

Paweł Bednarski

Akademia Nauk Stosowanych w Raciborzu

Instytut Studiów Społecznych

<https://orcid.org/0000-0003-0007-5101>

Wpływ pandemii COVID-19 na cyfryzację administracji publicznej

DOI: [10.34616/149466](https://doi.org/10.34616/149466)

Abstrakt: Zastosowanie środków bezpieczeństwa przeciwdziałających rozszerzaniu się epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 niekorzystnie wpłynęło na realizację uprawnień obywatelskich. Limitacja dostępu do urzędów stała się asumptem do akceleracji cyfryzacji administracji publicznej i obiektywnie pozytywnych osiągnięć w zakresie wdrażania e-usług administracji publicznej, systemu oświaty i opieki zdrowotnej. Nie negując sukcesów w zakresie wdrażania technologii informacyjno-komunikacyjnych, należy wskazać także na wady oraz negatywne skutki podjętych działań.

Słowa kluczowe: pandemia, cyfryzacja, administracja publiczna

Wstęp

Fenomen epidemii doświadczanej w Polsce począwszy od marca 2020 r. wymusił zastosowanie mechanizmu społecznej izolacji. Narzucony ogólnie środek bezpieczeństwa ograniczył zarówno zakres, jak i dostęp do usług świadczonych tak przez podmioty komercyjne, jak i instytucje publiczne. Zawieszenie lub ograniczenie działalności poprzez wprowadzenie trybu pracy zdalnej miało ogromny wpływ na przyspieszenie procesów cyfryzacji i wdrażania nowoczesnych rozwiązań technologicznych zarówno w sektorze publicznym, jak i w prywatnym oraz w gospodarstwach domowych. Obserwowany od ponad 20 lat wzrost poziomu informatyzacji instytucji publicznych okazał się nieadekwatny do zaistniałej sytuacji i konieczne było podjęcie bardziej zdecydowanych działań. Odpowiedzią administracji publicznej na realne potrzeby społeczne było szerokie zastosowanie e-usług umożliwiających załatwianie spraw urzędowych w okresie epidemii bez konieczności fizycznej obecności w urzędzie. Niezbędne okazało się także umożliwienie dostępu do kluczowych sfer publicznych, takich jak opieka zdrowotna i edukacja, za pośrednictwem komunikacji elektronicznej. Przedmiotem artykułu jest prezentacja oraz krytyczna analiza przyjętych rozwiązań w administracji publicznej.

1. Wpływ epidemii na stopień wykorzystania nowych technologii

Raport Banku Światowego (przygotowany we współpracy z PARP) zatytułowany *COVID-19 Business Pulse Survey – Polska* wskazuje, że pandemia spowodowała (stan na grudzień 2020), że co najmniej 32% polskich przedsiębiorstw korzystało lub zaczęło korzystać z platform cyfrowych¹. Jednocześnie 52% przedsiębiorców nie wdrożyło adekwatnych rozwiązań w przestrzeni cyfrowej obejmującej media społecznościowe i platformy cyfrowe, co nie przełożyło się na spadek sprzedaży². Zauważalny jest jednak gwałtowny rozwój branży e-commerce, który według ww. raportu pozwolił przedsiębiorcom inwestującym w nowe technologie na zwiększenie sprzedaży o 45%. Dotychczasowe dość zachowawcze podejście przedsiębiorców do cyfryzacji usług uległo zdecydowanej przemianie. Wyraźne przyspieszenie cyfryzacji nastąpiło także w administracji publicznej. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że z e-usług w samym 2020 r. skorzystało ponad prawie 42% Polaków³. Zauważyć można zatem wyraźną przemianę sposobu realizacji zadań przez administrację publiczną. Dotychczasowy paradygmat polegający na przetwarzaniu informacji wyłącznie w postaci dokumentów papierowych oraz niedrożny ich przepływ oparty na fizycznym obiegu dokumentacji nie tylko wzmagał biurokratyzację, ale także uniemożliwiał sprawną koordynację aparatu państwowego⁴.

Globalny proces wdrażania koncepcji społeczeństwa informacyjnego zyskał na znaczeniu w związku z aspiracją Polski do dołączenia jako państwo członkowskie do Unii Europejskiej. W ciągu dwudziestu lat możliwa była ewolucja usług e-administracji od pierwszego poziomu dojrzałości (informacja online) poprzez interakcję jedno- i dwukierunkową do poziomu transakcji⁵. Pozostaje to w ścisłym związku z ogromnym wzrostem dostępu do Internetu gospodarstw domowych – według danych GUS aktualnie dostęp do Internetu ma ponad 90% gospodarstw⁶. Barierą cyfryzacji wciąż pozostaje jednak stopień urbanizacji i miejsce zamieszkania oraz brak umiejętności obsługi urządzeń umożliwiających wykorzystanie funkcjonalności Internetu⁷.

