



# Gospodarcze i społeczne uwarunkowania zarządzania miastami w dobie pandemii COVID-19

Pod red.  
Krzysztofa Wodarskiego i Doroty Jelonek



**Gospodarcze i społeczne uwarunkowania  
zarządzania miastami  
w dobie pandemii COVID-19**

**Gospodarcze i społeczne uwarunkowania  
zarządzania miastami  
w dobie pandemii COVID-19**

Pod redakcją

**Krzysztofa Wodarskiego i Doroty Jelonek**

2021

*wydawca*

---

© Copyright by

Towarzystwo Naukowe Organizacji Kierownictwa • Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności

„DOM ORGANIZATORA”

87-100 Toruń, ul. Czerwona Droga 8

tel. (+ 48 56) 622 38 07, 622 28 98

www.tnoik.torun.pl

e-mail: wydawnictwo@tnoik.torun.pl

Unikatowy identyfikator wydawnictwa

TNOiK – „Dom Organizatora” w Toruniu

55800



Recenzent

Dr hab. Elena Mieszajkina prof. uczelni

Politechnika Lubelska

ISBN 978-83-7285-989-1

Printed in Poland

Toruń

Wydanie I

Druk ukończono w 2021 r.

*przygotowanie do druku*

---

Maciej Rydzyński

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część książki nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniego wyrażenia zgody przez wydawcę i autora.

# SPIS TREŚCI

Rozdział I	
<b>Krzysztof WODARSKI, Dorota JELONEK</b>	
WYZWANIA W ZARZĄDZANIU MIASTAMI .....	9
Rozdział II	
<b>Małgorzata MAŃKA-SZULIK</b>	
ZARZĄDZANIE MIASTEM W CZASIE PANDEMII COVID-19 NA PRZYKŁADZIE MIASTA ZABRZE .....	19
Rozdział III	
<b>Paweł WITKOWSKI</b>	
REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH O CHARAKTERZE NORMATYWNYM W CZASIE PANDEMII COVID-19 .....	41
Rozdział IV	
<b>Dariusz KRAWCZYK</b>	
ZARZĄDZANIE POLITYKĄ INFORMACYJNĄ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOBEC PANDEMICZNEGO OGRANICZENIA MOBIL- NOŚCI SPOŁECZNEJ .....	61
Rozdział V	
<b>Łukasz SKIBA</b>	
THE ROLE OF MANAGERS IN DEVELOPING THE EFFICIENCY OF INTER- NAL COMMUNICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES DURING THE COVID-19 PANDEMIC .....	77
Rozdział VI	
<b>Jadwiga GRABOWSKA</b>	
ROZWIĄZANIA SMART NA PRZYKŁADZIE MIAST NIEMIECKICH .....	95
Rozdział VII	
<b>Tomasz SZEWC</b>	
PRAWNE UWARUNKOWANIA ZARZĄDZANIA SMART CITY .....	111

Rozdział VIII

**Agnieszka GASCHI-UCIECHA, Marzena PODGÓRSKA**

IDENTYFIKACJA CZYNNIKÓW RYZYKA W PROJEKTACH WSPIERAJĄCYCH BUDOWĘ INTELIGENTNYCH MIAST .....	129
--	-----

Rozdział IX

**Ilona PENC-PIETRZAK**

ZASTOSOWANIE METOD ANALIZY STRATEGICZNEJ W FORMUŁOWANIU STRATEGII KONKURENCYJNEJ MIASTA .....	143
--	-----

Rozdział X

**Aleksandra WIERZBICKA**

DEVELOPING AN EXAMPLE OF A BALANCED SCORECARD FOR A SELECTED CITY HALL .....	169
---	-----

Rozdział XI

**Konrad GŁĘBOCKI**

SCIENTIFIC-TECHNOLOGY PARKS AND CITY DEVELOPMENT STRATE- GIES IN MEDIUM-SIZED POLISH CITIES .....	191
--	-----

Rozdział XII

**Leszek PANASIEWICZ**

PROCES KULTURYZACJI MIAST JAKO ŹRÓDŁO SPECYFICZNYCH ZASOBÓW ORGANIZACYJNYCH .....	207
--	-----

Rozdział XIII

**Krzysztof SKOWRON**

FUNKCJONOWANIE ZAKŁADU LECZNICZEGO W OBLICZU KRYZYSU EPIDEMICZNEGO – STUDIUM PRZYPADKU .....	219
---	-----

Rozdział XIV

**Magdalena BSOUL-KOPOWSKA**

NEW TECHNOLOGIES IN PUBLIC HEALTHCARE MANAGEMENT IN SOCIETY 5.0 .....	235
--	-----

Rozdział XV

**Elżbieta PAWŁOWSKA, Szymon RUBISZ**

SYTUACJA KOBIET NA RYNKU PRACY W DOBIE PANDEMII COVID-19 NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO .....	255
--	-----

