marca br. rozporządzeniem Ministra Zdrowia ogłoszono na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii. Zważywszy na redakcję przepisu art. 15 zzt ust. 1 projektu nowelizacji ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii niesie ze sobą te same skutki w zakresie zawieszenia terminów. Pomimo iż zgodnie z projektem nowelizacji ustawy COVID przepisy zawieszające postępowania mają wejść w życie z dniem następującym po ogłoszeniu, należy przyjąć, mając na uwadze wykładnię proobywatelską i prokonstytucyjną, że instytucja zawieszenia terminów prawa administracyjnego na wypadek COVID-19 ma zastosowanie od momentu ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego.

Innego zdania jest Ministerstwo Sprawiedliwości, które w swojej informacji z dnia 3 kwietnia 2020 roku w sprawie wstrzymania i zawieszenia terminów procesowych wskazuje, że *prawo nie powinno działać wstecz. Dlatego terminy procesowe wskazane w specustawie, które biegły w dniu wejścia w życie ustawy tj. w dniu 31 marca 2020 r. – ulegają od dnia 31 marca 2020 zawieszeniu. Natomiast te, które miałyby rozpocząć swój bieg po tym terminie, biegu tego nie rozpoczną do czasu odwołania stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego*. I choć komunikat dotyczy terminów procesowych z art. 15 zzs ustawy COVID (o wstrzymaniu i zawieszeniu których będzie mowa w dalszej części opracowania), to dotyczy części wspólnej, a mianowicie stwierdzenia od którego momentu mówimy w ogóle o wstrzymaniu rozpoczęcia i zawieszeniu biegu terminów. Interpretacja resortu sprawiedliwości budzi istotne

wątpliwości. Po pierwsze wydaje się, że ustawodawca intencjonalnie uczynił ten przepis retroaktywnym zastrzegając, że działa on w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i epidemii. Jeśli jego intencją byłoby, by zaczął obowiązywać od 31 marca 2020 roku, takie zastrzeżenie byłoby zbędne. Po wtóre, przyjęcie wykładni Ministerstwa Sprawiedliwości doprowadziłoby do nierównego traktowania obywateli będących w takiej samej sytuacji faktycznej – zapis art. 15 zzz niejako wprowadza narzędzie do odnalezienia się w sytuacji zagrożenia epidemicznego czy epidemii.

Niewątpliwym jest, że datę końcową zawieszenia terminów ustali rozporządzenie Ministra Zdrowia odwołujące stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

Pojęcie „udzielenia ochrony prawnej” z art. 15 zzz ust. 1 pkt 1 ustawy COVID wobec braku definicji legalnej należy interpretować zgodnie z intencjami ustawodawcy, a zatem szeroko i proobywatelsko. Zasadnym wydaje się uznanie, że dotyczy ono wszystkich uprawnień przysługujących jednostce na mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a zastrzeżonych terminem, np. wniesienie skargi do sądu administracyjnego, wniesienie odwołania lub zażalenia (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), termin wniesienia wniosku o wznowienie postępowania.

Przepis art. 15 zzz ustawy COVID mówi o wstrzymaniu i zawieszeniu biegu terminów z mocy prawa tzn. na mocy samej ustawy COVID. Oznacza to, że zawieszenie biegu terminów nie wymaga podejmowania od strony żadnych dodatkowych czynności. Organ, przy dokonywaniu czynności przez stronę po ustaniu okresu wstrzymania rozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu winien pamiętać, by do biegu terminu nie wliczać tego okresu.

Na mocy art. 15 zzz ust. 2 ustawy COVID, wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów nie dotyczy terminów:

- w rozpoznawanych przez sądy sprawach wskazanych w art. 14a ust. 5,
- terminów w sprawach wyboru lub powołania organów, których kadencje są określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- terminów wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego oraz
- terminów w sprawach wniosków i pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

Po pierwsze, zgodnie z art. 15 zzz ust. 2 projektu ustawy COVID, wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów z powodu wystąpienia COVID-19 jest wyłączone w sprawach, w przypadku których ustawa określa termin ich rozpatrzenia przez sąd oraz sprawy wniosków o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności. Takim terminem jest np. art. 64d § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.) wyznaczający termin sądowni na dokonanie określonych czynności. Te sprawy będą się toczyły pomimo ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Po drugie, wyłączone wstrzymanie i zawieszenie biegu terminów w sprawach wyboru lub powołania organów, których kadencje są określone przez ustawę zasadniczą. A zatem nie podlega wydłużeniu czas trwania kadencji i nie jest wstrzymany bieg terminu np. na wybór prezydenta. Podobnie rzecz się ma z wyborami do organów JST (w tym z wyborami uzupełniającymi).

Po trzecie, wstrzymanie/zawieszenie biegu terminów nie dotyczy terminów w postępowaniach w sprawach wniosków i pytań prawnych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym jako rozstrzygające o najważniejszych sprawach w Państwie, winny toczyć się z zachowaniem terminów również w czasach zagrożenia epidemicznego/epidemii.

W art. 15 zrz ust.3 ustawy COVID ustawodawca przewidział uprawnienie dla właściwego organu, sądu lub podmiotu do wezwania osoby zobowiązanej do dokonania czynności wynikających z przepisów prawa, pomimo wstrzymania rozpoczęcia lub zawieszenie biegu terminu na mocy ustawy COVID. Jak przewiduje ustawa COVID, uprawnienie to może być wykonane jeżeli niepodjęcie czynności mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, poważną szkodę dla interesu społecznego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

Jednocześnie wyznacza się termin i zakres, w jakim przepis ten zobowiązuje do dokonania czynności. Pamiętajmy, że nadal obracamy się w obszarze terminów prawa administracyjnego wymienionych w art. 15 zrz ust. 1 projektu.

W sytuacji takiego wezwania, zobowiązany powinien wykonać obowiązek zgodnie z wezwaniem.

Oznacza to, że w sytuacjach absolutnie wyjątkowych, bo za takie należy uznać zagrożenie życia lub zdrowia, poważną szkodę dla interesu społecznego oraz niepowetowaną szkodę materialną, organ może wezwać osobę zobowiązaną do wykonania czynności prawem przewidzianej. Uwaga – organ/sąd/podmiot jest związany terminem i zakresem określonym dla tej czynności.

Trudności interpretacyjne mogą sprawić sformułowania „poważna szkoda dla interesu społecznego” oraz „groźąca niepowetowana szkoda materialna”. Te okoliczności winny być każdorazowo rozpatrywane indywidualnie, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sytuacji. Należy pamiętać, że rozwiązanie z art. 15 zrz ust. 3 ma charakter wyjątku i nie niweluje wstrzymania/zawieszenia biegu terminu – kreuje nowe uprawnienie dla organów/sądów/ podmiotów. Potrzebę zastosowania tego rozwiązania uprawniony podmiot powinien uzasadnić.

Ustawa COVID zakłada wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów m.in. w postępowaniach administracyjnych (procesowych). Analizując redakcję przepisów art. 15zrz i art. 15 zzs, wydaje się, że art. 15 zrz w założeniu ustawodawcy miał dotyczyć terminów dla obywateli, których uchybienie w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego wiązałoby się dla niej z negatywnymi konsekwencjami, zaś przepis art. 15zrs miał dotyczyć terminów procesowych na dokonanie czynności procesowych przez organy. Nie odnalazło to jednak odzwierciedlenia w treści przepisów (prawdopodobnie w efekcie pośpiechu, jaki towarzyszył pracom legislacyjnym) – niektóre terminy, niezależnie od tego, dla kogo zostały wyznaczone, mogą zostać zakwalifikowane do wstrzymania lub zawieszenia na podstawie więcej niż jednego przypadku.

W art. 15zrs ust.1 ustawy ustawodawca wskazał, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów

procesowych i sądowych w:

- 1) postępowaniach sądowych, w tym sądownoadministracyjnych,
- 2) postępowaniach egzekucyjnych,
- 3) postępowaniach karnych,
- 4) postępowaniach karnych skarbowych,
- 5) postępowaniach w sprawach o wykroczenia,
- 6) postępowaniach administracyjnych,
- 7) postępowaniach i kontrolach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa,
- 8) kontrolach celno-skarbowych,
- 9) postępowaniach w sprawach, o których mowa w art. 15f ust. 9 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 847 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284),
- 10) innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw
– nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.

Czynności dokonane w okresie wstrzymania rozpoczęcia albo zawieszenia biegu powyższych terminów są jednak skuteczne (zob. art. 15zszs ust. 7 ustawy COVID). Wstrzymanie rozpoczęcia lub zawieszenie biegu terminów następuje z mocy samej ustawy, a zatem nie wymaga od organu podejmowania żadnych dodatkowych czynności. Należy jednak pamiętać, by prowadząc postępowania po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego/epidemii nie wliczać tego okresu do terminów np. wynikających z k.p.a.

Podobnie jak w przypadku art. 15 zszs ustawy COVID, w art. 15 zszs przewidziano katalog wyłączeń, z instytucji wstrzymania rozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminów. Dotyczy to terminów w postępowaniach sądowych zaliczonych do spraw pilnych i w postępowaniach sądownoadministracyjnych, w których ustawa określa termin ich rozpatrzenia przez sąd oraz wniosków o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności.

Nie ulegnie wstrzymaniu i zawieszeniu także bieg terminów w sprawach wyboru lub powołania organów, których kadencje są określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (np. wyboru prezydenta) oraz terminów w postępowaniach w sprawach wniosków i pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii nie wpłynie też na wybory do organów samorządu terytorialnego.

Wstrzymanie i zawieszenie biegu terminów, nie dotyczy także kontroli i postępowań wskazanych odpowiednio w dziale V rozdziale 3 oddziale 3 oraz dziale VI rozdziale 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Prezes Krajowej Izby Odwoławczej, w porozumieniu z Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, może określić, w drodze zarządzenia szczegółowe warunki organizacji pracy Krajowej Izby Odwoławczej związane z zapewnieniem prawidłowego toku jej urzędowania oraz stosowane środki zapewniające bezpieczeństwo, mając na względzie konieczność podejmowania działań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

W projekcie ustawy przyjętej przez Sejm dnia 9 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (w toku prac Senatu – zwany dalej projektem ustawy SARS-CoV-2), do art. 15 zzs dodano ust. 2a, zgodnie z którym wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów nie dotyczy terminów:

- 1) opiniowania i uzgadniania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, projektu planu miejscowego oraz projektu uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, przez organy, o których mowa odpowiednio w art. 11 pkt 5, art. 17 pkt 6, art. 37b ust. 2 pkt 3–7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 2) opiniowania projektu gminnego programu rewitalizacji przez organy, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o rewitalizacji;
- 3) o których mowa w art. 11 pkt 1, art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 4) wydania decyzji, o których mowa w art. 59 ust. 1–2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 5) o których mowa w art. 7 ust. 4, 5, 10–15 i 18 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących,
- 6) o których mowa w art. 6 ust. 4, art. 7 ust. 1, art. 17 ust. 4, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 3 i 3a, art. 19a ust. 3 i 6, art. 25a ust. 3, art. 27 ust. 2 i art. 34 ust. 4 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu,
- 7) o których mowa w art. 4 ust. 4 i 7, art. 5 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 3 i 4, art. 22 ust. 4 i 7, art. 29 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 35 ust. 4 ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym,
- 8) o których mowa w art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1, art. 14 ust. 3, art. 15 ust. 3 i art. 25 ust. 4 ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych.

Ponadto wyłączono wstrzymanie i zawieszenie biegu terminów w zakresie kontroli i inspekcji oraz postępowań administracyjnych, prowadzonych na podstawie przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne i przepisów o przeciwdziałaniu narkomanii, jeżeli nieprowadzenie czynności kontrolnych lub inspekcyjnych oraz niewydanie decyzji mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt albo poważną szkodę dla interesu społecznego.

W okresie wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów procesowych, strona, uczestnik postępowania, kontrolowany i ich kontrahent oraz organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 k.p.a., są obowiązani, na żądanie organu, sądu lub podmiotu, prowadzących odpowiednio postępowanie lub kontrolę, w wyznaczonym przez nich terminie, do dokonania czynności określonej w tym żądaniu, jeżeli:

- 1) wymaga tego interes publiczny lub ważny interes strony albo kontrolowanego – w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 4 i 7 – 9;
- 2) niepodjęcie czynności mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, poważną szkodę dla interesu społecznego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną – w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, 5, 6 i 10.

W żądaniu należy wskazać przyczyny wystąpienia z żądaniem.

Przepis ten (art. 15 zzs ust. 4 ustawy COVID) projektem ustawy SARS-CoV-19 zostanie zmieniony, a mianowicie, w okresie wstrzymania lub zawieszenia biegu terminów procesowych organ, sąd lub podmiot, prowadzący odpowiednio postępowanie lub kontrolę, może wyznaczyć stronie termin do dokonania czynności lub zarządzić bieg terminu określonego ustawą z możliwością określenia go na czas dłuższy, niż przewidziany ustawą, jeżeli wymaga tego interes publiczny lub ważny interes strony albo kontrolowanego. Strona, uczestnik postępowania, kontrolowany i ich kontrahent oraz organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 k.p.a. są obowiązani do dokonania czynności w wyznaczonym terminie, a w przypadku zarządzenia biegu terminu następują skutki, które ustawa wiąże z upływem terminu. Istotna różnica dotyczy możliwości wydłużenia terminu na wykonanie czynności i sprecyzowania skutków niedotrzymania ww. terminu.

W celu ograniczenia kontaktów międzyludzkich do minimum zgodnie z zaleceniami MZ i GIS, projektodawcy wyłączyli spoza ww. zakresu czynności przeprowadzanie rozpraw administracyjnych. Zgodnie z art. 15 zzs ust. 6, w okresie zagrożenia epidemicznego/epidemii nie przeprowadza się rozpraw ani posiedzeń jawnych (z wyjątkiem tych w sprawach sądowych tzw. „pilnych”).

W tym miejscu należy wspomnieć również o wstrzymaniu/zawieszeniu biegu terminów (na okres zagrożenia epidemicznego/epidemii) na milczące załatwienie sprawy, w innej sprawie, w której brak wyrażenia przez organ sprzeciwu, wydania decyzji, postanowienia albo innego rozstrzygnięcia uprawnia stronę lub uczestnika postępowania do podjęcia działania, dokonania czynności albo wpływa na zakres praw i obowiązków strony lub uczestnika postępowania oraz na wyrażenie przez organ stanowiska albo wydanie interpretacji indywidualnej, z wyjątkiem interpretacji indywidualnej, o której mowa w Ordynacji podatkowej.

Zgodnie z art. 15 zzs ust. 8 ustawy COVID, bieg terminu:

- 1) na milczące załatwienie sprawy,
- 2) w innej sprawie, w której brak wyrażenia przez organ sprzeciwu, wydania decyzji, postanowienia albo innego rozstrzygnięcia uprawnia stronę lub uczestnika postępowania do podjęcia działania, dokonania czynności albo wpływa na zakres praw i obowiązków strony lub uczestnika postępowania,
- 3) na wyrażenie przez organ stanowiska albo wydanie interpretacji indywidualnej, z wyjątkiem interpretacji indywidualnej, o której mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa – nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na okres, o którym mowa w ust. 1.

W projekcie ustawy SARS-CoV-2 (projekt w toku prac Senatu), do ustawy COVID dodano art. 15 zzs ust. 2a, który wskazuje, że wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów, o których mowa w ust. 8, nie dotyczy terminów na:

- 1) przedstawienie stanowiska lub warunków, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
 - 2) zajęcie stanowiska lub wyrażenie opinii, o których mowa w art. 37b ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
 - 3) zajęcie lub wyrażenie stanowiska, o których mowa w art. 53 ust. 5 i 5c oraz art. 60 ust. 1a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
 - 4) przedstawienie opinii, o której mowa w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji;
 - 5) przekazanie opinii lub przedstawienie stanowiska, o których mowa w art. 7 ust. 13 i 15 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;
 - 6) wydanie opinii, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym;
 - 7) uzgodnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz art. 4 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym.”,
- e) ust. 9 otrzymuje brzmienie:

Dyskusyjne brzmienie ma art. 15 zzs ust. 9 ustawy COVID, zgodnie z którym w okresie zagrożenia epidemicznego lub epidemii, organ lub podmiot może z urzędu wydać odpowiednio decyzję w całości uwzględniającą żądanie strony lub uczestnika postępowania, zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, wyrazić stanowisko albo wydać interpretację indywidualną.

A zatem, w przypadku gdy w postępowaniu organ stwierdzi, iż w danej sprawie zapadnie decyzja dla strony niekorzystna, rozpoznanie takiej sprawy należy wstrzymać do czasu zakończenia stanu epidemii i rozpatrzyć ją po zakończeniu tego okresu. W przypadku zaś, gdy organ uwzględni w całości żądanie strony wyrażone w toku postępowania, to zgodnie z art. 15 zzs ust. 9 ustawy COVID, może wydać decyzję w sprawie. Organ może wydawać decyzję zarówno działając z urzędu, jak również decyzję na podstawie wniosku złożonego przez stronę, o ile uwzględnia ona w całości żądanie strony. Przepis mówi bowiem o uwzględnieniu żądania strony, nie zaś rozstrzygnięciu zgodnym z wnioskiem. Wydaje się, że przepis ten nie będzie miał zastosowania w sytuacji, gdy będziemy mieli do czynienia z więcej niż jedną stroną postępowania.

W art. 15 zzs ust. 10 ustawy COVID ustawodawca zdecydował, że w okresie, o którym mowa w ust. 1 nie stosuje się przepisów sankcjonujących odpowiedzialność organów za nierozpoznanie spraw w wyznaczonych terminach. Zgodnie z ww. przepisem, w czasie zagrożenia epidemicznego/epidemii nie mają zastosowania przepisy o beczynności organów oraz o obowiązku organu i podmiotu, prowadzących odpowiednio postępowanie lub kontrolę, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezatawieniu sprawy w terminie. Ponadto, z mocy ustawy COVID-owej, w sytuacji w której przepisy prawa przewidują sankcje niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa, w okresie zagrożenia epidemicznego/epidemii, kar, grzywnien, sum pieniężnych nie wymierza się. Zaprzestanie czynności przez organ prowadzący postępowanie lub kontrolę nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Należy zatem wskazać, że ponaglenie wniesione przez stronę w związku z tym, że organ nie podejmował czynności w postępowaniu w okresie stanu zagrożenia epidemicznego/epidemii, będzie niedopuszczalne.

W dodawanym w projekcie ustawy SAR-CoV-19, art. 15 zzs ust. 12 ustawy COVID, projektodawcy proponują, by wstrzymanie i zawieszenie terminów oraz wstrzymanie biegu terminów na milczące zatawienie sprawy (z art. 15 zzs ust. 8 ustawy COVID) nie dotyczyło postępowań administracyjnych i sądowych, w tym sądowno-administracyjnych, dotyczących infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy Prawo telekomunikacyjne.

Na zakończenie tej części opracowania należy zwrócić uwagę na art. 15 zst ustawy COVID mówiący o wyłączeniu stosowania przepisów o wstrzymaniu rozpoczęcia i zawieszeniu biegu terminów w odniesieniu do terminów związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

W projekcie ustawy SARS-CoV-2 projektodawcy przewidzieli zmianę ustawy COVID w zakresie dokonywania doręczeń. Do obecnie obowiązującego tekstu dodano przepisy zmieniające zasady świadczenia usługi pocztowej na czas epidemii. Zgodnie z art. 15zsu¹ ust. 1 ustawy COVID, do dnia 30 września 2020 r. w ramach realizacji zadań przeciwdziałania COVID-19 powierza się operatorowi wyznaczonemu, o którym mowa w art. 3 pkt 13 Prawa pocztowego (Poczta Polska S.A.) świadczenie usługi pocztowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej na etapie doręczania. W ust. 2 wyżej przywołanego przepisu zdefiniowano usługę pocztową – jako przyjęcie przesyłki poleconej, a następnie jej przemieszczenie i doręczenie w postaci dokumentu elektronicznego do adresata bez konieczności składania własnoręcznego podpisu. Przesyłka polecona zgodnie z art. 3 pkt 22 Prawa pocztowego oznacza przesyłkę listową będącą przesyłką rejestrowaną, przemieszczaną i doręczaną w sposób zabezpieczający ją przed utratą, ubytkiem zawartości lub uszkodzeniem, a na mocy art. 15zsu¹ ust. 1 ustawy COVID – również przesyłkę poleconą z potwierdzeniem odbioru, pokwitowaniem odbioru albo elektronicznym potwierdzeniem odbioru.

Jednocześnie zaznaczono, że usługa pocztowa przeznaczona jest dla podmiotów posiadających profil zaufany w rozumieniu art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (dla przypomnienia – profil zaufany zgodnie ze znowelizowaną definicją obejmuje również tymczasowy profil zaufany – o którym była mowa w poprzednim rozdziale).

Wyżej przytoczone pojęcia przestają być tak enigmatyczne po zapoznaniu się z art. 15zuz² ust.1 ustawy COVID, która wprowadza ograniczone w czasie (do dnia 30 września 2020 roku) rozumienie przesyłki poleconej i doręczanie pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego. W rozumieniu tej ustawy, doręczenie takiej przesyłki może nastąpić przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli adresat wyrazi na to zgodę i upoważni operatora wyznaczonego do obioru przesyłek poleconych celem ich przetworzenia i doręczenia w postaci dokumentów elektronicznych na skrzynkę elektroniczną adresata. W upoważnieniu adresat uzgadnia z operatorem wyznaczonym sposób postępowania z odebranymi przesyłkami poleconymi. Zgodnie z ust. 2 wyżej cytowanego przepisu, datą doręczenia przesyłki jest data zapoznania się przez odbiorcę z dokumentem zamieszczonym na skrzynce elektronicznej adresata. W razie braku zapoznania się dokument uznaje się za doręczony po upływie 14 dni od zamieszczenia dokumentu. Operator wyznaczony przesyła na adres elektroniczny wskazany przez adresata zawiadomienie zawierające informację, że doręczono na skrzynkę elektroniczną adresata dokument elektroniczny.

Art. 15 zzu¹ ust. 1 ustawy COVID nie stosuje się w przypadkach, gdy korespondencja nie może być doręczona ze względu na:

- 1) konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy;
- 2) ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny;
- 3) opatrzenie tekstem plastycznym, odbitką pieczęci plastycznej, hologramem lub innym zabezpieczeniem, które nie może być odzwierciedlone w wyniku przekształcenia;
- 4) inne przyczyny techniczne.

Istnienie ww. przesłanek ocenia nadawca.

Wyżej wymienione przepisy mają zastosowanie do wszystkich przesyłek poleconych, o których mowa w art. 15zuz¹ ust. 4 ustawy COVID, nadawanych na podstawie zawartych z operatorem wyznaczonym umów, bez względu na tryb w jakim zostały zawarte te umowy.

Dokument elektroniczny powstały w ramach realizacji usługi, o której mowa w art. 15zuz¹ ust. 1, ma moc równą mocy dokumentu w postaci papierowej, z którego został przekształcony.

Operator wyznaczony w ramach świadczenia usługi, o której mowa w art. 15zuz¹ ust. 1:

- 1) jest obowiązany do zapewnienia jednoznacznej identyfikacji adresata będącego osobą fizyczną;

- 2) może zapewnić jednoznaczną identyfikację adresata lub osób uprawnionych do jego reprezentowania, w przypadku gdy adresat jest osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, o ile operator wyznaczony ma takie możliwości techniczne.

Minister właściwy do spraw informatyzacji na okres do dnia 30 września 2020 r. zapewnia adresatowi będącemu osobą fizyczną możliwość uwierzytelnienia w systemie operatora wyznaczonego za pomocą profilu zaufanego dla potrzeb korzystania z usługi, o której mowa w art. 15zuz¹ ust. 1.

Operator wyznaczony świadczy usługę, o której mowa w art. 15zuz¹ ust. 1, na podstawie regulaminu usługi. Regulamin, poza wymogami określonymi w ustawie Prawo pocztowe, określa zasady identyfikacji adresata oraz zasady odbioru przesyłek.

Zgodnie z art. 15zuz⁸ ust. 1, dodatkowe czynności związane z doręczeniem wynikające z pełnomocnictwa, o którym mowa w art. 15zuz² ust. 1, wykonywane w ramach usługi, o której mowa w art. 15zuz¹ ust. 1, są zwolnione z opłaty. Operator wyznaczony, który nie pobrał opłaty, otrzymuje z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 środki związane z funkcjonowaniem usługi w okresie jej świadczenia, na pokrycie kosztów całkowitych tej usługi powiększonych o wskaźnik zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału dla operatora wyznaczonego. Podstawę obliczenia należnych operatorowi wyznaczonemu środków stanowi:

- 1) wartość poniesionych w okresie świadczenia usługi kosztów uzasadnionych rozumianych jako całkowity rzeczywisty koszt jednostkowy przesyłki hybrydowej, skalkulowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i przepisami wydanymi na podstawie art. 104 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe oraz opisem kalkulacji kosztów zatwierdzanym przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej zgodnie z art. 97 ust. 2 tej ustawy, powiększonych o wskaźnik zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału dla operatora wyznaczonego;
- 2) rzeczywisty wolumen przesyłek hybrydowych zrealizowanych w okresie świadczenia usługi.

Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 stanowią pomoc publiczną.

W art. 15zuz⁹ projektodawcy definiują czym jest „przekształcenie”, o którym mowa w definicjach, a mianowicie w toku przekształcenia operatów wyznaczony gwarantuje wykonanie z należytą starannością i jakością techniczną odwzorowania cyfrowego druku lub korespondencji zawartej w przesyłce listowej oraz koperty umożliwiające zapoznanie się z treścią dokumentu elektronicznego bez potrzeby weryfikacji tej treści z dokumentem w postaci papierowej (np. skan). Operator odpowiada za integralność dokumentu elektronicznego wytworzonego w wyniku przekształcenia.

Wyżej wymienionych przepisów nie stosuje się do przesyłek wysyłanych do ani wysyłanych przez:

- 1) Sądy i Trybunały;
- 2) prokuraturę i inne organy ścigania;
- 3) komornika sądowego.

5.2. COVID a KPA

Jak już wspomniano na wstępie, sytuacja zagrożenia epidemicznego czy też epidemii nie powoduje automatycznie zaprzestania funkcjonowania organów administracji. Obywatele nadal mają prawo do załatwiania swoich spraw, jednak z uwzględnieniem realiów, w jakich znaleźli się nie tylko oni sami, lecz również urzędy i ich pracownicy. Co do zasady, nie jest wyłączone stosowanie przepisów k.p.a. (za wyjątkami wskazanymi wprost w ustawie COVID). Jak zatem prowadzić postępowanie bez fizycznego udziału obywatela? Które przepisy k.p.a. przyjdą z pomocą urzędnikom?

Po pierwsze, sytuacje wyjątkowe zostały przewidziane przez ustawodawcę już w zasadach ogólnych k.pa. Jak wskazuje art. 14 § 1 k.p.a. sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych (informatyczny nośnik danych – materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej). Dokument ten ma być doręczany środkami komunikacji elektronicznej w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.ś.u.d.e., środki komunikacji elektronicznej to rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną. Ustawodawca wprowadził cztery przesłanki, których kumulatywne spełnienie jest wymagane, by można było mówić o środkach komunikacji elektronicznej, tj. musi być to rozwiązanie techniczne pozwalające na indywidualne porozumiewanie się, które następuje na odległość, i wykorzystujące transmisję danych między systemami teleinformatycznymi. *Ustawodawca zdecydował się na podanie jednego przykładu środka komunikacji elektronicznej w postaci poczty elektronicznej. Niewątpliwie jednak wśród środków komunikacji elektronicznej należy wymienić również telefony komórkowe w zakresie przekazywania wiadomości SMS (Short Message System) czy MMS (Multimedia Message System), jak również komunikatory internetowe*²⁶. Faks nie jest środkiem komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną, gdyż przez tego rodzaju urządzenia należy rozumieć komputery wyposażone w pamięć umożliwiającą zapisywanie i odtwarzanie danych. Z tego względu wysyłanie informacji pomiędzy urządzeniami faksowymi nie może być uznane za komunikowanie się za pomocą urządzeń tworzących zespół teleinformatyczny (wyrok WSA w Warszawie z 5 grudnia 2006 r., sygn. akt: III SA/Wa 1836/06).

²⁶ D. Lubasz (red.), M. Namysłowska (red.), Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, [w:] Świadczenie usług drogą elektroniczną oraz dostęp warunkowy. Komentarz do ustaw, Lexis Nexis 2011.

Rozwiązanie techniczne mające być środkiem komunikacji elektronicznej musi pozwalać na porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi. Pojęcie systemu teleinformatycznego zostało zdefiniowane w przepisie art. 2 pkt 3 u.ś.u.d.e. *Natomiast transmisja danych nie ma legalnej definicji. Przez to pojęcie należy rozumieć, najprościej to ujmując, proces przesyłania danych. W konsekwencji, aby uznać określone rozwiązanie techniczne za będące środkiem komunikacji elektronicznej, konieczne jest, by umożliwiło przesyłanie danych z jednego systemu teleinformatycznego do innego systemu teleinformatycznego*²⁷.

Sformułowanie załatwiania sprawy odnosi się w pierwszym rzędzie do rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji, jednak zasadę pisemności należy rozciągnąć na inne czynności procesowe organu i stron (uczestników) postępowania np. wezwania, protokoły i adnotacje, podania.

Z powyższego wynika, że ustawodawca już w przepisach ogólnych definiujących ogólne zasady postępowania wskazał, że sprawy administracyjne mogą być załatwiane w formie dokumentu elektronicznego doręczanego środkami komunikacji elektronicznej na równi z formą pisemną, a dokument elektroniczny może być sposobem utrwalenia czynności w postępowaniu. *W tym kontekście dokument elektroniczny staje się równoważny dokumentowi w postaci papierowej, przy czym kryterium podziału między nimi pozostają jedynie techniczne aspekty: charakter nośnika oraz sposób utrwalenia pisma*²⁸. Przepis ten nie modyfikuje samego pojęcia dokumentu, tzn. nadal definiujemy dokument zgodnie z wymogami przepisów prawa. Pamiętajmy również o zachowaniu wymogów szczególnych, przewidzianych dla poszczególnych dokumentów.

W wyjątkowych sytuacjach, na podstawie art. 14 ust. 2 k.p.a. sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.ś.u.d.e. lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Jak wskazuje orzecznictwo sądów, *notatka urzędowa potwierdzająca powiadomienie strony nie posiada walorów umożliwiających potraktowanie jej w sposób zbieżny z przestankami wskazanymi w art. 14 § 2 k.p.a. Nie może więc zostać uznana zamiennie w miejsce protokołu, czy adnotacji potwierdzonej przez stronę.* (wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 roku, sygn. akt: II SA/Wa 1908/11).

Ustawodawca ograniczył możliwość odstąpienia od pisemnego załatwienia sprawy do przypadku, gdy przemawia za tym interes strony. Pamiętać należy, by sposób takiego załatwienia sprawy należycie uzasadnić w aktach postępowania, bowiem przepis art. 14 ust. 2 k.p.a. stanowi wyjątek od zasady pisemności sformułowanej

²⁷ D. Lubasz (red.), M. Namysłowska (red.), Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, [w:] Świadczenie usług drogą elektroniczną oraz dostęp warunkowy. Komentarz do ustaw, Lexis Nexis 2011.

²⁸ G. Sibiga, Komunikacja elektroniczna w kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz, Lexis Nexis 2011.

w ust. 1 tego samego artykułu – może to nastąpić np. w protokole z czynności, o którym mówi przepis. Jak wskazują komentatorzy, *należy zauważyć, że w 14 § 2 k.p.a. nie wymaga się utrwalenia dźwięku lub obrazu przekazu, ponieważ wystarczające jest utrwalenie na piśmie treści oraz istotnych motywów załatwienia sprawy w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Podpisy pod protokołem lub adnotacją mogą zostać złożone później niż w chwili, gdy przebiega sama czynność ustnego ogłoszenia aktu. Ze względów dowodowych organ administracji publicznej może uznać za potrzebne nagranie samego przekazu. Jednak jednostronne działanie organu w tym zakresie wymaga przyznania mu ustawowych kompetencji, ze względu na wkroczenie w sferę dóbr chronionych obywateli (rejestrowanie ich głosu i nagrywanie wizerunku). Inne rozwiązanie, pozwalające w obecnym stanie prawnym na taką rejestrację, polega na wyrażeniu zgody na nagrywanie przez uczestników czynności²⁹.*

Na uwagę zasługują również przepisy dot. czynnego udziału stron w postępowaniu. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 10 k.p.a., organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jest bardzo istotna zasada, znajdująca swoje odzwierciedlenie w innych przepisach k.p.a., a jej niedochowanie jest uznawane za naruszenie przepisów postępowania. Należy wskazać, że w większości przypadków realizacja tej zasady wymaga od obywatela stawiennictwa przed organem (np. w większości przypadków przejrzenie akt postępowania). Ustawodawca przewidział jednak odstępstwo od ww. zasady, a mianowicie organy administracji publicznej mogą odstąpić od niej tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Do oceny organu pozostawiono ocenę czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z taką sytuacją.

Niewątpliwie, zgodnie z pozostałymi zasadami k.p.a., organ powinien starać się, by nie uchybić zasadzie wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a. i w miarę możliwości zapewnić stronom udział w czynnościach postępowania.

Szczególnie dużo uwagi ustawodawca poświęcił kwestii doręczeń pism drogą elektroniczną. W art. 39¹ k.p.a. przewidziano możliwość i określono warunki doręczania pism drogą elektroniczną. Zgodnie z tym przepisem, doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.ś.u.d.e., jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków:

- 1) złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej (chodzi tu o oficjalną skrzynkę podawczą, utworzoną zgodnie z przepisami u.i.d.p.r.p. oraz przepisami wykonawczymi),
- 2) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny (wniosek winien być złożony na piśmie lub do protokołu. Nie ma przeszkód, aby wniosek miał formę dokumentu

²⁹ J.w.

elektronicznego, lecz wtedy powinien być doręczony organowi na informatycznym nośniku danych)

- 3) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny.

Ponadto, organ administracji publicznej sam może zwrócić się do strony lub innego uczestnika postępowania o wyrażenie zgody na doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego w innych, określonych przez organ kategoriach spraw indywidualnych załatwianych przez ten organ. Istotnym jest, by określić te kategorie przed uzyskaniem zgody tak, by osoba wyrażająca zgodę miała pewność co do jej zakresu. Organ administracji publicznej może wystąpić o wyrażenie zgody (o której mowa w § 1 pkt 3 również) przesyłając to wystąpienie za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres elektroniczny strony lub innego uczestnika postępowania. Do tego wystąpienia nie stosuje się art. 46 § 3-8.

Oczywiście, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania zrezygnuje z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, organ administracji publicznej doręcza pismo w sposób określony dla pisma w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego. Organ jest zobowiązany pilnować, w którym momencie zgoda bądź żądanie zaczęło obowiązywać, w którym zaś przestało. Doręczenie wbrew woli strony będzie uznane za nieprawidłowe.

Jak wskazują jednoznacznie sądy administracyjne, *organ natomiast nie ma możliwości odstąpienia od wskazanego przez stronę doręczenia drogą elektroniczną, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę sformułowania „doręczenie następuje”* (wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: III SAB/Kr 37/18).

Zgodnie z art. 41 k.p.a. adres elektroniczny podlega obowiązkowi aktualizacji tzn. z toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego. W razie zaniedbania tego obowiązku doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny.

W art. 39² k.p.a. przewidziano, że w przypadku gdy stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny obowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne doręczenia dokonuje się na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu. Przepisu art. 39¹ (o dobrowolności doręczeń pism drogą elektroniczną) nie stosuje się. A zatem podmiot publiczny będący stroną/uczestnikiem postępowania nie ma wyboru – jest zobligowany do odbierania przesyłek z użyciem elektronicznej skrzynki podawczej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w trakcie powstawania projektu ustawy SARS-CoV-2 (procedowanie nie było zakończone), dodano do k.p.a. nowy przepis, stanowiący odstępstwo od zasad przytoczonych powyżej. Należy się spodziewać, że wejdzie on w życie dzień po opublikowaniu ustawy w Dzienniku Ustaw.

Zgodnie z nowym art. 39³ § 1, w przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu

systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie złożyła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, nie wystąpiła do organu administracji publicznej o takie doręczenie lub nie wyraziła zgody na doręczanie pism w taki sposób.

Wydruk pisma, o którym mowa powyżej zawiera:

- 1) informację, że pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną;
- 2) identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane.

Wydruk pisma może zawierać mechanicznie odtwarzany podpis osoby, która podpisała pismo.

Wydruk stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w formie dokumentu elektronicznego.

Przy wprowadzaniu doręczeń pism drogą elektroniczną konieczne stało się uregulowanie procedury odbioru takiego pisma. A zatem w jaki sposób odbywa się potwierdzanie odbioru pism doręczanych drogą elektroniczną? Od tego potwierdzenia zależy przecież stwierdzenie czy adresat rzeczywiście mógł zapoznać się z treścią doręczanego dokumentu.

Na mocy art. 46 § 4 kpa, w celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające:

- 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego;
- 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma;
- 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób.

Zgodnie z art. 46 § 3 k.p.a., w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3.

W przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3, organ administracji publicznej po upływie 7 dni,

licząc od dnia wystania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma. W przypadku nieodebrania pisma, doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przestania pierwszego zawiadomienia. Zawiadomienia, o których mowa w § 4 i 5, mogą być automatycznie tworzone i przesyłane przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a odbioru tych zawiadomień nie potwierdza się.

W przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone (fikcja doręczenia) organ administracji publicznej jest zobowiązany umożliwić adresatowi pisma dostęp do treści pisma w formie dokumentu elektronicznego przez okres co najmniej 3 miesięcy od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wystania zawiadomień, o których mowa w § 4 i 5, w swoim systemie teleinformatycznym.

W tym miejscu należy wskazać, że od dłuższego czasu trwają prace nad projektem ustawy o doręczeniach elektronicznych. W części rozwiązania te powielają przepisy art. 15 zzu¹ i nast. ustawy COVID, o których była mowa powyżej, jednak zmiany przewidziane w projekcie o doręczeniach elektronicznych są dalej idące. W zamiarze projektodawców – Ministerstwa Cyfryzacji, ma on całkowicie zmienić dotychczasowe zasady doręczeń przewidziane w k.p.a.

Projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych ma całkowicie zmienić podejście do komunikacji z administracją publiczną.

Celami projektu ustawy są (jak wskazuje uzasadnienie):

- 1) zapewnienie wszystkim – zarówno podmiotom publicznym, jak i niepublicznym, w szczególności osobom fizycznym – możliwości korzystania z jednego, własnego adresu do doręczeń elektronicznych, który będzie mógł być wykorzystany do korespondencji ze wszystkimi pozostałymi podmiotami korzystającymi z usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego;
- 2) standaryzacja usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego – tak aby w szczególności możliwa była skuteczna prawnie wymiana korespondencji między wszystkimi podmiotami korzystającymi z publicznej lub kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego;
- 3) odmiejscowienie procesu doręczenia przez umożliwienie wysyłania i odbierania korespondencji z dowolnego miejsca – brak konieczności informowania każdorazowo obecnych i potencjalnych korespondujących o zmianie fizycznego miejsca pobytu;
- 4) skrócenie czasu potrzebnego na realizację procesów doręczenia;
- 5) zapewnienie stronom doręczenia wzajemnej identyfikacji;
- 6) zapewnienie stronom doręczenia skutecznych prawnie dowodów doręczenia w postaci dowodów wysłania oraz dowodów otrzymania korespondencji;
- 7) zapewnienie rozliczalności oraz niezaprzeczalności doręczeń dzięki udziałowi trzeciej zaufanej strony – operatora wyznaczonego lub dostawcy usług zaufania świadczącego kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego;

- 8) pozostawienie osobom wykluczonym cyfrowo lub tym, które na wymianę korespondencji w postaci elektronicznej z różnych przyczyn nie są jeszcze gotowe, komfortu korzystania z aktualnie dostępnej przesyłki listowej;
- 9) stworzenie podstaw prawnych, organizacyjnych i technologicznych dla realizacji doręczeń transgranicznych.

Pośród wielu nowych regulacji projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych znowelizuje k.p.a. Po pierwsze, zmienia się art. 14 k.p.a. wprowadzając generalną zasadę równoważności pism służących załatwianiu spraw bez względu na to, czy zostały sporządzone i utrwalone w postaci elektronicznej czy na papierze. Proponowany nowy przepis art. 14 § 1a jednoznacznie równoważy prowadzenie i załatwianie spraw za pomocą pism utrwalonych w postaci papierowej lub elektronicznej, dodając przy tym zasadę, że pisma służące załatwianiu spraw opatruje się podpisem. W przypadku pism utrwalonych na papierze – podpisem własnoręcznym, a w przypadku pism w postaci elektronicznej – podpisem elektronicznym równoważnym z podpisem własnoręcznym, czyli kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym. Dodano też przepisy o możliwości załatwiania spraw za pomocą kwalifikowanej pieczęci elektronicznej. W takim przypadku wymaga się dodatkowo wskazania w piśmie imienia i nazwiska osoby opatrującej dokument taką pieczęcią. Kolejną zasadą wyrażoną w art. 14 § 1b jest stworzenie podstaw dla automatycznego prowadzenia i załatwiania spraw dzięki wykorzystaniu kwalifikowanej pieczęci elektronicznej organu administracji. Wykorzystanie pieczęci elektronicznej do opatrywania nią pism generowanych automatycznie pozwoli na automatyczne wydawanie zaświadczeń i potwierdzeń czynności realizowanych w ramach usług online (których spopularyzowanie również zakłada projekt).

Najistotniejszą zmianą w kontekście prowadzenia postępowań administracyjnych jest nowy art. 39 k.p.a., zgodnie z którym jako zasadę przyjęto, że organ doręcza pisma w postaci elektronicznej na adres do doręczeń elektronicznych. Obok doręczenia elektronicznego dopuszczalne jest doręczenie do rąk własnych w siedzibie organu.

W przypadku gdy powyższe doręczenie nie będzie możliwe, organ doręczy pisma z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej albo przez swoich pracowników lub inne upoważnione osoby lub organy. Dopiero w trzeciej kolejności, organ prześle pisma przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012r. – Prawo pocztowe.

Można doręczyć przesyłki również przez pracowników organu lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

W przypadku konieczności doręczenia decyzji, której organ nadał rygor natychmiastowej wykonalności lub która z mocy ustawy podlega natychmiastowemu wykonaniu, jak również w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych albo jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego, doręczenie decyzji może nastąpić poprzez dostarczenie przesyłki

rejestrowanej lub przez pracowników, lub inne upoważnione osoby lub organy. W tych przypadkach doręczenie z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej jest wyłączone.

W przypadku doręczenia z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego doręczenie realizowane jest na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do nowotworzonej bazy adresów elektronicznych, a w przypadku pełnomocnika – na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w piśmie. W przypadku gdy adres do doręczeń elektronicznych strony lub uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych, doręczenie następuje na adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, z którego wniesiono podanie.

Na szczególną uwagę zasługuje art. 61 k.p.a., zgodnie z którym postępowanie administracyjne jest wszczynane na żądanie strony lub z urzędu. Gdy chodzi o komunikację elektroniczną, przepis art. 61 k.p.a. reguluje jedynie datę wszczęcia postępowania jako dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. *W komentowanym przepisie posłużono się pojęciem „wprowadzenie żądania”, które jednak trzeba rozumieć zgodnie z przepisami dotyczącymi wnoszenia elektronicznego podania (art. 63 k.p.a.). W związku z tym żądanie musi zostać zawarte w dokumencie elektronicznym, o którym mowa w art. 3 pkt 2 ustawy o informatyzacji, a sam dokument złożony na adres elektronicznej skrzynki organu. Komunikacja elektroniczna między organem administracji publicznej i uczestnikami postępowania odbywa się z zastosowaniem dokumentów elektronicznych, co wynika z zasady ogólnej wyrażonej w art. 14 k.p.a., a w zakresie przyjmowania podań przez organ – również z art. 63 § 4 zd. drugie k.p.a.³⁰.*

Należy zauważyć, że w art. 61 k.p.a. uregulowano jedynie kwestię zastosowania komunikacji elektronicznej do wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek. *W takim przypadku datą wszczęcia takiego postępowania jest dzień pierwszej czynności organu administracji publicznej w sprawie, o której organ – stosownie do treści art. 61 § 4 k.p.a. – zawiadamia wszystkie osoby będące stronami. Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej do przestania stronom zawiadomienia będzie jednak ograniczone, ponieważ uprzednio należy uzyskać ich zgodę na taki sposób doręczania dokumentów elektronicznych. Zwrócenie się o taką zgodę z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej byłoby jednak samo w sobie już czynnością w postępowaniu, które nie zostało jeszcze wszczęte³¹. A zatem wszczęcie postępowania z urzędu odbywać się będzie tradycyjnie (choćby poprzez wystąpienie o zgodę na komunikację drogą elektroniczną).*

Na mocy art. 63 ust. 1 k.p.a., podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

³⁰ G. Sibiga, Komunikacja...

³¹ G. Sibiga, Komunikacja...

Każde podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Ponadto, podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej, zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru, zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie. W sytuacji braku adresu elektronicznego, organ administracji publicznej przyjmuje, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego. Gdy podanie wniesiono w innej formie i zawiera ono żądanie, o którym mowa w art. 39¹ § 1 pkt 2, doręczenie pism następuje na adres wskazany zgodnie z § 2, przy czym w pierwszym piśmie poucza się o warunku podania adresu elektronicznego w żądaniu doręczania pism środkami komunikacji elektronicznej.

Organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania elektronicznego, jeżeli wnoszący tego zażąda przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny.

Zgodnie z art. 61 § 5 k.p.a. urzędowe poświadczenie odbioru podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego zawiera informację o tym, że pisma w sprawie będą doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz pouczenie o prawie do rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Kolejną kwestią, jaką należałoby poruszyć w kontekście załatwiania spraw administracyjnych jest prowadzenie postępowania dowodowego. Zgodnie z ustawą COVID w czasie epidemii nie można organizować rozpraw administracyjnych i posiedzeń – oznacza to, że organ może przedsięwziąć wszelkie inne czynności, zgodnie z k.p.a., w tym prowadzić postępowanie dowodowe.

Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Każdorazowo należy zatem rozważyć, w jaki sposób pozyskać dowody konieczne do podjęcia rozstrzygnięcia, wykluczając (albo ograniczając do minimum) fizyczny udział strony w czynnościach postępowania.

W odniesieniu do dowodu z dokumentów (który w związku z omówioną wcześniej zasadą pisemności pełni z postępowaniu administracyjnym najistotniejszą rolę) należy przywołać treść art. 76 i art. 76a k.p.a.

Wprawdzie k.p.a. nie definiuje pojęcia dokumentu, jednak z pomocą przychodzą inne akty prawne, w szczególności art. 115 § 14 k.k., zgodnie z którym dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym związane jest określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne.

Jak wskazał SN, takie definicje mogą mieć w postępowaniu znaczenie wyłącznie pomocnicze, bowiem określony przedmiot nie musi wyczerpywać pojęcia dokumentu w znaczeniu materialnoprawnym, aby służyć za dowód z dokumentu w procesie (wyrok SN z dnia 3 marca 2011 roku, sygn. akt: V KK 311/10).

K.p.a. w art. 76 wprowadza definicję legalną dokumentów urzędowych. Zgodnie z art. 76 §1 k.p.a. dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Należy zauważyć, że forma, w jakiej są sporządzone dokumenty urzędowe musi zostać prawem określona. Jeżeli zatem jest zastrzeżona postać zapisanej kartki papieru, to dokument urzędowy musi być sporządzony w taki właśnie sposób. Wydaje się, że w tej sytuacji nie ma odstępstw. W tym miejscu na uwagę zasługuje art. 76a k.p.a., który mówi w skrócie, że w wypadku gdy strona składa, zamiast oryginału, odpis dokumentu sporządzony w formie dokumentu elektronicznego, poświadczenie jego zgodności z oryginałem przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym dokonuje się przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego. Odpisy dokumentów poświadczane elektronicznie sporządzane są w formatach danych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 u.i.d.p.r.z.p. i przepisów wykonawczych

Na gruncie procesowym możemy mówić także o tzw. dokumentach prywatnych, czyli sporządzonych przez inne osoby, podmioty niż „powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania”. K.p.a. nie wskazuje ich jako odrębny środek dowodowy, co nakazuje traktować je jako stanowisko strony, która taki dokument przedkłada. Taki dokument również może mieć postać elektroniczną i może zostać doręczony organowi na elektroniczną skrzynkę podawczą.

Ustawodawca nie zawarł w k.p.a. innych regulacji dot. środków dowodowych, jednak należy zauważyć, że w czasie epidemii dowody z dokumentu elektronicznego zyskają na znaczeniu, a niemalże wszystkie środki dowodowe można sprowadzić do formy dokumentu elektronicznego i w takiej formie włączyć do akt.

Warto zwrócić uwagę na art. 79 § 1 k.p.a. – strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Pamiętać należy o tym, że doręczenie zawiadomienia może odbyć się elektronicznie z zachowaniem zasad opisanych we wcześniejszej części rozdziału.

Problemem może być treść art. 79 § 2, zgodnie z którym strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. Ustawodawca nie wskazuje w jaki sposób ma być przeprowadzony dowód z przesłuchania świadka, biegłego czy oględzin.

Oznacza to, że dopuszczalnym jest przeprowadzenie dowodu z przesłuchania świadka w formie wideokonferencji czy telekonferencji. Należy jednak pamiętać, by sprawdzić tożsamość osób uczestniczących w czynności. Taka forma przesłuchania jest dopuszczalna, jeśli wszystkie strony mają możliwość techniczną skorzystania

z tej metody i wyrażą na nią zgodę. Z wideokonferencji sporządza się protokół, który należy przekazać do podpisania zgodnie z przepisami ogólnymi o sporządzaniu protokołów.

Jeśli zaś przeprowadzenie wideokonferencji czy też telekonferencji jest z różnych przyczyn niemożliwe, możemy „przesłuchać świadka” na piśmie – istotnym jest, by zapewnić uprawnionym możliwość zadania pytań. Należy jednak pamiętać, że zastąpienie dowodu z przesłuchania świadka dokumentem prywatnym nie jest dopuszczalne – dlatego należy ten proces dobrze przygotować. A zatem uprzedzając o przeprowadzeniu dowodu można wezwać strony do przesłania pytań do konkretnego świadka czy biegłego w określonym terminie. Ponadto, z uwagi na brak możliwości przewidzenia odpowiedzi – należy umożliwić zainteresowanym odniesienie się bądź zadanie dodatkowych pytań przesłuchiwanym osobom. Samo „przesłuchanie” może przybrać formę odpowiedzi pisemnej na pytania albo przesłuchania przed organem (należy pamiętać o sporządzeniu protokołu, który musi zostać podpisany zgodnie z zasadami – dla lepszej realizacji zasad k.p.a. warto sporządzić stenogram z takiego przesłuchania; do protokołu można załączyć nagranie z przesłuchania, jednak należy pamiętać o konieczności uzyskania zgody od osoby nagrywanej oraz wypełnieniu warunków RODO). Stronom należy umożliwić wypowiedzenie się do zebranego materiału dowodowego. Nic nie stoi na przeszkodzie, by stronom przysyłać uwierzytelnione odpisy akt postępowania drogą elektroniczną (jeśli akta nie są prowadzone elektronicznie). Oczywiście rozwiązanie to będzie bardziej pracochłonne i czasochłonne.

W zakresie innych dowodów, ich przeprowadzenie nie powinno rodzić istotnych trudności. Należy pamiętać, o czym już było wspomniane, że na mocy ustawy COVID (art. 15 z.zs ust. 6), w okresie zagrożenia epidemicznego/epidemii nie przeprowadza się rozpraw ani posiedzeń jawnych.

Organ załatwia sprawę poprzez wydanie decyzji (co do zasady). Decyzja administracyjna może być decyzją pisemną, decyzją ustną albo decyzją w formie dokumentu elektronicznego, doręczaną środkami komunikacji elektronicznej zgodnie z art. 14 k.p.a. Wydanie decyzji w formie dokumentu elektronicznego polega na sporządzeniu dokumentu elektronicznego w rozumieniu u.i.d.p.r.z.p. oraz opatrzeniu go odpowiednim podpisem. *Decyzja w formie dokumentu elektronicznego jest doręczana środkami komunikacji elektronicznej po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 39¹ k.p.a. (czyli za zgodą lub na żądanie strony), w sposób określony w art. 46 § 3-6 k.p.a.*³².

³² G. Sibiga, Komunikacja...

6 E-learning w polskiej szkole

Katarzyna Liszka-Michałka

6.1. Zagadnienia wprowadzające

Stan zagrożenia epidemicznego, który wprowadzono w Polsce od 14 marca 2020 r. i późniejszy stan epidemii (od 20 marca br.) oraz dynamicznie zmieniająca się sytuacja, miały bezpośredni wpływ także na funkcjonowanie systemu oświaty.

Nikt nie miał wątpliwości, że szkoły jako środowiska skupiające szereg podmiotów – uczniów, nauczycieli i innych pracowników, muszą przygotować się na zmianę dotychczasowych zasad pracy. Tylko czy polska szkoła była na te zmiany przygotowana? Czy wprowadzone rozwiązania okazały się ewolucją? A może jednak rewolucją?

Mam wrażenie, że ostatnie lata to dla szkół w Polsce ciągłe zmiany – nowe akty prawne, nowy ustrój szkolny – natura nie znosi próżni, więc po raz kolejny środowisku oświatowemu przyszło się zmierzyć ze zmieniającymi się uwarunkowaniami faktycznymi i realiami prawnymi.

Niniejszy rozdział ma więc na celu przybliżenie regulacji związanych z czasowym ograniczeniem funkcjonowania jednostek systemu oświaty i wprowadzonym obowiązkiem pracy zdalnej wraz ze szczegółowym omówieniem i komentarzem praktycznym.

Ponieważ w ciągu zaledwie kilku tygodni weszły w życie liczne przepisy mające fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania jednostek systemu oświaty, w pierwszej kolejności należy dokonać ich usystematyzowania.

2 marca 2020 r. przyjęto ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2020.374 z późn. zm., dalej: ustawa COVID-19). Ustawa ta w art. 28 przewidziała dodanie do ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U.2019.1148 t.j. z późn. zm. dalej: pr. ośw.) 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 ustawy – Prawo oświatowe, 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 te, weszły w życie 8 marca 2020 r.

Na gruncie powyższych przepisów Minister Edukacji Narodowej wydał dwa rozporządzenia.

- I. Pierwsze z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U.2020.410, dalej: rozporządzenie w sprawie ograniczenia funkcjonowania lub r.o.f.o.).

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, o których mowa w pkt 1 (12 marca br. – 25 marca br.);
- 3) zakres czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty, o których mowa w pkt 1.

Powyższe rozporządzenie zostało trzykrotnie znowelizowane.

20 marca br. wydłużono do 10 kwietnia br. okres na jaki zostało ograniczone funkcjonowanie jednostek systemu oświaty, a także wprowadzono rozwiązanie, w myśl którego jednostki systemu oświaty zostały zobowiązane do realizowania zadań z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość bądź jeżeli jest to niemożliwe to w inny sposób. Dodatkowo ograniczono obowiązek świadczenia pracy przez pracowników jednostek oświatowych na ich terenie.

Nowelizacją z 3 kwietnia br. minister zdecydował, że od 6 kwietnia br. rozszerzeniu uległ katalog jednostek systemu oświaty, których funkcjonowanie zostaje czasowo ograniczone w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Natomiast zmianą z 9 kwietnia br. minister edukacji narodowej przedłużył termin ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty do dnia 26 kwietnia 2020 r. Dodatkowo zawieszono staż uczniowski oraz wprowadzono przepis umożliwiający prowadzenie kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub w inny sposób w stosunku do wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych, którzy uzyskali zgodę na urlopowanie.

- II. Drugie rozporządzenie zostało wydane dnia 20 marca 2020 r. i opisuje szczególne rozwiązania w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U.2020.493, dalej: rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań lub r.r.o.f.)

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) wymiar godzin zajęć prowadzonych przez nauczycieli w systemie nauczania zdalnego lub innymi sposobami nauczania;
- 2) ustalanie dotacji oświatowej w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty;
- 3) podejmowanie czynności dotyczących jednostek systemu oświaty za pomocą środków komunikacji elektronicznej, innych środków łączności, w trybie obiegowym;
- 4) kwestie związane z rekrutacją, prowadzeniem eksperymentów pedagogicznych, organizowaniem konkursów, olimpiad i turniejów,
- 5) określa zakres wyłączenia stosowania niektórych przepisów w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty.

Omawiane rozporządzenie również zostało dwukrotnie zmienione. Nowelizacją z 25 marca br. uregulowano kwestię użyczenia nauczycielom i uczniom sprzętu niezbędnego do realizacji zajęć oraz określono zasady obsadzania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki. Natomiast nowelizacja z 31 marca br. (z mocą obowiązującą od 1 marca br.) była skutkiem interwencji Związku Powiatów Polskich (dalej: ZPP) i dotyczyła zmian w zasadach ustalania dotacji oświatowej w stosunku do szkół dla dorosłych w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty.

Przechodząc do meritum, wszystkie przyjęte rozwiązania zostaną szczegółowo omówione poniżej.

6.2. Czasowe ograniczenie funkcjonowania jednostek systemu oświaty – informacje podstawowe

Podrozdział ten ma na celu udzielenia odpowiedzi na podstawowe pytania związane z wprowadzeniem ograniczenia w funkcjonowaniu jednostek systemu oświaty. Ponieważ dotychczas przepisy prawa nie regulowały kwestii zawieszenia zajęć w szkołach i placówkach na tak szeroką skalę, obejmującego obszar całego lub części kraju, rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia stało się prekursorem w tym zakresie. Pomimo, że zaplanowano ograniczony horyzont czasowy jego obowiązywania i związane jest stricte z epidemią COVID-19 to zapewne stanie się ono punktem odniesienia w przypadku, gdy w przyszłości znowu pojawi się sytuacja wymagająca wprowadzenia środków zaradczych w postaci ograniczenia funkcjonowania szkół i placówek. Dodatkowo należy wskazać, że każdorazowo w sytuacji wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności zagrażających życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży minister będzie zobowiązany do wydania nowego rozporządzenia,

aktualnego z punktu widzenia sytuacji, jaka będzie miała miejsce. Stąd np. okres obowiązywania ograniczenia, zakres podmiotów objętych tym ograniczeniem będzie, za każdym razem determinowany decyzją ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

W związku z powyższym w odpowiedziach na pytania zamieszczone poniżej znajdują się także odwołania do tego, jak przedmiotowe kwestie zostały uregulowane na gruncie rozporządzenia z 11 marca br. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

6.2.1. W jakim okresie obowiązuje ograniczenie funkcjonowania jednostek systemu oświaty?

Należy rozpocząć od tego, że aktualnie obowiązujące przepisy prawa, przewidują dwie podstawy do zawieszenia zajęć w szkołach i placówkach.

Pierwsza daje możliwość zawieszenia zajęć w konkretnej jednostce oświatowej i wynika z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (dalej: r.b.h., Dz.U.2003.6.69 z późn. zm.).

Akt ten wskazuje, że 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 tymi obowiązkami dyrektor ma prawo, na gruncie §18 ust. 2 pkt 2 r.b.h. zawiesić zajęcia na czas oznaczony (to dyrektor wskazuje jaki będzie to okres czasu), jeżeli wystąpiły na danym terenie zdarzenia, które mogą zagrozić zdrowiu uczniów. Dyrektor musi pamiętać, że powyższa decyzja uwarunkowana jest uzyskaniem wcześniejszej zgody organu prowadzącego na zawieszenie zajęć. Dodatkowo dyrektor o podjętej decyzji ma obowiązek powiadomić także organ sprawujący nadzór pedagogiczny (§18 ust. 3 r.b.h.).

Dруга możliwość wynika z art. 30b pr. ośw. (przepis ten wprowadzono ustawą COVID-19) i dotyczy sytuacji kiedy zawieszenie zajęć dotyczy z mocy prawa obszaru całego kraju lub jego części. Przyznaje on ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania prawo do czasowego ograniczenia lub czasowego zawieszenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty, uwzględniając stopień zagrożenia na danym obszarze. Przesłanką podjęcia przez ministra przedmiotowej decyzji są przypadki uzasadnione nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży.

Wprowadzony od 14 marca br. stan zagrożenia epidemicznego zdeterminował wydanie przez ministra edukacji narodowej rozporządzenia w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. W przedmiotowym rozporządzeniu minister zdecydował, że na obszarze całego kraju okres

ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty będzie przypadał od dnia 12 marca 2020 r. do dnia 25 marca 2020 r. Z tym że przez pierwsze dwa dni przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe i szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej (z wyjątkiem szkół podstawowych dla dorosłych) zostały zobowiązane do prowadzenia działalności opiekuńczej. Natomiast od 14 marca br. wszystkie szkoły i placówki wymienione w rozporządzeniu w sprawie ograniczenia funkcjonowania zostały zamknięte i nie prowadziły zajęć dydaktycznych, wychowawczych ani opiekuńczych.

I ten stan rzeczy utrzymywał się do 20 marca 2020 r., kiedy to minister podjął decyzję o przedłużeniu czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty do 10 kwietnia br.

Wobec braku możliwości określenia, do jakiego momentu konieczne będzie utrzymanie ograniczeń w funkcjonowaniu szkół i placówek minister edukacji narodowej 9 kwietnia br. zdecydował o przedłużeniu terminu ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty do dnia 26 kwietnia 2020 r.

6.2.2. Które jednostki systemu oświaty zostają objęte ograniczeniem funkcjonowania?

O tym, jakie jednostki zostaną objęte ograniczeniem funkcjonowania decyduje podmiot, wprowadzający to ograniczenie.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie czasowego ograniczenia w okresie od 12 marca 2020 r. do 10 kwietnia 2020 r., regulacja objęła swoim zasięgiem następujące publiczne i niepubliczne jednostki systemu oświaty:

- 1) przedszkola;
- 2) inne formy wychowania przedszkolnego;
- 3) szkoły wszystkich typów;
- 4) placówki oświatowo-wychowawcze;
- 5) placówki kształcenia ustawicznego oraz centra kształcenia zawodowego;
- 6) placówki artystyczne;
- 7) placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;
- 8) kolegia pracowników służb społecznych.

Natomiast ograniczeniem pierwotnie nie zostały objęte:

- 1) przedszkola i szkoły specjalne zorganizowane w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej;
- 2) przedszkola i szkoły specjalne funkcjonujące w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych;
- 3) szkoły specjalne funkcjonujące w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii;
- 4) szkoły w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz szkoły przy zakładach karnych i aresztach śledczych.

O objęciu ograniczeniem funkcjonowania części podmiotów wskazanych powyżej minister zdecydował na gruncie nowelizacji rozporządzenia w sprawie czasowego ograniczenia z 3 kwietnia br. Tym samym od 6 kwietnia br. do 10 kwietnia br. ograniczenie wprowadzono także w stosunku do:

- 1) przedszkoli i szkół specjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej;
- 2) szkół specjalnych funkcjonujących w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii;
- 3) specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych;
- 4) ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych;
- 5) poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych.

Do 6 kwietnia br. to rodzice dzieci uczęszczających na zajęcia do wyżej wymienionych szkół i placówek, mogli zdecydować o nieuczęszczaniu dzieci na te zajęcia.

Do 10 kwietnia br. ograniczenie nie dotyczyło szkół specjalnych funkcjonujących w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych (MOW) oraz szkół w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz szkół przy zakładach karnych i aresztach śledczych. W przypadku MOW-ów minister edukacji wskazywał, że nie ma możliwości wstrzymania nowych przyjęć, ale nakazał ograniczenie opuszczania ośrodków przez wychowanków oraz zawieszenie urlopów i odwiedzin.

Powyższa sytuacja uległa jednak pewnej zmianie 9 kwietnia br., kiedy to minister edukacji narodowej podpisał nowelizację rozporządzenia w sprawie czasowego ograniczenia. Przewidziała ona dodanie §4c, który umożliwił prowadzenie kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub w inny sposób uzgodniony z organem prowadzącym, w stosunku do wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych, którzy uzyskali zgodę na urlopowanie zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 81 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U.2018.969 t.j.), tj. zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalczania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (Dz.U.2011.296.1755) i w związku z tym nie przebywają w młodzieżowym ośrodku wychowawczym. Jak wskazał resort edukacji celem było ograniczenie do minimum liczby wychowanków przebywających w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i dopuszczenie ich urlopowania zgodnie z przepisami z zachowaniem zasad bezpieczeństwa. Wejście w życie tego przepisu zaplanowano na 15 kwietnia br.

6.2.3. Na czym polega czasowe ograniczenie funkcjonowania jednostek systemu oświaty?

Na gruncie rozporządzenia w sprawie czasowego ograniczenia można wskazać, że ograniczenie funkcjonowania szkół i placówek polega na zawieszeniu prowadzenia działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Dodatkowo zawieszeniu uległy także zajęcia realizowane w ramach praktycznej nauki zawodu organizowanej

przez szkołę oraz turnusy doskazywania teoretycznego mlodych pracowników w ramach ich przygotowania zawodowego (szczegolowy opis organizacji ksztalcenia zawodowego w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania szkoly i placowek w dalszej czesci rozdzialu).

Czasowe ograniczenie funkcjonowania jednostek systemu oswiaty od 20 marca br. (kiedy wprowadzono takze obowiazek nauki zdalnej) obejmowalo rowniez ograniczenie w obowiazku swiadczenia pracy na terenie szkoly i placowek przez pracowników. Ograniczenie to nie miało zastosowania w sytuacji, gdy:

- 1) pojawienie się w zakladzie pracy bylo konieczne w celu realizowania zadani z wykorzystaniem metod i technik ksztalcenia na odleglosc lub w inny sposob albo
- 2) gdy bylo to niezbedne dla zapewnienia ciaglosci funkcjonowania tych jednostek.

6.2.4. W jaki sposob szkoly i placowki maja realizowac swoje zadania w okresie czasowego ograniczenia ich funkcjonowania?

Decyzja w sprawie formy realizowania zadani przez jednostki systemu oswiaty, ktorzych funkcjonowanie ograniczono, spoczywa na podmiocie wprowadzajacym to ograniczenie. Na gruncie sytuacji zwiazanej z epidemia COVID-19 mozna wskazyzac, ze pierwotnie decyzja ministra zawieszono zajecia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze w szkołach i placówkach przez niego wskazanych. Jednakże w momencie, kiedy sytuacja w kraju uległa pogorszeniu, co wiazalo się z wprowadzeniem stanu epidemii (od 20 marca 2020 r.) bylo pewne, ze ograniczenie funkcjonowania jednostek oswiatowych rowniez zostanie przedluzone. Tak tez się stalo i nowelizacja rozporzadzenia w sprawie czasowego ograniczenia zdecydowano, ze okres ten zostanie wydłużony najpierw do 10 kwietnia br. a później do 26 kwietnia br. Sytuacja ta wymagala od resortu edukacji podjecia kluczowych decyzji z punktu widzenia procesu edukacyjnego uczniow. Ministerstwo nie chialo bowiem dopuscic do tak dlugiej przerwy szczegolnie w zajeciach dydaktycznych. Wspomniana nowelizacja wprowadzila wiec rozwiązanie nieuregulowane dotychczas w przepisach prawa oswiatowego, a mianowicie nauczanie zdalne.

Od 20 marca 2020 r. wprowadzono zasade w mysł ktorej, jednostki systemu oswiaty, ktorzych funkcjonowanie zostalo ograniczone realizuja swoje zadania z wykorzystaniem metod i technik ksztalcenia na odleglosc. Zdajac sobie sprawe z ograniczen w mozliwosciach sprostania takiemu wyzwaniu przez szkoly, nauczycieli czy samych uczniow, dopuszczono, ze w przypadku, gdy w danej jednostce nie jest mozliwe realizowanie zadani z wykorzystaniem metod i technik ksztalcenia na odleglosc, wlowczas dyrektor w uzgodnieniu z organem prowadzajacym, ustala inny sposob realizowania zadani. O tym, jaki inny sposob zostanie wdrozony, dyrektor ma obowiazek poinformowac organ sprawujacy nadzor pedagogiczny.

6.3. Organizowanie nauczania zdalnego

Odpowiedź na pytanie, jak szkoły i placówki oświatowe mają realizować swoje zadania w okresie czasowego ograniczenia ich funkcjonowania, stanowiła płynne przejście do niniejszego podrozdziału i jest niejako wstępem do rozważań na temat tego, jak należy zorganizować kształcenie z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość (a jeżeli jest to niemożliwe to w inny przyjęty sposób).

Rozwiązania umożliwiające szkołom i placówkom pracę w zmienionych warunkach zostały uregulowane w rozporządzeniu w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Jak wskazuje tytuł, rozporządzenie to ma związek ze stanem epidemii wprowadzonym od 20 marca 2020 r.

Należy jednak podkreślić, że aktualna sytuacja na pewno wpłynie na wprowadzenie systemowych rozwiązań w zakresie nauczania zdalnego. Zdecydowanie konieczne jest bowiem zrewidowanie zapisów aktualnie obowiązujących. Wprowadzane w pośpiechu rozporządzenia, które miały pomóc w opanowaniu sytuacji w polskich szkołach i placówkach, spowodowały wiele wątpliwości i obnażyły brak pomysłu ze strony resortu edukacji, na to jak zorganizować zdalne nauczanie. W XXI wieku wydaje się abstrakcją, że urząd centralny odpowiedzialny za ustalanie podstawowych kierunków realizacji polityki oświatowej państwa wydał akty tak ogólne, których poziom mógłby być równoznaczny ze zgłoszeniem „nieprzygotowania” do wdrażania w polskich szkołach i placówkach nauczania w formie zdalnej. Stąd też rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań obarcza obowiązkiem zorganizowania zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub w inny możliwy sposób szkoły, dyrektorów i organy prowadzące.

6.3.1. W jaki sposób należy zorganizować nauczanie zdalne?

Zasadą wynikającą z rozporządzenia w sprawie szczególnych rozwiązań jest prowadzenie zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Jeżeli realizowanie zadań nie jest możliwe w tej formie (np. uczniowie lub nauczyciele nie mają w domach dostępu do Internetu albo nie posiadają komputera lub jest ich niewystarczająca ilość, nauczyciele mają trudności w opanowaniu funkcjonalności proponowanych przez platformy e-learningowe, w szkole nie wdrożono dziennika elektronicznego) wówczas dyrektor w uzgodnieniu z organem prowadzącym ustala inny sposób realizowania zadań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania szkoły lub placówki. O wybranym sposobie dyrektor ma obowiązek poinformować organ nadzoru pedagogicznego.

W rozporządzeniu w sprawie szczególnych rozwiązań, zaproponowano, że zajęcia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość mogą być realizowane w szczególności:

- 1) z wykorzystaniem:

- a) materiałów i funkcjonalności Zintegrowanej Platformy Edukacyjnej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania pod adresem www.epodreczniki.pl;
 - b) materiałów dostępnych na stronach internetowych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, stronach internetowych jednostek podległych temu ministrowi lub przez niego nadzorowanych, w tym na stronach internetowych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i okręgowych komisji egzaminacyjnych;
 - c) materiałów prezentowanych w programach publicznej telewizji i radiofonii;
 - d) innych niż wymienione powyżej materiałów wskazanych przez nauczyciela;
- 2) przez podejmowanie przez ucznia aktywności określonych przez nauczyciela, potwierdzających zapoznanie się ze wskazanym materiałem i dających podstawę do oceny pracy ucznia;
 - 3) z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej zapewniających wymianę informacji między nauczycielem, uczniem lub rodzicem, np. poczta elektroniczna, dziennik elektroniczny, telefon, komunikatory społeczne;
 - 4) przez informowanie rodziców o dostępnych materiałach i możliwych formach ich realizacji przez dziecko lub ucznia w domu – w przypadku dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, edukacją wczesnoszkolną, wczesnym wspomaganie rozwoju, zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi oraz uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym lub z niepełnosprawnościami sprzężonymi.

Jest to katalog otwarty więc daje on prawo do wykorzystywania w nauczaniu zdalnym także innych dostępnych narzędzi. Wszystko zależy od decyzji dyrektora i nauczycieli, która każdorazowo musi zostać podyktowana możliwościami podmiotów, które będą z nich korzystały (uczniów, rodziców, nauczycieli). W tym zakresie ważne jest także podejście indywidualne, ponieważ, np. ze względu na problemy związane z dostępem do Internetu kilku uczniów, nie można odmawiać pozostałym realizowania nauczania z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. W związku z tym duża odpowiedzialność spoczywa na dyrektorze i nauczycielu, aby zorganizować nauczanie w taki sposób aby każdy z uczniów mógł wybrać rozwiązanie czy narzędzia, które najbardziej przystają do jego możliwości.

Ograniczenia, które powodują brak możliwości nauczania zdalnego wydaje się, że w XXI wieku nie powinny występować. Jednak rzeczywistość skutecznie zwyfikowała możliwości uczniów i nauczycieli w tym zakresie. Stąd konieczne stało się przyjęcie także alternatywnej formy prowadzenia zajęć w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w postaci wprowadzenia innego sposobu nauczania niż ten z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.

Jak pokazała praktyka w ramach innych sposobów nauczania podczas czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty, zdecydowano się na kontakt telefoniczny, niejednokrotnie korzystano z usług pocztowych – nauczyciele

wysyłali uczniom materiały do opracowania, ale również nauczyciele zostawiali gotowe wydruki w ustalonych miejscach w szkole i rodzice mogli je odebrać.

Nadzór pedagogiczny nad kształceniem z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia sprawują właściwe organy nadzoru pedagogicznego. Nadzorowi podlega w szczególności sposób organizacji kształcenia i stopień obciążenia uczniów realizacją zleconych zadań.

Szczegółowo opis narzędzi umożliwiających kształcenie zdalne, znajduje się w dalszej części rozdziału.

6.3.2. Jakie są obowiązki dyrektora w związku z organizacją nauczania zdalnego?

Dyrektor jest kluczową postacią z punktu widzenia organizacji zdalnego nauczania. To on odpowiada za ustalenie, czy szkoła lub placówka będzie w stanie realizować kształcenie z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość czy też konieczne będzie, po uzgodnieniu z organem prowadzącym wdrożenie innych metod nauczania, pozwalających sprostać oczekiwaniom ale przede wszystkim możliwościom wszystkich zainteresowanych podmiotów.