¹ World Bank Group, PARP, *Pomiar pulsu przedsiębiorstw Badanie COVID-19 Business Pulse Survey (COV-BPS) – Polska*, s. 16, www.worldbank.org/pl/country/poland/brief/covid-19-business-pulse-survey-poland-2020 [dostęp: 7.04.2021].

² *Ibidem*, s. 18.

³ GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r. Informacje sygnałne*, 21.10.2020, s. 3, stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2020-roku,2,10.html [dostęp: 10.05.2021].

⁴ S. Wilk, *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014, s. 36.

⁵ E. Miłoś, *Informatyzacja polskiej administracji publicznej na tle budowy społeczeństwa wiedzy*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą” 2011, nr 49, s. 99.

⁶ GUS, *Spółeczeństwo informacyjne...*, s. 2.

⁷ Obok technologicznych czynników wykluczenia cyfrowego należy także wskazać bariery natury psychologicznej i majątkowej. A. Stawicka, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015, s. 6–11, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatpracowania/133/plik/ot-637_internet.pdf [dostęp: 8.05.2021].

2. Rozwiązania w dostępie do e-administracji

Podstawowym serwisem e-usług administracji jest portal gov.pl dostępny nie tylko w postaci webowej, ale także za pośrednictwem dedykowanych aplikacji na urządzenia mobilne. Portal ten jest efektem prac zapoczątkowanych przez Ministerstwo Cyfryzacji mających na celu budowę spójnego systemu informacyjnego dla całej administracji w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Projekt został przewidziany na okres trzech lat (1.05.2019–30.04.2022) i miał polegać nie tylko na stworzeniu całościowej koncepcji wizualizacji informacji i cyfrowych usług administracji, ale również na faktycznej migracji stron urzędów centralnych, wojewódzkich i samorządowych i stworzeniu „cyfrowej bramy” dla całej administracji⁸.

Obecnie, korzystając z tego portalu, można uzyskać potrzebne informacje lub załatwić sprawy urzędowe (np. z wykorzystaniem ePUAP) o zdecydowanie szerokim zakresie: od pozyskania dokumentów tożsamości i rejestracji meldunku, poprzez zaświadczenia i odpisy, interpretacje i zaświadczenia podatkowe oraz materiały geodezyjne, do usług medycznych i świadczeń społecznych. Możliwe jest już dzisiaj załatwienie prawie wszystkich spraw urzędowych za pośrednictwem urzędującego do sieci Internet. Swoistym kluczem do cyfrowych usług administracji jest profil zaufany, czyli spersonalizowany podpis elektroniczny umożliwiający identyfikację wnioskodawcy oraz podpisanie dokumentów przetwarzanych w formie cyfrowej. Rozwiązanie to pozwala nie tylko na zalogowanie się do systemu podmiotów publicznych, ale także praktycznie zastępuje własnoręczny podpis na urzędowych formularzach⁹. Użytkownicy internetowych rachunków bankowych, np. PKO BP, ING Bank Śląski, Bank Millennium, mBank, Santander i ponad 300 banków spółdzielczych, mogą założyć zdalnie swój profil zaufany. Możliwe jest także skorzystanie z aplikacji Envelo Poczty Polskiej, jednak w tym przypadku konieczne jest potwierdzenie swojej tożsamości w placówce pocztowej¹⁰. Można także skorzystać z rejestracji online, a następnie potwierdzić swoją tożsamość w ponad 2000 urzędów lub instytucji publicznych wskazanych w serwisie rządowym¹¹.

Konieczność zachowania tymczasowej izolacji skutecznie uniemożliwiła rejestrację profilu zaufanego osobom nieposiadającym dostępu do bankowości elektronicznej.

⁸ Portal gov.pl wpisuje się w cele strategiczne i kierunkowe działania państwa i UE zdefiniowane m.in. w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa oraz Strategię Sprawne Państwo 2020. Szerzej o tych programach w: *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, wrzesień 2019*, załącznik do uchwały nr 109/2019 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r., www.gov.pl/web/cyfryzacja/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa [dostęp: 10.05.2021] oraz Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. z 2013 r. poz. 136).

⁹ *Cyfryzacja KPRM. Profil zaufany*, www.gov.pl/web/cyfryzacja/profil-zaufany [dostęp: 10.05.2021].

¹⁰ www.envelo.pl/profil-zaufany-epuap [dostęp: 10.05.2021].

¹¹ Profil zaufany. Adresy punktów potwierdzających, pz.gov.pl/pz/confirmationPointAddressesList [dostęp: 10.05.2021].

W krótkim odstępie czasu od wybuchu pandemii zlikwidowano wspomnianą barierę poprzez wprowadzenie funkcji tymczasowego profilu zaufanego. Od kwietnia 2020 r. standardową weryfikację tożsamości zastąpiła zdalna telerozmowa z urzędnikiem¹². W związku ze szczepieniami przeciwko COVID-19 dla osób powyżej 80. roku życia proces rejestracji profilu zaufanego został ponownie zmodyfikowany. Od stycznia 2021 r. przez kilka tygodni oddzielona grupa urzędników zajmowała się obsługą osób w starszym wieku, rezerwując na każdą rozmowę dwukrotnie większą ilość czasu, niż jest to standardowo przewidziane¹³.