Rozdział XVI

**Jarosław R. ANTONIUK**

WYKORZYSTANIE DOŚWIADCZEŃ W FUNKCJONOWANIU JEDNOSTEK WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W DOBIE PANDEMII COVID-19 DO STWO- RZENIA SĄDU ON-LINE W SPRAWACH GOSPODARCZYCH .....	269
--	-----

Rozdział XVII

**Sylvia STACHERA-WŁODARCZYK**

COMPETITIVENESS OF THE POLISH BANKING SECTOR ON THE BACK- GROUND OF THE SELECTED BANKING SECTORS OF THE EU MEMBER STATES OUTSIDE THE EURO AREA .....	281
--	-----

## Współorganizatorzy konferencji:



Katedra Zarządzania i Logistyki  
Wydział Organizacji i Zarządzania  
Politechnika Śląska



**Politechnika  
Śląska**

Politechnika Śląska



Stowarzyszenie Wychowanków Politechniki Śląskiej  
Oddział przy Wydziale Organizacji i Zarządzania



POLSKA AKADEMIA NAUK

Komisja Nauk Organizacji i Zarządzania PAN Oddział w Katowicach



# Rozdział I

Krzysztof WODARSKI<sup>1</sup>, Dorota JELONEK<sup>2</sup>

## WYZWANIA W ZARZĄDZANIU MIASTAMI W DOBIE PANDEMII COVID-19

Początek XXI wieku jest tym okresem, w którym mówiąc o zarządzaniu organizacjami, odwołujemy się do takich pojęć jak sztuczna inteligencja, eko-energetyka, globalizacja, pandemia COVID-19, rozwój technologii telekomunikacyjnych, ekologiczny transport, smart. Z oczywistych względów wymienione pojęcia nie wyczerpują wszystkich uwarunkowań, przed którymi stoją organizacje, w tym również miasta.

Szczególnie pandemia koronawirusa postawiła przed samorządami wyjątkowo trudne zadania. Zarządzający musieli zadbać o właściwą koordynację działań instytucji, która zapewnić musiała sprawne funkcjonowanie w trakcie kolejnych fal pandemii. Nowe wyzwania dotyczyły takich sfer jak zdrowie, edukacja, bezpieczeństwo, komunikacja, gospodarka, kultura. Dotyczyły również działalności urzędów i jednostek świadczących usługi publiczne. Czy miasta sobie z tymi problemami poradziły?

Czas pandemii COVID-19, to czas kryzysu w wielu obszarach społeczno-gospodarczych, który wymagał podjęcia wielu szczególnych rozwiązań wspierających społeczeństwo. Rząd RP podjął działania mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>3</sup>. Przyjęte rozwiązania te dotyczyły całego kraju. Czy okazały się one wystarczające? Czy miasta podjęły dodatkowe aktywności wsparcia dla różnych grup np. przedsiębiorców, w tym z sektora gastronomii, organizacji kulturalnych i instytucji kultury, szkolnictwa, szpitali itp.?

---

<sup>1</sup> Dr hab. inż. Prof. PŚ, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, ORCID: 0000-0002-4725-1064

<sup>2</sup> Prof. dr hab., Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, ORCID: 0000-0001-7487-5975.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1842)

Odpowiedź na powyższe pytania zawarto w rozdziale 2 niniejszej publikacji. Pani Prezydent miasta Zabrze dr Małgorzata Mańka-Szulik szczegółowo relacjonuje i analizuje sposób zarządzania ponad 170-tysięcznym miastem w dobie kryzysu koronawirusa. Wskazała na rozwiązania prawne, zarządcze i logistyczne, które jednostka samorządu terytorialnego (miasto na prawach powiatu) wprowadziła w okresie trwania pandemii. Przedstawione zostały konkretne działania zrealizowane bezpośrednio przez urząd miejski w Zabrzu lub za pośrednictwem spółek, instytucji i organizacji zależnych oraz współpracujących. Rozdział ten stanowi swoisty dowód na sprawność jednostki samorządu terytorialnego w reakcji na pojawiający się kryzys.