Rozporządzenie w sprawie szczegółowych rozwiązań przewiduje w §1 obszerny katalog zadań, jakie w tym kontekście spoczywają na dyrektorze szkoły lub placówki. Jest to katalog otwarty, poprzez zastosowany zwrot „w szczególności”, co oznacza, że przykładowo wymienia on zadania dyrektora, zostawiając furtkę na realizowanie przez niego także innych zadań niewynikających z rozporządzenia, a które są kluczowe z punktu widzenia organizacji nauczania zdalnego. Niestety samo rozporządzenie ani jego uzasadnienie nie wskazują jak powinny być realizowane zadania dyrektora, stąd poniżej znajduje się szersze omówienie każdego z zadań, które ma charakter wskazówki co do tego jak rozumieć i realizować nałożone na dyrektora obowiązki.

6.3.2.1. Przekazywanie uczniom, rodzicom i nauczycielom informacji o sposobie i trybie realizacji zadań jednostki oświatowej w okresie czasowego ograniczenia jej funkcjonowania.

Aby móc rzetelnie wykonać pierwsze ze wskazanych zadań, dyrektor szkoły zobowiązany jest na bieżąco monitorować jak kształtuje się sytuacja i czy kierowana przez niego szkoła lub placówka znajduje się w wykazie jednostek oświatowych, w których decyzją ministra czasowo ogranicza się funkcjonowanie. Jeżeli prowadzona przez niego szkoła lub placówka nie została objęta z mocy prawa zawieszeniem zajęć, wówczas prowadzi zajęcia edukacyjne jak dotychczas albo sam dyrektor po uzyskaniu zgody organu prowadzącego może zawiesić prowadzenie zajęć. Jeżeli natomiast mieści się w katalogu podmiotów, w których ograniczenie funkcjonowania obowiązuje, wówczas dyrektor powinien zapoznać się z rozwiązaniami wynikającymi z tego ograniczenia. Monitoring legislacyjny prowadzony przez dyrektora musi obejmować także kontrolowanie, czy nie zostały wprowadzone szczególne rozwiązania związane z formą realizacji zadań oświatowych. Na gruncie rozporządzenia

w sprawie czasowego ograniczenia, taka szczególna forma została wprowadzona od 25 marca br. – mowa tutaj o nauczaniu zdalnym. Zasadą wynikającą z tego rozporządzenia jest prowadzenie zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Jeżeli realizowanie zadań nie jest możliwe w tej formie wówczas dyrektor w uzgodnieniu z organem prowadzącym ustala inny sposób realizowania zadań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania szkoły lub placówki. To, jakie metody i narzędzia realizowania nauczania zdalnego zostaną wybrane, powinno zostać poprzedzone konsultacją z nauczycielami, a przede wszystkim z wychowawcami klas, którzy są w stanie ocenić sami lub po kontakcie z rodzicami, jakie możliwości mają ich wychowankowie.

O wybranym sposobie (jeżeli jest inny niż z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość) dyrektor ma obowiązek poinformować organ nadzoru pedagogicznego.

O tym, w jakiej formie będą realizowane zadania szkoły lub placówki, ale także informacje na temat terminów i zasad zawieszenia zajęć, dyrektor ma obowiązek przekazać także uczniom, rodzicom i nauczycielom. W tym celu dyrektor powinien postąpić sposobami komunikacji on-line np. dziennik elektroniczny, poczta e-mail, telefon, strona internetowa jednostki oświatowej.

W przedmiotowej informacji dyrektor powinien zwrócić uwagę na dookreślenie również takich kwestii jak:

- a) sposób przekazywania sobie informacji przez wszystkie podmioty (może to być np. dziennik elektroniczny, telefon);
- b) tygodniowy rozkład zajęć (należy wskazać czy obowiązuje ten dotychczasowy czy też zostały wprowadzone jakieś zmiany);
- c) sposób organizacji lekcji tj. uczulenie nauczycieli, że zasadne byłoby wcześniejsze uprzedzenie uczniów o tym, z wykorzystaniem jakiego narzędzia będzie realizowana lekcja, tak aby uczniowie mieli możliwość przygotowania się;
- d) zasady przeprowadzania sprawdzianów, kartkówek i zadawania prac domowych, jeżeli dyrektor ustali z nauczycielem jakieś zmiany w tym zakresie;
- e) sposób monitorowania postępów ucznia i zasady sprawdzania wiedzy.

Jak wskazuje przepis adresatami informacji są nauczyciele, rodzice i uczniowie. Do uznania dyrektora pozostawiono czy przygotuje jedną zbiorczą informację dla wszystkich podmiotów, czy też każda z grup otrzyma dedykowane jej wytyczne.

6.3.2.2. Koordynowanie współpracy nauczycieli z uczniami lub rodzicami, z uwzględnieniem potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych dzieci i uczniów, w tym dzieci i uczniów objętych kształceniem specjalnym, dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju lub uczęszczających na zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze.

Koordynacja oznacza organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób (www.sjp.pwn.pl). W tym kontekście nałożone na dyrektorów zadanie oznacza, że powinni oni co do zasady tak jak dotychczas organizować pracę nauczycieli

i ją kontrolować, ale dodatkowo o podejmowanych działaniach i zadaniach do wykonania informować rodziców i uczniów, lub polecić nauczycielowi przekazywanie takich informacji.

W każdym przypadku ustalanie zasad współpracy pomiędzy nauczycielami a uczniami lub rodzicami powinno uwzględniać potrzeby edukacyjne i możliwości psychofizyczne dzieci i uczniów. Szczególny nacisk został położony na uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych. W przypadku dzieci objętych kształceniem specjalnym, dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju lub uczęszczających na zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze należy dostosować metody i sposoby pracy do zaleceń wynikających z orzeczeń lub indywidualnych programów edukacyjno-terapeutycznych.

W przypadku niepełnosprawności intelektualnej w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz niepełnosprawności intelektualnej w stopniu głębokim, nauczyciele powinni przygotować dla rodziców informację o dostępnych materiałach i możliwych formach ich realizacji. Podobnie w przypadku dziecka objętego zajęciami wczesnego wspomaganie rozwoju.

6.3.2.3. Ustalanie we współpracy z nauczycielami, tygodniowego zakresu treści nauczania do zrealizowania w poszczególnych oddziałach klas (semestrów) oraz na zajęciach realizowanych w formach pozaszkolnych.

Dyrektor wraz z nauczycielami musi ocenić, czy istnieje potrzeba dokonania zmian w tygodniowym rozkładzie zajęć. Należy sprawdzić czy występują jakieś problemy organizacyjne lub inne sytuacje, które uniemożliwiają realizację dotychczasowego rozkładu. Wówczas konieczne będzie dokonanie stosownych modyfikacji. Natomiast, jeżeli nic nie stoi na przeszkodzie można realizować dotychczas przyjęty tygodniowy zakres treści nauczania do zrealizowania.

Rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w §1 pkt 3 zastrzega jednak, że ustalanie tygodniowego rozkładu zajęć powinno odbywać się z uwzględnieniem w szczególności:

- a) równomiernego obciążenia uczniów w poszczególnych dniach tygodnia;;
- b) zróżnicowania zajęć w każdym dniu;
- c) możliwości psychofizycznych uczniów podejmowania intensywnego wysiłku umysłowego w ciągu dnia;
- d) łączenia przemiennie kształcenia z użyciem monitorów ekranowych i bez ich użycia;
- e) ograniczeń wynikających ze specyfiki zajęć.

W większości nie są to wymagania nowe. Obowiązujące już rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach w §4 przewiduje bowiem, że plan zajęć dydaktyczno-wychowawczych uwzględnia:

- 1) równomierne obciążenie uczniów zajęciami w poszczególnych dniach tygodnia;
- 2) zróżnicowanie zajęć w każdym dniu;

- 3) możliwości psychofizyczne uczniów podejmowania intensywnego wysiłku umysłowego w ciągu dnia.

Ze względu na specyfikę nauczania zdalnego wprowadzono więc nowy wymóg związany z koniecznością uwzględnienia ograniczeń wynikających z braku bezpośredniego kontaktu na linii nauczyciel-uczeń oraz naprzemiennego łączenia kształcenia z użyciem monitorów ekranowych i bez ich użycia. Ma to na celu zapewnienie uczniom możliwości odpoczynku od monitorów ekranowych ale także wychodzi naprzeciw sytuacji, kiedy to np. w domu jest tylko jeden komputer z którego musi korzystać dwoje lub więcej dzieci. W tej sytuacji nauczyciel jest w stanie tak zorganizować pracę, aby forma prowadzonych zajęć odpowiadała możliwościom jakie w danym momencie mają jego uczniowie.

6.3.2.4. Ustalanie, we współpracy z nauczycielami, sposobu monitorowania postępów uczniów oraz sposobu weryfikacji wiedzy i umiejętności uczniów, w tym również informowania uczniów lub rodziców o postępach ucznia w nauce, a także uzyskanych przez niego ocenach.

W rozporządzeniu w sprawie szczególnych rozwiązań uregulowano, że dyrektor we współpracy z nauczycielami ma obowiązek ustalić:

- 1) sposób monitorowania postępów uczniów.

Zgodnie z §12 rozporządzenia z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz.U.2019.373, dalej r.o.k.p.) monitorowanie postępów ucznia jest jednym z elementów oceniania bieżącego.

Monitoring postępów można prowadzić na podstawie zadań wykonywanych przez uczniów i odsyłanych do nauczyciela ale warto także przywrzeć się zaangażowaniu ucznia, jego podejściu do realizacji zadań, w tym sumienności ich wykonywania, aktywności, terminowości wykonywanych zadań, wykorzystywaniu dotychczasowej wiedzy. Podczas nauczania zdalnego monitoring można prowadzić np. z wykorzystaniem dzienników elektronicznych.

- 2) sposób weryfikacji wiedzy i umiejętności uczniów.

Z powyższego wynika, że w okresie kształcenia zdalnego nauczyciele mają obowiązek bieżącego oceniania uczniów, z tym, że na zasadach ustalonych z dyrektorem. Zgodnie z art. 44b ust. 10 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U.2019.1481 t.j. z późn. zm., dalej u.s.o.) ocenianie osiągnięć edukacyjnych i zachowania uczniów odbywa się na podstawie wewnątrzszkolnego systemu oceniania (WSO), określonego w statucie. Stąd też sprostanie zadaniu w postaci weryfikowania wiedzy i umiejętności uczniów wymaga wprowadzenia stosowych zmian do wewnątrzszkolnego systemu oceniania, np. na zasadzie opracowania odrębnej regulacji, która opíše sposób oceniania w czasie nauczania zdalnego. Ponieważ przepisy prawa nie nakładają w tym momencie na szkoły lub placówki obowiązku zmiany statutu, nie jest konieczne dokonywanie takiej zmiany w związku z koniecznością dostosowania WSO do trybu nauczania zdalnego.

Zgodnie z §12 rozporządzenia w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych, ocenianie bieżące z zajęć edukacyjnych ma na celu monitorowanie pracy ucznia oraz przekazywanie uczniowi informacji o jego osiągnięciach edukacyjnych pomagających w uczeniu się, poprzez wskazanie, co uczeń robi dobrze, co i jak wymaga poprawy oraz jak powinien dalej się uczyć.

Z jakich więc sposobów oceniania uczniów można skorzystać w trakcie nauczania zdalnego? Nie ma prostej odpowiedzi na to pytanie. Nie przewidziano rozwiązania, które pozwoliłoby na jednoznaczne i bezproblemowe weryfikowanie wiedzy i umiejętności uczniów w czasie nauczania zdalnego. Stąd opierając się na §12 r.o.k.p. można wskazać, że nauczyciel powinien wspierać uczniów, skupić się na tym co im się udało i wyjaśniać im jak pokonać trudności a także informować uczniów jak powinni dalej się uczyć, aby osiągnąć jeszcze lepsze rezultaty.

Niemniej jednak rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań wymaga od nauczycieli stawiania stopni. Dlatego warto, aby nauczyciel przygotował krótką informację dotyczącą wymagań a także tego co będzie podlegało ocenie w ramach prowadzonego przez niego przedmiotu. Można w tym celu posłużyć się dotychczas wykorzystywanymi sposobami np. odpowiedzi ustne, które mogą odbywać się z pomocą komunikatorów, wykonywanie zadań, odpowiedzi pisemne, przygotowywanie referatów. Poza tymi sposobami nauczyciel powinien obserwować ucznia, jego podejście, zaangażowanie oraz sposób realizacji zadań.

Nauczyciel wraz z dyrektorem mogą także wziąć pod uwagę, aby wybrany sposób oceniania pozwolił na ograniczenie niesamodzielności ze strony uczniów. Może to przybrać formę przeprowadzania sprawdzianów lub kartkówek w czasie rzeczywistym i obserwowanie uczniów przez kamerę internetową, wprowadzenie ograniczeń czasowych na rozwiązanie zleconych zadań, tak aby uczeń nie był w stanie odszukać odpowiedzi na pytanie w zasobach Internetu czy też przygotowywania zróżnicowanych zadań dla uczniów (jak np. podczas podziału ich na grupy, z których każda otrzymuje swoją wersję pytań lub zadań), aby nie mogli wzajemnie się o nich informować. Nie jest to jednak kwestia kluczowa a może zostać wzięta pod uwagę jedynie pomocniczo.

- 3) sposób informowania uczniów lub rodziców o postępach ucznia w nauce i uzyskanych przez niego ocenach.

Informowanie uczniów lub rodziców o postępach ucznia w nauce, a także uzyskanych przez niego ocenach może odbywać się z wykorzystaniem przyjętych zasad komunikacji np. dziennik elektroniczny, telefon.

Wszystkie powyżej opisane ustalenia powinny przybrać formę wydanego przez dyrektora zarządzenia.

6.3.2.5. Ustalanie warunków i sposobów przeprowadzania egzaminu klasyfikacyjnego, egzaminu poprawkowego, egzaminu semestralnego i sprawdzianu wiadomości i umiejętności oraz warunków i sposobów ustalania rocznej oceny klasyfikacyjnej zachowania w przypadku wniesienia zastrzeżenia do trybu ustalenia tej oceny, o których mowa w rozdziale 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2019 r. poz. 1481, 1818 i 2197), a także warunki i sposób zaliczania zajęć realizowanych w formach pozaszkolnych.

Przeprowadzanie egzaminów i sprawdzianów podczas ograniczenia funkcjonowania szkół i placówek odbywa się na zasadach wynikających z rozdziału 3a u.s.o. i w tym zakresie nie wprowadzono żadnych ograniczeń.

Natomiast rozporządzeniem w sprawie szczególnych rozwiązań wyłączone stosowanie części przepisów aktów wykonawczych dotyczących oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów:

- a) § 17-19, § 24-27, § 28 ust. 2, § 29 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 843, z 2016 r. poz. 1278, z 2017 r. poz. 1651 oraz z 2019 r. poz. 372) oraz § 22 ust. 1 w zakresie stosowania przepisu § 19 tego rozporządzenia;
- 5) § 15-17, § 22-25, § 26 ust. 2, § 27 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2017 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 1534) oraz § 20 ust. 1 w zakresie stosowania przepisu § 17 tego rozporządzenia;
- 6) § 15-17, § 29-32, § 33 ust. 2, § 34 i § 35 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 373);

Mowa o przepisach, które regulowały następujące zagadnienia:

- a) przeprowadzanie egzaminu klasyfikacyjnego;
- b) przeprowadzanie egzaminu poprawkowego;
- c) przeprowadzanie egzaminu semestralnego;
- d) przeprowadzanie sprawdzianu wiadomości i umiejętności;
- e) warunki i sposób ustalania rocznej oceny klasyfikacyjnej zachowania w przypadku wniesienia zastrzeżenia do trybu ustalenia tej oceny.

Stąd też obowiązkiem dyrektora na czas nauczania zdalnego jest ustalenie nowych regulacji w tym zakresie, dostosowanych do panującej sytuacji. Dyrektor powinien to uczynić w formie zarządzenia.

Dodatkowo rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w §13 pkt 7 dopuściło możliwość zaliczenia kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych prowadzonego z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość z wykorzystaniem tych metod i technik.

6.3.2.6. Ustalanie sposobu dokumentowania realizacji zadań jednostki systemu oświaty.

O realizacji tego zadania w głównej mierze zdecyduje dotychczas przyjęty w szkole sposób dokumentowania realizacji zadań. Jeżeli szkoła postugiwała się już wcześniej dziennikiem elektronicznym wówczas zadanie będzie o tyle ułatwione, że w dalszym ciągu można stosować tę metodę a wykorzystując oferowane przez nią możliwości techniczne stworzyć nową kategorię zadań realizowanych zdalnie i w ramach tej kategorii dokumentować realizowane zadania.

Natomiast, jeżeli dotychczas stosowano papierową formę dokumentowania realizacji zadań, będzie to wymagało zobowiązania nauczycieli do spisywania i przekazywania tych informacji dyrektorowi w formie elektronicznej w ustalonych odstępach czasowych, np. raz w tygodniu.

6.3.2.7. Wskazywanie we współpracy z nauczycielami, źródeł i materiałów niezbędnych do realizacji zajęć, w tym materiałów w postaci elektronicznej, z których uczniowie lub rodzice mogą korzystać.

W pierwszej kolejności dyrektor powinien zapoznać się z uwagami i sugestiami nauczycieli w tym zakresie. Na podstawie zebranych danych powinien przekazać uczniom i rodzicom informację na temat wybranych źródeł i materiałów, które mogą okazać się niezbędne do realizacji zajęć w formie zdalnej.

6.3.2.8. Zapewnienie każdemu uczniowi lub rodzicom możliwość konsultacji z nauczycielem prowadzącym zajęcia oraz przekazywanie im informacji o formie i terminach tych konsultacji.

Zadaniem dyrektora jest pogodzenie oczekiwań zarówno po stronie nauczycieli, jak i rodziców lub uczniów. Powinien on więc wcześniej poznać propozycje dotyczącą formy i terminów konsultacji obu stron i na tej podstawie przygotować stosowne rozwiązanie. Wszystkie strony powinny mieć na uwadze, że w tych szczególnych warunkach, nawet w przypadku sprzecznych oczekiwań, należy wypracować kompromis. Jeżeli sytuacja na to pozwala można zachować dotychczasowe zasady konsultacji obowiązujące w szkole.

6.3.2.9. Ustalanie z nauczycielami potrzeby modyfikacji odpowiednio zestawu programów wychowania przedszkolnego i szkolnego zestawu programów nauczania.

Art. 22a u.s.o. reguluje kwestię przedstawiania przez nauczycieli programów i dopuszczania ich do użytku przez dyrektora. W sytuacji ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty dyrektor powinien zwrócić się do nauczycieli i wspólnie z nimi sprawdzić czy w związku z koniecznością zmiany formy nauczania na zdalną obowiązujące zestawy programów wychowania przedszkolnego i szkolne zestawy programów nauczania nie wymagają modyfikacji. Może się okazać, że niektórych elementów podstawy programowej nauczyciele nie będą w stanie zrealizować w trakcie zdalnego nauczania i będą musiały zostać przesunięte na późniejszy termin.

6.3.3. Jakie są zadania organu prowadzącego w związku ze zdalnym nauczaniem?

W sytuacji braku możliwości realizowania kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość dyrektor właśnie z organem prowadzącym musi ustalić jaka inna forma prowadzenia zajęć w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty będzie najbardziej optymalna i możliwa do wdrożenia w konkretnej szkole (§3a r.o.f.o.).

Dodatkowo w § 6 ust. 2 r.r.o.f. zawarto dość ogólnikowe uregulowanie, w myśl którego organ prowadzący wspomaga jednostki systemu oświaty w organizacji kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia.

Wspomagać oznacza udzielić pomocy materialnej lub moralnej (www.sjp.pwn.pl).

Jedną z form wsparcia jest na pewno zawarta w §6 ust. 3 r.r.o.f. możliwość użyczenia przez organ prowadzący sprzętu niezbędnego do realizacji przez ucznia lub nauczyciela zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia, w szczególności komputera (zestawu komputerowego), laptopa albo tableta. Do użyczenia sprzętu organ prowadzący może upoważnić dyrektora danej jednostki systemu oświaty.

6.3.4. Jak nauczyciel powinien zorganizować nauczanie zdalne?

Przepisy prawa nie wskazują wprost na obowiązki nauczyciela w zakresie organizacji zdalnego nauczania, tak jak zostało to uregulowane w stosunku do dyrektorów szkół w rozporządzeniu w sprawie szczególnych warunków. Niemniej jednak na podstawie powołanego rozporządzenia można wywnioskować, jakie zadania musi zrealizować nauczyciel.

Każdy nauczyciel ma obowiązek zorganizować pracę z uczniami, informując ich o możliwym trybie pracy (formach i częstotliwości kontaktu, zakresie zadań, materiałach, terminie i formach indywidualnych konsultacji, terminach i formach oddawania prac, zasadach oceniania). Większość z tych elementów nauczyciel musi najpierw ustalić z dyrektorem szkoły. Nauczyciel musi też pamiętać, że zakres przekazywanych treści i zadań zadawanych do wykonania nie powinien być zbyt obszerny, aby nie przerósł możliwości uczniów, co zniechęci ich do pracy i przyniesie skutki odwrotne do zamierzonych. Nauczyciel powinien także wziąć pod uwagę, że nie wszyscy uczniowie mogą mieć w pełni swobodny dostęp do sieci. Niektórzy muszą się dzielić komputerem czy telefonem z rodzeństwem, stąd konieczne jest dostosowanie formy realizacji zajęć do możliwości uczniów.

Ponad to nauczyciel jest zobowiązany do ustalenia z dyrektorem:

- 1) tygodniowego zakresu treści nauczania do zrealizowania;
- 2) sposobu monitorowania postępów uczniów oraz sposobu weryfikacji wiedzy i umiejętności uczniów, w tym również informowania uczniów lub rodziców o postępach ucznia w nauce, a także uzyskanych przez niego ocenach;

- 3) źródeł i materiałów niezbędnych do realizacji zajęć, w tym materiałów w postaci elektronicznej, z których uczniowie lub rodzice mogą korzystać;
- 4) czy istnieje potrzeba modyfikacji odpowiednio zestawu programów wychowania przedszkolnego i szkolnego zestawu programów nauczania.

Ponadto nauczyciel-wychowawca w porozumieniu z rodzicami ustala możliwe formy pracy zdalnej z każdym uczniem lub rodzicami a informacje te przekazuje wszystkim nauczycielom prowadzącym zajęcia w danej klasie. Jest to pomoce w wyborze najbardziej korzystnej formy kontaktu z uczniem.

Nauczyciel ponadto jest zobowiązany do prowadzenia z uczniami lub rodzicami konsultacji, informując dyrektora w jakiej formie i terminach jest to możliwe a także dokumentowania realizacji zadań w przyjęty sposób (w dzienniku elektronicznym lub w formie tradycyjnej, która wiąże się z koniecznością przesyłania tych informacji do dyrektora w ustalonym czasie np. raz w tygodniu).

Prowadząc zdalne nauczanie nauczyciel powinien zadbać o różnorodność form, w których realizuje pracę z uczniami. Jest to istotne także z punktu widzenia wymogu naprzemiennego łączenia kształcenia z użyciem monitorów ekranowych i bez ich użycia. Nauczanie zdalne jest dla nauczycieli na pewno dużym wyzwaniem ale wymaga od nich elastyczności i zaangażowania. Taka forma prowadzenia zajęć jest znakiem naszych czasów i zapewne będzie ona rozwijana i zdecydowanie częściej obecna w polskich szkołach. Warto więc, aby każdy nauczyciel przygotował się do tego zadania.

6.3.5. Jak kształtuje się wymiar godzin zajęć prowadzonych przez nauczyciela w systemie nauczania zdalnego?

W myśl §7 rozporządzenia w sprawie szczególnych warunków zajęcia realizowane z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia nauczyciel realizuje w ramach obowiązującego go przed dniem wejścia w życie rozporządzenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami albo na ich rzecz, a w przypadku godzin zajęć realizowanych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych – w ramach godzin ponadwymiarowych (ust. 1).

To dyrektor jednostki systemu oświaty ma obowiązek ustalić zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia (ust. 2).

Rozwiązanie to zostało wprowadzone od 25 marca br. Jednak zgodnie z §11 rozporządzenia w sprawie szczególnych rozwiązań powołany powyżej §7 ust. 1 znalazł zastosowanie również do zajęć realizowanych przez nauczycieli w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty przed dniem wejścia w życie rozporządzenia tj. od 12 marca br. do 24 marca br. Zanim resort edukacji przygotował opisaną nowelizację, kwestia czasu pracy nauczycieli i wymiaru zajęć

wywoływała spore wątpliwości. Przyjmowano, że nauczyciel może zostać zobowiązany do pracy zdalnej (na podstawie art. 3 ustawy COVID-19) ale bez konieczności prowadzenia zajęć dydaktycznych bezpośrednio z uczniami. Miał on w tym czasie np. przygotowywać materiały dla uczniów. Z przyczyn leżących po stronie pracodawcy nauczyciel mógł również pozostawać w gotowości do pracy (art. 81 §1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U.2019.1040 t.j. z późn. zm., dalej: k.p.).

Ustalenie przez dyrektora zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia powinno nastąpić w drodze zarządzenia. Akt ten powinien wyliczać, kiedy zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze realizowane z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość zostaną zaliczone do tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczyciela.

Jakie zasady powinien więc przyjąć dyrektor? Wszystko zależy od wdrożonej formy realizowania zadań i wewnętrznych ustaleń ale pomocniczo, biorąc także pod uwagę zapisy rozporządzenia w sprawie szczególnych rozwiązań można wskazać, że zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze realizowane z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość powinny zostać zaliczone do tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć, jeżeli:

- 1) zajęcia zostaną udokumentowane w ustalony z dyrektorem sposób;
- 2) nauczyciel zapewnił uczniom i rodzicom możliwość przeprowadzenia konsultacji i uprzednio poinformował o terminach i formie prowadzenia konsultacji;
- 3) nauczyciel zapewnił uczniom lub rodzicom (w przypadku dzieci młodszych) dostęp do materiałów i źródeł niezbędnych do realizowania zdalnego nauczania;
- 4) nauczyciel dokonywał weryfikacji wiedzy i umiejętności uczniów przez bieżącą kontrolę postępów w nauce, w tym również informował uczniów lub rodziców o postępach ucznia w nauce, a także uzyskiwanych przez niego ocenach;
- 5) nauczyciel uwzględniał specjalne potrzeby edukacyjne uczniów.

Jest to oczywiście wyliczenie przykładowe i to od dyrektora zależy, jakie kryteria przyjmie w stosunku do nauczycieli.

6.3.6. Kto powinien zapewnić nauczycielom i uczniom sprzęt umożliwiający zdalne nauczanie?

Wprowadzając rozporządzeniem w sprawie czasowego ograniczenia obowiązków pracy zdalnej, resort edukacji nie odniósł się w żaden sposób do kwestii zapewnienia nauczycielom i uczniom sprzętu niezbędnego do realizowania nauczania z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Początkowo tylko w informacjach prasowych pojawiały się komunikaty, że to organy prowadzące i dyrektorzy mają zapewnić sprzęt, chociażby poprzez udostępnianie komputerów będących w posiadaniu szkoły. Kwestia ta była kolejnym niedopracowanym i nieprzemysłanym elementem wdrażania zdalnego nauczania.

Sytuacja uległa zmianie, na skutek nowelizacji rozporządzenia w sprawie szczególnych rozwiązań z 25 marca br. Doprecyzowano wówczas, że organy prowadzące

jednostki systemu oświaty mogą użyć sprzęt niezbędny do realizacji przez ucznia lub nauczyciela zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia, w szczególności komputer (zestaw komputerowy), laptop albo tablet. Do użyczenia stosuje się przepisy art. 710-719 ustawy – Kodeks cywilny (§6 ust. 3 r.r.o.f.). Dodatkowo organ prowadzący może upoważnić do dokonania czynności, o której mowa powyżej dyrektora danej jednostki systemu oświaty (§6 ust. 4 r.r.o.f.).

Jednak problemem nie były przepisy prawa a brak sprzętu, który nadawałby się po pierwsze do transportu (ponieważ z reguły szkoły wyposażone są w komputery stacjonarne), po drugie do bezproblemowego korzystania (komputery w szkołach bardzo często mają już wiele lat, nie posiadają najnowszego oprogramowania i szybkiego łącza internetowego).

W celu sprostania tym ograniczeniom 27 marca 2020 r. na stronie internetowej ministerstwa cyfryzacji pojawił się komunikat, że Komisja Europejska poparła pomysł ministerstwa, by zaoszczędzone do tej pory w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa środki w wysokości 186 mln złotych przekazać na zakup sprzętu dla szkół. Od 1 kwietnia ruszył nabór wniosków, które należało elektronicznie składać do Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC). O wysokości dofinansowania decydowała liczba uczniów. Ustalono w związku z tym sześć kategorii:

- Kategoria I – 35 000 zł
- Kategoria II – 45 000 zł
- Kategoria III – 60 000 zł
- Kategoria IV – 70 000 zł
- Kategoria V – 80 000 zł
- Kategoria VI – 100 000 zł

W ramach dofinansowania organy prowadzące mogły zakupić komputery, laptopy, tablety, potrzebne oprogramowania, ubezpieczenie sprzętu, mobilny dostęp do internetu lub ponieść inne uzasadnione wydatki (np. na akcesoria). Nie wprowadzono żadnych wymagań w zakresie parametrów technicznych, decyzja w tej sprawie należała do organu prowadzącego.

Dofinansowanie w ramach programu POPC jest jedynie bieżącym środkiem zaradczym. Na przyszłość zdecydowanie należy wypracować systemowe rozwiązania w tym zakresie.

6.3.7. W jaki sposób organizować kształcenie zawodowe na odległość?

Rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań przewidziało, że kształcenie z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość będzie możliwe zarówno w zakresie kształcenia ogólnego, jak i zawodowego.

Jak wynika z § 3 ust. 1 r.r.o.f. zajęcia z zakresu kształcenia zawodowego będą prowadzone w sposób zdalny przede wszystkim w zakresie teoretycznych przedmiotów zawodowych, a w ograniczonym stopniu również w zakresie zajęć praktycznych – wyłącznie

wtedy, gdy z programu nauczania danego zawodu wynika możliwość realizacji wybranych efektów kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.

Ponadto szkoły te mogą zmodyfikować program nauczania zawodu w taki sposób, że część kształcenia niemożliwa do realizacji z wykorzystaniem tych metod i technik może być zrealizowana w klasach (semestrach) programowo wyższych w następnych latach szkolnych, a część kształcenia przewidzianego do realizacji w klasach (semestrach) programowo wyższych, może być zrealizowana w roku szkolnym 2019/2020 z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia, jeżeli dotychczas nabyte przez uczniów wiedza i umiejętności na to pozwalają (§3 ust. 2 r.r.o.f.).

Praktyki zawodowe realizowane przez uczniów technikum i szkoły policealnej zaplanowane w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty, powinny zostać zrealizowane do końca roku szkolnego 2019/2020. W przypadku realizacji praktyk w okresie ferii letnich czas trwania zajęć dydaktyczno-wychowawczych dla uczniów odbywających te praktyki nie ulega skróceniu w rozumieniu przepisów w sprawie praktycznej nauki zawodu (§4 ust. 1 r.r.o.f.).

W przypadku uczniów branżowych szkół I stopnia będących młodocianymi pracownikami, zajęcia praktyczne mogą być, w uzgodnieniu z pracodawcą, zrealizowane do końca bieżącego roku szkolnego lub w klasach programowo wyższych. Obecnie uczniowie mogą realizować z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość zajęcia z zakresu kształcenia zawodowego teoretycznego lub z zakresu kształcenia ogólnego przewidziane do realizacji w tej samej klasie lub w klasach programowo wyższych (§4 ust. 2 r.r.o.f.).

W związku z czasowym ograniczeniem funkcjonowania jednostek systemu oświaty, pracodawcom, którzy zawarli z uczniami umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego, okres czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty, w którym uczniowie ci nie uczęszczali na zajęcia praktyczne, zostanie wliczony do okresu, za który przysługuje dofinansowanie, o którym mowa w art. 122 ust. 2 pkt 1 pr. ośw. (§4 ust. 3 r.r.o.f.).

Dodatkowo w art. 15f ustawy COVID-19, uregulowano, że w okresie czasowego ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty pracodawca ma obowiązek zwolnić młodocianego pracownika odbywającego przygotowanie zawodowe, z obowiązku świadczenia pracy. O tym, czy młodocianemu pracownikowi w czasie zwolnienia będzie przysługiwało wynagrodzenie zdecyduje pracodawca.

Niemniej jednak uregulowano, że w przypadku pracodawcy, z którym zawarta została umowa o refundację wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne młodocianego pracownika (art. 12 ust. 6 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U.2019.1482 t.j. z późn. zm.), a który zdecyduje się na wypłatę młodocianemu pracownikowi wynagrodzenia za okres zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy (w całości lub w części), wynagrodzenie to zostanie mu zrefundowane na podstawie obowiązującej umowy refundacyjnej, w wysokości wynikającej z tej umowy (§5 r.r.o.f.).

Art. 15f wszedł w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia ustawy, z mocą obowiązującą od dnia 12 marca 2020 r.

Dodatkowo rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w §13 pkt 1 i pkt 7 dopuściło możliwość prowadzenia turnusów dokształcania teoretycznego młodocianych pracowników z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość (poprzez wyłączenie w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty stosowania art. 117 ust. 3 pr. ośw. oraz § 23 ust. 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych, Dz.U.2014.622 t.j. z późn. zm.). Możliwość ta dotyczy wszystkich form kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych, z tym, że kształcenie praktyczne niemożliwe do zrealizowania w ten sposób, uzupełnia się po zakończeniu czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty.

Równocześnie wyłączone w §13 pkt 8 r.r.o.f. możliwość skrócenia czasu trwania zajęć dydaktyczno-wychowawczych dla uczniów odbywających (§ 4 ust. 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu, Dz.U.2019.391):

- a) praktyki zawodowe organizowane u pracodawców, w tym na zasadach dualnego systemu kształcenia, odbywają się na podstawie umowy o praktyczną naukę zawodu, zawartej pomiędzy dyrektorem szkoły a pracodawcą przyjmującym uczniów na praktyczną naukę zawodu w formie praktyk zawodowych lub
- b) zajęcia praktyczne u pracodawców, w tym na zasadach dualnego systemu kształcenia na podstawie umowy o praktyczną naukę zawodu, zawartej między dyrektorem szkoły a pracodawcą przyjmującym uczniów na praktyczną naukę zawodu.

Jeszcze jedną zmianę w zakresie organizowania kształcenia zawodowego w czasie ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty wprowadziła nowelizacja rozporządzenia w sprawie czasowego ograniczenia z 9 kwietnia br. W §3 pkt 2 r.o.f.o. doprecyzowano, że w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty zawieszona jest staż uczniowski, o którym mowa w art. 121a pr. ośw. Staż uczniowski czyli staż w rzeczywistych warunkach pracy ma na celu ułatwienie uzyskiwania doświadczenia i nabywania umiejętności praktycznych niezbędnych do wykonywania pracy w zawodzie, w którym kształcą się uczniowie technikum i uczniowie branżowej szkoły I stopnia niebędący młodocianymi pracownikami.

6.4. Narzędzia ułatwiające kształcenie na odległość

Podrozdział ten ma na celu przybliżenie mechanizmów, które mogą posłużyć do sprawnego zorganizowania zdalnego nauczania. W tym zakresie zastosowano różniczenie na narzędzia i materiały, które udostępnił jednostkom systemu oświaty sam minister edukacji, albo które zostały przez niego zarekomendowane, aby wspomóc ten proces, ale także inne instrumenty o skorzystaniu, z których decyzje może podjąć dyrektor a także sami nauczyciele lub uczniowie.

6.4.1. Jakie narzędzia i materiały udostępnił resort edukacji i inne podmioty w celu ułatwienia kształcenia zdalnego?

- I. Na mocy rozporządzenia w sprawie szczególnych warunków minister edukacji udostępnił jednostkom systemu oświaty Zintegrowaną Platformę Edukacyjną pod adresem www.epodreczniki.pl. Znajdują się tam materiały i funkcjonalności, które umożliwiają wsparcie realizacji zadań przez jednostki systemu oświaty z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.

Zintegrowana Platforma Edukacyjna zawiera:

- 1) imię (imiona) i nazwisko ucznia;
- 2) adres poczty elektronicznej ucznia, jeżeli uczeń posiada taki adres;
- 3) informacje o: uczęszczaniu ucznia do jednostki systemu oświaty, okresie uczęszczania ucznia do jednostki systemu oświaty, typie szkoły lub rodzaju placówki, nazwie i adresie siedziby jednostki systemu oświaty, do której uczeń uczęszcza, oraz oddziale i klasie, do których uczeń uczęszcza;
- 4) imię (imiona) i nazwisko nauczyciela;
- 5) numer PESEL nauczyciela;
- 6) adres poczty elektronicznej nauczyciela;
- 7) informacje o: zatrudnieniu nauczyciela w jednostce systemu oświaty, typie szkoły lub rodzaju placówki oraz nazwie i adresie siedziby jednostki systemu oświaty, w której nauczyciel jest zatrudniony.