Kolejne rozwiązanie umożliwiające korzystanie z usług e-administracji stanowi aplikacja eDO App dostępna w Google Play i App Store od czerwca 2020 r. Wykorzystuje ona aktywną warstwę e-dowodu i moduł NFC smartfona na zasadzie analogicznej do płatności zbliżeniowych. Funkcjonalność ta jest jednak ograniczona do kręgu osób posiadających dowód osobisty z numerem CAN oraz wbudowanym mikrochipem działającym bezstykowo¹⁴.

3. E-oświata – zdalne nauczania

Emblematycznym przykładem wpływu pandemii na szybkość wdrożeń społeczeństwa cyfrowego przez organy administracji publicznej jest wprowadzenie zdalnego nauczania. Brak praktycznej możliwości realizacji procesu edukacyjnego w dotychczasowej formie był przyczyną zarówno dynamicznych zmian w przedmiotowych regulacjach prawnych¹⁵, jak i wdrożenia nauczania za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej¹⁶. W krótkim czasie udostępniono nauczycielom i uczniom platformę edukacyjną Ministerstwa Edukacji i Nauki: epodreczniki.pl, zawierającą poradniki dotyczące kształcenia na odległość na różnych poziomach edukacji, e-podręczniki zgodne z podstawą programową, lektury w wersji elektronicznej wraz z materiałami ćwiczeniowymi, gry

¹² *Tymczasowy profil zaufany – już jest!*, www.gov.pl/web/cyfryzacja/tymczasowy-profil-zaufany-juz-jest [dostęp: 10.05.2021].

¹³ *Skorzystaj z profilu zaufanego 80+*, www.gov.pl/web/cyfryzacja/skorzystaj-z-profilu-zaufanego-80 [dostęp: 10.05.2021].

¹⁴ *e-dowód*, www.gov.pl/web/e-dowod [dostęp: 10.05.2021].

¹⁵ Minister Edukacji Narodowej wydał od sierpnia 2020 r. kilkanaście rozporządzeń w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty (Dz. U. z 2020 r. poz. 1389, Dz. U. z 2020 r. poz. 1830, Dz. U. z 2020 r. poz. 1859, Dz. U. z 2020 r. poz. 1870, Dz. U. z 2020 r. poz. 1960, Dz. U. z 2020 r. poz. 2087, Dz. U. z 2021 r. poz. 92, Dz. U. z 2021 r. poz. 202, Dz. U. z 2021 r. poz. 283, Dz. U. z 2021 r. poz. 366, Dz. U. z 2021 r. poz. 448, Dz. U. z 2021 r. poz. 502, Dz. U. z 2021 r. poz. 561, Dz. U. z 2020 r. poz. 410).

¹⁶ Międzynarodowe koncerny udostępniły swoje produkty umożliwiające naukę zdalną. Do zalecanych przez Ministerstwo Edukacji należą: Microsoft Teams, Google G-Suite, Webex. Ze względu na wątpliwości dotyczące bezpieczeństwa danych niezalecane jest korzystanie z platformy Zoom. W nauczaniu zdalnym wykorzystuje się ponadto takie narzędzia jak Skype, MyOwnConference, Moodle, Jitsi i Kahoot! oraz komunikatory internetowe, m.in. Messenger, WhatsApp. Raport Ministra Edukacji Narodowej, *Zapewnienie funkcjonowania jednostek systemu oświaty w okresie epidemii COVID-19*, Warszawa 2020, s. 168, 186.

edukacyjne oraz oferty wsparcia psychologiczno-pedagogicznego. W ciągu kilku dni od ogłoszenia decyzji o zawieszeniu zajęć Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy z Naukową i Akademicką Siecią Komputerową – Państwowym Instytutem Badawczym (NASK) uruchomiono serwis gov.pl/zdalnelekcje¹⁷. W marcu 2020 r. ogłoszono program „Zdalna szkoła”, dzięki któremu dofinansowano zakup laptopów dla uczniów i nauczycieli¹⁸. Dwa miesiące później ogłoszono program „Zdalna szkoła+” organizowany wspólnie z Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC), w ramach którego gminy mogły składać wnioski o środki na zakup sprzętu niezbędnego do zdalnej edukacji¹⁹.