W rozdziale 3 przeprowadzone zostały szersze rozważania dotyczące odpowiedzi na pytanie czy pandemia COVID-19 w istotnym zakresie zmieniła realizację zadań publicznych w Polsce? W szczególności chodzi tutaj o realizację zadań o charakterze normatywnym<sup>4</sup>. Czy zadania te nadal są realizowane w taki sposób jak były realizowane przed pandemią, a jeżeli nie, to w jaki sposób pandemia wpłynęła na ich realizację? Prowadząc rozważania w tym względzie Autor dr Paweł Witkowski odniósł się do działań władzy publicznej w Polsce, ale również uwzględnił działania organów Unii Europejskiej. Członkostwo Polski w UE determinuje bowiem wiele działań krajowych i kształtuje realizację zadań publicznych w naszym kraju.

Zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne (w tym w szczególności pandemia) w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego powodują, że realizacja zadań publicznych musi być realizowana z wykorzystaniem zarówno zdalnych form przekazywania informacji jak i formy tradycyjnej - kontaktowej. Konieczność kontaktów bezpośrednich z mieszkańcami jest istotna, ponieważ nie wszystkie osoby są zdolne komunikować się elektronicznie. Jednak nie wynika to tylko z faktu braku osobistych umiejętności mieszkańców, ale również z wymogów technicznych i kosztów posługiwania się środkami komunikacji elektronicznej. Oczywiście w procedurach publicznych obowiązują określone normy prawne pozwalające na przekazywanie informacji oraz komunikowanie się. W rozdziale 4 dr Dariusz Krawczyk przedstawił problem zarządzania polityką informacyjną jednostek samorządu terytorialnego wobec

---

<sup>4</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95)

pandemicznego ograniczenia mobilności społecznej. Autor przeprowadził analizę tego problemu w oparciu o polskie prawodawstwo, na przykładzie miasta Zabrze.

Również o problemie komunikowania się z obywatelami stanowi rozdział 5 niniejszej publikacji. Dr Łukasz Skiba wskazuje jak radykalnie zmienił się sposób działania sektora rządowego w wyniku pandemii wywołanej przez wirusa COVID-19. W szczególności identyfikuje kluczowe obszary komunikacji wewnętrznej w administracji publicznej w odniesieniu do roli menedżerów. Niemal od razu funkcjonariusze służby cywilnej musieli bowiem przestawić się z pracy stacjonarnej na pracę zdalną, tracąc tym samym możliwość kontaktu interpersonalnego z klientami, współpracownikami i innymi menedżerami. Wartością tej części publikacji jest zidentyfikowanie czterech kluczowych czynników mogących poprawić jakość komunikacji wewnętrznej, tj.: etycznego wymiaru komunikacji (zaufanie, motywacja), znajomości warunków pracy w domu (dzieci, choroba, komputer oraz dostęp do internetu) i ewentualnego wsparcia, potrzebę okresowej ankietowej diagnozy potrzeb i problemów pracowników oraz znajomość skutków dotychczasowych praktyk menedżerskich.

Jak wskazuje Pani dr Jadwiga Grabowska Autorka rozdziału 6, w ciągu ostatnich lat pojęcie oraz koncepcja inteligentnych miast (smart cities) stała się coraz bardziej popularnym zagadnieniem badawczym w literaturze naukowej. Jak wskazują prognozy naukowe (ITU, 2015) do 2050 roku, trzy czwarte populacji Ziemi będzie mieszkać w miastach. Dlatego istotnym staje się zapewnienie im dobrych warunków egzystencji. Jednym z rozwiązań mających na celu tworzenie strategii przystających do obecnych realiów rozwoju miast jest koncepcja smart city. Przyjmuje się, że cały zakres obecnych i przyszłych technologii, które wymienia się w związku z pojęciem smart city, powinien służyć ludziom co oznacza, że miasta muszą stać się bardziej płynnymi, dostępnymi, oddychającymi, zorientowanymi na obywatela, integracyjnymi, energooszczędnymi i zrównoważonymi. W rozdziale 6 przedstawiono, w oparciu o dokonany przegląd literatury, koncepcję inteligentnego miasta oraz zaprezentowano przykłady, wdrażanych innowacyjnych „inteligentnych” rozwiązań w kilku dużych niemieckich miastach.