Są to dane, które pochodzą z systemu informacji oświatowej.

- II. Scholaris (<http://portal.scholaris.pl/>) to portal wiedzy dla nauczycieli zawierający bezpłatne zasoby edukacyjne, które są dostosowane do wszystkich etapów kształcenia. Zasoby portalu są kompatybilne ze wszystkimi tablicami interaktywnymi i innymi urządzeniami wspomagającymi pracę nauczyciela, np. tabletami. Portal zawiera pojedyncze, interaktywne materiały, pomocne w realizacji treści ze wszystkich przedmiotów, na różnych poziomach edukacyjnych. Są to scenariusze lekcji, ćwiczenia, teksty, animacje, slajdy, symulacje, gry dydaktyczne czy filmy. Wszystkie opublikowane na portalu treści, bez względu na przyporządkowanie do poprzedniej lub aktualnej podstawy programowej, stanowią merytorycznie materiał, który może być wykorzystany w pracy zarówno przez ucznia, jak i przez nauczyciela.
- III. Na czas zawieszenia zajęć wydawcy edukacyjni zrzeszeni w Polskiej Izbie Książki udostępniłi bezpłatnie elektroniczne wersje podręczników. Uczniowie i nauczyciele mogli pobierać ze stron internetowych wydawców nie tylko podręczniki, ale również inne materiały dydaktyczne.

Udostępniono w ten sposób materiały, które umożliwiły realizowanie podstawy programowej oraz rozwijanie kluczowych kompetencji przy kształceniu na odległość. Poza elektroniczną wersją podręczników wydawcy udostępniłi również inne materiały i narzędzia dydaktyczne.

Materiały dydaktyczne zamieszczone zostały na stronach wydawców (linki zostały zamieszczone na stronie MEN: <https://www.gov.pl/web/edukacja/elektroniczne-wersje-podrecznikow-i-materialow-dydaktycznych>).

- IV. W ramach pomocy w zdalnym nauczaniu historii Instytut Pamięci Narodowej (IPN) przygotował nową, usystematyzowaną odstonę swoich zasobów edukacyjnych. Materiały mają ułatwić zdalną naukę historii oraz umożliwić rozwijanie zainteresowań historycznych wśród młodzieży. Uczniowie, nauczyciele i wszyscy zainteresowani mogą z nich korzystać na portalu www.edukacja.ipn.gov.pl.

Nowy portal edukacja.ipn.gov.pl to uporządkowany i usystematyzowany 20-letni edukacyjny dorobek IPN. Zamieszczone na stronie treści skierowane są do szerokiego grona odbiorców, w tym nauczycieli, uczniów i pasjonatów historii. Uczniowie i nauczyciele znajdują na stronie szereg pomocnych materiałów ułatwiających przeprowadzenie zdalnej nauki w domu. Do dyspozycji użytkowników są m.in.: teki edukacyjne, infografiki historyczne, wystawy elementarne oraz odniesienia do kilkudziesięciu portali tematycznych IPN. Na portalu można również skorzystać z bogatych zasobów audiowizualnych Instytutu. Użytkownicy znajdą tam propozycje tworzonych przez IPN filmów edukacyjnych, dokumentalnych oraz krótkometrażowych. Tego typu materiały mają w interesujący sposób uzupełnić i wzbogacić lekcje z historii najnowszej, dodatkowo poruszają nieznaną dotąd wątki znanych historii, przedstawiają aktualne wyniki badań naukowych.

- V. [Eduktor.pl](https://www.edukator.pl/) (<https://www.edukator.pl/>) to nowoczesny serwis edukacyjny. Daje on dostęp do własnego wirtualnego dysku, który pozwala gromadzić i porządkować cyfrowe materiały dowolnego formatu, a przede wszystkim w łatwy i intuicyjny sposób tworzyć własne treści, komunikować się z innymi i publikować najlepsze dzieła.
- VI. Strona <https://www.gov.pl/web/zdalnelekcje> przygotowana została przez Ministerstwo Edukacji Narodowej wraz z Ministerstwem Cyfryzacji i NASK. Można tam znaleźć tematy na każdy dzień i dla każdego przedmiotu, a także propozycje materiałów, na bazie których można zdalnie poprowadzić zajęcia dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych.

Ponadto nauczyciel i uczeń mogą skorzystać z całego szeregu materiałów udostępnianych przez różne podmioty: Centralną Komisję Egzaminacyjną (<https://www.cke.gov.pl/>), [Lektury.gov.pl](https://lektury.gov.pl/) (<https://lektury.gov.pl/>), Khan Academy (<https://pl.khanacademy.org/>), [Ninateka](https://ninateka.pl/edu) (<https://ninateka.pl/edu>), Biblioteka Cyfrowa ORE (<http://www.bc.ore.edu.pl/dlibra>), Centrum Nauki Kopernik (<http://www.kopernik.org.pl/>).

6.4.2. Z jakich innych narzędzi mogą korzystać nauczyciele i uczniowie?

- 1) telefon

Może służyć do przekazywania prostych informacji, lub komunikatów zarówno na linii nauczyciel-uczeń jak i nauczyciel-rodzic. Może też nabrać poważniejszego znaczenia szczególnie w sytuacji, gdy uczeń nie ma dostępu do Internetu.

- 2) e-mail
Umożliwia przesyłanie danych w prosty sposób, do całej klasy równocześnie (wystarczy stworzyć listę mailingową). Narzędzie to można wykorzystywać np. do przesyłania prac domowych, materiałów do przerobienia przez ucznia indywidualnie.
- 3) dziennik elektroniczny
Pod warunkiem, że szkoła lub placówka wdrożyła dziennik elektroniczny, będzie to kolejne narzędzie umożliwiające nauczycielom kontakt z rodzicami i dziećmi. Dodatkowo posiada on inne funkcjonalności, dzięki którym możliwe jest ocenianie, przesyłanie zadań domowych, informowanie o dostępnych w Internecie materiałach, z którymi warto się zapoznać. Informacje dotyczące ucznia mogą być do rodziców wysyłane automatycznie, więc jest to także system, który daje gwarancję i możliwość kontrolowania postępów ucznia (lub ich braku) na bieżąco.
- 4) narzędzia wideo
Mowa tutaj np. o Skype, YouTube, które dają możliwość prowadzenia wieloosobowych wideokonferencji w czasie rzeczywistym.
- 5) komunikatory elektroniczne, czat
Alternatywą dla telefonu i e-maila są komunikatory typu Messenger lub WhatsApp. Dają one możliwość stałego porozumiewania się z uczniami i tworzenia grup kontaktowych, co ułatwia rozsyłanie informacji czy też materiałów do całej klasy równocześnie i pomaga zaoszczędzić czas.
- 6) chmura
W tym zakresie należy skorzystać z funkcjonalności, jakie udostępniają takie firmy jak Microsoft czy Google. Chmura jest użyteczna szczególnie do zamieszczania większych partii materiału, ale również w sytuacji gdy zamieszczone dane pragniemy udostępnić tylko określonym uczniom lub konkretnej osobie.
- 7) platformy e-learningowe
Narzędziem, które sprawdza się najlepiej podczas nauczania zdalnego jest bez wątpienia platforma edukacyjna. Na rynku jest duży wybór w tym zakresie (np. Office 365, Microsoft Teams, G Suite dla Szkół i Uczelni, Moodle, Google Classroom). Platformy dają nowe możliwości, które zdecydowanie są pomocne w organizacji zdalnego nauczania. Mowa tutaj m.in. o tym, że platforma daje możliwość udostępniania online materiałów i zadań, porozumiewania się za pomocą zdalnych komunikatorów, przeglądania i sprawdzania prac uczniów, oferuje też takie funkcje jak prezentacja i tablica cyfrowa. Dodatkowo podczas zajęć nauczyciel może komunikować się z uczniami za pomocą tablicy przy użyciu tekstu pisanego, audio lub wideo.

6.5. Inne zmiany legislacyjne wynikające z czasowego ograniczenia funkcjonowania szkół i placówek

6.5.1. Jak kształtuje się sytuacja pracowników niepedagogicznych zatrudnionych w szkołach i placówkach?

Zawieszenie zajęć w przedszkolach, szkołach i placówkach nie pozostaje bez wpływu na pracę innych osób zatrudnionych w tych podmiotach.

Mowa tutaj o pracownikach administracji i obsługi szkolnej. Co do zasady zawieszenie zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nie wpływa bezpośrednio na pracę wykonywaną przez tych pracowników i nie zwalnia ich automatycznie z obowiązku świadczenia pracy.

Jednakże ograniczenie obowiązku świadczenia pracy na terenie szkół i placówek, uregulowane w §4a rozporządzenia w sprawie czasowego ograniczenia dotyczy wszystkim pracowników jednostek systemu oświaty a więc także pracowników administracji i obsługi szkolnej. O ile nie jest to niezbędne dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania tych jednostek pracownicy niepedagogiczni nie powinni świadczyć pracy na terenie szkoły lub placówki.

O organizacji ich pracy decyduje dyrektor szkoły, który może na podstawie art. 3 ustawy COVID-19, polecić pracownikowi na czas oznaczony wykonywanie pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna). Z tego tytułu pracownikowi przysługuje normalnie wynagrodzenie. Jak już zostało wskazane, decyzję taką dyrektor może podjąć, o ile charakter zadań wykonywanych przez pracownika na to pozwala. Przybiera ona postać polecenia służbowego, najlepiej pisemnego a pracownik ma obowiązek stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę (art. 100 k.p.).

Natomiast, jeżeli z przyczyn leżących po stronie pracodawcy – w tym przypadku szkoły, w określonym czasie pracownik administracji lub obsługi nie będzie świadczył pracy, do której został zatrudniony, pozostaje wówczas do dyspozycji dyrektora szkoły i jest w gotowości do wykonywania pracy. Wówczas zastosowanie znajdują przepisy art. 81 § 1 k.p., zgodnie z którym pracownikowi za czas niewykonywania pracy, jeżeli był gotów do jej wykonywania, a doznał przeszkód z przyczyn dotyczących pracodawcy, przysługuje wynagrodzenie wynikające z jego osobistego zaszczerowania, określonego stawką godzinową lub miesięczną. W każdym przypadku wynagrodzenie to nie może być jednak niższe od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Trzecim rozwiązaniem jest powierzenie pracownikowi innej pracy, w formie pisemnego polecenia służbowego. Może mieć zastosowanie w przypadku pracowników, którzy nie są w stanie wykonywać swojej pracy np. osoby pracujące na kuchni. Dyrektor zatem, aby nie wysyłać tych pracowników do domu i wyptać im wynagrodzenia za tzw. „gotowość” może powierzyć im inną pracę, za którą będzie przysługiwało wynagrodzenie nie niższe niż wynagrodzenie przestojowe, które pracownik dostałby, gdyby pracodawca wysłał go do domu (art. 81 §3 k.p.).

Pracownikom, którzy wykonują pracę na terenie szkoły lub placówki dyrektor jest zobowiązany zapewnić:

- a) środki higieny osobistej i dostęp do urządzeń higieniczno-sanitarnych (art. 233 k.p.) – środki do mycia rąk o właściwościach dezynfekujących;
- b) napoje (§ 112 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz.U.2003.169.1650 t.j. z późn. zm.).

6.5.2. Jak kształtuje się sytuacja osób prowadzących szkoły i placówki niesamorządowe?

Rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia ma zastosowanie także do szkół i placówek niepublicznych wymienionych w §2:

- od 12 marca do 10 kwietnia 2020 r.
 - 1) przedszkoli;
 - 2) innych form wychowania przedszkolnego;
 - 3) szkół wszystkich typów;
 - 4) placówek oświatowo-wychowawczych;
 - 5) placówek kształcenia ustawicznego oraz centrów kształcenia zawodowego;
 - 6) placówek artystycznych;
 - 7) placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;
 - 8) kolegiów pracowników służb społecznych.
- od 6 kwietnia do 10 kwietnia 2020 r.:
 - 1) przedszkoli i szkół specjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej;
 - 2) szkół specjalnych funkcjonujących w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii;
 - 3) specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych;
 - 4) ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych;
 - 5) poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych.

W związku z powyższym wszystkie zasady i obowiązki wynikające z tego rozporządzenia, jak i rozporządzenia w sprawie szczególnych warunków mają zastosowanie także do wskazanych szkół i placówek niepublicznych.

Rozporządzenie w sprawie szczególnych warunków, w §10 uregulowało także, jakie zasady należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu dotacji oświatowej przysługującej niepublicznym szkołom dla dorosłych, szkołom policealnym oraz niepublicznym szkołom artystycznym o uprawnieniach publicznych szkół artystycznych realizującym wyłącznie kształcenie artystyczne (dalej: niepubliczne szkoły dla dorosłych), w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 i art. 41 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (dalej: u.f.o.) udzielenie dotacji niepublicznym szkołom dla dorosłych jest uzależnione od uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, z których uczeń nie został zwolniony.

W powołanym § 10 ust. 1 r.r.o.f. zawieszono stosowanie przepisów u.f.o. określających powyższe zasady do ustalania dotacji za okres od dnia 1 marca 2020 r. do końca miesiąca, w którym zakończy się czasowe ograniczenie funkcjonowania szkoły.

Dodatkowo powołany paragraf wyłączył także obowiązek potwierdzania uczestnictwa uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na listach obecności (ust. 1).

Konsekwencją powyższych rozwiązań było wyłączenie stosowania w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do końca miesiąca następującego po miesiącu, w którym zakończy się czasowe ograniczenie funkcjonowania szkoły, przepisu art. 34 ust. 3 u.f.o. dotyczącego możliwości korygowania kwoty dotacji w sytuacji wystąpienia różnicy pomiędzy faktyczną liczbą uczniów uczestniczącą w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, z których uczeń nie został zwolniony a liczbą uczniów, na których przekazano część dotacji za dany miesiąc (ust. 2).

Była to pierwotna wersja przepisu, zgodnie z którą samorzady musiałyby wypłacać dotację na podstawie zapisanej liczby uczniów, która jest zawsze zdecydowanie wyższa niż liczba osób spełniających wymóg 50% frekwencji. Było to więc olbrzymie zagrożenie dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego na co zwrócił uwagę ministrowi edukacji narodowej Związek Powiatów Polskich. W wyniku tej interwencji minister podpisał 31 marca br. nowelizację rozporządzenia w sprawie szczególnych rozwiązań i przychylając się do sugestii Związku Powiatów Polskich wskazał, że w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty dotacja dla niepublicznej szkoły dla dorosłych przysługuje na każdego ucznia, który w lutym 2020 r. spełnił warunek, uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu (dodany ust. 1a w §10 r.r.o.f.). W odpowiedzi, którą w tej sprawie resort edukacji wystosował do Związku Powiatów Polskich czytamy, że projektując wspomniane przepisy §10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministerstwo Edukacji Narodowej nie zakładało, że niektóre organy prowadzące niepubliczne szkoły dla dorosłych w sposób nieuprawniony, nieuczciwy będą sztucznie zawyżać dane w zakresie liczby uczniów na podstawie, której ustala się wysokość dotacji dla danej szkoły w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania. Rozumiejąc jednak argumenty ZPP oraz biorąc pod uwagę wieloletnie, czasem również negatywne, doświadczenia w dotowaniu tego typu szkół, Minister Edukacji Narodowej postanowił znowelizować przepisy wspomnianego wyżej rozporządzenia, wychodząc tym samym naprzeciw spostrzeżeniom Związku Powiatów Polskich.

Rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań wprowadziło także zmiany w zakresie dotowania niepublicznych placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, będących domami wczasów dziecięcych. Do ustalania dotacji w części za okres od dnia 1 marca 2020 r. do końca miesiąca, w którym zakończy się czasowe ograniczenie funkcjonowania placówki, nie stosuje się bowiem przepisu art. 29 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, określającego, że wysokość dotacji dla takiej placówki jest ustalana jako iloczyn kwoty przewidzianej na takiego wychowanka w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu oraz liczby dni pobytu tego wychowanka

w tej placówce pomniejszonej o jeden dzień i podzielonej przez liczbę dni w roku budżetowym (ust. 3).

W miejsce tych przepisów wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym dotacja dla niepublicznego domu wczasów dziecięcych, w części za okres od dnia 1 marca 2020 r. do końca miesiąca, w którym zakończy się czasowe ograniczenie funkcjonowania placówki jest równa iloczynowi liczby dni w tym okresie, liczby wychowanków i kwoty części oświatowej subwencji ogólnej przewidzianej na wychowanka domu wczasów dziecięcych w roku 2019 dla powiatu podzielonej przez liczbę 366. Przez liczbę wychowanków, o której mowa wcześniej należy rozumieć sumę wychowanków z poszczególnych dni w roku 2019 podzieloną przez liczbę 365. Do kwoty części dotacji ustalonej zgodnie z powyższymi założeniami stosuje się przepis art. 43 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (aktualizacja kwoty dotacji), w zakresie dotyczącym dotacji udzielanych na podstawie art. 29 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (ust. 4, 5, 6).

6.5.3. W jaki sposób podejmować w szkole/placówce czynności w okresie czasowego ograniczenia jej funkcjonowania np. zatwierdzać arkusz organizacyjny?

W okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty czynności organów tych jednostek (np. rady pedagogicznej, rady szkoły, rady rodziców) mogą być podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności.

Przepis stanowi, że „mogą być”, co nie nakłada obowiązku korzystania ze środków komunikacji elektronicznej ale daje podstawę prawną w przypadku, gdyby jednak dany organ chciał skorzystać z takiego rozwiązania.

Natomiast w przypadku kolegialnych organów jednostek systemu oświaty – także w trybie obiegowym. Treść podjętej w ten sposób czynności powinna być utrwalona w formie odpowiednio protokołu, notatki, adnotacji lub w inny sposób.

Powyższe wytyczne mają także zastosowanie do rodziców, uczniów, absolwentów i innych osób realizujących swoje prawa i obowiązki wynikające z przepisów oświatowych, w szczególności w zakresie składania wniosków i innych dokumentów.

Zasady zdalnego funkcjonowania organów szkoły/placówki zostały wprowadzone w §11a r.o.f., jako konsekwencja §4a r.o.f.o., który to ogranicza świadczenie pracy przez pracowników na terenie jednostek oświatowych.

6.5.4. Czy w roku szkolnym 2020/2021 można organizować eksperyment pedagogiczny?

Zgodnie z art. 45 ust. 1 pr. ośw. szkoła lub placówka może realizować eksperyment pedagogiczny, który polega na modyfikacji istniejących lub wdrożeniu nowych działań w procesie kształcenia, przy zastosowaniu nowatorskich rozwiązań

programowych, organizacyjnych, metodycznych lub wychowawczych, w ramach których są modyfikowane warunki, organizacja zajęć edukacyjnych lub zakres treści nauczania. Dyrektor na podstawie uchwały rady pedagogicznej i po uzyskaniu opinii rady rodziców, występuje do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na prowadzenie eksperymentu pedagogicznego w szkole lub placówce, w terminie do dnia 31 marca roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym jest planowane rozpoczęcie tego eksperymentu (ust. 9).

Na gruncie aktów prawnych wydanych w związku z COVID-19 nie zawieszono możliwości planowania eksperymentów pedagogicznych w roku szkolnym 2020/2021.

Jedyna zmiana, jaką w kontekście planowania eksperymentu pedagogicznego przewidziano w rozporządzeniu w sprawie szczególnych rozwiązań dotyczy wydłużenia terminu składania wniosków do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do dnia 30 kwietnia 2020 r. (§11c r.r.o.f.)

Na podstawie zapisów §11a r.r.o.f. należy dodatkowo wskazać, że uchwała rady pedagogicznej czy opinia rady rodziców w tej sprawie mogą zostać podjęte za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności. Rada pedagogiczna jako organ kolegialny może też podjąć uchwałę w trybie obiegowym.

6.5.5. Co należy zrobić w sytuacji, kiedy kadencja dyrektora szkoły/placówki kończy się w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek oświatowych lub skończyła się tuż przed tym okresem?

Prawo oświatowe przewiduje, że w przypadku zakończenia kadencji dyrektora, organ prowadzący ma trzy możliwości (art. 63 ust. 10-13):

- 1) przeprowadzić konkurs na stanowisko dyrektora;
- 2) powierzyć to stanowisko ustalonemu, w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny, kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej – jest to możliwe, jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata;
- 3) powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, jednak nie dłużej niż na okres 10 miesięcy – ale tylko do czasu powierzenia stanowiska dyrektora osobie wyłonionej w wyniku przeprowadzonego konkursu lub kandydatowi ustalonemu z organem nadzoru pedagogicznego.

W związku z ograniczeniem funkcjonowania jednostek systemu oświaty, powyższe przepisy nie mają zastosowania, co wynika z §13 pkt 1 r.r.o.f., którym wyłączone stosowanie przepisów art. 63 ust. 13-19 pr. ośw. regulujących kwestię przeprowadzania konkursów na dyrektora szkoły lub placówki i powoływania komisji konkursowej.

Dodatkowo w §11h r.r.o.f. wskazano wprost, że w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty nie ogłasza się i nie przeprowadza się konkursów na stanowiska dyrektorów tych jednostek.

W przypadku, jeżeli jednak zaistnieje konieczność obsadzenia stanowiska dyrektora jednostki w tym okresie wówczas organ prowadzący powierza pełnienie obowiązków dyrektora jednostki wicedyrektorowi, a w jednostce, w której nie ma wicedyrektora – nauczycielowi tej jednostki. Powierzenie to nie może trwać dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2020 r.

Ponieważ powołany przepis został wprowadzony 25 marca 2020 r. odniesiono się także do sytuacji, jakie miały miejsce przed tą datą.

Uregulowano, że w przypadku powierzenia przed dniem 26 marca 2020 r. wicedyrektorowi, a w jednostce systemu oświaty, w której nie ma wicedyrektora – nauczycielowi tej jednostki, pełnienia obowiązków dyrektora jednostki, organ prowadzący może przedłużyć powierzenie pełnienia tych obowiązków, jednak nie dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2020 r. W tym przypadku łączny okres pełnienia obowiązków dyrektora jednostki może być dłuższy niż 10 miesięcy.

Natomiast, jeżeli przed dniem 26 marca został ogłoszony i niezakończony konkurs na stanowisko dyrektora jednostki oświatowej, organ prowadzący unieważnia ten konkurs. Do kandydata wyłonionego w wyniku konkursu przeprowadzonego przed dniem 26 marca 2020 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.

W konsekwencji powyższego wyłączono także w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty stosowanie rozporządzenia z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (§13 pkt 13 r.r.o.f.).

6.5.6. Jak w związku z panującą sytuacją prowadzić postępowania rekrutacyjne?

Na czas ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty nie wprowadzono zmian w sposobie prowadzenia postępowań rekrutacyjnych.

W §11b r.r.o.f. odniesiono się jedynie do kwestii upubliczniania wyników postępowania rekrutacyjnego. Przepis ten przewidywał, że w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty wyniki postępowania rekrutacyjnego w formie list kandydatów podaje się do publicznej wiadomości także na stronach internetowych tych jednostek.

6.5.7. Czy można dokonać zmian w regulaminach konkursów szkolnych, turniejów i olimpiad organizowanych w roku szkolnym 2019/2020?

Rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań wprowadziło na czas ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty szczególne, opisane poniżej rozwiązania w tym zakresie.

1) konkursy szkolne

Zgodnie z §11d r.r.o.f. w roku szkolnym 2019/2020 regulaminy konkursów, mogą być zmienione w ciągu roku szkolnego, w szczególności w zakresie liczby stopni konkursu, warunków uzyskania wyróżnień i tytułów laureata lub finalisty konkursu.

W przypadku dokonania zmian w regulaminach konkursów, o których mowa w ust. 1, kurator oświaty niezwłocznie przekazuje uczestnikom konkursów informację o zmianach.

2) olimpiady szkolne

W §11e r.r.o.f. wskazuje, że w roku szkolnym 2019/2020 olimpiady szkolne są organizowane jako dwustopniowe zawody wiedzy.

W regulaminach olimpiad dokonuje się zmian w szczególności w zakresie:

- warunków uzyskania tytułu finalisty olimpiady;
- warunków kwalifikowania finalistów olimpiady do udziału w olimpiadzie międzynarodowej.

Powyższe zmiany należało wprowadzić do 10 kwietnia 2020 r.

W przypadku uczestników, którzy zakwalifikowali się do zawodów trzeciego stopnia olimpiady przeprowadzonej w roku szkolnym 2019/2020 otrzymują oni tytuł finalisty. Jednakże § 11e nie ma zastosowania do olimpiad szkolnych, w których zawody trzeciego stopnia w części lub w całości odbyły się przed dniem 26 marca 2020 r. W przypadku regulaminów olimpiad w których zawody trzeciego stopnia w części lub w całości odbyły się przed dniem 26 marca 2020 r., mogą one być zmieniane.

W olimpiadach przeprowadzonych w roku szkolnym 2019/2020 nie wyłania się laureatów.

3) turnieje szkolne

Przepisy dotyczące olimpiad szkolnych, opisane powyżej stosuje się odpowiednio do turniejów szkolnych przeprowadzonych w roku szkolnym 2019/2020.

Konsekwencją wprowadzenia powyższych rozwiązań jest wyłączenie stosowania w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty następujących przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad (Dz.U.2002.13.125 z późn. zm.):

- 1) § 4 ust. 4-4b – dotyczy zakazu zmiany regulaminu konkursu, chyba że wynika to z uzasadnionej konieczności. W przypadku takiej zmiany kurator niezwłocznie przekazuje uczestnikom informację o zmianach;
- 2) § 11 ust. 2 pkt 1 – dotyczący terminu przeprowadzania zawodów trzeciego stopnia w ramach olimpiad i turniejów (30 kwietnia);
- 3) § 12 – dotyczący możliwości organizowania jednorazowych okolicznościowych konkursów tematycznych;
- 4) § 16 pkt 2 i 4 – dotyczący gromadzenia dokumentacji olimpiady i turnieju w postaci: dokumentacji w sprawie powołania olimpiady lub turnieju oraz listy laureatów i nauczycieli, którzy przygotowali laureata do olimpiady lub turnieju.

6.6. Dobre praktyki

Dla wielu szkół i placówek zdalne nauczanie jest zadaniem nowym i wymagającym wypracowania rozwiązań, które pozwolą na sprawne jego wykonywanie. Przedstawione poniżej przykłady realizacji dobrych praktyk w kontekście zdalnego nauczania, mogą posłużyć jako przykład rozwiązań i metod stosowanych do prowadzenia zajęć online dla innych szkół.

1) Państwowe Liceum Sztuk Plastycznych im. Józefa Chełmońskiego w Natężczowie

W tej szkole nauczyciele udostępniają uczniom materiały do nauki poprzez dziennik elektroniczny, za pomocą poczty elektronicznej lub umieszczają je w stworzonym do tego celu miejscu na stronie internetowej. Każda klasa ma swój wydzielony obszar, który jest podzielony na wszystkie realizowane w tej klasie przedmioty. Pod każdym z przedmiotów znajduje się albo spis materiałów od nauczycieli, w tym zadania do wykonania, zamieszczanych w formie plików word lub pdf. albo jako link do dysku google albo informacja, że materiały nauczyciel przesłał pocztą e-mail lub za pośrednictwem wybranego komunikatora.

Nauczyciele pozostają w stałym kontakcie z uczniami i rodzicami poprzez dziennik elektroniczny oraz pocztę służbową. Dodatkowo, wychowawcy klas oraz nauczyciele ustalili mniej formalne a bardziej indywidualizowane sposoby komunikacji z uczniami (messenger, skype, telefon).

Zajęcia prowadzone są w oparciu o tygodniowy rozkład zajęć lekcyjnych. Każdy z nauczycieli w oparciu o znajomość danej klasy / grupy przeanalizował możliwość realizacji planu pracy w nauczaniu zdalnym, w uzasadnionych przypadkach dostosowując go do możliwości realizacji zadań w domu, szczególnie na przedmiotach artystyczno-zawodowych.

Planowane jest systematyczne umieszczanie materiałów na opracowanym dla każdej klasy/grupy dysku google aż do całkowitego przejścia do pracy na platformie google classroom, w przypadku dalszego wydłużenia czasu zajęć online. W tym celu zostało założone dla szkoły konto G-Suite for Education od firmy Google. G-Suite to zintegrowane narzędzia: poczta, dokumenty, arkusze, formularze, prezentacje, kalendarze, witryny, nielimitowany dysk oraz aplikacja Classroom, która łączy wszystkie wymienione powyżej narzędzia i pozwala przenieść „analogowe” szkolne działania w sferę online.

Źródło: <https://lpnaleczow.com/dla-uczniow/nauka-zdalna>

2) Zespół Szkół Ekonomicznych w Kaliszu

Szkoła od 2017 r. korzysta z chmury. Po przystąpieniu do programu „Szkoła w chmurze Microsoft” w roku 2017 otrzymała certyfikat Microsoft in Education. Dzięki programowi każdy uczeń, nauczyciel i pracownik ma swoje odrębne konto na platformie Office 365 ProPlus i może korzystać z pakietu w wersji online na dowolnym urządzeniu w dowolnym miejscu na świecie, może również zainstalować najnowsze wersje pakietu Office na pięciu dowolnych urządzeniach, tabletach i smartfonach. Rozpoczynając naukę w szkole uczeń otrzymuje

możliwość przechowywania swoich plików, dzielenia się nimi, komunikacji za pomocą Outlook, pracy z Word, Excel czy PowerPoint, a także korzystanie z szeregu narzędzi ułatwiających zdalną komunikację jak Teams, Skype i wiele innych.

Nauczyciele komunikują się z uczniami poprzez aplikację Teams. Każdy nauczyciel stworzył swoje zespoły i w nich pracuje z uczniami poprzez: kanały komunikacji typu czat, wideo spotkania, komunikacja audio, definiowanie i przypisywanie zadań, kontakt email. Komunikacja odbywa się dowolnie z pojedynczymi uczniami, grupami lub nawet całą klasą. Szkoła używa również aplikacji Forms do ankietowania uczniów, rodziców i nauczycieli, a teraz wykorzystuje to narzędzie także do testów sprawdzających wiedzę. Od dawna szkoła korzysta także z takich aplikacji jak Quizlet, Kahoot czy Quizizz – umożliwiających tworzenie quizów.

Źródło: <http://www.faktykaliskie.pl/wiadomosci/spoleczne/ekonomik-w-chmurze,5336.html>

6.7. Podsumowanie

Jak wynika z analizy aktów prawnych opracowanych w związku z zagrożeniem COVID-19 a mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie jednostek systemu oświaty, bardzo wiele zagadnień zostało uregulowanych zbyt pobieżnie. Czas nie był sprzymierzeńcem w tym zakresie, ale nie tłumaczy to konstruowania zbyt lakonicznych i ogólnikowych przepisów prawa.

W tak trudnym czasie rozporządzenia MEN nie przystąpiły się więc do poprawy sytuacji w polskich szkołach, a jedynie piętrzyły kolejne wątpliwości i powodowały efekt domina, na którego końcu stawiani byli dyrektorzy szkół i organy prowadzące.

W tym kontekście można zaobserwować pewną ciekawą zależność – kiedy sytuacja jest „stabilna” administracja rządowa przypisuje sobie odpowiedzialność i dbałość o jakość nauczania czyniąc z samorządów podmioty jedynie technicznie odpowiedzialne za funkcjonowanie prowadzonych przez nie szkół i placówek. Natomiast w sytuacji „kryzysu” w razie jakichkolwiek problemów, niedomówień czy animozji ze strony podmiotów systemu, resort edukacji odsyła nie do kogo innego a właśnie do organów prowadzących oraz do dyrektorów szkół.

W związku z powyższym, jak już tylko sytuacja na to pozwoli, wprowadzone w związku z czasowym ograniczeniem funkcjonowania jednostek systemu oświaty przepisy i akty prawne wymagają gruntownego zrewidowania. Praktyka pokazała, że konieczne jest wypracowanie systemowych rozwiązań w zakresie zdalnego nauczania i przygotowanie aktów prawnych, które na nowo, szczegółowo uregulują to zagadnienie.

7 | Zdalne świadczenie usług w zakresie zdrowia i polityki społecznej

Bernadeta Skóbel

7.1. Wprowadzenie

W sposób oczywisty wprowadzenie, czy stanu zagrożenia epidemicznego, czy stanu epidemii wpływa na organizację pracy podmiotów świadczących usługi publiczne w sektorze zdrowia i szeroko rozumianej polityki społecznej (w tym w szczególności pomocy społecznej i instytucji rynku pracy). Z jednej bowiem strony należy wprowadzić rozwiązania, które ograniczą rozprzestrzenianie się wirusa, a z drugiej nie można zaprzestać świadczenia usług, które mają bezpośrednie przełożenie na sytuację zdrowotną czy socjalną obywateli. Oczywiście nie wszystkie usługi da się w taki sposób świadczyć, niemniej jednak przy dobrej woli ze strony jednostki wykonującej zadanie oraz upowszechnieniu informacji o sposobie zdalnego załatwienia sprawy wśród mieszkańców. Wiele osób w pierwszej kolejności szuka informacji o sposobie załatwienia sprawy na stronach internetowych. Niestety można zauważyć, że większość stron internetowych podmiotów leczniczych ale także duża część stron samorządowych urzędów i jednostek organizacyjnych nie zawiera informacji, których zamieszczenie ułatwiłoby obsługę interesantów. Trudno tę informację znaleźć albo jest przedstawiona w taki sposób, że może wprowadzać klienta danego urzędu czy podmiotu w błąd. W przypadku spraw z szeroko rozumianej polityki społecznej wbrew pozorom większość spraw o charakterze administracyjnym da się załatwić bez bezpośredniego kontaktu urzędnik-klient.

7.2. Pytania

7.2.1. Jak w okresie epidemii realizować prawo pacjenta do dokumentacji medycznej w sposób zdalny?

Zgodnie z art. 5 w zw. z rozdz. 7 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i rzeczniku praw pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1127 z późn. zm.) kierownik podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych lub upoważniony przez niego lekarz, może ograniczyć korzystanie z praw pacjenta, w tym prawa dostępu

do dokumentacji medycznej, w przypadku wystąpienia zagrożenia epidemicznego lub ze względu na bezpieczeństwo zdrowotne pacjentów. W miarę możliwości kierownik podmiotu powinien zapewnić możliwość zrealizowania prawa do dokumentacji medycznej, a nie zupełnie go wyłączyć. Dokumentacja może być pacjentowi niezbędna np. dla kontynuacji leczenia, starania się o orzeczenie o niepełnosprawności czy świadczenia pomocowe. Dobrze jest zamieścić na stronie internetowej informacje dla pacjentów o wprowadzonych ograniczeniach oraz możliwych sposobach w jakich udostępniana jest dokumentacja medyczna. Najprostszym sposobem jest sporządzenie skanu dokumentacji i udostępnianie jej za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, na co wprost pozwala art. 27 ust. 1 pkt 4 u.p.p. Wiele podmiotów leczniczych dotychczas w swoich regulaminach wyłączało możliwość udostępniania dokumentacji medycznej. Pozwala na to art. 27 ust. 3 u.p.p. W sytuacji w jakiej wszyscy znaleźliśmy się, warto zrewidować to podejście.

Odpisy, wyciągi, kopie czy wydruki można też przestać pocztą a w przypadku poboru opłaty za jej udostępnienie poinformować wnioskodawców na stronie internetowej o numerze rachunku bankowego podmiotu i sposobie poinformowania wnioskodawcy o ostatecznej wysokości opłaty (oczywiście nie dotyczy to pierwszego udostępnienia, które zawsze jest bezpłatne).

7.2.2. Jak wygląda weryfikacja tożsamości osoby, która kontaktuje się z podmiotem leczniczym w celu uzyskania informacji o stanie zdrowia pacjenta?

Nie ma zakazu udzielenia informacji o stanie zdrowia osobie do tego upoważnionej za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. To o co powinien zadbać personel podmiotu leczniczego to jednak zweryfikowanie, czy osoba, która prosi o informację, rzeczywiście jest osobą za którą się podaje. Jeżeli pacjent, w momencie przyjęcia do placówki podał dane kontaktowe do osoby, którą wskazał jako upoważnioną do uzyskania informacji o stanie zdrowia pacjenta, wtedy sposobem na identyfikację tej osoby, może być zadanie pytania kontrolnego np. dotyczącego daty urodzenia czy drugiego imienia oraz oddzwonienie na numer widniejący w dokumentacji medycznej. Jeżeli pacjent nie ukończył 16 lat lub jest nieprzytomny bądź niezdolny do zrozumienia znaczenia informacji, lekarz udziela informacji osobie bliskiej w rozumieniu u.p.p. (małżonek, krewny do drugiego stopnia lub powinowaty do drugiego stopnia w linii prostej, przedstawiciel ustawowy, osoba pozostająca we wspólnym pożyciu lub osoba wskazana przez pacjenta). Jeżeli informacja ma być udzielona z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość również w tym przypadku powinna być podjęta próba weryfikacji tej osoby. Nie ma przeszkód aby korzystać z połączeń audio-video i poprosić osobę, która chce uzyskać informację o stanie zdrowia pacjenta o okazanie do kamerki dowodu osobistego.