4. Ograniczanie rozprzestrzeniania epidemii z wykorzystaniem rozwiązań e-administracji

Wśród kolejnych działań podjętych przez administrację publiczną w związku z epidemią COVID-19 należy wskazać edukację społeczną dotyczącą zarówno samej choroby, jak i sposobów jej przeciwdziałania. Na portalu gov.pl został uruchomiony serwis „Koronawirus: szczepienia i ważne informacje” zawierający rzetelne i sprawdzone informacje o sytuacji epidemicznej w kraju. Serwis zawiera także porady, wskazówki oraz wytyczne służb sanitarnych. Publikowane informacje na temat koronawirusa stanowią w głównej mierze komunikaty Ministerstwa Zdrowia oraz Głównego Inspektora Sanitarnego, a także informacje opracowane na podstawie danych pozyskanych z Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób oraz Światowej Organizacji Zdrowia²⁰. Działania edukacyjne w ten sposób realizowane są niezwykle ważne ze względu na obserwowany poziom stygmatyzacji społecznej. Tego typu zachowanie jest naturalną reakcją wywołaną następującymi czynnikami: brakiem pewnej wiedzy dotyczącej samej choroby wywołanej koronawirusem i jej następstw, reakcją lękową na to co nieznane oraz mechanizmem łączenia tych obaw z osobami spoza naszej społeczności²¹. Postawa taka w kontekście realiów pandemicznych jest zrozumiała, jednak wskazane czynniki stanowią niestety

¹⁷ Ministerstwo Cyfryzacji, Raport: *Cyfryzacja podczas pandemii – innowacje, bezpieczeństwo, e-administracja*, marzec-wrzesień 2020, s. 8. www.gov.pl/web/cyfryzacja/cyfryzacja-podczas-pandemii [dostęp: 10.05.2021].

¹⁸ Wnioski o dofinansowanie zakupu laptopów złożyło 98% samorządów (2741 spośród 2790), wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie. European Commission, EACEA National Policies Platform, *Reforms in the field of school education*, eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-school-education-50_pl [dostęp: 10.05.2021].

¹⁹ W ciągu trzech miesięcy od uruchomienia programu 2334 gminy otrzymały wsparcie na kwotę 171 mln zł. *Reforms in the field of school education...* Szerzej na temat realizacji obu programów w: Raport Ministra Edukacji Narodowej, *Zapewnienie funkcjonowania...*, s. 99–101.

²⁰ Ministerstwo Cyfryzacji, Raport: *Cyfryzacja...*, s. 2.

²¹ World Health Organization, *Stygmatyzacja społeczna związana z COVID-19*, www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0003/436278/Social-stigma-associated-with-COVID-19-pol.pdf [dostęp: 10.05.2021].

idealne podłoże do stereotypizacji postrzegania drugiego człowieka. Oprócz skutków czysto somatycznych epidemii coraz bardziej widoczne są także skutki w zakresie zdrowia psychicznego, które odczuwalne są nie tylko przez personel medyczny, ale także przez chorych i członków ich rodzin²².

Ściśle związane ze wspomnianym serwisem są aplikacje mobilne: „STOP COVID – ProteGo Safe” oraz „Kwarantanna domowa”. Pierwsza z nich ma na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się koronawirusa. Wykorzystując API udostępnione przez Apple i Google, pozwala zredukować ryzyko transferu patogenu poprzez wyszukiwanie innych urządzeń z zainstalowaną aplikacją. W przypadku zachorowania użytkownika aplikacji osoby, z którymi miał kontakt w ciągu ostatnich 14 dni, otrzymają powiadomienie o potencjalnym narażeniu na infekcję (tzw. *exposure notification*)²³. „Kwarantanna domowa” ma za zadanie usprawnienie przeprowadzenia obowiązkowej kwarantanny lub izolacji w warunkach domowych. Instalacja aplikacji przez osoby skierowane na kwarantannę jest obowiązkowa i stanowi obowiązek ustawowy, a zwolnione są wyłącznie osoby z dysfunkcją wzroku oraz osoby, które złożyły oświadczenie o braku urządzenia mobilnego niezbędnego do dokonania instalacji aplikacji. Aplikacja monitoruje lokalizację osoby przebywającej na kwarantannie za pomocą GPS wbudowanego w urządzenie oraz kilkakrotnie podczas dnia informuje o wykonaniu określonego zadania w celu weryfikacji tożsamości użytkownika aplikacji²⁴. Samą ideę stworzenia wspomnianych aplikacji oraz szybkość ich powstania należy ocenić pozytywnie.

5. Aplikacje i serwisy wykorzystywane przez administrację ochrony zdrowia

Jednym z kluczowych rozwiązań wdrożonych przez aplikację stanowi serwis pacjent.gov.pl umożliwiający skorzystanie z nowoczesnego narzędzia, jakim jest Internetowe Konto Pacjenta (IKP)²⁵. Podstawową funkcjonalnością IKP jest ułatwienie pacjentom skorzystania z usług cyfrowych oraz uporządkowanie rozproszonych informacji medycznych o stanie zdrowia i dotychczasowym przebiegu leczenia. Sama aplikacja jest

²² Szerzej na ten temat: J. Heitzman, *Wpływ pandemii COVID-19 na zdrowie psychiczne*, „Psychiatria Polska” 2020, nr 54(2), s. 187–198.

²³ www.gov.pl/web/protegosafe [dostęp: 10.05.2021]. Według informacji prasowych aplikację tę pobrało ponad milion Polaków, www.telepolis.pl/wiadomosci/aplikacje/milion-polakow-zainstalowal-protego-safe [dostęp: 10.05.2021].