Oczywistym jest, że miasta, również te smart, funkcjonują w oparciu o przyjęte rozwiązania prawne w danym kraju. Analizy sytuacji prawnej dokonał prof. Tomasz Szewc Autor rozdziału 7 niniejszej publikacji. Przeprowadzona przez Niego analiza prawnych uwarunkowań zarządzania inteligentnymi miastami wskazała, że polskie przepisy prawa są pozytywnym czynnikiem z punktu wdrażania tej koncepcji. Z jednej strony przepisy narzucają konieczność stosowania wybranych innowacyjnych rozwiązań, z drugiej strony nie przeszkadzają wdrażaniu idei smart. Świadczą o tym przywoływane przez Autora przykłady rozwiązań stosowanych przez różne miasta. Jednak wdrażanie idei smart city ma również swoje słabości, które mogą być czynnikami ryzyka. Jednak, jak wskazuje sam Autor, więcej czynników należy poszukiwać gdzie indziej, aniżeli w rozwiązaniach prawnych.

I tym problemem zajęły się Panie dr Agnieszka Gaschi-Uciecha oraz dr Marzena Podgórska Autorki rozdziału 8 niniejszej publikacji, które poszukiwały czynników ryzyka w projektach wspierających budowę inteligentnych miast. Jak wskazały w Polsce rozwój miast inteligentnych wciąż jeszcze znajduje się we wczesnej fazie. Jednak miasta realizują coraz więcej projektów, które mają przybliżyć ich do bycia „inteligentnym”. Takie inicjatywy są również podejmowane na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Jedną z takich inicjatyw jest projekt rowerów miejskich, nazywany również rowe-rem publicznym lub transportem rowerowym, który pozwala na krótkoterminowe wypożyczenie roweru z dowolnej stacji i jego zwrot w tej samej lub innej lokalizacji. Autorki wskazują, że realizacja takiego projektu nie niesie za sobą tylko zalet, ale również powoduje różne ryzyka. I taką próbę identyfikacji czynników ryzyka dotyczących wdrożonego miejskiego systemu rowerowego podjęto na przykładzie trzech miast Górnośląskiej-Zagłębiowskiej Metropolii tj. Katowic, Zabrze oraz Gliwic.

Funkcjonowanie miast jest zawsze warunkowane rozumieniem przez menadżerów ich misji oraz umiejętnościami tworzenia nowych wizji rozwojowych, które spowodują ich lepszą pozycję na mapie danego kraju. Menadżerowie zarządzający miastami oprócz kreatywności powinni odznaczać się umiejętnością posługiwania się narzędziami, które oferują im nauki o zarządzaniu. Pani dr Ilona Penc-Pietrzak rozdziału 9 przedstawiła możliwości zastosowania

metod analizy strategicznej w formułowaniu strategii konkurencyjnej miasta. Formułowanie strategii według przedstawionej przez Autorkę procedury oznacza „systematyczne zastosowanie wybranych metod analizy strategicznej oraz ułatwia wykorzystanie wyników tej analizy w opracowaniu jednego lub kilku wariantów strategicznych”. Przedstawiony w tym rozdziale sposób budowy strategii miasta pozwala na analizę czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które wpływają na rozwój miasta oraz zidentyfikowanie obszarów, które wymagają usprawnienia lub adaptacji do przewidywanych zachodzących zmian. Ten sposób daje kompleksowe spojrzenie na funkcjonowanie miasta, które jako system społeczno-gospodarczy, charakteryzuje się wielością elementów oraz relacji zachodzących między nimi.

Do formułowania strategii miasta może zostać również metoda Zrównoważonej Karty Wyników (ang. BSC - Balanced Scorecard). Metoda ta może również zostać użyta dla innych celów w zarządzaniu miastem. Dr Aleksandra Wierzbicka Autorka rozdziału 10 przedstawia wykorzystanie zrównoważonej karty wyników do oceny pracy urzędu gminy. Oryginalne badanie dotyczyło działalności urzędu miejskiego w mieście Mysłowice. Autorka badania przeprowadziła w kilku etapach. Rozpoczęła od ankiety sprawdzającej opinie pracowników na temat funkcjonowania urzędu. Następnie przeprowadziła analizę otoczenia i zidentyfikowano kluczowe czynniki sukcesu dla oceny funkcjonowania urzędu i jego otoczenia. Ostatecznie wyznaczyła cele strategiczne, opracowała mapę strategii oraz przykładową zrównoważoną kartę wyników. Na podstawie rozważań przeprowadzonych w rozdziale 10 można stwierdzić, że zrównoważone karty wyników pozwalają szybko kontrolować osiągnięte wyniki i ściśle określać niezbędne inicjatywy, które należy podjąć, aby osiągnąć określony wcześniej cel.