Jeżeli dotychczas obowiązujące w podmiocie leczniczym procedury związana z ochroną danych osobowych nie dopuszczają udzielania informacji o stanie zdrowia pacjenta za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, a jednocześnie

w związku z wystąpieniem zagrożenia epidemicznego kierownik podmiotu leczniczego wprowadza zakaz wstępu do budynków jednostki pacjentom i osobom spoza personelu, zalecałabym rewizję procedur dotyczących ochrony danych osobowych.

7.2.3. Czy przychodnia przyspitalna może udzielać porad w formie teleporad?

Tak. NFZ dopuszcza wykonywanie i rozliczanie porad specjalistycznych, realizowanych w ramach umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju ambulatoryjna opieka specjalistyczna, z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych lub innych systemów łączności, z tym zastrzeżeniem, że z wizyty na odległość mogą skorzystać pacjenci kontynuujący opiekę w konkretnej poradni specjalistycznej, zgodnie z ustalonym planem leczenia i stanem klinicznym. Jak wynika z komunikatu NFZ powyższa zasada ma zastosowanie w odniesieniu do świadczeń realizowanych w zakresach wymienionych w załączniku nr 1a (Katalog zakresów świadczeń w poradniach specjalistycznych) i 1c (Katalog zakresów świadczeń kompleksowej ambulatoryjnej opieki specjalistycznej) do obowiązującego zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju ambulatoryjna opieka specjalistyczna (zwane dalej zarządzeniem AOS). Przy sprawozdawaniu w raporcie statystycznym opisanych wyżej porad, świadczeniodawca obowiązany jest sprawozdać dane zgodnie z przepisami zarządzenia AOS, z zastrzeżeniem, że wśród kodów istotnych procedur medycznych, wskazać należy: 89.0099 – Porada lekarska za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności³³. Teleporad mogą też oczywiście udzielać lekarze POZ, w tym lekarze nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej.

7.2.4. Jakie narzędzia wykorzystać do udzielenia teleporad w trakcie epidemii?

Na dzień oddania niniejszej publikacji takiego jednolitego narzędzia nie ma jeszcze wprowadzonego. Art. 7 ust. 4 spceustawy covidowej³⁴ przewiduje możliwość udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 za pośrednictwem systemu teleinformatycznego udostępnionego przez jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia³⁵ właściwą w zakresie systemów informacyjnych ochrony zdrowia, zwanych dalej „teleporadą”, z pominięciem obowiązków wynikających z art. 101 tej ustawy oraz obowiązków dotyczących dokumentacji medycznej wynikających z przepisów o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Przepis adresowany jest do lekarzy i lekarzy dentyistów, ale będzie mógł

³³ Obecnie obowiązujące to Zarządzenie Prezesa NFZ Nr 182/2019/DSOZ w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju ambulatoryjna opieka specjalistyczna

³⁴ Zmiana art. 7 spcustawy covidowej została wprowadzona ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U.poz. 567), która weszła w życie 1 kwietnia 2020 r.

³⁵ Jednostka, o której mowa w tym przepisie to Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CSIOZ)

być odpowiednio odpowiednie stosowany również przez podmioty wykonujące działalność leczniczą (art. 11 ust. 4 specustawy covidowej).

Do tego czasu wprowadzania systemu teleinformatycznego polecam skorzystanie ze wskazówek zawartych na stronie Rzecznika Praw Pacjenta. Szerzej na ten temat piszemy w dalszej części niniejszego poradnika – narzędzia.

7.2.5. Jak będzie wyglądało udzielanie teleporad w projektowanym systemie?

W celu uzyskania dostępu do systemu jednostki obsługującej system (CSIOZ) należy złożyć wniosek w postaci elektronicznej zawierający:

- 1) oświadczenie o zamiarze udzielania teleporad, z podaniem miejsca i, jeżeli to możliwe, czasu ich wykonywania;
- 2) dane dotyczące lekarza albo lekarza dentystry:
 - a) imię i nazwisko,
 - b) datę urodzenia,
 - c) numer PESEL lekarza lub lekarza dentystry lub serię i numer jego dowodu tożsamości w przypadku braku numeru PESEL,
 - d) numer prawa wykonywania zawodu lekarza lub numer prawa wykonywania zawodu lekarza dentystry,
 - e) określenie tytułu zawodowego,
 - f) posiadane specjalizacje,
 - g) numer telefonu do kontaktu,
 - h) adres poczty elektronicznej,
 - i) adres do korespondencji.

Jednostka obsługująca system będzie miała prawo przetwarzać dane pozyskane w związku z udostępnianiem systemu, w tym dane dotyczące udzielanych teleporad. Dokumentacja medyczna będzie prowadzona w postaci telepracy. Karta teleporady będzie zawierała:

- 1) oznaczenie pacjenta:
 - a) imię i nazwisko,
 - b) numer PESEL, a w przypadku jego braku serię i numer innego dokumentu potwierdzającego tożsamość,
 - c) datę urodzenia oraz płeć, jeżeli numer PESEL nie został nadany,
 - d) adres miejsca zamieszkania,
 - e) adres poczty elektronicznej,
 - f) numer telefonu do kontaktu;
- 2) oznaczenie osoby udzielającej teleporady:
 - a) imię i nazwisko,
 - b) tytuł zawodowy,
 - c) numer prawa wykonywania zawodu;
- 3) informacje dotyczące stanu zdrowia oraz zalecanego procesu diagnostycznego i leczniczego:

- a) rozpoznanie choroby lub problemu zdrowotnego,
- b) zalecenia,
- c) informacje o wystawionych zaświadczeniach, receptach lub skierowaniach,
- d) inne informacje istotne dla procesu leczenia.

Karty teleporady mają być przechowywane przez okres 30 dni od dnia udzielenia teleporady.

7.2.6. Czy w systemie orzekania o niepełnosprawności można skorzystać z narzędzi zdalnego świadczenia usług publicznych?

Tak – 27 marca 2020 r. wprowadzono zmiany w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (tekst jedn. Dz.U. z 2018 poz. 2027 z późn. zm.), w którym dano zespołom narzędzia do obsługi interesantów bez konieczności ich osobistego udziału w sprawie:

- wniosek o wydanie orzeczenia ma zawierać dane kontaktowe osoby zainteresowanej lub przedstawiciela ustawowego dziecka, w szczególności numer telefonu lub adres poczty elektronicznej, jeżeli ta osoba je posiada;
- w uzasadnionych przypadkach, zawiadomienia o terminie rozpatrzenia wniosku można dokonać również telefonicznie albo za pomocą poczty elektronicznej; zawiadomienie powoduje skutki prawne, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło ono do osoby zainteresowanej lub przedstawiciela ustawowego dziecka we właściwej treści i w odpowiednim terminie;

Ponadto z §2 Rozporządzenia Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz.U. poz. 534) wynika, że z przyczyn związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, w okresie od dnia 8 marca 2020 r. do upływu 90 dnia od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, oceny stanu zdrowia przeprowadzane w celu wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności lub w celu wydania orzeczenia o wskazaniach do ulg i uprawnień, można dokonać bez badania, jeżeli odpowiednio przewodniczący składu orzekającego lub członek zespołu uznają dołączoną do wniosku dokumentację medyczną za wystarczającą do wydania oceny. We wskazanych przypadkach odpowiednio:

- skład orzekający może rozpoznać sprawę i wydać orzeczenie o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności bez uczestnictwa w posiedzeniu składu orzekającego osoby zainteresowanej lub dziecka i jego przedstawiciela ustawowego;
- członek powiatowego zespołu może rozpoznać sprawę i wydać orzeczenie o wskazaniach do ulg i uprawnień bez uczestnictwa osoby zainteresowanej.

Czy poza zdalnym załatwianiem spraw przez powiatowy zespół ds. orzekania o niepełnosprawności można jeszcze usprawnić pracę zespołu w czasie epidemii?

W art. 15h specustawy covidowej wprowadzono przepisy przedłużające ważność wydanych orzeczeń o niepełnosprawności, orzeczeń o stopniu niepełnosprawności oraz kart parkingowych. Przegląd wybranych stron internetowych powiatowych jednostek organizacyjnych, w ramach których funkcjonują powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności wskazuje, że często takiej informacji na tych stronach brakuje. Zważywszy że w Polsce prawne potwierdzenie faktu niepełnosprawności ma kilka milionów osób, tam gdzie jest to możliwe warto poinformować mieszkańców o utrzymaniu ważności wcześniej wydanych orzeczeń i kart parkingowych wykorzystując również lokalne środki masowego przekazu. Przedłużenie ważności orzeczeń i kart następuje z mocy prawa. Niemniej jednak może zdarzyć się, że osoba niepełnosprawna będzie potrzebowała potwierdzenia, że jej orzeczenie nadal jest ważne. Taka sytuacja może mieć miejsce zwłaszcza w przypadku, o którym mowa w art. 15h ust. 1 pkt 1 specustawy covidowej. W przywołanym przepisie warunkiem zachowania ważności orzeczenia, którego ważność upłynęła w terminie do 90 dni przed wejścia w życie specustawy covidowej, było złożenie w tym terminie kolejnego wniosku o wydanie orzeczenia. W takim przypadku zespół ds. orzekania o niepełnosprawności na wniosek zainteresowanego może wydać zaświadczenie, w którym potwierdzi ważność orzeczenia (zastosowanie znajdzie tutaj art. 2017 §2 pkt 2 k.p.a.).

7.2.7. Czy zmiany przepisów proceduralnych w specustawie covidowej mogą wpływać na sposób załatwiania spraw przez zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności?

Tak, te przepisy mogą mieć wpływ na sposób prowadzenia spraw orzeczniczych. Trzeba mieć jednak zawsze na względzie dla kogo i w jakim celu działają zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności i spróbować jakoś te przepisy pogodzić. Zgodnie z art. 15zszs ust. 1 pkt 6 specustawy covidowej w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych w postępowaniu administracyjnym – nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. W praktyce stosowanie tego przepisu może doprowadzić do paraliżu w zakresie wydawania decyzji przez organy administracji publicznej. Postępowanie przed zespołami jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, zatem przepis art. 15zszs specustawy covidowej będzie miał tutaj zastosowanie. Pomimo zawieszenia biegu terminów procesowych, zgodnie z przywołanym przepisem (ust. 7) czynności dokonane w okresie zawieszenia w postępowaniach i kontrolach, o których mowa są skuteczne (przykład strona została wezwana do uzupełnienia braków wniosku, termin na dokonanie uzupełnienia braków nie biegnie, ale jeżeli strona, we własnym interesie braki uzupełniła, organ może nadać prowadzić postępowanie).

W okresie wstrzymania/zawieszenia terminów procesowych organ lub podmiot może z urzędu wydać decyzję w całości uwzględniającą żądanie strony (ust.

10). Ponadto w projekcie nowelizacji przepisów specustawy covidowej (Rządowy projekt ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 Druk nr 330³⁶) przewiduje się nadanie nowego brzmienia w ust. 4 art. 15zszs, z którego ma wynikać, że „w okresie wstrzymania/zawieszenia terminu organ prowadzący postępowanie może wyznaczyć stronie termin do dokonania czynności lub zarządzić bieg terminu określonego ustawą z możliwością określenia go na czas dłuższy, niż przewidziany ustawą, jeżeli wymaga tego interes publiczny lub ważny interes strony. Strona będzie zobowiązana do dokonania czynności w wyznaczonym terminie, a w przypadku zarządzenia biegu terminu następują skutki, które ustawa wiąże z upływem terminu”. Niezależnie od powyższego zwracam uwagę, że w przypadku wydania korzystnego dla strony rozstrzygnięcia poza suchą informacją w pouczeniu o prawie do zrzeczenia się odwołania warto szerzej informować obywateli o zaletach zrzeczenia się prawa do odwołania. Zawieszenie biegu terminów procesowych oznacza bowiem w praktyce, że termin na złożenie odwołania nie biegnie, a zatem decyzja nie może nabrać przymiotu ostateczności.

7.2.8. Jak zdalnie zorganizować wsparcie dla osób przebywających w kwarantannie domowej oraz innych osób, które mogą potrzebować pomocy w związku z epidemią koronawirusa?

Odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista. Mamy co prawda przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 z późn. zm.) dalej u.p.s. ale niekoniecznie są one wystarczające do tego aby zapewnić wsparcie osobom przebywającym w kwarantannie domowej (o standardowej pomocy społecznej oraz przeprowadzaniu wywiadu środowiskowego jest mowa w innej części poradnika). Samorząd gminny może i powinien skorzystać z rozwiązania jakie przewidziano w art. 21b ustawy z dnia z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1398 z późn. zm.) dalej u.z.k. Przepis został wprowadzony specustawą covidową i wszedł w życie 8 marca br. Zgodnie z przywołanym przepisem na potrzeby zapewnienia ochrony lokalnej społeczności w sytuacji kryzysowej lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej, wójt, burmistrz, prezydent miasta określa szczególne formy udzielania pomocy dla lokalnej społeczności. Ten sam organ sporządza wykaz szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności oraz informuje, w sposób zwyczajowo przyjęty, mieszkańców o możliwości ich uwzględnienia w tym wykazie. Uwzględnienie w wykazie, następuje na wniosek osoby wymagającej wsparcia lub jej opiekuna prawnego. Przywołany przepis pozwala udzielać mieszkańcom pomocy w sposób wykraczający poza standard wynikający z ustawy o pomocy społecznej i pozwala na uwzględnienie specyficznych potrzeb danej społeczności. Jeżeli organ wykonawczy gminy zdecyduje się na wydanie zarządzenia, które będzie uwzględniało potrzeby osób w kwarantannie, to siłą rzeczy organizacja wsparcia dla takich osób (w tym zbierania od samych

³⁶ W momencie oddania tekstu do publikacji projekt był po pierwszy czytaniu.

zainteresowanych informacji o zapotrzebowaniu na pomoc) musi być zorganizowana z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość (internet/telefon). Przepis art. 21b u.z.k. nie wymaga aby zgłoszenie potrzeby skorzystania ze wsparcia musiało mieć charakter sformalizowany i aby udzielenie pomocy wymagało prowadzenia postępowania administracyjnego. Wsparcie przewidziane w zarządzeniu nie musi dotyczyć wyłącznie organizacji dostarczenia osobom przebywającym w kwarantannie produktów spożywczych i higienicznych. Może to być też wsparcie o charakterze psychologicznym np. poprzez uruchomienie własnego telefonu wsparcia lub poinformowaniu o możliwości uzyskania takiej pomocy w innych jednostkach (patrz narzędzia w 7.3).

7.2.9. Czy w związku z ogłoszonym stanem epidemii jednostki pomocy społecznej mogą zaprzestać realizacji zadań?

Zgodnie z §13 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 566) w okresie od 31 marca do odwołania wykonywanie zadań przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym, może podlegać ograniczeniu polegającym na wykonywaniu:

- 1) wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom;
- 2) określonych zadań przez ten urząd lub jednostkę w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów.

Zatem ośrodek pomocy społecznej (OPS) czy powiatowe centrum pomocy rodzinie (PCPR) mogą ograniczyć swoją działalność ale tylko w takim zakresie w jakim nie będzie przeczyło to funkcji dla jakiej instytucji te zostały powołane. Pomoc społeczna ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, a wystąpienie zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej jest jedną z przesłanek udzielania pomocy. W przypadku OPS i PCPR prędkiej może znaleźć zastosowanie pkt 2 przytoczonego przepisu – obsługa określonych zadań w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów. Decyzję o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń podejmuje kierujący jednostką organizacyjną, zawiadamiając o tych ograniczeniach, w drodze ogłoszenia, na stronie podmiotowej jednostki, a także przez wywieszenie ogłoszenia w siedzibie jednostki. Zwracam uwagę, że informacja powinna być czytelna i łatwo dostępna dla mieszkańców oraz wskazywać w jaki sposób obsługa jest prowadzona (np. gdzie znajduje się skrzynka, do której można składać wniosek o przyznanie pomocy, czy poinformowanie o możliwości załatwienia sprawy przez epuap czy przez Emp@tia, oczywiście mając świadomość, że większość klientów jednostek pomocy społecznej jeszcze nie korzysta z tej formy kontaktu z urzędem).

7.2.10. Jak w czasie epidemii przeprowadzić rodzinny wywiad środowiskowy?

Kierownik jednostki, która przeprowadza wywiady może zdecydować czy w ogóle jest taka potrzeba. Zgodnie z art. 15o specustawy covidowej³⁷ z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, przyznanie świadczeń, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w szczególności osobie lub rodzinie, które zostały poddane kwarantannie w związku z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej, nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, a ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej może nastąpić na podstawie:

- 1) rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym, oraz
- 2) dokumentów lub oświadczenia, o których mowa w art. 107 ust. 5b u.p.s., a także ich kopii, w tym elektronicznych, uzyskanych od osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc lub
- 3) informacji udostępnionych przez podmioty, o których mowa w art. 105 tej u.p.s.

Z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 przyznawanie lub aktualizacja prawa do świadczeń opiekuńczych, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, oraz zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, w szczególności osobie, która została poddana kwarantannie w związku z podejrzeniem o zakażenie lub o chorobę zakaźną, nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, a ustalenie sprawowania opieki może nastąpić w szczególności na podstawie:

- 1) rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym oraz
- 2) dokumentów lub oświadczeń, a także ich kopii, w tym elektronicznych, uzyskanych od osoby ubiegającej się o świadczenie lub je otrzymującej lub od członków jej rodziny.

Jednostka pomocy społecznej czy obsługująca świadczenia opiekuńcze oraz zasiłki dla opiekunów nie musi ograniczać możliwości zdalnego ustalenia sytuacji wnioskującego o pomoc wyłącznie do przypadków, w których chodzi o osoby objęte kwarantanną. W ustawie użyto określenia „w szczególności”, zatem można je rozciągnąć również na inne przypadki – np. ochrony osób starszych i chorych przed ryzykiem zakażenia przez pracownika socjalnego.

Dla porządku tylko dodam, że w rządowym projekcie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (druk sejmowy 320) przewidziano wprowadzenie zmiany w przywołanym przepisie polegających na:

- 1) doprecyzowaniu, że wskazany przepis ma zastosowanie o ile przepisy w ogóle wymagają przeprowadzania wywiadu lub jego aktualizacji;
- 2) wskazaniu, że w przypadku osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu ustalenie sytuacji tej osoby odbywa się przy wykorzystaniu środków

³⁷ Przepis wszedł w życie 31 marca 2020 r.

- wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się;
- 3) wprowadzeniu przepisu, zgodnie z którym w przypadku osób korzystających ze statycznych form pomocy, u których nie nastąpiła zmiana danych, aktualizacji rodzinnego wywiadu środowiskowego nie sporządza się, pomimo upływu ustawowego terminu. W takim przypadku aktualizację rodzinnego wywiadu środowiskowego sporządza się niezwłocznie po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

7.2.11. Jaka jest rola interwencji kryzysowej w czasie epidemii?

Zgodnie z art. 47 u.p.s. interwencja kryzysowa stanowi zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej. Interwencją kryzysową obejmuje się osoby i rodziny bez względu na posiadany dochód. W ramach interwencji kryzysowej udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb – poradnictwa socjalnego lub prawnego, w sytuacjach uzasadnionych – schronienia do 3 miesięcy. Czas izolacji społecznej i kwarantanny może być dla niektórych osób trudny. Nie chodzi tylko o osoby przebywające w kwarantannie, ale osoby samotne, osoby zmagające się z uzależnieniem, osoby zagrożone utratą pracy czy inne, które potrzebują wsparcia. Prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej (OIK) należy do zadań własnych powiatów. OIK-i mogą i w obecnym czasie nawet powinny udzielać pomocy telefonicznie.

7.2.12. Czy w czasie epidemii można ograniczyć zakres obsługi w powiatowych urzędach pracy?

Na to pytanie odpowiem podobnie jak wcześniej w odniesieniu do jednostek pomocy społecznej (por. 7.2.9). Podstawowa rola publicznych służb zatrudnienia to promocja zatrudnienia i łagodzenie skutków bezrobocia. W zakresie łagodzenia skutków bezrobocia powiatowe urzędy pracy powinny zapewnić co najmniej realizację takich usług jak rejestracja osób bezrobotnych czy wypłata zasiłków. W zakresie promocji zatrudnienia realizację zadań, których celem jest ograniczenie negatywnych skutków wprowadzenia stanu epidemii dla pracodawców. W szczególności trudno wyobrazić sobie sytuację, w której z jednej strony ustawodawca w specustawie covidowej wprowadza nowe instrumenty mając na celu utrzymanie miejsc pracy, za których obsługę mają być odpowiedzialne powiatowe urzędy pracy, a z drugiej kierownik PUP skorzystałby z możliwości ograniczenia pracy PUP i wyłączył obsługę tych zadań w okresie epidemii. Wiele usług może być zrealizowanych za pośrednictwem portalu praca.gov.pl. Do korzystania z portalu potrzebne jest posiadanie kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego. Profil zaufany można założyć albo przez

Internet, jeżeli ma się: kwalifikowany podpis elektroniczny, nowy dowód osobisty z warstwą elektroniczną oraz czytnik umożliwiający podłączenie go do komputera lub konto w systemie banku lub innego przedsiębiorcy, który ma zgodę na potwierdzanie profilu zaufanego. Takich banków/przedsiębiorców jest obecnie dziesięciu³⁸. Dla ułatwienia obsługi interesantów, można uruchomić infolinie gdzie pracownicy będą służyć pomocą w procesie składania dokumentów za pośrednictwem praca.gov.pl. Jeżeli dana osoba nie ma możliwości skorzystania z portalu (np. nie ma możliwości uzyskania profilu zaufanego) dla takich osób powinny być opracowane procedury, które w maksymalny sposób ograniczą bezpośredni kontakt danej osoby z urzędem (np. przekazanie informacji drogą elektroniczną lub do skrzynki podawczej, umówienie wizyty w urzędzie na konkretną godzinę i potwierdzenie tożsamości).

Na zakończenie trudno nie odnieść się do komunikatu Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z 12 marca 2020 r. DRP-V.070.4.5.2020.SK, w którym zasugerowano, że jest możliwość powstrzymania się od rejestracji osób bezrobotnych w powiatowym urzędzie pracy w celu m.in. uzyskania uprawnienia do korzystania z ubezpieczenia zdrowotnego. Resort powołał się na stanowisko Ministerstwa Zdrowia, które poinformowało że każda, nawet nieubezpieczona osoba, będzie diagnozowana bezpłatnie w przypadku podejrzenia zakażenia koronawirusem. Tutaj sygnalizujemy, że czym innym jest diagnoza i leczenie z powodu Covid-19 a czym innym korzystanie z innych świadczeń gwarantowanych finansowanych ze środków publicznych. Brak rejestracji może spowodować, że dana osoba nie będzie miała uprawnienia do bezpłatnego skorzystania z tych świadczeń. Z tego względu, w mojej ocenie rejestracja osób bezrobotnych mieści się w pojęciu „zadania niezbędnego dla zapewnienia pomocy obywatelom”.

7.3. Narzędzia

- 1) Od 1 kwietnia 2020 r. Zarząd Główny Polskiego Związku Głuchych dzięki środkom otrzymanym z Fundacji PGNiG im. Ignacego Łukasiewicza zapewnia osobom Głuchym bezpłatne, całodobowe wsparcie tłumaczy języka migowego. Z usługi tłumacza on-line mogą korzystać zarówno osoby Głuche, jak i personel medyczny przychodni i szpitali. Więcej informacji www.pzg.org.pl
- 2) Rzecznik Praw Pacjenta opublikował na swojej stronie internetowej poradniki opracowane przez Fundację Telemedycyna Grupa Robocza, w których w przystępny sposób przedstawiono w jaki sposób korzystać i w jaki sposób zorganizować udzielanie teleporad. Publikacje opracowano m.in. pod patronatem Ministerstwa Zdrowia. Dostępne publikacje to:, Telemedycyna – Poradnik dla pacjentów, Telemedycyna – Poradnik dla lekarzy, Telemedycyna w 10 krokach oraz Telemedycyna wersja skrócona. Poradniki dostępne są na stronie www.gov.pl/web/rpp w zakładce aktualności³⁹.

³⁸ Aktualna lista dostawców tożsamości dostępna jest na stronie <https://pz.gov.pl/dt/registerByXidp>

³⁹ Bezpośredni link <https://www.gov.pl/web/rpp/rzecznik-praw-pacjenta-zacheca-do-korzystania-z-teleporad-medycznych>

- 3) Sektor publiczny powinien szeroko zachęcać do korzystania przez pacjentów z Internetowego Konta Pacjenta IKP, dzięki któremu można przede wszystkim otrzymać e-receptę, ale nie tylko. Żeby założyć IKP trzeba posiadać profil zaufany. Specustawa covidowa przewiduje również wprowadzenie możliwości uzyskania tymczasowego profilu zaufanego. Do tego czasu to co może zrobić samorząd, to pomimo wprowadzenia ograniczeń w zakresie obsługi mieszkańców, umożliwić funkcjonowanie punktu potwierdzającego. Szerzej na temat profilu zaufanego jest mowa w rozdziale czwartym.
- 4) Pomoc w przypadku pogorszenia stanu psychicznego – na stronie gov.pl w zakładce Koronawirus: informacje i zalecenia/Pomoc/Ochrona zdrowia psychicznego została zamieszczona lista jednostek udzielających pomocy w przypadku pogorszenia stanu psychicznego. Nawet jeżeli dany samorząd ma aktualnie ograniczone możliwości zapewnienia samodzielnie takiej pomocy, może zawsze przekazać mieszkańcom informacje, gdzie takiej pomocy szukać⁴⁰.
- 5) Warto informować i zachęcać mieszkańców do korzystania z portalu emp@tia, który umożliwia załatwienie wielu spraw z zakresu pomocy społecznej, wsparcia rodziny czy pomocy osobom uprawnionym do alimentów bez wychodzenia z domu. Korzystanie z systemu wymaga posiadania profilu zaufanego albo bezpiecznego podpisu elektronicznego.
- 6) Osoby z niepełnosprawnościami zainteresowane uzyskaniem wsparcia warto zachęcać do korzystania z Systemu Obsługi Wsparcia (SOW) – System SOW to rozwiązanie informatyczne, które usprawni osobom niepełnosprawnym i podmiotom działającym na ich rzecz, proces aplikowania o środki PFRON będące w gestii jednostek samorządowych. System pozwala na weryfikację wniosków osób indywidualnych i instytucji na etapie przyznawania dofinansowań, jak również na badanie skuteczności wydatkowania środków PFRON. Możliwe jest załatwienie sprawy drogą elektroniczną na każdym jej etapie tj. uzyskanie informacji, wypełnienie wniosku, podpisanie i złożenie wniosku, dokonanie ewentualnych wyjaśnień i uzupełnień, zapoznanie się ze wzorem umowy, rozliczenie dofinansowania. Korzystanie z systemu wymaga posiadania profilu zaufanego.
- 7) Pomoc PFRON dla samorządów powiatowych. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych uruchomił realizację programu „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi”. W ramach Modułu IV tego programu wprowadzona została możliwość udzielania pomocy finansowej samorządom powiatowym, które w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi, uruchomiły dodatkowe wsparcie dla osób niepełnosprawnych. Pomoc ta udzielana jest w formie refundacji części wydatków poniesionych przez samorządy powiatowe. Wnioski można składać w trybie ciągłym, jednakże nie później niż do dnia 15 września 2020 roku. Wnioski rozpatrywane są na bieżąco. Maksymalna wysokość pomocy finansowej udzielonej Wnioskodawcy ze środków PFRON wynosi 50%

⁴⁰ Bezpośredni link <https://www.gov.pl/web/koronawirus/gdzie-znajdziesz-pomoc-w-przypadku-pogorszenia-stanu-psychicznego?fbclid=IwAR1zhOe-OJta0KcCD4Aswt0bKdVYgkHXvOORluwvf5cOl7Y6eFCfyH92zN8>

poniesionych przez Wnioskodawcę wydatków, z tym że nie więcej niż do wysokości 100 000 zł. Dopuszczalne jest złożenie kilku wniosków przez samorząd powiatowy, z zastrzeżeniem że łączna wysokość pomocy ze środków PFRON dla powiatu nie przekroczy określonych powyżej warunków. Refundacji podlegają również wydatki poniesione przez samorząd powiatowy w związku z powierzeniem realizacji zadań w trybie art. 5 ustawy o samorządzie powiatowym lub zleceniem realizacji zadań w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

7.4. Dobre praktyki

Wsparcie Głuchych w kontakcie z placówkami medycznymi i e-porady w Lublinie

W związku ze zgłaszanymi uwagami dotyczącymi znacznie utrudnionego dostępu osób głuchych i niesłyszących do usług medycznych w ramach e-porad, Urząd Miasta Lublina umożliwił skorzystania z pomocy tłumacza języka migowego w kontakcie z placówkami ochrony zdrowia realizującego usługi na rzecz Urzędu. Z pomocy mogą skorzystać:

- osoby Głuche lub niesłyszące porozumiewające się za pomocą języka migowego,
- osoby Głuche lub niesłyszące, które nie mają w najbliższej rodzinie wsparcia ze strony osoby porozumiewającej się mową.

Wsparcie udzielane jest poprzez wybrany komunikator (Glide, WhatsApp, Messenger, e-mail, sms) z tłumaczem języka migowego. Tłumacz pomoże w kontakcie telefonicznym z placówką służby zdrowia.

Zakupy on-line współpraca MOPS w Radomiu z siecią handlową

Osoby przebywające w kwarantannie niekoniecznie chcą być uzależnione od pomocy ośrodka pomocy społecznej np. w zakresie zrobienia zakupów. Jedna z sieci handlowych we współpracy z MOPS w Radomiu udostępniła usługę dla osób objętych kwarantanną. Wystarczy wejść do sklepu internetowego, złożyć zamówienie klikając opcję „kwarantanna”, aby w ciągu 48 godzin otrzymać wybrane produkty wprost do domu. Niezależnie od powyższego warto odwiedzić stronę MOPS w Radomiu – jednostka ta bardzo czytelnie przedstawiła informacje organizacyjne dotyczące funkcjonowania jednostki w okresie epidemii.

Kraków uruchomił usługę „Zakupy dla seniora”

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej uruchomił usługę „Zakupy dla seniora”. Mogą z niej korzystać krakowianie powyżej 60. roku życia mieszkający samotnie lub z drugą osobą w podeszłym wieku albo z osobą z niepełnosprawnością. Taka pomoc udzielana jest także osobom niepełnosprawnym po 18 roku życia, które mieszkają same. Pracownicy krakowskiego MOPS-u osobom potrzebującym tej formy pomocy robią zakupy składające się z podstawowych artykułów spożywczych i higienicznych oraz środków czystości – w ilościach niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania. Żeby umożliwić pomoc jak największej liczbie osób, zakupy powinny być ograniczone do

niezbędnych artykułów, a ich koszt nie powinien przekraczać 150 zł. Koszt zakupów pokrywa zainteresowana osoba. Z usługi „Zakupy dla seniora” można skorzystać raz w tygodniu. Zgłoszenia przyjmowane są telefonicznie i mailowo. Zakupy są dostarczane w dni robocze – od godz. 8.00 w następnym dniu po zgłoszeniu.

Śląski SENIOR-FON

Samorząd Województwa Śląskiego uruchomił usługę skierowaną do Seniorów Mieszkańców Województwa Śląskiego – Śląski Telefon dla Seniora SENIOR-fon. Operatorem telefonu jest Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego.

SENIOR-FON spełnia dwie funkcje:

- Terapeutyczną – wsparcie emocjonalne, psychologiczne, rozmowa wspierająca, pomoc w przełamaniu poczucia osamotnienia, wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa.
- Interwencyjną, gdzie interwencji będą podejmować działania skutecznej koordynacji pomocy dla osób w potrzebie w jej środowisku lokalnym (powiadomią miejscowe służby, sprawdzą ścieżkę pomocy, zainteresują organizacje pozarządowe, inne według rozeznanej sytuacji)

Telefon funkcjonuje od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.00 do 18.00. Dyżur będą pełnił: psychologowie, terapeuci, pedagodzy, pracownicy socjalni i inni interwencji. ROPS w komunikacie o uruchomieniu telefonu wskazał, że dla Seniora w obecnym czasie nawet rozmowa na dowolny temat pełni funkcję terapeutyczną.

Telefon ze wsparciem i pomocą w Bielsku-Białej

Podbeskidzki Ośrodek Interwencji Kryzysowej uruchomił całodobowe numery telefonów celem:

- udzielania podstawowych informacji na temat związanych z koronawirusem;
- świadczenia pomocy psychologicznej.
- przekazywania odpowiednim służbom zgłoszeń od osób starszych lub samotnych dotyczących udzielenia im niezbędnej pomocy (leki, żywność).

Uruchomiono kontakt sms-owy dla osób niestyszących i niedostyszających w sytuacjach wymagających wsparcia psychologicznego i pomocy w innych trudnych sytuacjach kryzysowych. Wprowadzono również kontakt poprzez adres mailowy, przez Facebooka, aplikację Messenger lub Skype z możliwością video rozmów.

Pomoc psychologiczna w Powiecie Krakowskim

W jednostkach organizacyjnych Powiatu Krakowskiego (w PCPR, OIK oraz Specjalistycznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej) uruchomione zostały specjalne linie telefoniczne dla mieszkańców, którzy potrzebują teraz wsparcia psychologicznego i kontaktu z psychoterapeutą. Pomoc dostępna jest dla wszystkich, konsultacje telefoniczne są bezpłatne – żeby z niej skorzystać nie trzeba być objętym formalnie kwarantanną czy izolacją. Dodatkowo OIK uruchomił również możliwość kontaktu za pośrednictwem komunikatorów WhatsApp oraz Skype po wcześniejszym umówieniu się z interwentem.

8 | Udostępnianie zasobów kultury w Sieci

Patrycja Grebla-Tarasek

8.1. Wstęp

Z powodu epidemii Koronawirusa w Polsce, od 12 marca pozostają zamknięte instytucje kultury. Jednak zamknięte instytucje kultury nie oznaczają braku dostępu do ich zasobów. Dzięki obecnej technice obywatele mogą obcować z kulturą w przestrzeni wirtualnej. Zmiany jakie nastąpiły w ostatnich dziesięcioleciach doprowadziły do nowej metody partycypacji społeczeństwa w kulturze – rozwinęła się e-kultura, dzięki temu pomimo ograniczeń nałożonych na obywateli, istnieją możliwości niezakłóconego czerpania z zasobów kultury, z tym, że przybiera ona nowoczesne formy. W niniejszym rozdziale zostaną zaprezentowane zarówno gotowe rozwiązania umożliwiające spotkania z kulturą za pośrednictwem środków masowego przekazu jak i praktyczne wskazówki, dzięki którym rozwiązania te nie będą naruszały powszechnie obowiązującym norm prawa. Co istotne, rozwiązania te w dużej mierze opierać będą się na środkach, jakimi instytucje kultury dysponują w chwili obecnej, bez ponoszenia znacznych nakładów finansowych. Jedyne co będzie potrzebne do ich wdrożenia to: Internet, dobre chęci i czas – a jego w obecnej sytuacji nie brakuje.

11 marca sztab kryzysowy z udziałem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zdecydował o czasowym zamknięciu instytucji kultury tj.: opery, kina, teatry, filharmonie, muzea, a także placówki szkolnictwa artystycznego. Odwołane zostały wszelkie imprezy masowe, oraz imprezy z udziałem publiczności. Zakazano również organizacji wernisaży i wydarzeń specjalnych odbywających się w zamkniętych pomieszczeniach. Na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U 2020 poz. 491) ogłoszono epidemię w okresie od daty wydania orzeczenia, aż do odwołania. Niestety, dzienny przyrost chorych nie wskazuje jakoby epidemia miała ustąpić w najbliższych dniach, co oznacza, że prawdopodobnie instytucje kultury pozostaną zamknięte dla publiczności przez dłuższy czas. Zgodnie z § 6 ust. 1 niniejszego rozporządzenia ustanawia się czasowe ograniczenie w prowadzeniu przez przedsiębiorców oraz innych podmiotów działalności: w pkt b związanej z organizacją, promocją lub zarządzaniem imprezami, takimi jak targi, wystawy, kongresy, konferencje, spotkania, włączając działalności polegające na zarządzaniu i dostarczaniu pracowników do obsługi terenów i obiektów, w których te imprezy mają miejsce (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 82.30.Z), w punkcie c twórczej związanej z wszelkimi zbiorowymi

formami kultury i rozrywki (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 90.0) oraz w pkt e związanej z projekcją filmów lub nagrań wideo w kinach, na otwartym powietrzu lub w pozostałych miejscach oraz działalności klubów filmowych (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 59.14.Z). Ponadto na podstawie ustępu 2 wspomnianego przepisu, czasowym ograniczeniem w prowadzeniu działalności zostały objęte także biblioteki, archiwa, muzea oraz pozostała działalność związana z kulturą (ujęte w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 91.0).

W dobie cyfryzacji kultura przenosi się do sieci. Wystawy, dzieła i publikacje coraz częściej przybierają formę cyfrową. Narzędzia jakimi dysponujemy dzięki wysokorozwiniętej technologii mogą zostać wykorzystane przez samorządy do dostarczania kultury wprost do milionów domów w całej Polsce, co jeszcze kilkadziesiąt lat temu wydawało się niemożliwym do osiągnięcia. Digitalizacja zasobów kultury wpływa na jej stworzenie w innym wymiarze. Dzięki e-kulturze jej zasoby dostępne są dla każdego, kto tylko wyrazi chęć obcowania z nimi, na wyciągnięcie pilota czy myszki komputera.