²⁴ www.gov.pl/web/koronawirus/kwarantanna-domowa [dostęp: 10.05.2021].

²⁵ Z danych ministerialnych wynika, że początkowo użytkowników IKP było jedynie ok. 200 tys., a pandemia spowodowała skok zainteresowania i obecnie ponad 5 mln użytkowników korzysta z tej funkcjonalności. Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii (nr 24) z dnia 28 stycznia 2021*, s. 8. orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/CD2170540305587BC1258673004C9C50/%24File/0096409.pdf [dostęp: 10.05.2021].

dostępna od kilku lat, ale sytuacja pandemii wywołała ogromne zainteresowanie wśród obywateli i faktycznie ułatwiła dostęp do publicznych usług medycznych. Bez wdrożenia IKP oraz e-recepty i e-skierowania skorzystanie ze zdalnych porad lekarskich byłoby realnie bezcelowe²⁶. Należy zaznaczyć, że w podczas pierwszej fali epidemii 80% konsultacji odbywało się w formie teleporady²⁷. Kolejnym etapem projektu e-zdrowie jest uruchomienie funkcjonalności wymiany elektronicznej dokumentacji medycznej, a także możliwości raportowania zdarzeń medycznych. Planowane jest również uruchomienie mobilnej aplikacji „mojeIKP” umożliwiającej dostęp do funkcjonalności konta za pośrednictwem smartfonu lub tabletu²⁸.

Bezpośrednim skutkiem epidemii jest utworzenie systemu Ewidencji Wjazdów do Polski (EWP), który początkowo miał być wykorzystywany do rejestracji osób, które po przyjeździe zostały objęte obowiązkową kwarantanną. Wraz z upływem czasu system ten był coraz bardziej rozbudowywany i obecnie gromadzi informacje o osobach poddanych obowiązkowej izolacji lub kwarantannie i o członkach rodzin tych osób. W EWP umieszcza się także wyniki testów diagnostycznych przeciwko koronawirusowi, a za jego pomocą zleca się tego typu testy. Dotychczas takie działanie było możliwe jedynie z poziomu rządowego portalu gabinet.gov.pl udostępnionego placówkom wykonującym działalność leczniczą. System EWP został spięty z rejestrem pacjentów hospitalizowanych (COVID IKARD), Systemem Ewidencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej (SEPIS), Systemem Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego (SWD PRM), a także Elektroniczną Weryfikacją Upnień Świadczeniobiorców (e-WUŚ) i systemem Straży Granicznej²⁹. Najnowszym serwisem uruchomionym przez organy rządowe jest system rejestracji na szczepienia zawierający harmonogram rejestracji oraz informacje dla poszczególnych grup wiekowych³⁰.

6. Tarcza antykryzysowa

Kolejnym serwisem, który bezpośrednio powstał na skutek pandemii COVID-19, jest portal „Tarcza antykryzysowa” zawierający zarówno informacje o pakietach rozwiązań

²⁶ Wartością dodaną jest także fakt, że obowiązkowe e-recepty są czytelne i eliminują problemy towarzyszące od lat receptom wystawianym w tradycyjnej formie, cez.gov.pl/aktualnosci/szczegoly/e-zdrowie-bedzie-sie-rozwijalo [dostęp: 10.05.2021].

²⁷ Ministerstwo Zdrowia, Raport z badania satysfakcji pacjentów korzystających z teleporad u lekarza podstawowej opieki zdrowotnej w okresie epidemii COVID-19, Warszawa 8.08.2020, s. 4, www.nfz.gov.pl/download/gfx/nfz/pl/defaultaktualnosci/370/7788/1/raport_-_teleporady_u_lekarza_poz.pdf [dostęp: 10.05.2021].

²⁸ Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia...*, s. 8.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ www.gov.pl/web/szczepimysie/rejestracja [dostęp: 10.05.2021].

przygotowanych dla przedsiębiorców i pracowników mających na celu ochronę przed kryzysem wywołanym pandemią, jak i same narzędzia umożliwiające zdalne skorzystanie z tych rozwiązań³¹. Za pośrednictwem portalu możliwe jest m.in. pozyskanie środków przez przedsiębiorcę na utrzymanie firmy w sytuacji kryzysowej, przedłużenie terminów płatności czy rozłożenie należnego podatku na raty.

Pracownicy mogą za pośrednictwem portalu złożyć wniosek o świadczenie podstawowe lub uzyskać „dodatek solidarnościowy”, czyli wsparcie finansowe z powodu utraty źródła dochodu, np. w wyniku rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem, o ile nastąpiło to po 15 marca 2020 r.