Jednym z celów strategicznych miast może być rozwój nowoczesnych technologii na ich terenach. Takie technologie powstają w kooperacji z parkami naukowo – technologicznymi (PNT). Szczególnego znaczenia mają takie parki dla rozwoju średnich miast. Zagadnieniem powiązań między strategiami miast średniej wielkości a liczbą firm najemców w parkach naukowo – technologicznych zajął się prof. Konrad Głębocki Autor rozdziału 11 niniejszej publikacji. Celem prowadzonych badań była odpowiedź na pytanie, czy większa liczba

firm najemców w STP występuje w tych średnich polskich miastach, w których PNT jest obecna w strategii rozwoju miasta, a w szczególności w jego celach. Studia literaturowe przeprowadzone przez Autora oraz wykorzystanie metody analizy dokumentów i kontroli stron internetowych pozwoliły na stwierdzenie, że w istocie taka relacja występuje. Oznacza to, że większa liczba firm, które działają w obrębie PNT występuje w tych średnich polskich miastach, w których utworzenie i funkcjonowanie parków jest obecne w ogólnej strategii rozwoju miasta, a w szczególności jest ujęte w celach strategicznych.

Ciekawą formą uzyskania przewagi konkurencyjnej miast jest również wspieranie klastrów technologicznych. Tworzenie klastrów technologicznych w postaci skupisk firm wysokiej technologii na niewielkiej przestrzeni w radykalny sposób zaprzeczyło powszechnie podzielanym przewidywaniom, według których dzięki rozwojowi technologii informatycznej czynnik fizycznej lokalizacji pracowników czy przedsiębiorstw straci znaczenie. Przestrzenna zawartość klastrów idzie w parze z formowaniem się skupisk pracowników o wysokich kwalifikacjach, zdolnych rozwijać zaawansowane produkty lub usługi. Pracownicy ci, zwani przez klasą kreatywną, mają swoje specyficzne potrzeby i oczekiwania dotyczące lokalizacji, którą mieliby zaakceptować jako miejsce pracy i życia. Dlatego dr inż. Leszek Panasiewicz Autor rozdziału 12 proponuje wyjaśnienie synergii specyficznego miejsca, jakim jest miasto spełniające oczekiwania pracowników kreatywnych i klastrów firm kreatywnych. Zwraca również uwagę na rolę miasta w rozwoju wiedzy, relacji i potencjału kreatywności, a więc wyjście naprzeciw oczekiwaniom klasy kreatywnej, a także zaoferowanie firmom stymulacji rozwoju ważnych zasobów bez ponoszenia przez nie żadnych kosztów.

Burzliwy rozwój epidemii COVID-19 był i w tej chwili nadal jest potężnym wyzwaniem dla całego świata we wszystkich dziedzinach życia społecznego, gospodarczego, kulturowego, prawnego. W aspekcie społeczno-gospodarczym doszło do zjawiska, z jakim rządy państw, zarządy firm i zwykli obywatele od wielu lat, a nawet dekad, nie mieli do czynienia. W dobie pandemii COVID-19 zagadnienie ochrony zdrowia mieszkańców miast stało się priorytetem. Dlatego tak ważnym staje się odpowiednie zorganizowanie i funkcjonowanie służby zdrowia. Dr Krzysztof Skowron Autor rozdziału 13 przedstawia złożo-

ność zagadnienia jakim jest funkcjonowanie zakładu leczniczego w obliczu kryzysu epidemicznego. Trudno jest wskazać słuszną ścieżkę postępowania albo algorytm prawidłowego zachowania się w tak trudnej sytuacji epidemicznej. Dlatego zaprezentowane studium przypadku stanowi cenną próbę przedstawienia sposobu zarządzania placówką medyczną, będącą „na pierwszym froncie walki z COVID-19”.