Namiastką normalności dla wielu ludzi w Polsce, przebywających w izolacji w swoich domach, jest właśnie możliwość spotkania z kulturą. Podkreślić przy tym należy, że dzięki łatwemu dostępowi do treści za pośrednictwem sieci, z zasobów kultury mogą skorzystać także osoby, które nigdy nie zdecydowałyby się na odwiedzenie lokalnego muzeum czy wystuchanie koncertu – z różnych względów. Dostępność do kultury z poziomu miejsca przebywania odbiorcy pozwala na podjęcie przez niego decyzji jakie treści i o jakiej porze pragnie przyswoić. Jeżeli prezentowane treści nie odpowiadają odbiorcy, w każdej chwili może je wyłączyć. Z drugiej strony osoba szczególnie zainteresowana danym obszarem może kilkakrotnie skorzystać z udostępnionego materiału. Zatem e-kultura pozwala na dotarcie zarówno do jej stałych uczestników jak i pozyskanie nowego grona odbiorców.

W związku z epidemią odbiorcy coraz częściej będą zainteresowani korzystaniem z kultury za pośrednictwem tradycyjnych mediów, Internetu oraz mediów społecznościowych. Aby wyjść naprzeciw tym oczekiwaniom samorządy powinny przygotować ofertę kulturalną dopasowaną do sytuacji z jaką przyszło się nam zmierzyć. Należy przy tym podkreślić, że digitalizacja dotychczasowych zbiorów kultury jest uznawana za istotny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego, a e-kultura ma charakter prorozwojowy. Nowe formy prezentacji samorządowego dziedzictwa kulturalnego zapewne będą atrakcyjne dla odbiorców nie tylko w czasach epidemii, ale także po jej ustaniu.

Epidemia jest trudnym czasem dla instytucji kultury, dlatego tak ważne jest kontynuowanie działalności tego sektora w sieci. Po pierwsze ze względu na pracowników tych instytucji, którzy w obecnej sytuacji pozostali w wielu przypadkach bez pracy. Przeniesienie działalności ośrodków kultury do sieci i przestawienie się tych placówek na świadczenie usług zdalnych spowoduje, że pracownicy będą mieli nadal możliwość świadczenia swojej pracy, nawet jeżeli będzie to ograniczony zakres. Należy pamiętać, że świadczenie usług zdalnych nie wyłącza możliwości pobierania opłaty za tego typu usługi np. opłata za dostęp do premiery spektaklu, który będzie transmitowany na żywo w sieci. Po drugie wielu ludzi w okresie pandemii odczuwa pragnienie spotkania i obcowania z kulturą. Środki masowego przekazu i możliwości jakich dostarcza technologia

XXI wieku, umożliwiają zainteresowanym spotkanie z nią w swoich domach. Dzisiejsze ośrodki kultury to nie tylko placówki zajmujące się wyłącznie tradycyjnie rozumianym dostępem do sztuki. Wiele lokalnych domów kultury, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach, jest również miejscem spotkań dla mieszkańców, w których można wziąć udział np. w zajęciach sportowych, czy różnego typu warsztatach. Wszelkie usługi tego typu można bez najmniejszych problemów, za to z odrobiną chęci przenieść do Internetu. Zgodnie z zapowiedziami Prezesa Rady Ministrów w najbliższym czasie, w ramach wprowadzania II etapu odmrażania gospodarki w Polsce planowane jest otwarcie niektórych instytucji kultury tj. biblioteki, muzea i galerie sztuki. Dopiero w IV etapie zaplanowano otwarcie, w ograniczonym zakresie, kin i teatrów. Oznacza, że to powrót do normalnego działania instytucji kulturalnych może się przeciągać w czasie, dlatego tak ważne jest jak najszybsze wdrożenie usług. zakresie e-kultury.

8.2. Teatr online

8.2.1. Jak zorganizować koncert online?

Istnieją dwie możliwości organizacji koncertu w sieci. Po pierwsze można udostępnić archiwalne nagranie koncertu, który zespół lub wokalista dali wcześniej, po drugie można zorganizować koncert z przekazem na żywo. Bez względu na to, która opcja zostanie przez nas wybrana zawsze należy pamiętać o konieczności przestrzegania praw autorskich.

W przypadku udostępnienia w Internecie nagrania, które zostało wcześniej nagrane, należy upewnić się czy artyści wykonujący dany utwór muzyczny posiadają prawa do jego publicznego wykonywania. Utwory muzyczne są chronione na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r, o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U 1994 Nr 24 poz. 83 z późn. zm.), dalej – ustawa prawo autorskie. W praktyce oznacza to, że dany artysta, albo wykonuje utwór, do którego posiada autorskie prawa osobiste (sam go napisał) albo wykonuje utwór innego artysty. O ile sytuacja wydaje się znacznie prostsza w przypadku, gdy artysta wykonujący dany utwór sam jest jego autorem, o tyle sytuacja komplikuje się w momencie gdy chcemy zorganizować Internetowy koncert piosenek z repertuaru np. Maryli Rodowicz.

Każde publiczne wykonanie utworu chronionego prawami autorskimi wymaga zgody osoby, której prawa autorskie przynależą, chyba, że zachodzą przesłanki określające dozwolony użytek utworów. Zatem, jeżeli wokalista zamierza wykonywać piosenki innego artysty musi uzyskać zgodę – licencję na eksploatację danego utworu określając jako pole eksploatacji publiczne wykonywanie utworu oraz publiczne udostępnianie utworu w taki sposób, że każdy będzie mógł mieć do niego dostęp w miejscu i czasie przez siebie wybranym za pomocą wszystkich dostępnych mediów. Jeżeli artysta śpiewa piosenkę do odtwarzanego z innego nośnika instrumentalnego podkładu muzycznego, wówczas należy uzyskać licencje na prawo do artystycznego wykonania utworu muzycznego.

Podkreślić należy, że w wielu przypadkach nie trzeba kontaktować się bezpośrednio z właścicielem danego utworu. W Polsce działa stowarzyszenie ZAIKS, które zarządza prawami autorskimi twórców. Aby uzyskać licencję na odtwarzanie i wykonywanie utworów, należy za pośrednictwem strony internetowej organizacji, złożyć wniosek wskazując konkretne pola, na których utwór ma być eksploatowany, następnie należy na rzecz stowarzyszenia uiścić opłatę. Po uzyskaniu licencji na odtwarzanie utworów od ZAIKS, można wykorzystywać je w sposób legalny. Przy czym należy bezwzględnie pamiętać o ochronie wynikającej z przepisów prawa autorskiego osobistego.

Przykład poprawnego oznaczenia autorskich praw osobistych: piosenka Edyty Górniak „To nie ja”. Autor tekstu: Jacek Cygan, kompozytor: Stanisław Syrewicz, Wykonawca: Edyta Górniak

Jeżeli posiadamy zgodę autora utworu na jego publiczne wykonanie i udostępnienie wówczas należy przejść do następnego etapu. W tym etapie należy uzyskać zgodę osoby, która została wcześniej zarejestrowana na upublicznienie jej wykonania wraz z wizerunkiem w Internecie. W przypadku transkrypcji danej piosenki (słowa i melodia nie zostają zmienione), z racji faktu, iż takie wykonanie nie ma twórczego i indywidualnego charakteru, autor przeróbki nie nabywa do niej praw. Ma jednak prawo do decydowania o upublicznieniu, bądź nie, danego utworu i wynagrodzenia za jego artystyczne wykonanie. W tym kroku należy uzyskać zgodę wokalisty na udostępnienie jego wizerunku w Internecie. Zgodę taką najlepiej uzyskać na piśmie.

Nie należy zapomnieć, że również sam film jest utworem. Aby w pełni legalny sposób udostępnić go w Internecie, należy uzyskać zgodę autora nagrania na jego upublicznienie. W momencie udostępnienia nagrania należy wskazać z imienia i nazwiska osobę, która jest jego autorem – tak aby chronić jej prawa autorskie osobiste.

Ostatnim krokiem jaki należy podjąć jest dokładne poinformowanie w jaki sposób wcześniej utrwalone nagranie zostanie udostępnione. Trzeba dokładnie określić – na jakim portalu, kto będzie miał do niego dostęp i jak długo nagranie będzie upublicznione.

Podsumowując, aby zorganizować koncert online z użyciem wcześniej zarejestrowanego nagrania należy uzyskać zgodę: autora piosenki, która ma zostać zaśpiewana przez innego artystę, autora filmu, wokalisty, który dany utwór wykonał.

Aby zorganizować koncert w sieci na żywo, również należy posiadać wszelkie zgody, które zostały wskazane w powyższym przypadku.

8.2.2. Czy zawsze należy uzyskiwać zgodę autora piosenki na jej publiczne wykonanie?

Uzyskanie zgody autora na wykonanie danej piosenki będzie zależne od tego, ile dany utwór ma lat. Zgodnie z art. 36 ustawy prawo autorskie, autorskie prawa majątkowe co do zasady wygasają z upływem 70 lat, w przypadku piosenki (utwór słowno – muzyczny) od śmierci później zmarłej z wymienionych osób: autora utworu słownego – tekstu piosenki albo autora utworu muzycznego – melodii piosenki. Jeżeli zaś chodzi o sam utwór instrumentalny, wówczas 70 lat będzie liczone od momentu śmierci jego

twórcy. Zatem jeżeli będziemy chcieli zorganizować koncert z utworami Józefa Hydn'a lub koncert z utwórkami z okresu baroku, wówczas nie będziemy potrzebowali zgody twórców, ani organizacji zarządzających prawami autorskimi na wykonanie utworu.

Pamiętać jednak należy, że bez względu na to jak stary jest utwór, który zamierzamy udostępnić, należy zawsze wskazać, kto jest jego autorem. Zgodnie bowiem, z art. 16 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, autorskie prawa osobiste tj. prawo do oznaczenia utworu imieniem i nazwiskiem twórcy nigdy nie wygasa.

8.2.3. Jeżeli autor melodii do utworu jest zatrudniony w teatrze czy musimy uzyskiwać jego zgodę na publikację dzieła?

W przypadku, gdy pracownik teatru w ramach wykonywania swoich obowiązków służbowych napisze muzykę do utworu, wówczas na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy prawo autorskie, będziemy mieli do czynienia z tzw. utworem pracowniczym. Zgodnie z przepisami, jeżeli umowa o pracę nie stanowi inaczej, to pracodawca którego pracownik stworzył utwór w ramach wykonywania obowiązków służbowych, nabywa z chwilą przejścia utworu autorskie prawa majątkowe. Co do zasady przekazanie przez pracownika pracodawcy utworu, będzie automatycznie oznaczało zgodę na jego upublicznienie. Przy czym warto pamiętać o dwóch kwestiach, po pierwsze pracodawca ma 2 lata od momentu otrzymania utworu od pracownika na jego rozpowszechnienie – jeżeli tego nie uczyni wówczas autorskie prawa majątkowe powracają do twórcy. Po drugie pracownik, który stworzył dany utwór w ramach wykonywania obowiązków pracowniczych, nadal posiada prawa autorskie osobiste do utworu, co oznacza, że jego autor nadal ma prawo do podpisania go swoim imieniem, a udostępniający dany utwór jest zobowiązany do przestrzegania tego prawa.

8.2.4. W teatrze został zarejestrowany koncert wybitnie znanej sopranistki, czy bez jej zgody można umieścić nagranie w Internecie?

Odpowiedź na to pytanie należy rozpocząć od wyjaśnienia pojęcia wizerunku osoby powszechnie znanej. Zgodnie z przepisami można rozpowszechniać wizerunek osoby powszechnie znanej, jeżeli jego utrwalenia dokonano w związku z pełnieniem przez tę osobę funkcji publicznych, w szczególności społecznych, politycznych i zawodowych. Zatem można będzie udostępnić w Internecie zdjęcie wspomnianej już solistki zrobione podczas koncertu, bez uzyskiwania zgody od niej, z uwagi na to, że jest ona osobą powszechnie znaną, a zdjęcie zostało wykonane przy okazji wykonywania jej funkcji zawodowych – śpiewania.

Jednak i w tym wypadku, aby udostępnić w Internecie fotografie należy posiadać zgodę jej autora – fotografa oraz przy publikacji wskazać, kto jest autorem danego zdjęcia.

Zupełnie inaczej wygląda sprawa, w przypadku udostępnienia nagrania z koncertu. W przypadku takiego nagrania wraz z udostępnieniem wizerunku udostępniamy również artystyczne wykonanie utworu jak i sam utwór, do którego artysta

posiada prawa autorskie. Umieszczenie takiego nagrania np. w serwisie YouTube jest publicznym udostępnieniem utrwalenia nagrania artystycznego. Udostępnienie utworu w ten sposób jest prawem przynależnym artyście. W takim wypadku, nawet jeżeli teatr jest właścicielem nagrania koncertu, nie może samodzielnie decydować o udostępnieniu nagrania w Internecie. Aby udostępnienie odbyło się zgodnie z literą prawa, należy w tym wypadku uzyskać zgodę solistki na takie działanie.

8.3. Biblioteka online

8.3.1. Czy biblioteka może w sposób legalny udostępnić w Internecie, do bezpłatnego oglądania, czytelnikom, filmy, które otrzymała w formie darowizny? Oczywiście przy założeniu, że filmy te pochodzą z legalnego źródła.

Korzystanie z tego typu materiału jest możliwe na podstawie licencji, w której wskazane jest w jaki sposób można korzystać z danego filmu. Nabycie filmu nawet z oficjalnego źródła nie powoduje automatycznego przejścia na nabywcę autorskich praw majątkowych do utworu. Jeżeli biblioteka otrzymała w darowiźnie pakiet filmów, nie oznacza to, że może je udostępnić czytelnikom do bezpłatnego oglądania. Aby było to możliwe należałoby uzyskać licencję na transmisję danego filmu w Internecie.

Jeżeli natomiast biblioteka posiadałaby w swoim zbiorze filmy, które zakupiłaby w celu ich wypożyczenia czytelnikom wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby mogła je im udostępnić za pośrednictwem sieci. Przy czym należy zaznaczyć, że udostępnienie to mogłoby się odbyć tylko danej konkretnej osobie np. za pomocą strony internetowej, do której użytkownik logowałby się hasłem, a dostęp do niej byłby możliwy przez ograniczony czas oraz przy zachowaniu zasady zgodnie, z którą jeżeli biblioteka dysponuje dwoma egzemplarzami filmu, wówczas może udostępnić film jednocześnie tylko dwóm osobom w tym samym okresie. W momencie gdyby jeden dostęp do filmu wygaś, dopiero byłoby możliwe jego udostępnienie kolejnej osobie.

8.3.2. Czy pracownicy biblioteki mogą nagrywać audiobooki i udostępnić je w Internecie?

Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Co prawda biblioteki, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo autorskie, mogą bezpłatnie używać rozpowszechnione już utwory, jednak nagrywanie czytania książek, a następnie rozpowszechnianie tych nagrań stanowi publiczne udostępnienie utworu. W takim wypadku należy uwzględnić interes autora książki. Udostępnienie powstałego w ten sposób audiobooka mogłoby naruszyć autorskie prawa majątkowe twórcy. Zatem, aby nagrać audiobook należy posiadać na takie działanie zgodę autora książki.

Sytuacja wygląda zgoła inaczej jeżeli bibliotekarze, chcieliby wykonać audiobook z dość starej książki. W tym wypadku, podobnie jak w przypadku filmu, mogliby oni swobodnie rozpowszechniać w Internecie audiobook, a nawet treść książki

w przypadku, gdy minęło 70 lat od śmierci jej autora, a jeżeli autor utworu nie jest znany od daty pierwszego rozpowszechnienia utworu.

Podsumowując bibliotekarze mogą nagrywać audiobooki z książek np. Margaret Mitchell, a nie mogą bez uzyskania odpowiedniej zgody np. Olgi Tokarczuk czy Dana Browna.

8.3.3. Czy pracownicy biblioteki mogą nagrywać recenzję książek i udostępniać je w sieci?

W tym przypadku odpowiedź na pytanie jest jednoznacznie twierdząca. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 5 ustawy prawo autorskie, można udostępniać w celach informacyjnych krótkie streszczenia rozpowszechnionych utworów. Natomiast przepis art. 29 wskazanej ustawy określa, że wolno przytaczać w utworach stanowiących samoistną całość, urywki rozpowszechnionych utworów oraz rozpowszechnione utwory w zakresie uzasadnionym celami cytatu, takimi jak wyjaśnianie, polemika, analiza krytyczna lub naukowa, nauczanie lub prawami gatunku twórczości. Zatem pracownicy biblioteki publicznej mogą zarówno nagrywać recenzję książek jak i ich streszczenie, a następnie nagrania te udostępniać w Internecie.

8.3.4. Czy można udostępniać czytelnikom książki w Internecie?

Obecnie wiele bibliotek w Polsce posiada zapis cyfrowy książek tzw. e-book. Takie ebooki można udostępniać czytelnikom w Internecie np. za pomocą dysku zewnętrznego, czyli inaczej mówiąc chmury. Należy pamiętać, że biblioteka nie może udostępniać większej ilości egzemplarzy książek niż sama posiada. Zatem daną książkę w formie elektronicznej można umieścić w chmurze i odpowiednio ją zabezpieczyć przed dostępem do niej osób nieuprawnionych. W sytuacji gdy e-book jest już udostępniony w Internecie, wówczas do czytelników można wysyłać indywidualne linki z dostępem do niego, które po określonym czasie wygasają. W taki sposób biblioteka będzie miała kontrolę nad ilością osób, które w danej chwili korzystają z e-booka, tak aby nie korzystało z niego w danym momencie więcej osób, niż biblioteka posiada egzemplarzy.

8.3.5. Czy biblioteka może udostępniać w Internecie zdjęcie okładek książki, które posiada w swoich zbiorach np. ze sklepu internetowego Empik?

Do podstawowych zadań biblioteki należy prowadzenie działalności informacyjnej, zwłaszcza informowanie o zbiorach własnych, innych bibliotek, muzeów i ośrodków informacji naukowej, a także współdziałanie z archiwami w tym zakresie. Dodatkowo, do działań bibliotek może należeć również prowadzenie działalności popularyzatorskiej. Jeżeli celem działania opisanego w pytaniu jest informowanie o poszerzeniu własnych zbiorów biblioteki, wówczas biblioteka może udostępniać zdjęcia okładek książki.

Natomiast sama fotografia okładki książki jest chroniona prawem autorskim jako utwór fotograficzny. W związku z postępowaniem techniki w zakresie fotografii rozgraniczenie pomiędzy chronionymi zdjęciami a pozostałymi ujęciami nie zawsze będzie bezproblemowe. Problematyczne może być stwierdzenie obecności czynnika ludzkiego przy powstawaniu zdjęć, jako niezbędnej przesłanki ochrony. Wyrok Sadu Najwyższego z 2 lipca 2002 r., sygn. III KKN 1096/00 LEX nr 81369, wskazuje, że za twórczość może być uznany świadomy wybór momentu fotografowania, punkt widzenia, kompozycja obrazu, kadrowania, oświetlenia, ustalenia głębi, ostrości i perspektywy. W tym kontekście należy stwierdzić, że zdjęcia okładki książki umieszczone na stronie sklepu internetowego są utworem w rozumieniu prawa autorskiego i jako takie podlegają ochronie.

8.4. Dom kultury w sieci

8.4.1. Dom kultury planuje realizację wirtualnego spaceru po terytorium gminy. Czy fotograf może wykonać swobodnie zdjęcia wszystkich obiektów znajdujących się w przestrzeni publicznej? Czy budynki te są chronione prawem autorskim?

Obiekty architektoniczne stanowią utwory chronione prawem autorskim, jednak w ustawie przewidziano przepisy, które zezwalają na swobodne fotografowanie tych obiektów, jeżeli zostały one wystawione na stałe na widok publiczny. Art. 33 pkt 1 ustawy prawo autorskie, wskazuje, że można rozpowszechniać: utwory wystawione na stałe na ogólnie dostępnych drogach, ulicach, placach lub w ogrodach, jednakże nie do tego samego użytku. Z treści tego przepisu wynika, że można swobodnie fotografować obiekty znajdujące się w przestrzeni publicznej, bez uzyskiwania zgody na wykonanie a następnie udostępnienie zdjęć. Warunkiem swobodnego fotografowania, jest ogólna dostępność budynków, czyli mówiąc kolokwialnie są to obiekty, które widać bezpośrednio z dróg, ulic, placów i ogrodów. Przy czym bez znaczenia pozostaje fakt, czy dany budynek jest własnością publiczną czy prywatną.

Inaczej sytuacja przedstawia się w momencie, gdy dany budynek jest schowany za wysokim murem np. więzienie, albo gdy obiekt, który chcemy sfotografować jest dostępny z miejsca, do których wstęp wymaga specjalnego upoważnienia lub wniesienia opłaty – wówczas nie można swobodnie fotografować takich obiektów. Zdjęcia przedstawiające panoramę miasta, na których znajdują się obiekty architektoniczne, mogą być wykorzystywane zarówno na własny użytek jak i również w celach komercyjnych.

8.4.2. Czy można na oficjalnej stronie Miejskiego Domu Kultury udostępniać linki do umieszczonych wcześniej nagrań w Internecie (pochodzących z legalnych źródeł), czy należy uzyskać zgodę autora dzieła na podlinkowanie jego filmiku?

W tym wypadku należy uznać, iż do rozpowszechnienia utworu w Internecie już doszło, skoro sam autor umieścił go w sieci. Same umieszczenie linku na swojej stronie internetowej nie jest naruszeniem autorskich praw majątkowych, przy czym należy pamiętać o wskazaniu kto jest autorem danego filmu.

Sprawę tę w sposób jednoznaczny wyjaśnił Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydając w dniu 13 lutego 2014 r. wyrok w sprawie C-466⁴¹ wskazując, że linkowanie do treści chronionych prawem autorskim, które zostały w sposób legalny udostępnione w Internecie, nie stanowi naruszenia praw autorskich. Trybunał zaznaczył jednak, że odnosi się to tylko do utworów ogólnie dostępnych na stronie internetowej, do której odsyła link. Jeżeli natomiast link powodowałby obejście zabezpieczenia technicznego chroniącego dany film przed nieograniczoną liczbą widzów, wówczas dojdzie do naruszenia praw autorskich. Taki link spowodował by bowiem, że utwór byłby dostępny dla szerszego grona publiczności, która nie miałaby możliwości jego obejrzenia, gdyby nie osoba, która wstawiła na swoją stronę dany link z pominięciem ustanowionych zabezpieczeń.

8.4.3. Pracownicy instytucji kultury do pracy online wykorzystują swój prywatny sprzęt do wykonywania zadań zleconych przez pracodawcę. Czy w takim wypadku autorskie prawa majątkowe przechodzą na pracodawcę?

Opisana sytuacja może mieć miejsce w wypadku, gdy np. pracownicy domu kultury za pomocą własnego smartfona nagrywają próbę przedstawienia na polecenie kierownictwa, a następnie za pośrednictwem domowego komputera umieszczają film na Facebooku.

Jeżeli umowa o pracę wskazanych pracowników, nie zawiera innych postanowień, wówczas autorskie prawa majątkowe do filmu wykonanego w ramach wykonywania obowiązków służbowych przynależą do pracodawcy, bez względu na to, czy sprzęt, którym wykonano film był własnością pracodawcy, czy nie. Należy przy tym zaznaczyć, że pracownik nie ma obowiązku posiadania swojego sprzętu do wykonywania pracy, a pracodawca powinien ten sprzęt pracownikowi zapewnić, nawet w przypadku świadczenia telepracy. Jednak strony umowy o pracę mogą uzgodnić, że pracownik do świadczenia pracy będzie wykorzystywał swój prywatny sprzęt.

Co ciekawe nie jest rozstrzygającym dla kwestii zakwalifikowania utworu jako pracowniczego, czy powstał on z wykorzystaniem nabytych w miejscu pracy umiejętności oraz wsparcia ze strony pracodawcy. Do utworów pracowniczych należą także dzieła, które powstały poza uzgodnionymi godzinami wykonywania pracy,

⁴¹ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=147847&doclang=PL>, dostęp 07.04.2020 r.

poza stałym miejscem pracy, a nawet w czasie urlopu, o ile powstanie danego utworu mieściło się w zakresie obowiązków danego pracownika.

8.4.4. Jak poprawnie przenieść prawa autorskie majątkowe na instytucję kultury?

Przeniesienia autorskich praw majątkowych można dokonać na trzy sposoby. Pierwszym sposobem jest zawarcie umowy o przeniesienie autorskich praw majątkowych. Jest to umowa, która przenosi określone prawa majątkowe do utworu na określonym polu eksploatacji. Poprzez przeniesienie praw, nabywca stają się ich podmiotem a zbywca je traci. Tym samym nie można przenieść tych samych praw na dwie różne osoby. O ile nie jest jasno wskazane w umowie, że przeniesienie to ma charakter nieodpłatny, twórcy należy się wynagrodzenie.

Drugim sposobem jest zawarcie umowy o korzystanie z utworu, zwanej inaczej licencją. Umowa ta upoważnia do korzystania z autorskich praw majątkowych na określonym polu eksploatacji. Przez udzielenie licencji twórca nie wyzbywa się autorskich praw majątkowych, które pozostają w kręgu jego uprawnień. Nabywca praw autorskich na podstawie licencji (licencjobiorca), jest jedynie upoważniony do korzystania z tych praw. Twórca może udzielić kilku licencji na określonym polu eksploatacji (licencja niewyłączna) bądź tylko jednej licencji (licencja wyłączna). O ile nie jest jasno wskazane w umowie, że licencja ma charakter nieodpłatny, twórcy należy się wynagrodzenie.

Trzecim sposobem przeniesienia autorskich praw majątkowych, jest zawarcie klauzuli przenoszącej prawa autorskie w umowie cywilnej np. umowie o dzieło, umowie zlecenia, którą instytucja kultury zawiera z twórcą dzieła.

8.4.5. Jak powinna brzmieć klauzula przenosząca autorskie prawa majątkowe zawarta w umowie cywilnej?

Przykład klauzuli w umowie o dzieło: W momencie odbioru dzieła na Zamawiającego przechodzą wszelkie majątkowe prawa autorskie oraz prawo do wyłącznej dystrybucji i eksploatacji dzieła w każdej formie i z użyciem wszelkich środków technicznych, bez konieczności zapłaty Wykonawcy dodatkowego wynagrodzenia. Pola eksploatacji, do których nabędzie prawa Zamawiający przedstawiają się następująco: publiczne wykonanie, publiczne odtwarzanie, publiczne udostępnianie utworu w taki sposób, że każdy będzie mógł mieć do niego dostęp w miejscu i czasie przez siebie wybranym za pomocą wszystkich dostępnych mediów.

8.4.6. Jak zorganizować konkurs w Internecie?

Instytucje kultury mogą organizować różnego typu konkursy za pośrednictwem sieci. Najważniejszym przy organizowaniu konkursu w sieci jest dobre napisanie regulaminu. W regulaminie trzeba wskazać kto jest organizatorem konkursu, od kiedy

do kiedy będzie trwał konkurs, kiedy nastąpi rozstrzygnięcie konkursu, jak uczestnicy konkursu będą mogli przestać swoje prace. Jeżeli będzie to np. konkurs na najładniejszy pejzaż należy wskazać, że uczestnicy mogą przestać zarówno skan jak i zdjęcie swojej pracy na adres mailowy placówki lub za pośrednictwem komunikatora na Facebooku. Jeżeli będzie to np. konkurs piosenki organizowany na żywo przez komunikator Skype należy dokładnie określić jaką długość może mieć piosenka oraz w jakich godzinach komisja konkursowa będzie komunikowała się z uczestnikami. W regulaminie należy określić jaka jest minimalna i maksymalna liczba uczestników, oraz jakie nagrody zostaną przyznane za poszczególne miejsca oraz sam udział. Ciekawym pomysłem na nagrodę za udział w konkursie jest dyplom w formie pdf, który uczestnik może samodzielnie wydrukować w domu.

Istnieje możliwość organizacji konkursów, w którym sami uczestnicy typują zwycięzców. Przykładowo konkurs taki można zorganizować na Facebooku i określić, że wygrywa np. zdjęcie z największą ilością „lajków” – w ten sposób do konkursu angażujemy większą społeczność. W przypadku konkursów organizowanych w Internecie należy pamiętać także o kwestiach podatkowych, które są zasadniczo takie same jak w przypadku konkursów organizowanych w normalnym trybie.

8.5. Muzeum online

8.5.1. Jak poprawnie wykonać zdjęcia zabytków w lokalnym muzeum?

Odpowiedź na to pytanie należy rozpocząć od krótkiego poradnika technicznego. Wielu wydaje się, że idealne zdjęcie można stworzyć tylko za pomocą drogiego sprzętu fotograficznego – to błąd. Obecnie wiele smartfonów nowszej generacji posiada bardzo rozbudowane aparaty fotograficzne wbudowane w urządzenia. Zatem nie trzeba za każdym razem, kiedy chcemy wykonać dobrej jakości zdjęcia wynajmować fotografa do ich zrobienia, wystarczy zacząć próbować robić zdjęcia samemu.

Jeżeli już posiadamy smartfon i obiekt, który chcemy sfotografować wówczas przystępujemy do dzieła. Aby wykonać idealne zdjęcie należy pamiętać o kilku zasadach: włącz siatkę w trakcie wykonywania zdjęcia – to pozwoli, aby obiekt był sfotografowany idealnie prosto, dopilnuj, aby obiekt był dobrze naświetlony – czasem wystarczy włączona latarka trzymana przez inną osobę, aby zdjęcie nabrało zupełnie innego wyglądu, nie zawsze potrzeba profesjonalnej lampy fotograficznej aby uzyskać dobre doświetlenie. Przed zrobieniem zdjęcia przytrzymaj na ekranie smartfona punkt, na którym chcesz aby skupiła się ostrość aparatu, w przypadku rzeźby może być to jej środek. Jeżeli posiadasz taką opcję w telefonie włącz tryb HDR. Jeżeli nie masz pod ręką statywu użyj kilku książek, kartonowego pudełka lub nawet łokcia do stabilizacji obrazu. Aby światło ładnie oświetliło obiekt użyj blendy, która doświetli sfotografowany obiekt. Jeżeli nie posiadasz blendy również możesz użyć dużej białej kartki papieru, lub kawałka kartonu obklejonego folią aluminiową. Jak korzystać z blendy? – należy na nią skierować promień światła np. wspomnianej

już latarki, tak aby odbić je w kierunku fotografowanego obiektu. Punkt ostatni lampka błyskowa. Zrobisz zdjęcie, które z lampką błyskową wygląda na prześwietlone a wokół pojawiło się mnóstwo cieni, a bez lampy zdjęcie jest bardzo ciemne? Spróbuj na lampkę błyskową przyłożyć przystonę, którą może być zwykła kartka papieru do drukarki. Przestrzeganie tych zasad z pewnością przybliży do wykonania perfekcyjnego zdjęcia.

Jeżeli zdjęcie jest już gotowe, ale nadal nie wygląda idealnie wówczas należy skorzystać z programów do obróbki zdjęć. Przykładowym programem jakim można posłużyć się do podstawowej obróbki zdjęć jest aplikacja Adobe Lightroom. Jej podstawowa wersja jest bezpłatna. Na rynku występuje również szeroki wachlarz aplikacji, które zezwalają na wykonywanie telefonem zdjęć w perspektywie 3D, co z pewnością uczyniłoby zdjęcia fotografowanych w muzeum obiektów atrakcyjniejszymi dla użytkownika.

Ostatnim krokiem jaki należy wykonać przed udostępnieniem zdjęcia wskazanej już rzeźby w Internecie jest jej dokładne opisanie. Oczywiście należy określić, kto jest autorem rzeźby. Oprócz tej podstawowej informacji o dziele dobrze byłoby dodać: rok powstania, miejsce powstania, okres z jakiego dany obiekt pochodzi, technikę wykonania, dokładne wymiary dzieła, materiał z jakiego wykonane jest dzieło. Warto dodać krótki opis co dane dzieło przedstawia.

Przy udostępnianiu zdjęcia do sieci należy, zgodnie z wymogami prawa autorskiego, wskazać kto jest autorem danego zdjęcia, nawet jeżeli zdjęcie to powstało jako utwór pracowniczy.

8.5.2. Jak dobrze nagrać film przedstawiający wirtualne zwiedzanie muzeum lub jakiegokolwiek inne treści w formie filmu?

Najważniejszym krokiem do dobrego nagrania, jest dobre przygotowanie treści, które mają być przedstawiane. Początki z udostępnianiem filmów, najlepiej zacząć od treści, które zostały nagrane wcześniej a następnie zmontowane. Nagrywanie filmów na żywo należy zostawić na moment, w którym dość swobodnie czujemy się przed kamerą oraz mamy pewność, że sprzęt, którym się posługujemy działa poprawnie. To z pewnością pozwoli na uniknięcie udostępniania filmów wątpliwej jakości.

W pierwszej kolejności należy zacząć od wyboru sprzętu, którym posłużymy się przy nagraniu. Tutaj tak jak w przypadku zdjęć doskonale sprawdzi się smartfon – wiele z nich umożliwia nagrywanie obrazu i dźwięku w jakości 4K. Następnie należy wybrać miejsce, z którego chcemy nagrywać. Jeżeli przeprowadzamy lekcję/prezentację, podczas której będziemy znajdować się cały czas w jednym miejscu, wówczas należy koniecznie użyć statywu (książek, pudełka itd.), to znacznie poprawi jakość nagrywanego obrazu. Jeżeli natomiast zamierzamy nagrać wideo, w którym oprowadzamy widza po danym miejscu, wówczas warto poprosić o pomoc osobę trzecią, która będzie nas nagrywała. W tym przypadku również lepiej unikać nagrywania wideo „z ręki”. Nawet prosty kijek do selfie (ang. selfiestick) pomoże osobie nagrywającej zniwelować efekt trzęsącego się obrazu. Przy nagrywaniu bardzo

ważny jest dobór miejsca, w którym osoba prezentująca będzie się znajdowała. Należy bezwzględnie zadbać, aby miejsce było schludne i aby ukazywało tylko to, co w danym momencie chcemy przekazać widzowi. Ponadto miejsce takie powinno być odpowiednio naświetlone – źródło światła powinno zostać skierowane na osobę mówiącą. W celu sprawdzenia czy dane miejsce, dobrze wygląda okiem kamery, najlepiej nagrać próbny filmik i sprawdzić, czy miejsce które wybraliśmy, na pewno dobrze prezentuje się na ekranie.

Filmy telefonem najlepiej nagrywać w orientacji poziomej, ponieważ filmy nagrywane w orientacji pionowej odtwarzane są później z czarnymi pasami po bokach, co wygląda nieprofesjonalnie. Tutaj ważna uwaga dla osoby, która jest nagrywana na filmie w pozycji stojącej – osoba taka powinna stać w lekkim rozkroku. Pozycja w rozkroku znacznie ułatwia nagrywanie filmów, gdyż osoba stojąca w ten sposób stoi stabilnie, nie poruszając się z nogi na nogę ani do przodu i tyłu. Stojący w ten sposób bohater filmu, nie będzie wychodził z pola ostrości a nagranie będzie wyglądało bardziej profesjonalnie.

Nagrywając film, który ma zostać udostępniony w Internecie należy patrzeć w obiektyw. Zabieg ten spowoduje, że widz będzie miał wrażenie stałego kontaktu wzrokowego z wykładającym. Ostatnim punktem wpływającym na jakość nagrania jest dźwięk. Należy zadbać, aby na nagraniu słychać było tylko osobę mówiącą i ewentualnie te dźwięki, które chcemy widzowi zaprezentować. Podczas nagrywania w telefonie najlepiej włączyć tryb samolotowy, dzięki którem w najmniej spodziewanym momencie nie zadzwoni nam telefon czy przyjedzie powiadomienie tym samym psując nagranie. Osoba, która jest osobą mówiącą w filmie powinna mówić dość głośno. Niestety telefony komórkowe niezbyt dobrze zbierają dźwięki z otoczenia, dlatego najlepiej kilkakrotnie sprawdzić, czy aby na pewno jesteście słyszalni.

Następnie należy zadbać o walor merytoryczny prezentowanych treści. Najważniejszym punktem tej kategorii jest odpowiednie przygotowanie tego co chcemy powiedzieć i co widz ma wynieść z treści, którą przekazujemy. Równie ważnym jest aby prezentowane treści były odpowiednio dobrane do wieku i poziomu wykształcenia widza. Jeżeli prezentujemy treści dla dzieci i młodzieży zadbajmy o jasność języka, którym się posługujemy. W tym miejscu rekomenduje dokonanie próbnego nagrania, w którym prezentujący przedstawia swój materiał. Pozwoli to sprawdzić jak osoba wykładowcy radzi sobie przed kamerą i na wczesnym etapie wychwyci pojawiające się błędy. Nawet osoba mająca wieloletnie doświadczenie zawodowe np. jako przewodnik po muzeum, może nie mieć obycia z kamerą, a sam jej widok może działać stresogennie na daną osobę, dlatego wcześniej warto wykonać kilkunastuminutową próbę.

Nagrany materiał przed udostępnieniem w Internecie należy bezwzględnie wcześniej obejrzeć. Nawet jeżeli nie planujemy montażu filmu, to działanie takie pozwoli na upewnienie się czy prowadzący wykład nie popełnił żadnego błędu merytorycznego, czy jest go dobrze słychać, czy na filmie widać tylko to co powinno być widać, czy w żadnym momencie film nie jest urwany itd. Warto również pamiętać, że w Internecie najlepiej „sprzedają się” krótkie treści. Jeżeli planujemy wielogodzinne

oprowadzanie po muzeum, wówczas warto podzielić filmy na kilka 30-45 minutowych części, zamiast dodawać jeden kilkugodzinny materiał.