7. Pozytywne skutki wdrożonych zmian

Analizując przedstawione projekty zrealizowane w ramach cyfryzacji administracji publicznej, należy ocenić je pozytywnie. Można zauważyć wyraźną transformację usług e-administracji ukierunkowanej obecnie na transakcyjny model ich dostępności. Pandemia niewątpliwie wpłynęła na przyspieszenie wdrożenia technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) umożliwiających funkcjonowanie społeczeństwa informacyjnego (IS). Wydaje się, że zasadne jest postawienie wniosku, że pandemia pozwoliła na uzyskanie wyższego stopnia dojrzałości usług publicznych.

Obiektywnym potwierdzeniem poziomu rozwoju e-administracji jest wzrost wartości indeksu EGDI (E-Government Development Index) nadawanego w ramach badań prowadzonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Badania te prowadzone są w 193 państwach członkowskich, a ocenie podlega poziom oraz jakość zastosowania technologii informacyjnych na różnych poziomach administracji³². W rankingu E-Government z 2020 r. Polska znalazła się na 24. miejscu (na 193 państwa!), co stanowi zmianę o 9 miejsc w stosunku do roku 2018 r. (33. miejsce). Jeszcze bardziej interesujące przedstawia się ranking E-Participation, w którym Polska znajduje się obecnie (stan na 2020 r.) na 9. miejscu, co stanowi zmianę o 22 miejsca (*sic!*) w stosunku do roku 2018, w którym była pozycjonowana na miejscu 31³³.

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że w roku 2020 został ustanowiony rekord wykorzystania narzędzi e-administracji. Optymistyczne spojrzenie na stan polskich e-usług publicznych powściąga Digital Economy and Society Index (DESI), w którym

³¹ www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa [dostęp: 10.05.2021].

³² M. Goliński, *E-administracja w badaniach Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012, nr 24, s. 100.

³³ UN E-Government Knowledge Database, publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/135-Poland/dataYear/2020 [dostęp: 10.05.2021].

Polska zajęła dalekie miejsce w rankingu państw członkowskich³⁴. Według indeksu DESI na rok 2020 pod względem cyfrowych usług publicznych Polska znajduje się na 20. miejscu, a więc poniżej średniej unijnej, jednak pod względem dostępność otwartych danych znajdujemy się znacznie powyżej unijnej średniej. Na niską pozycję w rankingu wpłynął niezadawalający poziom interakcji pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelem³⁵.

8. Negatywne aspekty cyfryzacji administracji publicznej

Obok niewątpliwie pozytywnych aspektów cyfryzacji administracji publicznej spowodowanej przez pandemię COVID-19 należy także wskazać na pewne mankamenty zastosowanych rozwiązań. Pierwszy z nich dotyczy zmian wprowadzonych w procedurze administracyjnej polegającej na odstąpieniu od zasady czynnego udziału stron i udostępnianiu akt sprawy i dokumentów za pomocą środków komunikacji elektronicznej (na podstawie art. 15zzzzz u.covid). W praktyce realizacja prawa do zapoznania się z aktami sprawy może być wysoce utrudniona, a urzędy mogą powoływać się na argument uniemożliwiania prac ze względu na konieczność skanowania wnioskowanej dokumentacji. Zastrzeżenia także może budzić zawieszenie zasady udostępniania akt sprawy w systemie informatycznym organu po uprzednim uwierzytelnieniu strony postępowania. Specustawa we wspomnianym przepisie dopuszcza udostępnienie akt sprawy lub poszczególnych dokumentów również za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, a więc np. za pomocą poczty elektronicznej. Nie jest wymagane w tym przypadku przeprowadzenie uwierzytelnienia strony, co może prowadzić np. do naruszenia przepisów ochrony danych osobowych. Podobne wątpliwości budzi możliwość odstąpienia organu od zasady zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu (zasada wysłuchania), szczególnie w związku z dyspozycją art. 81 k.p.a. Zasadna obawa może dotyczyć w tym przypadku braku możliwości postawienia zarzutu naruszenia art. 81 k.p.a. z powodu braku zawiadomienia strony o przeprowadzeniu dowodu, jeżeli uprzednio strona dokonała zrzeczenia na podstawie art. 15zzzzz pkt 1 u.covid³⁶.

Kolejne zastrzeżenie dotyczy bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych zarówno w systemach elektronicznych administracji publicznej, jak i za pośrednictwem aplikacji, np. „Kwarantanna domowa”. W pierwszej połowie 2021 r. w serwisie

³⁴ N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2020, s. 80.

³⁵ Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2020 r. Polska, s. 15. ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=66953 [dostęp: 10.05.2021].