Problemy funkcjonowania służby zdrowia w Polsce i na świecie są znacznie poważniejsze. Zdaniem ekspertów branża medyczna ulegnie dużym zmianom w ciągu najbliższych kilku lat, z uwagi chociażby na starzejące się społeczeństwo i niskie tempo przyrostu naturalnego. Istnieje opinia, w szczególności Autorki rozdziału 14 prof. Magdaleny Bsoul-Kopowskiej, że rozwiązaniem jest koncepcja Społeczeństwa 5.0. Według wskazywanych przez Autorkę prognoz, nowoczesne technologie będą miały ogromny wpływ na sposób leczenia, dlatego głównym celem badań przedstawionych w tej części opracowania było znalezienie odpowiedzi na pytanie „jaki jest stosunek Polaków do wykorzystanie najnowszych technologii i sztucznej inteligencji w służbie zdrowia?”. Aby znaleźć odpowiedź na to pytanie przeprowadzone zostały badania ankietowe wśród osób w wieku od 21 do 94 lat. Wyniki badań wskazują, że grupy bardziej otwarte na nowe technologie w medycynie to mężczyźni, osoby młodsze oraz mieszkańcy dużych miast. Ponieważ Polska jest jednym z najszybciej starzejących się krajów w Unii Europejskiej, ma to duży wpływ na dostęp do odpowiednich technologii, ponieważ grupa 60+ rośnie. Z tego powodu, aby realizować koncepcję Społeczeństwa 5.0, czynnik demograficzny powinien zacząć odgrywać coraz większą rolę w projektowaniu nowoczesnych technologii w obszarze ochrony zdrowia.

Negatywnym zjawiskiem dla gospodarek, wynikającym z wystąpienia w roku 2020 pandemii koronawirusa, okazał się wzrost bezrobocia. Przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe różnych branż musiały zawieszać swą działalność na nieokreślony czas, niekiedy na wiele miesięcy. Administracyjne ograniczenia w wielu przypadkach zmusiły przedsiębiorców do redukcji miejsc pracy, a nawet zakończenia działalności gospodarczej. Dane statystyczne pokazują, że również w Polsce powrócił, od dość długiego już czasu nieaktualny, problem wzrostu poziomu bezrobocia. Tym zjawiskiem zajęli się Autorzy rozdziału 15

niniejszej publikacji dr Elżbieta Pawłowska i dr Szymon Rubisz. W szczególności zbadali Oni problem bezrobocia wśród kobiet na terenie województwa śląskiego. Z przeprowadzonych badań wynika, że kobiety w znacznie większym stopniu niż mężczyźni, stały się ofiarami kryzysu zatrudnienia spowodowanego wprowadzanymi środkami ochrony przed rozprzestrzenianiem się koronawirusa. Jak wskazują Autorzy, tym różni się aktualny kryzys od poprzednich co oznacza, że nie wynika on z naturalnego cyklu koniunkturalnego, lecz został wywołany niejako sztucznie poprzez dość nagłą i głęboką interwencję państwa, przez mniej lub bardziej uzasadnione regulacje prawne ograniczające działalność gospodarczą podmiotów prywatnych.

Epidemia wirusa COVID-19 pozostawiła również swój ślad na wymiarze sprawiedliwości. Sądy zostały postawione przed nowym wyzwaniem, w tym zapewnienia takiego ich funkcjonowania aby zagwarantować bezpieczeństwo uczestnikom postępowań. Problem ten został przedstawiony w rozdziale 15. Autor tej części publikacji dr Jarosław Antoniuk przedstawił koncepcję utworzenia sądu „on-line” umożliwiającego przeprowadzenie postępowania sądowego z wykorzystaniem urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość. Jak podkreśla Autor, możliwość procedowania przez taki sąd wydaje się być szczególnie atrakcyjna dla przedsiębiorców, dla których możliwość szybkiego i skutecznego dochodzenia roszczeń ma niezwykle istotne znaczenie w kontekście zarządzania przedsiębiorstwem i zachowania przez przedsiębiorcę płynności finansowej. Jednocześnie zaś postępowania w sprawach gospodarczych należą do tych, w którym możliwość wykorzystania urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość przy braku konieczności obecności stron w jednym miejscu wydaje się najbardziej możliwa do zrealizowania. Można zatem postawić pytanie, na ile rozwiązania prawne wprowadzone w związku z pandemią koronawirusem mogą być wykorzystane przy tworzeniu sądu on-line i na ile na stałe są one w stanie zagościć w polskiej procedurze cywilnej.