Podobnie jak przy udostępnianiu zdjęcia – tak samo przy udostępnianiu filmu należy wskazać zarówno osobę, która wypowiada się na filmie, autora nagrania filmu jak i osobę która dokonała jego montażu.

8.5.3. Czy osoba występująca na nagraniu ma prawa autorskie do nagrania?

Jeżeli osoba występująca na nagraniu nie jest pracownikiem instytucji kultury, wówczas ma ona pełnię autorskich praw majątkowych i osobistych do treści prezentowanych na nagraniu. Czym innym są bowiem prawa autorskie przynależne osobie, która nagrywała dany film, a czym innym prawa autorskie przysługujące osobie, która występowała w danym filmie. W wypadku, jeżeli osoba występująca na nagraniu nie jest pracownikiem danej instytucji kultury, wówczas po pierwsze należy zawrzeć umowę, w której zostanie zawarta klauzula o przeniesieniu autorskich praw majątkowych na instytucję kultury. Po drugie należy wskazać w umowie na jakich polach będzie eksploatowany dany film tzn. należy dokładnie określić na jakich portalach dany film zostanie udostępniony i kto będzie miał do niego dostęp.

Jeżeli natomiast osoba występująca na nagraniu jest pracownikiem instytucji kultury i występowała w filmie w ramach wykonywania swoich obowiązków pracowniczych np. na polecenie dyrektora, wówczas utwór taki należy zakwalifikować jako pracowniczy, a autorskie prawa majątkowe będą przynależne pracodawcy.

8.5.4. Czy od osoby występującej w filmie trzeba uzyskiwać zgodę na wykorzystanie jej wizerunku, nawet pomimo jej zatrudnienia w instytucji kultury.

Prawo do wizerunku jest prawem odrębnym od autorskich praw majątkowych. Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy prawo autorskie, rozpowszechnienie wizerunku wymaga zgody osoby na nim przedstawionej. Prawo do wizerunku przysługuje tylko osobom fizycznym. Oznacza to, że zanim rozpowszechnimy wizerunek pracownika prowadzącego w formule online oprowadzanie po muzeum, musimy uzyskać jego wyraźną zgodę na udostępnienie nagrania w Internecie.

Takie same zasady będą obowiązywały przy udostępnianiu wizerunku pracowników na fotografii, chyba, że osoba fotografowana będzie osobą powszechnie znaną sfotografowaną podczas wykonywania czynności zawodowych. Należy pamiętać, że zdjęcie znanej aktorki odbierającej dzieci ze szkoły udostępnione w sieci, będzie naruszeniem prawa do wizerunku tej osoby.

8.5.5. Czy można zrobić zdjęcie obrazów wiszących w muzeum ze wskazaniem w jakim muzeum istnieje możliwość ich obejrzenia, bez podawania, kto jest ich autorem?

Przy wykonywaniu zdjęć obrazów, ale i innych dzieł, jakkolwiek stare by one nie były, należy dokładnie oznaczyć ich autora, ponieważ udostępnienie zdjęć obrazów bez oznaczenia autora będzie naruszeniem autorskich praw osobistych. Nawet jeżeli twórca obrazu zastrzegł sobie anonimowość wówczas, aby zadośćuczynić ochronie praw autorskich należy wskazać, iż jest to dzieło anonimowe. Ponadto w przypadku udostępniania fotografii obrazów należy wskazać, kto jest autorem tych zdjęć.

8.5.6. Galeria zawarła z autorem obrazu umowę wypożyczenia dzieł wraz z licencją wyłączną na ekspozycję obrazów we wnętrzu galerii. Czy galeria może zrobić zdjęcia obrazów i udostępnić je w Internecie?

Pomimo, iż galeria zawarła licencję wyłączną na ekspozycję obrazów we wnętrzu galerii, to nie może wykonać zdjęć obrazów i umieścić ich w Internecie, ponieważ działanie te przekracza zakres pól eksploatacji określonych w licencji. Z punktu widzenia instytucji kultury najkorzystniejszym jest zawieranie umów określających szerokie pola eksploatacji, przy czym należy też pamiętać, że pole eksploatacji określone jako udostępnienie fotografii na portalu Facebook, nie oznacza, że zdjęcie to będzie można udostępniać w całej sieci np. na Instagramie. Zatem określając pola eksploatacji należało by wskazać: wnętrza galerii, serwisy społecznościowe, oraz strona internetowa będąca własnością instytucji kultury i inne serwisy przez nią zarządzane. Nawet jeżeli tu i teraz nie planujemy udostępniania pewnych rzeczy w sieci, warto ubezpieczyć się na przyszłość – na wypadek nieprzewidzianych zdarzeń.

8.6. Dobre praktyki w sferze kultury

8.6.1. Muzeum Powstania Warszawskiego

Jest samorządową instytucją kultury miasta stołecznego Warszawa, jedną z pierwszych tego typu instytucji kultury w Polsce, która zaczęła udostępniać różnego typu treści w sieci po ogłoszeniu epidemii. Muzeum organizuje w mediach społecznościowych wirtualne zwiedzanie, wykłady, lekcje a nawet warsztaty. Internauci na stronie muzeum mogą zajrzeć do wnętrza muzeum, przy czym zaznaczyć należy, że muzeum dzięki technologii 3D jest również interaktywne, co pozwala na bezpośrednie dotknięcie historii za pośrednictwem sieci. Wirtualne muzeum można oglądać okiem interaktywnej kamery. Połączenie technologii, dźwięku i wideo pozwala na wysoki poziom interakcji poprzez sterowanie obrazem kamery i wchodzenie do wybranych pomieszczeń. Ekspozycje jakimi dysponuje muzeum przedstawione są w trójmiarze – każdy z nich można dowolnie obrócić i obejrzeć z wybranej strony.

Muzeum wychodząc naprzeciw oczekiwaniom młodzieży przygotowało komiks o losach uczestników Powstania Warszawskiego. Na fanpage muzeum na Facebooku dostępne są także w formie transmisji lekcje historii – Powstania Warszawskiego prowadzone przez przewodnika muzeum. Prowadzone przez przewodników lekcje i wykłady dostosowane są do różnych kategorii wiekowych odbiorców.

Muzeum zdecydowało się na prowadzenie oprowadzania po muzeum w sposób bardziej dynamiczny niż zwykle. Zrezygnowano z dwugodzinnego oprowadzania na rzecz krótszych form. Wirtualna wycieczka nie ogranicza się także tylko do eksponatów które można zobaczyć na co dzień w muzeum, ale i miejsc, które są niedostępne na co dzień nawet dla większości pracowników. Warto zaznaczyć, że relacje przygotowane przez muzeum cieszą się bardzo dużą popularnością. Niektóre z nich były wyświetlane nawet ponad 100 tysięcy razy.

8.6.2. Białostocki Ośrodek Kultury

Białostocki Ośrodek Kultury jest samorządową instytucją kulturalną podległą miastu Białystok. Ośrodek ten przygotował dla mieszkańców możliwość oglądania filmów online oraz wzięcie udziału w dyskusji po projekcji. Jak to działa? Wydarzenie rozpoczyna się od prelekcji na temat filmu wygłoszonej przez znawcę kinematografii dostępnej na platformie YouTube, następnie za pomocą udostępnionego linku widzowie mogą obejrzeć film w Internecie (zazwyczaj są to stare filmy umieszczone na platformach internetowych np. VOD). Po zakończeniu filmu widzowie mogą wziąć udział w dyskusji za pomocą serwisu ZOOM. Takie wydarzenie to nie lada gratka dla miłośników kina, gdyż pozwala na wymianę poglądów na temat danego filmu, wkrótce po jego obejrzeniu.

Inną propozycją jaką przygotował ośrodek jest projekt „Kwarantanna na dziś”. W ramach projektu lokalni artyści grają koncerty w swoich domach, do których oglądania za pośrednictwem Facebooka może przyłączyć się każdy zainteresowany. Ośrodek przygotował także ofertę dla najmłodszych. Dwa razy w tygodniu lokalna aktorka grająca na co dzień w Teatrze Powszechnym czyta dzieciom bajki.

8.6.3. Miejski Teatr Miniatura w Gdańsku

Teatr skupił się głównie na działaniach skierowanych do najmłodszych odbiorców oraz ich rodziców. Pracownicy teatru przygotowali dla dzieci propozycje zabaw, w które mogą bawić się wraz ze swoimi rodzicami nie wychodząc z domu. Na stronie internetowej teatru znajdują się szczegółowe opisy zabaw, które nie pozwolą dzieciom na nudę podczas kwarantanny. Przygotowano również wybór literatury dla dzieci.

Także na stronie internetowej teatru w strefie zabaw dostępne są różnego rodzaju zagadki, gry planszowe, zadania z cyklu znajdź różnice itp. Wszelkie przygotowane materiały są związane bezpośrednio z przedstawieniami jakie można oglądać w teatrze. Na platformie YouTube można znaleźć piosenki ze spektakli dla dzieci,

a dla dorosłych debaty dotyczące tworzenia teatru dla młodzieży i z młodzieżą. Ponadto na stronie internetowego teatru Telewizji dla Szkół zostały udostępnione bezpłatnie wybrane spektakle.

8.6.4. Muzeum Kultury Kurpiowskiej w Ostrołęce

Muzeum jest samorządową instytucją kultury. Dla dzieci i dorosłych zainteresowanych rękodziełem artystycznym muzeum przygotowało internetowe lekcje pozwalające przyswoić wiedzę w zakresie ręcznego malowania pisanek czy rzeźbienia form do masła. Pracownicy placówki podkreślają, że jest to rozrywka dla całej rodziny, zarówno tych najmłodszych jak i starszych jej członków. W ten sposób dzieci mogą poznawać piękne polskie tradycje.

8.6.5. Program „Kultura odporna” przygotowany przez miasto Kraków

Kraków na wsparcie sektora kultury przeznaczy 10 milionów złotych z budżetu miejskiego. Pakiet „Kultura odporna” to wachlarz rozmaitych narzędzi, mających zapewnić doraźną opiekę twórcom i branżom szczególnie ważnym dla polityki kulturalnej Krakowa. Zawarto w nim wzmocnienie i podniesienie puli na nagrody i stypendia dla twórców i artystów, dodatkowy pakiet stypendiów dla najbardziej potrzebujących. W programie znajdują się też dodatkowe środki na wzbogacenie działalności kulturalnej. Z uwagi na epidemię miasto zdecydowało się na zmiany w wydarzeniach zaplanowanych na ten rok. Niektóre z zaplanowanych wydarzeń zostały odwołane. Aby umożliwić organizacjom zachowanie ciągłości projektów już rozpoczętych i rozliczenia poniesionych kosztów, podjęto decyzję o kontynuowaniu działań. Zmniejszone zostanie jednak wsparcie do 40% pierwotnych kwot dotacji. Środki niewydane zostaną przesunięte na ogłoszenie nowego naboru ukierunkowanego w większym stopniu na obecną sytuację pandemiczną, projekty cyfrowe i nowe formy kontaktu z publicznością. Miasto chce również w większym stopniu zaktywizować dzielnicowe instytucje kultury, aby przeznaczały część środków na ważne działania w dzielnicach, lokalnym twórcom i artystom.

8.6.6. Centrum Kultury „Dworek Białostradnicki”

Centrum regularnie organizuje spotkania podróżnicze w formule online. Spotkania mają formę otwartej transmisji zapewniającej publiczności kontakt z prelegentem. W tej formule prowadzone są także: lekcje gry na gitarze i pianinie, zajęcia językowe, rytmiczne i wokalne. Na Facebook’ owym profilu jednostki regularnie publikowane są felietony o sztuce współczesnej oraz instruktażowe warsztaty dla najmłodszych, podsuwające rodzicom pomysły na urozmaicenie czasu spędzanego z dziećmi w domu. W mediach społecznościowych udostępniane są zarejestrowane wcześniej koncerty i prelekcje.

8.6.7. Galeria Sztuki Współczesnej w Opolu

Ciekawym przykładem wykorzystania nowoczesnych technologii w kulturze jest Galeria Sztuki Współczesnej w Opolu. Galeria, aby dotrzeć do jak najliczniejszego grona odbiorców korzysta z następujących kanałów w mediach społecznościowych: YouTube, Instagram oraz Facebook. W celu prezentacji najnowszej wystawy prezentowanej w Galerii przygotowano filmowe oprowadzenie po ekspozycji. Galeria ogłosiła także internetowy konkurs dla najmłodszych odbiorców. Prace przygotowane do udziału w konkursie należy przesać do galerii za pomocą maila, w formie zdjęcia lub skanu – w obecnym czasie to znaczne ułatwienie w dostarczaniu prac do konkursu.

W ramach przygotowanych atrakcji na stronie internetowej Galerii można skorzystać z lekcji rysunku dla dzieci w wieku przedszkolnym. Materiały potrzebne do nauki można pobrać ze strony internetowej a następnie wydrukować samodzielnie w domu. Dla dorosłych dostępne są instruktażowe filmy z cyklu „Zrób to sam”. Ponadto zaplanowano pokaz filmów i realizacji omawiających twórczość wybitnych artystów, których sztukę pokazywano już wcześniej w Galerii.

8.6.8. Gminna Biblioteka Publiczna w Kocmyrzowie – Luborzycy

Chociaż ze zdalnej oferty gminnej biblioteki, w małej miejscowości w województwie małopolskim, można skorzystać już od dawna (nie została ona uruchomiona w związku z epidemią COVID-19), to zasługuje ona na prezentację w zestawieniu. Na czym polega usługa oferowana przez tę bibliotekę?

Usługa polega na nieodpłatnym wypożyczeniu książki z biblioteki wraz z dostarczeniem jej przez bibliotekarza do domu czytelnika. W tym konkretnym przypadku pracownik biblioteki odwiedzał zainteresowane wypożyczeniem książki, osoby w ich miejscu zamieszkania, w celu uzupełnienia formularza rejestracji oraz papierowego zamówienia wybranych pozycji z biblioteki. Następnie książki te były dostarczane przy okazji następnej wizyty pracownika. Po upływie miesiąca były one odbierane, a czytelnikowi dostarczano kolejne wybrane przez niego pozycje.

W związku z tym, że powinniśmy ograniczać bezpośrednie kontakty między ludźmi, oferta ta wymaga delikatnego udoskonalenia i dopasowania do obecnej sytuacji. Aby uczynić wypożyczenie książek bezpiecznym, należy zrezygnować z osobistych spotkań z czytelnikami i prowadzić zamówienia książek poprzez pocztę internetową, telefonicznie czy za pomocą mediów społecznościowych. Zamówione w taki sposób książki można dostarczać np. na rowerze do domów czytelnika, przy czym powinno się je albo wrzucać do skrzynki na listy albo zadzwoniwszy dzwonkiem zostawiać przed wejściem do domu (lub na klamce w przypadku osób starszych), pamiętając przy tym o korzystaniu z jednorazowych rękawiczek ochronnych, a następnie oddalić się na bezpieczną odległość i poczekać aż książka zostanie zabrana przez czytelnika.

8.6.9. Wirtualny spacer po Małopolsce

Chociaż pomysł nie jest nowy, bowiem liczy już prawie dekadę to jest przykładem świetnej inicjatywy, dzięki której można poznawać swoje okolice nie wychodząc z domu. Na platformie internetowej zostały udostępnione zdjęcia panoramiczne 3D wykonane przez profesjonalnego fotografa. Dzięki wirtualnemu spacerowi można obejrzeć zarówno zdjęcia kościołów, zabytków, jak i szlaków oraz szczytów górskich. Z racji tego, że zdjęcia zrobione są w formacie panoramicznym, oglądający je może poczuć się jakby znajdował się w centrum danego – konkretnego miejsca.

8.6.10. Opera Krakowska

Opera jest samorządową instytucją kultury, której organizatorem jest województwo małopolskie. Opera postawiła na dwa działania. Po pierwsze udostępnia na platformie YouTube darmowo nagrania przedstawień, które miały już miejsce wcześniej w operze. Po drugie organizuje koncerty w formule online również za pośrednictwem tego samego serwisu. Opera publikuje nagrania recitali, które muzycy zarejestrowali w swoich domach.

8.6.11. Prezydent na TikToku, Premier na YouTube

Co prawda oba działania nie są bezpośrednio związane z samorządami, jednak pokazują jak przy użyciu nowoczesnych mediów trafić do zainteresowanego grona odbiorców. Jeżeli grupą docelową naszych działań z zakresu kultury mają być odbiorcy w przedziale wiekowym 13-25 lat, wówczas warto sięgnąć po środki przekazu, które docierają do nich najlepiej. Fakt ten wykorzystali eksperci zajmujący się wizerunkiem Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP.

Dla niewtajemniczonych – TikTok jest aplikacją mobilną służącą do nagrywania krótkich filmików, pociętych na dynamiczne urywki w rytmie muzyki. Warto zaznaczyć, że aplikacja jest całkowicie darmowa, a jedyne co trzeba wnieść, aby z niej skorzystać to kreatywność. W założeniu prezentowane treści mają być podobne do teledysków muzycznych. Prezydent RP wykorzystał tę aplikację, aby zachęcić młodzież do wzięcia udziału w rozgrywkach internetowego sportu „Garantanna Cup”. Akcja odbiła się szerokim echem zarówno w Internecie jak i w telewizji a turniej cieszy się ogromną popularnością wśród młodzieży. Turniej został stworzony przez Ministerstwo Cyfryzacji i został zaadresowany do wszystkich uczniów, którzy przy okazji świetnej zabawy i konkurencji w duchu fair-play, będą mogli wygrać indywidualne nagrody, ale i nagrody dla szkół, które reprezentują.

Premier na YouTube z pozoru nie brzmi odkrywco, w końcu na platformie znajdują się tysiące filmików z udziałem Prezesa Rady Ministrów. Cały fenomen wydarzenia nie polega jednak na tym, gdzie umieszczono filmik (jak w przypadku Andrzeja Dudy na TikToku), a na tym, kto jest autorem tego filmu. Premier bowiem postanowił odwiedzić najpopularniejszego Youtubera w Polsce – Blowek na swoim

głównym kanale posiada 4,37 mln subskrypcji, a odbiorcami kanału są głównie ludzie młodzi. Podczas rozmowy Premier poruszał głównie tematy związane z epidemią, wyjaśniał jak ważne jest, aby młodzi ludzie stosowali się do zaleceń i pozostali w domach oraz obalał mity związane z wirusem. O skuteczności przeprowadzonej akcji świadczy fakt, że do tej pory film obejrzało prawie 2 miliony odbiorców.

Działania te z całą pewnością można przenieść w świat kultury. Jeżeli bowiem kierujemy ofertę do wskazanej już wcześniej grupy odbiorców, powinniśmy ją kierować za pośrednictwem kanałów, których są oni najczęstszymi uczestnikami. Zaznaczyć przy tym należy, że w każdym zakątku Polski prężnie działają blogerzy, influencerzy i youtuberzy, którzy chętnie włączają się w lokalne akcje. Jedyną trudność polega na ich znalezieniu. Jaki ich znaleźć? – w tym celu należy zasięgnąć porady u źródła najlepiej u swoich dzieci, uczniów, młodzieży oni z całą pewnością wiedzą, kto w danym regionie jest „na topie”. Na pewno większym zainteresowaniem wśród młodzieży, będzie cieszyła się akcja, która zostanie ogłoszona za pośrednictwem krótkiego filmiku, niż ta prowadzona za pomocą opastego tekstu w lokalnym portalu internetowym.

8.7. Przegląd narzędzi za pośrednictwem, których można świadczyć zadane usługi w zakresie kultury

Facebook to najpopularniejszy portal społecznościowy, jednocześnie dający najwięcej możliwości. Założenie strony np. miejskiego domu kultury, jest w pełni darmowe, przy czym należy pamiętać, że każde konto profesjonalne musi być połączone z kontem osoby fizycznej, która będzie administratorem strony. Dzięki możliwością jakie daje serwis można udostępniać zarówno zdjęcia jak i filmy. Możliwe jest także udostępnianie relacji na żywo. Na Facebooku można tworzyć także fora tematyczne, w tym te dla grup zamkniętych przeznaczonych dla wybranych użytkowników. Opcja wydarzenia pozwala na stworzenie profilu danego eventu i wysłanie zaproszenia na nie do wybranego grona odbiorców. Portal umożliwia bezpośredni kontakt z właścicielem danego konta poprzez prosty komunikator. Jest on najlepszą opcją do krótkich informacji np. o harmonogramie planowanych wydarzeń.

YouTube jest również darmową platformą, przy czym służy głównie do udostępniania filmów. Platforma daje możliwość relacji na żywo. Do dodawania filmów należy posiadać konto na stronie. Aby oglądać filmy na platformie nie trzeba się rejestrować, natomiast zarejestrowani użytkownicy mają możliwość dodawania ocen i komentarzy.

Instagram jest serwisem społecznościowym, na którym użytkownicy dzielą się zdjęciami, które są w sposób charakterystyczny skadrowane do kwadratu (tak aby przypominały zdjęcia wykonane za pomocą aparatu typu Instax). Do korzystania z serwisu wymagana jest darmowa rejestracja. Każdy użytkownik posiada unikalną nazwę konta. Aplikacja umożliwia udoskonalenie każdego zdjęcia poprzez nałożenie na nie filtrów, czy podstawowe opcje zmiany kolorystyki, cieni, światła itd. W serwisie istnieje możliwość umieszczania krótkich filmów, jednak mogą mieć one maksymalnie długość 60 sekund. W Instagramie do opisów zdjęć używa się tagów np. #kulturaludowa.

Twitter jest popularnym w Polsce serwisem do dzielenia się, krótkimi spostrzeżeniami na maksymalnie 280 znaków. Zarejestrowani użytkownicy mogą wysyłać i odczytywać tzw. tweety, które wyświetlane są na tablicy autora oraz użytkownikom obserwującym profil. Twitter podobnie jak Instagram umożliwia tagowanie. Przykładowo Ministerstwo Zdrowia podając każdego dnia liczbę nowych zarażonych wirusem używa tagu #koronawirus. W serwisie swoje konta posiadają między innymi lokalni politycy, Prezydent USA czy papież Franciszek.

TikTok jest stosunkowo najmłodszym z wymienionych mediów społecznościowych. To aplikacja mobilna za pomocą której można tworzyć i udostępniać krótkie filmy wideo (około 15 sekund). Korzystanie z aplikacji jest w pełni darmowe. Aby oglądać filmiki innych użytkowników, nie trzeba posiadać konta, natomiast wymóg założenia konta jest konieczny w momencie kiedy chcemy dzielić się filmami z innymi. Działanie serwisu można w zasadzie porównać do Instagrama, z tym, że zamiast zdjęciami użytkownicy dzielą się filmami.

Prezi jest oprogramowaniem służącym do tworzenia i przedstawiania prezentacji na wirtualnym płótnie. To doskonałe narzędzie za pomocą którego można tworzyć prezentacje zawierające zarówno tekst, obrazy jak i wideo. Jest bardziej zaawansowanym programem od popularnego PowerPointa oraz posiada bogatszy interfejs. Swobodna licencja Prezi Public zobowiązuje jej użytkowników do publikacji ich utworów na publicznie dostępnej witrynie Prezi.com. Użytkownicy komercyjnej wersji Prezi Pro mogą swoim prezentacjom nadać status prywatnych. Korzystanie z oprogramowania jest odpłatne, przy czym możliwe jest darmowe testowanie przez 14 dni. Koszt korzystania z serwisu w wersji Business waha się od 15\$ do 59\$ miesięcznie.

MyOwnConference jest platformą do przeprowadzania szkoleń, webinarów, lekcji czy wideokonferencji. Użytkownicy mogą oglądać prezentowane treści zarówno przy użyciu komputera jak i smartfona. Korzystanie z serwisu jest darmowe, przy czym bezpłatna wersja obejmuje maksymalnie 20 oglądających. Czy więcej uczestników szkolenia tym droższe jest korzystanie z serwisu. Przykładowo jeżeli interesuje nas udostępnienie treści 500 uczestnikom, wówczas koszt korzystania z serwisu to 83\$ miesięcznie, płacąc za rok.

Kahoot! jest stroną i aplikacją, w której użytkownicy mogą tworzyć własne quizy. Aby korzystać z aplikacji należy być zalogowanym. Jest idealnym sposobem na tworzenie konkursów dla dzieci. Za pośrednictwem aplikacji możliwe jest prowadzenie gry na żywo pomiędzy kilkoma użytkownikami.

Zoom jest platformą służącą do prowadzenia szkoleń, lekcji, warsztatów czy webinarów. Dostępny zarówno za pośrednictwem strony internetowej jak i aplikacji mobilnej. Korzystanie z serwisu jest płatne. Cena zależy od ilości użytkowników, którym chcemy prezentować treści.

Watch2gether jest platformą umożliwiającą wspólne oglądanie filmów czy słuchanie muzyki przez wielu użytkowników znajdujących się w różnych miejscach jednocześnie. Korzystanie z platformy jest bezpłatne.

9 Zdalne bezpieczeństwo publiczne

Bartłomiej Zydel

9.1. Słowo wstępne

Niniejszy rozdział ma na celu przeanalizowanie tego, na ile rozwiązania zdalne mogą być wykorzystywane przez samorząd powiatowy w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego. Wątki, które zostaną w nim poruszone to między innymi zdalne funkcjonowanie powiatowych centrów zarządzania kryzysowego, odciążanie służb, inspekcji i straży przez administrację samorządową, czy też problematyka wydawania przepisów porządkowych.

Na wstępie trzeba podkreślić, że obecna sytuacja w kraju (epidemia koronawirusa), której powtórzenia w przyszłości nie można wykluczyć (nie mówiąc już o wszelkich innych sytuacjach kryzysowych) wymaga przeorientowania podejścia do wykonywania władzy publicznej i szerzej – samej samorządności. W mojej ocenie wszędzie tam, gdzie nie mówimy o działaniach władczych należy na zadania administracji publicznej, w tym administracji samorządowej patrzeć możliwie szeroko. Wiadomym jest, że trudno jest liczyć na doraźne, dodatkowe finansowanie dla samorządów. Niemniej w ramach posiadanych sił i środków można przeanalizować priorytety, których osiągnięcie w pierwszej kolejności stawia sobie samorząd powiatowy.

Przy tak zarysowanym spojrzeniu trudno jest jednoznacznie przesądzić o tym, co powinno się znaleźć w zakresie „powiatowego bezpieczeństwa publicznego”, jak kształtuje się możliwie najszerszy zakres zadań w tym obszarze. Na pewno trzeba pamiętać o tym, że według art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 511 z późn. zm.), powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Zwróćmy uwagę na to, że po pierwsze – art. 4 ustawy powiatowej zawiera zamknięty katalog zadań⁴². Ten argument można zbić stwierdzeniem, że „porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli” to określenie bardzo pojemne. To prawda, niemniej ustawodawca wskazuje na to, że powiat wykonuje „określone ustawami zadania publiczne”. Tym samym „porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne” to bardzo pojemne określenie, ale

⁴² Oczywista interpretacja tekstu prawnego prowadzi właśnie do takiego wniosku. Potwierdzenie np.: R. Cybulska, *Komentarz do art. 4 (w:) Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. II, LEX.

tylko w takim zakresie, jaki kształtują postanowienia ustaw szczegółowych kreujące konkretne zadania w tym obszarze.

Podstawowy akt, na jaki należy wskazać w odniesieniu do materii bezpieczeństwa publicznego z perspektywy powiatu to ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1398 z późn. zm.), do której odwołania będą następowały w toku omawiania poszczególnych zagadnień. Niemniej nie jest też tak, że inne ustawy nie kreują określonych zadań. Już z samej ustawy o samorządzie powiatowym i jej art. 38a, traktującego o komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego wynikają moim zdaniem określone zadania. Nie mówiąc o tym, że np. art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1372 z późn. zm.) tworzy wręcz „meta-zadanie”, gdyż w świetle tego przepisu starosta powiatu określa zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje tym systemem.

Kończąc i przechodząc do szczegółów nie mogę w tym miejscu nie wspomnieć, że obecna sytuacja (marzec – kwiecień 2020 r.) to faktyczny stan klęski żywiołowej – bez jego ogłoszenia. Stąd też z prawniczego punktu widzenia nie jest łatwo pisać o przystępujących administracji instrumentach, skoro spełniona jest definicja „klęski żywiołowej” z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897) poprzez wypełnienie przesłanki „katastrofy naturalnej” opisanej w art. 3 ust. 1 pkt 2 tego aktu – a jednak formalnie stan klęski na terenie kraju nie obowiązuje. Niemniej nic nie wskazuje na jego wprowadzenie, a zatem trzeba działać w takiej sytuacji, jaka jest – i takiego scenariusza w postaci „faktycznej i nieformalnej” klęski żywiołowej nie można wykluczyć w przyszłości.

9.2. Wiele pytań – czas na odpowiedzi

Główna część rozważań będzie się toczyć w formule pytań i odpowiedzi, podzielonych na bloki dotyczące zarządzania kryzysowego, przepisów porządkowych, relacji pomiędzy powiatem a służbami, inspekcjami i strażami, organizacji pracy oraz działań niewładczych.

9.3. Zarządzanie kryzysowe

9.3.1. Jaki zakres zadań ciąży w chwili obecnej (epidemia koronawirusa) na powiatowych centrach zarządzania kryzysowego?

Co do obowiązującego stanu prawnego, to nie nastąpiły w tym zakresie tak naprawdę żadne modyfikacje. Stąd też punktem wyjścia jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym – i jej art. 18 ust. 2 wraz z jej art. 16 ust. 2. Według art. 18 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym powiatowe centra zarządzania kryzysowego zapewniają

przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz wykonują odpowiednio zadania, o których mowa w art. 16 ust. 2 ustawy, czyli zadania przypisane do wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego. Owe zadania to:

- 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- 4) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- 6) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
- 7) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa.

W związku z ogólnym charakterem powyżej cytowanych przepisów główny zakres obecnie ciążyących zadań wynika tak naprawdę z dokumentów o charakterze planistycznym: powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, czy wojewódzkich planów działania na wypadek wystąpienia epidemii. Swoją rolę w kreowaniu zadań poszczególnych jednostek organizacyjnych może mieć także np. regulamin organizacyjny danego starostwa.

W konsekwencji to od postanowień zawartych w planach dotyczących zagrożenia epidemicznego i epidemii – oczywiście prócz zadań o charakterze ciągłym (np. dyżury) – będzie wynikał zakres tychże zadań. W planach mówi się o zadaniach różnego rodzaju. W mojej ocenie można je podzielić na te o charakterze:

- analitycznym (np. zbieranie informacji, przetwarzanie),
- informacyjnym (np. przekazywanie danych, komunikowanie),
- organizacyjnym (np. prace podejmowane w odniesieniu do miejsc kwarantanny),
- kontrolnym (np. weryfikowanie realizacji obowiązków),
- zarządzającym (np. koordynacja).

Równocześnie jednak warto pamiętać o art. 10 ust. 1 oraz art. 11 ust. 1 i 3 tzw. specustawy koronawirusowej, tj. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374 z późn. zm.). Zadania nakładane przez Prezesa Rady Ministrów, czy też polecenia wydawane przez Prezesa Rady Ministrów albo wojewodę mogą spowodować powstanie nowych zadań dla powiatowych centrów.

9.3.2. Jak charakter zadania wpływa na sposób jego wykonywania (zdalny/stacjonarny)?

Na wstępie trzeba powiedzieć, że nie wpływa w sposób istotny. Trzymając się podziału zaprezentowanego powyżej, tak naprawdę każdy z rodzajów zadań można wykonywać w sposób zdalny. Moim zdaniem sposób podejmowania działań – tj. stacjonarny/zdalny – należy dostosowywać nie tylko do charakteru zadania, jakie realizujemy, lecz również – a może przede wszystkim – do skali zagrożenia i ewentualnych skutków bezpośredniego wykonywania. Pięknie i budująco wygląda na zdjęciach bezpośrednie wykonywanie zadania, np. spotkanie w sali narad starostwa, natomiast może nieść za sobą daleko idące konsekwencje.

Należy postawić sobie w związku z tym dwa pytania:

- 1) Na ile „perfekcyjnie” dane zadanie zostanie wykonane?
- 2) Jak długo w przyszłości – przy perfekcyjnym wykonywaniu – dane zadanie będzie mogło być wykonywane?

Preambuła do Konstytucji RP (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) mówi o tym, że „pragnąc [...] działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej [...]”. „Sprawność” to według Słownika języka polskiego prof. W. Doroszewskiego „zdolność do wykonywania określonych czynności”⁴³. Tym samym pytanie z punktu drugiego można sprowadzić do pytania o „sprawność”. Uważam, że ważąc na szali „perfekcję” i „sprawność” trzeba dać prymat sprawności. Niestety w przypadku np. chorób zakaźnych występuje duże ryzyko szybkiego rozprzestrzeniania się choroby, któremu sprzyjają np. spotkania „na żywo” – nawet przy zastosowaniu środków bezpieczeństwa. O ile więc jakieś inne względy nie przeważą „sprawności”, to należy unikać kontaktów bezpośrednich. Taka postawa w perspektywie długofalowej na pewno zostanie doceniona przez mieszkańców.

9.3.3. Czy przy działaniach zdalnych wciąż mówimy o zarządzaniu kryzysowym?

Oczywiście, że tak. Jak wiadomo wewnętrzne regulacje dot. organizacji pracy powiatowych centrów (zarządzenia starostów) zawierają rozwiązania mówiące o pełnieniu całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego po godzinach pracy starostwa właśnie w formie zdalnej. Warto jednak w tym momencie przypomnieć to, co na temat dyżurów powiedziała Najwyższa Izba Kontroli: „Problemy w funkcjonowaniu i realizacji ustawowych zadań przez PCZK potwierdziły także wyniki próbnych połączeń telefonicznych przeprowadzonych w trakcie kontroli w godzinach nocnych przez dyżurnych WCZK z odpowiednimi osobami na szczeblu powiatowym [...]”⁴⁴. Tym samym Izba miała zastrzeżenia co do funkcjonowania systemu, a nie np. do tego, że dyżur pełniony jest w sposób zdalny.

⁴³ <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/sprawnosc;5500109.html> (06.04.2020 r.)

⁴⁴ Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli 147/2018/P/17/039/KP, s. 31.

Ponadto warto zaznaczyć, że z uwagi na kwestie związane np. z łącznością – nie jesteśmy w stanie wykluczyć sytuacji, w której łączność telefoniczna czy internetowa zostanie zerwana, co może spowodować konieczność niezwłocznego udania się przez pełniącego dyżur do budynku stanowiącego siedzibę centrum.

9.3.4. Co z posiedzeniami powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego?

Zarówno plany wojewódzkie, jak i plany powiatowe zakładają w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej zwołanie posiedzenia powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Przyjrzyjmy się zatem zadaniom przypisanym zespołowi na poziomie ustawy. Jak stanowi art. 17 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w związku z art. 14 ust. 8, do zadań powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego należy w szczególności:

- 1) ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- 2) przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego;
- 3) przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- 4) opiniowanie powiatowego planu zarządzania kryzysowego.

Z powyższej regulacji wyłania się charakter prac powiatowego zespołu. Dla zrealizowania postanowień czy to planu wojewódzkiego, czy to planu powiatowego w mojej ocenie zupełnie wystarczające jest zorganizowanie zdalnego spotkania.

Na rynku dostępna jest szeroka gama oprogramowania do prowadzenia telekonferencji, o czym zresztą szerzej jest mowa w Rozdziale 3. Ze swej strony chcę poddać pod rozagę myśl wyrażoną przez Nikodema Dyzmę (nie jego autorską, lecz autorstwa innego bohatera powieści Dołęgi-Mostowicza, niejakiego ministra Jaszuskiego): „Umiejętność kierowania polega na umiejętności szybkich decyzji, panie kochany!”⁴⁵. Oczywiście nie zawsze i nie w każdej sytuacji. Niemniej odwołując się do przedstawionego wcześniej ważenia racji uważam, że w sytuacji, w której bezpośrednie spotkanie powoduje ogromne ryzyko, a spotkanie nie dotyczy spraw związanych z bezpieczeństwem zewnętrznym państwa, to jedynym dobrym rozwiązaniem jest szybka decyzja dotycząca zdalnego obradowania.

9.3.5. Czy powiatowe centrum zarządzania kryzysowego może ograniczyć zakres wykonywanych zadań?

Odpowiedź na to pytanie nie jest wbrew pozorom oczywista. Z jednej strony – jak już wspomniano wcześniej – gros zadań generują akty o charakterze planistycznym. Z drugiej według art. 18 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym

⁴⁵ T. Dołęga-Mostowicz, *Kariera Nikodema Dyzmy*, Kraków 2010, s. 132.

sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta. Ponadto w świetle np. § 13 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 697 z późn. zm.) w okresie epidemii wykonywanie zadań przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym może podlegać ograniczeniu polegającym na wykonywaniu:

- 1) wyłączeń zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom;
- 2) określonych zadań przez ten urząd lub jednostkę w sposób wyłączający bezpośrednio obsługę interesantów.