³⁶ E. Szewczyk, *Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 18–28.

niebezpiecznik.pl opublikowano informację o incydencie wycieku danych osobowych ponad 20 000 funkcjonariuszy policji, SOP, KAS, straży granicznej, ITD, SOK czy służby więziennej. Zakres tych danych był bardzo szeroki, ponieważ obejmował nie tylko nazwiska czy numery telefonów, lecz także numery PESEL, adresy miejsca pracy i adresy e-mail. W związku z faktem, że wyciek powiązany był ze zgłoszeniami do szczepień przeciwko COVID-19, dane te można rozpatrywać w kontekście danych szczególnej kategorii³⁷. Należy wskazać ponadto, że aplikacja „Kwarantanna domowa” jest obsługiwana przez podmiot prywatny, a zdjęcia (selfie) wykonywane w ramach tzw. zadań wymuszanych przez aplikacje mogą zostać wykorzystane przez niepowołany podmiot, np. do trenowania technologii rozpoznawania twarzy. Biorąc pod uwagę, że aplikacja posiada dokładne dane osoby, ewentualny wyciek tych danych miałby wysokie negatywne skutki dla użytkowników aplikacji. Wśród zastrzeżeń do przedstawionych w artykule rozwiązań technologicznych należy także umieścić krytyczne spojrzenie na rządowe informacje dotyczące liczby użytkowników aplikacji STOP COVID – ProteGO Safe. Oficjalna liczba pobrań wynosi ponad milion³⁸, podczas gdy w Google Play umieszczono zaledwie 17 236 komentarzy, a w App Store – 5400 ocen. Może oznaczać to, że liczba pobrań jest stanowczo większa niż faktycznych użytkowników. Zważywszy na podawany przez polityków opozycji koszt aplikacji szacowany na 5 mln zł, to nie można rozpatrywać tej aplikacji w kategoriach sukcesu³⁹.

Do negatywnych zjawisk związanych z cyfryzacją administracji publicznej należy zaliczyć także tzw. projekt widmo rozporządzenia Rady Ministrów dotyczący redukcji zatrudnienia w administracji publicznej⁴⁰. Według założeń projektu zmniejszenie zatrudnienia miało dotyczyć w pierwszej kolejności 15 ministerstw i kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁴¹. Zrozumiałe jest szukanie oszczędności, ale w kontekście specustawy, której celem jest m.in. ratowanie miejsc pracy w sektorze prywatnym, proponowane rozwiązania budzą uzasadniony niepokój. Wspomniany projekt został wycofany i aktualnie brak informacji na temat ewentualnych kontynuacji tego rozwiązania przez administrację rządową.

³⁷ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z dnia 23.04.2021, znak: VII.501.109.2021.KŁ. www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_do_RCB_23.04.2021.pdf. [dostęp: 10.05.2021].

³⁸ Milion Polaków ze STOP COVID – ProteGO Safe, 14.10.2020, www.gov.pl/web/protegosafe/milion-polakow-ze-stop-covid--protego-safe [dostęp: 10.05.2021].

³⁹ <https://spidersweb.pl/2020/10/stop-covid-protego-safe.html> [dostęp: 10.05.2021].

⁴⁰ www.prawo.pl/samorzadz/zwolnienia-w-administracji-projekt-nie-zostal-upubliczniony,503959.html [dostęp: 10.05.2021].

⁴¹ Krajowy Sekretariat Służb Publicznych, NSZZ Solidarność, Informacja ze spotkania/telekonferencji odbytej w dniu 15.10.2020 r. z Panem Dobrosławem Dowiad-Urbańskim – Szefem Służby Cywilnej, www.solidarnosc.org.pl/srsp/attachments/article/163/Informacja%20ze%20spotkania%2015%2010%202020r%20z%20Szefem%20S%C5%82u%C5%BCby%20Cywilnej013.pdf [dostęp: 10.05.2021].

Zakończenie

Obecne czasy to okres przejścia obywateli z poziomu biernego odbioru informacji do poziomu aktywnego uczestnictwa z wykorzystaniem ICT i wpływania na działalność władzy publicznej (e-government) poprzez faktyczną e-partycypację. Ma to bezpośrednie przełożenie na poprawę efektywności i transparentności działania administracji publicznej. Bezpośrednio realizuje się to poprzez zwiększenie realnej partycypacji obywateli oraz przedsiębiorców w zarządzaniu publicznym, co z kolei stanowi fundament społeczeństwa obywatelskiego. Dostęp do Internetu i technologii informacyjno-komunikacyjnych wpływa pozytywnie na wzrost świadomości społecznej, a w dalszej kolejności na rozwój i kształt demokracji. Fenomen pandemii COVID-19 bezspornie wpłynął na akcelerację cyfryzacji administracji publicznej. Pomimo pewnych wad oraz ograniczeń wynikających zarówno z czynników wewnętrznych, jak i niezależnych od władzy publicznej należy pozytywnie ocenić poziom transformacji administracji publicznej za pośrednictwem ICT. Uzasadnione obawy dotyczą głównie braku całkowitej niwelacji wykluczenia cyfrowego osób zamieszkujących niewielkie miejscowości. W dalszym ciągu bowiem dostęp do e-usług jest uzależniony od technicznych możliwości dostępu do sieci Internet. Warto także postawić pytanie o to, czy zastąpienie fizycznego kontaktu petenta z urzędnikiem nie doprowadzi, przynajmniej w określonym zakresie, do dehumanizacji relacji obywatela z administracją publiczną.