W § 13 ust. 2 tego rozporządzenia zawarto przykładowy katalog „zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom” – nie zawiera on jednak jakichkolwiek zadań związanych z przedmiotem rozdziału. Nie zmienia to jednak faktu, że w dużej mierze wpisują się one właśnie w tego typu zadania, o czym szerzej za moment. Równocześnie według § 13 ust. 3 rozporządzenia decyzję o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń w wykonywaniu zadań podejmuje kierownik urzędu administracji publicznej lub kierujący jednostką organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym, zawiadamiając o tych ograniczeniach, w drodze ogłoszenia, na stronie podmiotowej urzędu lub jednostki, a także przez wywieszenie ogłoszenia w siedzibie urzędu lub jednostki.

Patrząc na podstawowy – choć przecież otwarty – katalog zadań powiatowych centrów zarządzania kryzysowego z art. 16 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w pierwszej kolejności jako zadanie niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom jest to wskazane w art. 16 ust. 2 pkt 4, czyli współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska. Tak się sprawy mają w sytuacji epidemii; natomiast zupełnie inna sytuacja kryzysowa może spowodować, że takowa współpraca będzie wręcz kluczowa. Jeśli idzie o zadania samego starosty z zakresu zarządzania kryzysowego z art. 17 ust. 2 ustawy, to w mojej ocenie – co oczywiste – zawieszeniu ulec powinno wykonywanie zadań planistycznych i szkoleniowych.

Natomiast co do ewentualnych modyfikacji wynikających z zarządzenia starosty, to uwagę należy poświęcić dwóm kwestiom. Po pierwsze nie widzę przeciwwskazań do zmiany tego zarządzenia w toku trwania sytuacji kryzysowej – jeżeli jakieś jego postanowienia są trudne do zastosowania/mogłyby być lepsze, to im szybciej zostaną zmienione, tym lepiej. Po drugie zaś zarządzenie nie musi mówić o zdalnym wykonywaniu obowiązków przez pracowników. Wszak przykładowo w świetle art. 3 ust. 1 specustawy koronawirusowej, w celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna), a według art. 3 ust. 2 postanowienie to stosuje się odpowiednio do służb mundurowych. Tym samym istnieje ustawowa podstawa prawna do przejścia w czasie epidemii

w ogromnej mierze na pracę zdalną. Zarządzenie powinno odzwierciedlać taką rzeczywistość – choćby dla osób, które z lektury zarządzenia chcą dojść do tego, z kim i jak najlepiej się kontaktować. Natomiast jeżeli zachodzi sprzeczność pomiędzy przejściem na pracę zdalną i zarządzeniem – np. z uwagi na wymaganą zarządzeniem obecność w określonych sytuacjach – to dla porządku należy równocześnie odpowiednio zmodyfikować zarządzenie.

9.4. Przepisy porządkowe

9.4.1. Czy samorząd powiatowy może w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego, czy stanu epidemii wydawać przepisy porządkowe?

Jak najbardziej tak. Nawet gdy nie mamy do czynienia np. ze wskazanymi powyżej stanami, kompetencja do wydawania przepisów porządkowych nie jest jakkolwiek ograniczona. Można wręcz powiedzieć, że to właśnie na takie szczególne sytuacje została przewidziana możliwość wydawania przepisów porządkowych.

Przypomnijmy, że zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym, przepisy porządkowe zasadniczo wprowadza rada powiatu. Jak stanowi art. 41 ust. 1 ustawy powiatowej, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Równocześnie w art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym ustawodawca dopuścił przewidywanie przez ww. przepisy kar grzywny za ich naruszenie, wymierzanych w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Ponadto jak stanowi art. 42 ust. 2 ustawy powiatowej powiatowe przepisy porządkowe w przypadkach niecierpiących zwłoki, może wydać zarząd. Wtedy jednak podlegają one zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu, a tracą one moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia (art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym). Warto podkreślić, że ustawodawca wyłączył możliwość wydania przepisów porządkowych przez samego starostę w zastępstwie zarządu – w art. 34 ust. 2 ustawy powiatowej znajduje się odpowiednie postanowienie.

Równocześnie według art. 43 ust. 4 niezależnie od tego, czy przepisy wydała rada, czy zarząd – starosta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu. Podobnie krótki termin przewiduje ustawa powiatowa w odniesieniu do przekazania uchwał organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych – jak wynika z art. 78 ust. 2 ustawy powiatowej, termin ten wynosi dwa dni od dnia podjęcia uchwały.

9.4.2. Jakie wymogi należy spełnić, aby organy powiatu mogły wydać przepisy porządkowe?

W piśmiennictwie prawniczym⁴⁶ podkreśla się mocno to, co wynika z samego brzmienia powyżej przywołanych przepisów – tj. trzy przesłanki, które w celu wydania ww. przepisów należy spełnić łącznie:

- 1) Przesłanka obiektywna – dotycząca stanu prawnego (braku unormowań w danym obszarze);
- 2) Przesłanka subiektywna – dotycząca stanu faktycznego (niezbędność do ochrony życia, zdrowia itd.);
- 3) Przesłanka terytorialna (przyczyny występują na obszarze więcej niż jednej gminy).

Niniejsze opracowanie to nie czas i miejsce na szczegółowe omawianie problematyki wydawania przepisów porządkowych. Jednakże, aby dać pewne generalne wskazówki, trzeba powiedzieć, że jeśli idzie o przesłankę obiektywną, to dominuje jej szeroka interpretacja: poprzez „nieuregulowanie” należy rozumieć szeroko – brak regulacji to brak regulacji kompleksowej; unormowania nie stanowi „zamarkowanie” danego zagadnienia w przepisach prawa⁴⁷.

Przesłanka subiektywna wymaga odpowiedniego wyjaśnienia w uzasadnieniu załączonym do projektu danego aktu. Sądzę, że warto w tym zakresie sięgnąć nie tylko do komentarzy do ustaw samorządowych, lecz również do całego dorobku z zakresu prawa konstytucyjnego, gdyż bardzo podobne przesłanki zawarte są w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Co do przesłanki terytorialnej, to pojawia się zasadniczo następujący problem: jak dokładnie określić występowanie zagrożenia tylko na terenie gminy, na terenie powiatu (więcej niż jednej gminy), czy na terenie całego województwa? Moim zdaniem oczekiwanie na działania na poziomie regionu w sytuacji, w której zagrożenie jest ogólnokrajowe byłoby jednak błędne. Doktryna ma odpowiedź na to, jak podejść do ewentualnej „konkurencji” przepisów porządkowych: „Jeżeli zatem dla obszaru danej gminy jej rada podjęła uchwałę porządkową, a obszar zagrożenia przekracza granice tej gminy i wymaga interwencji organu powiatu, jego regulacja aktem porządkowym dotycząca tego samego przedmiotu nie może obejmować obszaru tej samej gminy, nie jest to już bowiem »zakres nieuregulowany przepisami powszechnie obowiązującymi«. Wydany więc przez organ powiatu akt porządkowy mógłby obowiązywać na terenie powiatu, z wyłączeniem jednak gminy, która swoimi przepisami porządkowymi uregulowała wcześniej określone zagadnienie, będące przedmiotem późniejszej regulacji powiatu. Jedynie w sytuacji, gdy późniejsza regulacja powiatu byłaby szersza niż regulacja gminy wydana w tym samym przedmiocie, można by przyjąć, że obowiązuje ona na terenie gminy, w zakresie jednak

⁴⁶ Na przykład: D. Dąbek, *Komentarz do art. 41 (w): Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis 2005, dostępny w LEX.

⁴⁷ *ibidem*; Autorka opierała się w dużej mierze na poglądach J. Jagielskiego.

tylko wykraczającym poza zakres unormowań zawartych w przepisach gminnych.”⁴⁸. Równocześnie warto dodać, że np. w razie zagrożenia epidemicznego czy stanu epidemii to właśnie na poziomie powiatowym – z uwagi na funkcjonowanie na tym poziomie zasadniczego podziału terytorialnego kraju Inspekcji Sanitarnej czy szpitali – widać bardzo dobrze skalę danej sytuacji kryzysowej.

9.4.3. Kiedy wchodzi w życie przepisy porządkowe?

Dokładne regulacje na ten temat zawiera ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461). Według jej art. 4 ust. 3 przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia – to zasada. Ponadto – jak stanowi przywołany przepis – w uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

Natomiast co do samej czynności ogłoszenia przepisów, która jest kluczowa dla rozstrzygnięcia kwestii ich wejścia w życie, to według art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu, natomiast za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Takowe ogłoszenie nie zwalnia jednak z obowiązku równoległego ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa (art. 14 ust. 3 przywoływanej ustawy).

9.4.4. Jak kształtuje się praktyka wydawania przepisów porządkowych, czego dotyczą?

Przechodząc do praktycznych przykładów, powiatowe przepisy porządkowe dotyczyły do tej pory na przykład: wprowadzenia obowiązku usuwania zalegającego śniegu i lodu z budynków i obiektów budowlanych⁴⁹, uregulowania zasad używania wyrobów pirotechniki widowiskowej⁵⁰ czy czasowego zakazu obrotu niektórymi artykułami spożywczymi⁵¹. Są to jednak akty wydane już jakiś czas temu i w dużej części nieobowiązujące.

⁴⁸ B. Dolnicki, *Komentarz do art. 41 (w): Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. II, LEX.

⁴⁹ Uchwała Nr II/8/06 Rady Powiatu w Lesku z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku usuwania zalegającego śniegu i lodu z budynków i obiektów budowlanych (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego Nr 160, poz. 2744).

⁵⁰ Uchwała Nr XI/84/2003 Rady Powiatu Ostrowskiego z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie przepisów porządkowych regulujących zasady używania wyrobów pirotechniki widowiskowej na terenie Powiatu Ostrowskiego (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego Nr 207, poz. 4246).

⁵¹ Uchwała Nr V/24/99 Rady Powiatu w Sandomierzu z dnia 19 maja 1999 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu obrotu niektórymi artykułami spożywczymi (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego Nr 25, poz. 625).

Równocześnie jednak np. w samym marcu 2020 r. – czyli w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego/stanu epidemii – wiele organów samorządu gminnego wydało przepisy porządkowe. Pierwsze zarządzenie wydano już 12 marca 2020 r. i dotyczyło ono zamknięcia targowiska gminnego⁵². Pozostałe dotyczyły między innymi: zakazu udostępniania na rzecz Klientów obiektów użyteczności publicznej na terenie miasta prowadzonych bądź też zarządzanych przez jednostki organizacyjne Gminy lub przez samorządowe osoby prawne Gminy⁵³, ograniczenia handlu na targowiskach miejskich⁵⁴, zakazu korzystania z placów zabaw, siłowni plenerowych i boisk sportowych⁵⁵ czy wprowadzenia czasowego zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych⁵⁶.

Reasumując widać wyraźnie, że dominujące jest podejście zachowawcze w zakresie wydawania przepisów porządkowych. Pytanie jednak, czy taka zachowawczość jest wynikiem samodzielnych – chciałoby się powiedzieć „suwerennych” – decyzji podejmowanych przez organy jednostek samorządu, czy jednak wiąże się z obawami przed interwencją organów nadzoru? Sam namawiam do większej odwagi.

9.4.5. Czy wydanie takich przepisów wpłynie na poziom bezpieczeństwa publicznego?

Wydanie takich przepisów – racjonalne, uzasadnione – na pewno wpłynie na poziom bezpieczeństwa publicznego. Trzeba podkreślić, że w sytuacji, w której np. organy nie wydawały przepisów porządkowych, to wydanie przepisów porządkowych ma walor prewencyjny i edukacyjny – z uwagi na uwypuklenie wyjątkowości danej sytuacji.

Co do kontroli ich stosowania, to jak dowodzi przykład z wiosny 2020 r., Policja, ale również Żandarmeria Wojskowa, są w sytuacji kryzysowej szeroko wykorzystywane do kontroli przestrzegania ograniczeń nałożonych w drodze przepisów obowiązujących na obszarze całego kraju. W związku z tym można stwierdzić, że wprowadzenie przepisów porządkowych nie powinno generować całkowicie nowych zadań dla kontrolujących ich przestrzeganie – i nakładających ewentualne grzywny. Jeżeli jednak wprowadzenie przepisów porządkowych miałyby skutkować znaczącym wzrostem obciążenia służb, to należy ich wydanie przeanalizować i skonsultować – tak, aby nie wydawać przepisów, których kontrola przestrzegania

⁵² Zarządzenie Nr 21/2020 Burmistrza Miasta i Gminy Czerwińsk nad Wisłą z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie zamknięcia targowiska gminnego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2020 r., poz. 3634).

⁵³ Zarządzenie Nr 190/2020 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie zakazu świadczenia usług w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 2319).

⁵⁴ Zarządzenie Nr V/164/2020 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie ograniczenia handlu na targowiskach miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2020 r., poz. 1388).

⁵⁵ Zarządzenie Nr 198/2020 Burmistrza Miasta i Gminy Wysoka z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie zakazu korzystania z placów zabaw, siłowni plenerowych i boisk sportowych zlokalizowanych na terenie miasta i Gminy Wysoka (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2020 r., poz. 3082).

⁵⁶ Uchwała Rady Miasta Stolecznego Warszawy z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie m.st. Warszawy ze względu na stan zagrożenia epidemicznego wywołanego wirusem SARS-CoV-2 (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2020 r., poz. 3738).

będzie w praktyce utrudniona. Niemniej kwestię tę trzeba wyważyć – bo nawet prewencyjne i edukacyjne oddziaływanie przepisów porządkowych samo w sobie – bez wszechobecnej kontroli ich przestrzegania – przynosi pozytywne skutki.

9.5. Powiat a służby, inspekcje i straże

9.5.1. W jakim zakresie administracja powiatowa sensu stricto może zastąpić służby, inspekcje i straże?

To bardzo szerokie i w gruncie rzeczy otwarte pytanie. Można wyróżnić dwie formy pomocy ze strony kadry starostwa powiatowego dla służb, inspekcji i straży, które są w danym momencie zaangażowane w działania związane z wystąpieniem określonej sytuacji kryzysowej. Pierwsza forma to wspieranie tychże podmiotów, druga zaś to zastępowanie ich w wykonywaniu zadań.

Na czym może polegać wsparcie? W mojej ocenie w pierwszej kolejności trzeba skupić się na wsparciu Policji. I wbrew pozorom nie potrzeba do tego żadnych specjalnych rozwiązań. Oczywiście można wprowadzić specjalny adres mailowy czy numer telefonu, na który mogą pisać lub pod który mogą dzwonić mieszkańcy (o tym szerzej na zakończenie rozdziału). Niemniej bez zaangażowania mieszkańców i tworzenia dodatkowych kanałów komunikacji można zgromadzić określony materiał do analiz, których efekty można przekazać np. właśnie Policji.

Jeżeli problematyczne z punktu zaistniałej sytuacji kryzysowej jest wychodzenie przez mieszkańców z domu, to przykładowo można monitorować natężenie ruchu w Google Maps czy Mapie Targeo – i na podstawie przeprowadzonych analiz przekazać Policji sugestie. Jeżeli z racji zaistniałej sytuacji Policja jest przeciążona, to równocześnie warto np. sięgać do powszechnie dostępnych transmisji z kamer internetowych. Nie można zapominać także o przeglądaniu lokalnych forów czy grup dyskusyjnych na portalach społecznościowych, do czego jeszcze powrócę na samym końcu rozdziału.

Zastępowanie? Do tego ustawodawca – ewentualnie organ upoważniony do wydania rozporządzenia, jak nastąpiło to w ramach art. 10 specustawy koronawirusowej – musiałby co najmniej przypisać organom nowe zadania. Nie mówiąc o tym, że trudno sobie wyobrazić, żeby w drodze rozporządzenia następowało przyznanie określonych kompetencji np. do dokonania zatrzymania – tutaj musiałaby nastąpić interwencja ustawodawcy w obszarze kompetencji.

Trzeba pamiętać o tym, że w każdym powiecie zarówno bieżąca współpraca ze służbami, jak i zakres ich obciążenia w danym momencie będzie różny.

9.5.2. Czy jest możliwe wystąpienie przez starostę z żądaniem podjęcia działań przez Policję albo Państwową Straż Pożarną?

Jak wiadomo ustawy dotyczące działania poszczególnych służb, inspekcji czy straży w części zawierają możliwość żądania podjęcia działań czy wystąpienia

z wnioskiem o podjęcie działań. Jako przykład wypada wskazać art. 11 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 z późn. zm.) czy wspomniany już we wstępie art. 14 ust. 3 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

Ustawa o Policji mówi o możliwości żądania przez starostę od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, natomiast ustawa o Państwowej Straży Pożarnej traktuje o tym, że w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia m.in. starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Zarówno ustawa o Policji, jak i ustawa o Państwowej Straży Pożarnej określają, że starosta ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść takiego żądania albo polecenia (odpowiednio art. 11 ust. 3 oraz art. 14 ust. 5).

Żądanie skierowane do komendanta powiatowego/miejskiego Policji – według art. 11 ust. 2 ustawy o Policji – nie może dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Żądanie to poza tym nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję. W odniesieniu do komendanta PSP polecenie nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej oraz nie może określać sposobu wykonania zadania przez Państwową Straż Pożarną.

Niemniej stoję na stanowisku, że wydanie polecenia/skierowanie żądania to ostateczność – i nie chodzi tu tylko o ponoszenie „wyłącznej odpowiedzialności”. Kierunkowe wskazanie działań przez władze powiatu może nastąpić bowiem czy to w ramach prac powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, czy to komisji bezpieczeństwa i porządku. Trzeba bowiem pamiętać, że kooperacji i współpracy nie sprzyja stawianie sprawy „na ostrzu noża”.

9.5.3. Jak sytuacja dot. poleceń kształtuje się w odniesieniu do inspekcji?

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1355 z późn. zm.) przewiduje możliwość wystąpienia z wnioskiem do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska – choć w węższym zakresie, gdyż w świetle art. 8a ust. 3 tej ustawy po pierwsze musi wystąpić przypadek bezpośredniego zagrożenia środowiska, a po drugie podjęcie działań musi wykraczać poza zadania i kompetencje starosty. Ponadto art. 8b ust. 1 przywołanej ustawy stanowi o znanej nam już „wyłącznej odpowiedzialności” za treść wniosku.

Jeśli idzie o Państwową Inspekcję Sanitarną, to według ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 59 z późn. zm.) i jej art. 12 ust. 3b z wnioskiem o podjęcie działań może wystąpić wójt/burmistrz/prezydent miasta.

9.6. Organizacja wewnętrzna pracy urzędu, w szczególności komórek związanych z bezpieczeństwem publicznym

9.6.1. Jak radzić sobie z brakami kadrowymi w urzędzie – w celu dbania o porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne? Wszak zdalne wykonywanie obowiązków może pochłaniać więcej czasu (problemy z łącznością, problemy techniczne itd.), przy równoczesnym wyłączeniu części pracowników (zwolnienia itp.).

Pierwszym, oczywistym skojarzeniem w takiej sytuacji jest art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, pracownikowi samorządowemu można powierzyć, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami. Ponadto w okresie tym przysługuje pracownikowi wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. Analizując przepis trzeba wskazać, że potrzeby jednostki nie muszą być potrzebami „długotrwałymi”. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Potrzeby te należy odnosić do wymogów związanych z funkcjonowaniem urzędu oraz racjonalnym wykorzystaniem kadr niezbędnych do realizacji zadań nałożonych na urząd. Potrzeby te mogą wynikać np. z nowych zadań, ich spiętrzenia czy zmian organizacyjnych. Potrzeba jednostki samorządowej przemawiająca za powierzeniem pracownikowi innej pracy powinna być konkretna i uzasadniona stanem faktycznym.”⁵⁷. Co do sposobu zastosowania art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych, to różni się on od swego „brata bliźniaka”, czyli art. 42 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1040 z późn. zm.). Zmiana z art. 42 § 4 Kodeksu pracy wymaga bowiem albo zawarcia tzw. porozumienia zmieniającego pomiędzy stronami stosunku pracy, albo skorzystania przez pracodawcę z instytucji wypowiedzenia zmieniającego. Natomiast jak stwierdził w jednym z wyroków Sąd Najwyższy: „Artykuł 21 ustawy o pracownikach samorządowych przewiduje możliwość jednostronnej, czasowej zmiany treści stosunku pracy w zakresie stanowiska pracy, która – analogicznie jak przeniesienie na podstawie art. 23 – nie jest oświadczeniem woli, lecz poleceniem (służbowym) dotyczącym pracy w ramach sprawowanego przez pracodawcę władztwa kierowniczego nad organizacją i przebiegiem procesu pracy.”⁵⁸. Można mieć wątpliwości co do takiego rozumienia przepisu art. 21 – i twierdzić, że nie jest to polecenie. W mojej ocenie charakter całej ustawy o pracownikach samorządowych prowadzi do wniosku, że mamy tutaj do czynienia z quasi-poleceniem, czyli specyficznym, ale jednak poleceniem. Trudno sobie wyobrazić, aby intencją ustawodawcy było wprowadzanie przepisu, który nie pozwoli na przeniesienie pracownika do innych zadań przez

⁵⁷ A. Dubowik, *Komentarz do art. 21 (w:) Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych (w:) Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, LEX 2014.

⁵⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2017 r., I PK 345/16, LEX nr 2331716.

miesiące (do wypowiedzenia zmieniającego stosuje się regulację dot. klasycznego wypowiedzenia).

9.6.2. Jak zapewnić bezpieczeństwo danych w pracy zdalnej – od strony organizacyjnej?

Nie wchodząc w kwestię rozwiązań teleinformatycznych, gdyż niniejsze opracowanie nie jest do tego miejscem, warto wskazać na pewne ogólne rozwiązania, które niezależnie od stosowanego oprogramowania będą mieć pozytywny efekt. Zasady te mają raczej charakter uniwersalny.

Zanim jednak do konkretów, trzeba w tym miejscu zawrzeć jedną generalną uwagę: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz.UE L 119/1 z dnia 04.05.2016 r.) nie wyklucza pracy zdalnej. Trzeba dochowywać obowiązkom i zasadom wynikającym z RODO, natomiast samo rozporządzenie nie wyklucza takiego sposobu pracy podmiotu publicznego.

Przechodząc do rzeczy: po pierwsze więc wszędzie tam, gdzie to możliwe, pracownik powinien świadczyć pracę zdalną w oparciu o komputer służbowy (laptop). Zdaję sobie sprawę z tego, że zakup laptopa oraz monitora, klawiatury itd. – tak, aby stanowisko pracy było zgodne z zasadami BHP – może generować większe (jednak nie dużo większe) koszty aniżeli kupno tzw. jednostki centralnej. Uważam, że właśnie sytuacje kryzysowe dowodzą niezbicie, iż te koszty są w pełni uzasadnione.

Drugą kwestią to preferowanie niewynoszenia z urzędu dokumentów w wersji papierowej. Wydaje się, że przy dzisiejszym rozwoju technologii tam, gdzie tylko to możliwe lepiej korzystać z dokumentów np. zeskanowanych. Jeżeli jednak jest to z różnych powodów niemożliwe, to – niezależnie od rodzaju dokumentu – pewne zasady, takie jak odpowiednie zniszczenie dokumentu (co przy bezpieczeństwie publicznym może mieć szczególną wagę) muszą być przez pracownika zastosowane. Nawet jeśli dokumenty zawierają wyłącznie informacje powszechnie dostępne (co zresztą często ma miejsce), to zdecydowanie lepiej nie narażać się na zbędne zarzuty ze strony tych, którzy zobaczą w pojemniku na odpady jakiegoś „urzędowe pisma”.

Ponadto oczywiście jeżeli mówimy o korzystaniu w ramach pracy zdalnej z materiałów lub dokumentów, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 742), to tutaj kwestie związane z pracą zdalną w mojej ocenie powinny być na bieżąco konsultowane z pełnomocnikiem ds. ochrony informacji niejawnych – tak, aby umożliwić mu realizację zadań przewidzianych w art. 15 ustawy; nie mówiąc już o wyeliminowaniu ryzyka poniesienia odpowiedzialności karnej. Równocześnie jednak pozwoli to – prócz dochowania przepisów prawa – na jak najlepsze zabezpieczenie materiałów i dokumentów.

Po trzecie wreszcie warto rozważyć wprowadzenie czy to akceptacji dwustopniowej, o czym mówi instrukcja kancelaryjna, a więc Załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.), czy też akceptacji dwuskładnikowej – czyli np. prócz akceptacji w systemie EZD uzupełnienia jej o przesłanie SMS-a. Wszystko zależy od charakteru załatwianych spraw i tego, czy przyznajemy priorytet szybkości postępowania, czy pewności co do tego, że np. dane rozstrzygnięcie podjęła konkretna, właściwa osoba.

9.6.3. Czy np. stan epidemii i działania zdalne wyłączają stosowanie instrukcji kancelaryjnej?

Absolutnie nie. Powiem więcej – w mojej ocenie jest dokładnie odwrotnie. Nawet ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje w art. 16 ust. 2 pkt 6 jako jedno z zadań powiatowego centrum zarządzania kryzysowego – a pamiętajmy, że jest ów katalog zadań to katalog o charakterze otwartym, niewyczerpującym – dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum.

O walorach odpowiednio prowadzonej dokumentacji nie trzeba zapewne nikogo nadmiernie przekonywać. Nie ma co się łudzić – reakcja na wszelkiego typu sytuacje kryzysowe stanowi zawsze przedmiot zainteresowania organów kontroli. Nie mówiąc o tym, że nie można wykluczyć skierowania roszczeń cywilnych w stosunku do organów władzy publicznej. Wtedy możliwość szybkiego wykazania prawidłowości podjętych działań – właśnie w oparciu o dokumentację – może być na wagę złota.

9.6.4. Czy zdalne wykonywanie zadań nie wpłynie na efektywność ich wykonywania? Jak stymulować tę efektywność?

Można powiedzieć, że to sprawa indywidualna. Według cytowanego przez publicrelations.pl badania przeprowadzonego przez Airtasker⁵⁹, z którego wynikami polecam się zapoznać, wynika, że praca zdalna jest – oczywiście po uśrednieniu – bardziej efektywna niż praca w biurze.

Co do stymulowania efektywności, to na pewno należy wyznaczać zadania i terminy ich realizacji. Przy czym chciałbym przestrzec przed wychodzeniem z założenia, że z racji pracy zdalnej pracownik zyskał więcej czasu na pracę. Ponadto – jak wynika z badań Airtasker – każdy inaczej dostosowuje się do trybu home office. Trzeba to mieć na względzie przy tzw. zadaniowaniu.

⁵⁹ <https://www.airtasker.com/blog/the-benefits-of-working-from-home/> (09.04.2020 r.); źródło za: <https://publicrelations.pl/top-6-zasad-efektywnej-pracy-zdalnej-jak-przeniec-swoje-biuro-do-domu/> (09.04.2020 r.).

Ponadto eksperci CBRE przygotowali sześć zasad pracy zdalnej⁶⁰, spośród których można rekomendować pracownikom pracującym w takiej formie przede wszystkim trzy:

- 1) Wydziel przestrzeń do pracy w mieszkaniu;
- 2) Uwzględnij krótkie i długie przerwy;
- 3) Podziel czas na pracę i odpoczynek.

9.7. Działania niewładcze

9.7.1. Jak uchwycić istotę działań społeczno-organizatorskich? Czy można podejmować niewładcze działania wzmacniające poczucie bezpieczeństwa?

Pisał o tym nestor polskiej nauki prawa administracyjnego, czyli Jerzy Starościk: „Społeczno-organizacyjna forma działania administracji polega m.in. na prowadzeniu działalności wyjaśniającej, na urządzaniu narad, zgromadzeń, zebrań itp. Konieczność tego rodzaju działania jest w pewnej mierze słabością tej formy działania. Jednakże w niektórych sytuacjach pośredniość efektów tej działalności jest jej siłą, gdyż ukazuje obywatelom wartość ich zespolonego działania, pobudza do zbiorowego i samodzielnego rozstrzygnięcia spraw.”⁶¹.

Co do drugiego pytania: można, a nawet trzeba. Działania społeczno-organizatorskie to taka forma działań administracji publicznej, o której w czasach obecnych nieco zapomniano nawet na poziomie samorządowym – z uwagi na dwie kwestie: skoncentrowanie się na tych obszarach, w których można działać władczo oraz ze względu na obawy przed zakwestionowaniem podjętych aktywności przez organy sprawujące nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Szukając uzasadnienia dla podejmowania działań niewładczych wypada wskazać, że wpisują się one w to, co w tekstach prawniczych nazywa się „responsywnością administracji”. Jak pisał M. Princ – powołując się na pracę M. Stępnia: „Administracyjna reponsywność to »wrażliwość w stosunku do relewantnych wartości lub interesów« lub też »pasywna, jednokierunkowa reakcja na potrzeby ludzi«”⁶². Podkreślił przy tym, że model ten wpisuje się we współczesne standardy dobrej administracji⁶³.

9.7.2. Jakie mogą to być działania?

Z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego takim działaniem jest w pierwszej kolejności bieżące – ale w zorganizowany sposób – informowanie na temat aktualnej sytuacji związanej z określonym zagrożeniem. „Starościkowe” narady, zgromadzenia i zebrania można zastąpić czatami on-line, nagrywaniem odpowiedzi na przesłane pytania itd.

⁶⁰ <https://publicrelations.pl/top-6-zasad-efektywnej-pracy-zdalnej-jak-przeniesc-swoje-biuro-do-domu/> (09.04.2020 r.)

⁶¹ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 253.

⁶² M. Princ, *Responsywność prawa administracyjnego i administracji publicznej (w:) Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 320.

⁶³ *ibidem*, s. 322.

Idąc dalej, uważam, że w sytuacji kryzysowej – czyli np. podczas stanu epidemii – warto jest rozumieć „bezpieczeństwo publiczne” szeroko. Tym samym uruchomienie specjalnego numeru infolinii, czy utworzenie zakładki „Pytania i odpowiedzi” na stronie internetowej urzędu będzie również pożądanym działaniem. Uważam też, że na szeroko pojęte bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny wpływają tak prozaiczne czynności, jak np. stworzenie w czasie stanu zagrożenia epidemicznego czy stanu epidemii bazy podmiotów (restauracji, sklepów spożywczych) dowożących oferowany przez siebie asortyment do mieszkańców. Jeżeli mówilibyśmy o powodzi, to stworzenie harmonogramu dostarczania żywności. Słowem: pozytywnie rozumiany przesyt informacji.

Trudno szukać abstrakcyjnych przykładów. W każdej sytuacji, w której lokalna społeczność oczekuje reakcji od administracji samorządowej należy poszukać jedynie ogólnej (w sytuacji kryzysowej powiedziałbym, że nawet bardzo) podstawy do podjęcia określonych działań – tak, aby nie zostało ewentualnie zakwestionowane zaangażowanie sił i środków.

Nie chcę wyjść przed szereg, natomiast nawet nie w sytuacjach kryzysowych, lecz w np. w razie plagi włamań pojawiają się pomysły związane ze zorganizowaniem tzw. straży sąsiedzkiej przez okolicznych mieszkańców⁶⁴. W pierwszej kolejności administracja samorządowa powinna wziąć na siebie powstrzymanie tego typu prób. Natomiast jeżeli sytuacja przybiera absolutnie wyjątkowy kształt i zdecydowana większość mieszkańców chce się zaangażować w taką inicjatywę, to zadaniem administracji samorządowej może być np. jasne wyłożenie tego, co mogą uczynić jako obywatele, a czego nie (np. tego, że nie mogą legitymować osób oraz tego, jakie wymagania są związane z tzw. obywatelskim zatrzymaniem).

9.7.3. Jak zaangażować mieszkańców w takie działania?

W mojej opinii kluczem do sukcesu jest efektywna komunikacja z mieszkańcami, o której była już wcześniej w niniejszej publikacji mowa. Warto zaangażować do przygotowania określonej akcji – nawet w formie drobnej konsultacji – psychologa/socjologa, albo przejrzeć opracowania dostępne w Internecie. Dość wspomnieć, że nawet z książek o charakterze popularnonaukowym można wynieść wiedzę na temat pewnych prawidłowości rządzących społeczeństwem – i na temat tego, na jakiego typu argumenty są wyczuleni odbiorcy w Polsce⁶⁵.

Sądzę też, że na tyle, na ile to możliwe należy postawić na model administracji włączającej – społeczność musi widzieć rezultaty swojego zaangażowania. Jak pisał o administracji włączającej D. Sześciło: „Najważniejszym wyzwaniem w zarządzaniu partycypacją obywatelską jest zapewnienie jej realnego oddziaływania na działalność administracji. Administracja nie może oczywiście podążać ślepo w stronę

⁶⁴ https://tustolica.pl/kolejne-wlamania-w-falenicy-czas-na-straz-sasiedzka_76252 (09.04.2020 r.), <https://www.przeglądpiaseczynski.pl/aktualnosci/straz-sasiedzka/> (09.04.2020 r.).

⁶⁵ Świetnym przykładem tego typu publikacji – choć bardziej w kontekście argumentacji politycznej niż „argumentacji administracyjnej” – jest: M. Napiórkowski, *Turbopatriotyzm*, Warszawa 2019.

często wzajemnie sprzecznych oczekiwań, ale musi zapewnić sobie czas i zasoby niezbędne do rzetelnego przeanalizowania impulsów od nich płynących.”⁶⁶.

9.8. Narzędziownia, czyli z czego korzystać?

Zastanawiając się nad „pakietem narzędzi” trzeba wskazać, że będą one inne w odniesieniu do zdalnego funkcjonowania administracji zapewniającej bezpieczeństwo – czyli dot. kwestii wewnętrznych, a inne w kontekście bezpośredniego zapewniania bezpieczeństwa. Jednak jak wskazywano we wcześniejszych częściach, jedno wiąże się z drugim – gdyż zapewnienie bezpieczeństwa i zdrowia administracji prowadzi w konsekwencji do tego, że zachowuje ona zdolność do realizowania zadań publicznych.

Jeśli idzie o narzędzia „wewnętrzne”, to na pewno jako podstawowe należy wskazać wszelkie programy przeznaczone do pracy grupowej, które umożliwiają nie tylko prowadzenie wideokonferencji, ale również np. wymianę korespondencji. Przy prowadzeniu prac analitycznych warto korzystać ze wszystkich publicznie dostępnych danych. Internet to kopalnia wiedzy. Jak już wskazywałem, takie miejsca jak Google Maps czy Mapa Targeo pozwalają na śledzenie natężenia ruchu, określanie miejsc, w których ruch ten jest największy. Szukając danych czy próbując je weryfikować wypada także sięgać do dostępnego publicznie w sieci obrazu z kamer internetowych. Jako źródło danych do analiz trzeba wskazać również wszelkiego rodzaju fora czy grupy lokalnych społeczności – zazwyczaj w chwili jakiegokolwiek zagrożenia czy nieprawidłowości osoby w dzisiejszych czasach w pierwszej kolejności publikują tam pytanie/zdjęcie, a dopiero później (o ile w ogóle) kontaktują się ze służbami.

Co do narzędzi wpływających na zapewnienie bezpieczeństwa, to – prócz strony internetowej – trzeba wskazać na wszelkiego rodzaju portale społecznościowe. Przekazywanie treści – szczególnie w atrakcyjnej graficznie formie – może być kluczem do sukcesu. Inna kwestia to budowanie tzw. zasięgów. Jeżeli np. zgromadziliśmy wspomnianą wcześniej bazę dostawców towarów, to możemy prosić ich o przekazanie do ich klientów – w drodze rewanżu – przez nich informacji, na których nam zależy.

Równocześnie warto rozważyć – w sytuacjach kryzysowych, ale może i nie tylko – wprowadzenie numeru telefonu, pod którym mieszkańcy mogą uzyskać różne informacje, czy zgłosić problemy – na kształt warszawskiego 19 115. Prozaiczny przykład np. z czasu epidemii. Jak wiadomo wtedy wychodzenie z domu jest niewskazane. Z drugiej strony społeczność zaspokaja swoje potrzeby np. za pomocą paczkomatów. Jeżeli następuje awaria Paczkomatu i nie można odebrać paczki, to nie wszyscy ci, którzy odejdą od maszyny „z kwitkiem” będą szukać kontaktu z firmą InPost, aby zgłosić problem. Rozpowszechniony „telefon pomocowy” może spowodować, że właśnie osobie obsługującej ten numer zostanie zgłoszony problem,

⁶⁶ D. Sześciło, *Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa (w:) Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 299-300.

a następnie przekazany do właściciela Paczkomatu. Równocześnie dla tego numeru może być wyodrębniona strona internetowa, na której opublikowany zostanie komunikat o awarii Paczkomatu i orientacyjnym terminie jej usunięcia. To oczywiście tylko jeden z przykładów, ale obrazujący, jak ważne jest budowanie odpowiedzialności jednostki za losy wspólnoty. Istotne jest, by prócz możliwości zgłoszenia danej informacji jednostka wiedziała, że informacja ta nie wpadnie w próżnię.

10 | Wykaz skrótów

- IKP – Internetowe Konto Pacjenta
- OPS – ośrodek pomocy społecznej
- PCPR – powiatowe centrum pomocy rodzinie
- k.p.a. – Kodeks postępowania administracyjnego
- u.f.o. – ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych
- u.i.d.p.r.z.p. – ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne
- u.p.p. – ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i rzeczniku praw pacjenta
- u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej
- u.s.o. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o systemie oświaty
- u.ś.u.d.e. – ustawa z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną
- u.z.k. – ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki
(27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa
Plac Defilad 1

tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33