The impact of the COVID-19 pandemic on the digitisation of public administration

Abstract: The application of security measures in order to prevent the spread of the SARS-CoV-2 virus epidemic adversely affected the implementation of citizenship rights. The limitation of access to offices has become an incentive to accelerate the digitisation of public administration and objectively positive achievements in the implementation of public administration e-services, education and health care systems. Without denying the successes in the implementation of information and communication technologies, it is also necessary to point out the disadvantages and negative effects of the actions taken.

Keywords: pandemic, digitisation, public administration

Notka o autorze

Paweł Bednarski – doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Studiów Społecznych Akademii Nauk Stosowanych w Raciborzu, radca prawny zawodowo związany z branżą nowych technologii.

Literatura

- Goliński M., *E-administracja w badaniach Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012, nr 24.
- Heitzman J., *Wpływ pandemii COVID-19 na zdrowie psychiczne*, „Psychiatria Polska” 2020, nr 54(2).
- Lubik-Reczek N., Kapsa I., Musiał-Karg M., *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2020.
- Miłosz E., *Informatyzacja polskiej administracji publicznej na tle budowy społeczeństwa wiedzy*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą” 2011, nr 49, publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/135-Poland/data-Year/2020.
- Stawicka A., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015.
- Szewczyk E., *Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6.
- Wilk S., *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014.

Źródła internetowe

- Cyfryzacja KPRM. Profil zaufany, www.gov.pl/web/cyfryzacja/profil-zaufany
e-dowód, www.gov.pl/web/e-dowod
- European Commission, EACEA National Policies Platform, *Reformy w dziedzinie edukacji szkolnej*, heacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-school-education-50_pl
- GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r. Informacje sygnałne*, 21.10.2020, stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2020-roku,2,10.html
- Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2020 r. Polska, ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=66953
- Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii (nr 24) z dnia 28 stycznia 2021*, orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/CD2170540305587BC1258673004C9C50/%24File/0096409.pdf
- Krajowy Sekretariat Służb Publicznych, NSZZ Solidarność, Informacja ze spotkania/telekonferencji odbytej w dniu 15.10.2020 r. z Panem Dobrosławem Dowiāt-Urbańskim – Szefem Służby Cywilnej, www.solidarnosc.org.pl/srsp/attachments/article/163/Informacja%20ze%20spotkania%2015%2010%202020r%20z%20Szefem%20S%C5%82u%C5%BCby%20Cywilnej013.pdf

- Ministerstwo Cyfryzacji, Raport: *Cyfryzacja podczas pandemii – innowacje, bezpieczeństwo, e-administracja*, marzec–wrzesień 2020, www.gov.pl/web/cyfryzacja/cyfryzacja-podczas-pandemii
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, Raport: *Zapewnienie funkcjonowania jednostek systemu oświaty w okresie epidemii COVID-19*, Warszawa 2020.
- Ministerstwo Zdrowia, *Raport z badania satysfakcji pacjentów korzystających z teleporad u lekarza podstawowej opieki zdrowotnej w okresie epidemii COVID-19*, Warszawa 8.08.2020, www.nfz.gov.pl/download/gfx/nfz/pl/defaultaktualnosci/370/7788/1/raport_-_teleporady_u_lekarza_poz.pdf
- Tymczasowy profil zaufany – już jest!*, www.gov.pl/web/cyfryzacja/tymczasowy-profil-zaufany--juz-jest. Skorzystaj z profilu zaufanego 80+, www.gov.pl/web/cyfryzacja/skorzystaj-z-profilu-zaufanego-80
- World Bank Group, PARP, *Pomiar pulsu przedsiębiorstw. Badanie COVID-19 Business Pulse Survey (COV-BPS) – Polska*, www.worldbank.org/pl/country/poland/brief/covid-19-business-pulse-survey-poland-2020
- World Health Organization, *Stygmatyzacja społeczna związana z COVID-19*, www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/436278/Social-stigma-associated-with-COVID-19-pol.pdf
- Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z dnia 23.04.2021, znak: VII.501.109.2021.KŁ. www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_do_RCB_23.04.2021.pdf
- cez.gov.pl/aktualnosci/szczegoly/e-zdrowie-bedzie-sie-rozwijalo
- spidersweb.pl/2020/10/stop-covid-protego-safe.html
- www.envelo.pl/profil-zaufany-epuap
- www.gov.pl/web/koronawirus/kwarantanna-domowa
- www.gov.pl/web/protegosafe
- www.gov.pl/web/protegosafe/milion-polakow-ze-stop-covid--protego-safe
- www.gov.pl/web/szczepimysie/rejestracja
- www.gov.pl/web/tarczaantykrzysowa
- www.nfz.gov.pl/download/gfx/nfz/pl/defaultaktualnosci/370/7788/1/raport_-_teleporady_u_lekarza_poz.pdf
- www.prawo.pl/samorzadzwoznieniewadministracjiprojektniezostalupubliczniony503959.html
- www.telepolis.pl/wiadomosci/aplikacje/milion-polakow-zainstalowal-protego-safe

Akty prawne

Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, M.P. z 2013 r. poz. 136.