Lata 2020 - 2021 bardzo wyraźnie wskazały, że gospodarki aby przeżyć w kryzysie potrzebują dużych zasobów finansowych. Wsparcie przedsiębiorstw jest finansowane również przez sektor bankowy. W rozdziale 17 Autorka Sylwia Stachera-Włodarczyk rozpatruje problem konkurencyjności polskiego



sektora bankowego na tle wybranych sektorów bankowych państw członkowskich UE poza strefą euro. Wśród ważnych kwestii Autorka wskazuje na źródła konkurencyjności polskich banków, rozumiane jako zasoby bankowe. Biorąc pod uwagę specyfikę bankowości, w celu opisanie poziomu konkurencyjności polskich banków, rozdział 17 koncentruje się głównie na analizie wybranych czynników ilościowych, takich jak: wielkość aktywów banków oraz poziom i struktura kapitału. Wnikliwie przeanalizowano środki finansowe otrzymane przez banki ze źródeł zewnętrznych, które są jednocześnie podstawą ich działalności. Powyższe przesłanki doprowadziły Autorkę do uzasadnienia tezy, że zmiany zachodzące w sektorze bankowości komercyjnej mają pozytywny wpływ na ich konkurencyjność.

Tematyka zarządzania miastami była przedmiotem rozważań na XIV Konferencji Naukowej pn. „Nowoczesne Metody w Zarządzaniu Przedsiębiorstwem, Miastem i Regionem – 2020”, która odbyła się w dniach 14-15 kwietnia 2021. Tak, to nie pomyłka Konferencja jest datowana na rok 2020, natomiast odbyła się, z powodu pandemii, w 2021 roku i to w trybie on-line. Można się tutaj doszukiwać analogii do tegorocznych (2021 rok) Igrzysk Olimpijskich w Tokio 2020.

Jako Członkowie Rady Programowej Konferencji pragniemy podziękować wszystkim osobom, które brały udział w tej Konferencji. Dziękujemy Autorom poszczególnych rozdziałów niniejszej publikacji, w których zamieszczono wyniki prowadzonych przez nich badań. Dziękujemy osobom, które przygotowywały poszczególne panele dyskusyjne oraz brały w nich czynny udział. Osoby te reprezentowały ośrodki akademickie oraz podmioty społeczno – gospodarcze z całego kraju. W szczególny sposób pragniemy podziękować Pani Prezydent dr Małgorzacie Mańka-Szulik, Panu prof. Tomaszowi Głębockiemu oraz Wiceprezydentowi Katowic Panu Mariuszowi Skiba, za wzięcie udziału w panelu dyskusyjnym dotyczącym właśnie wyzwań w zarządzaniu miastami w dobie pandemii COVID-19. Przebieg tego panelu oraz całej konferencji można obejrzeć na portalu YouTube (<https://youtu.be/kDuEkqRfz0U>; <https://youtu.be/h3CvtZmZVU0>).

Konferencja została objęta patronatem przez Miasto Zabrze. Dlatego dziękujemy serdecznie Pani Prezydent dr Małgorzacie Mańka-Szulik za życzliwość

i czynny udział w naszej debacie. Fudusz Górnośląski S.A. również objął patronatem nasze wydarzenie. Stąd podziękowania dla Pana Prezesa Zarządu Krystiana Stępnia, za wsparcie oraz dla Pana Wiceprezesa Zarządu Jacka Mikety, za czynny udział w naszej debacie. Konferencja zyskała również patronat medialny od TV Zabrze. Dlatego nasze podziękowania ślemy do Dyrektora Centrum Informacji Kulturalnej Pani Katarzyny Kleczka-Zdebel, za wspieranie naszych aktywności i życzliwość.

Oczywiście pragniemy również podziękować wszystkim osobom i instytucjom, które zorganizowały tegoroczną konferencję. Są to: Stowarzyszenie Wychowanków Politechniki Śląskiej Oddział przy Wydziale Organizacji i Zarządzania, Komisja Nauk Organizacji i Zarządzania – Oddział Polskiej Akademii Nauk w Katowicach, a także Katedra Zarządzania i Logistyki Wydziału Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej. Warto również podkreślić, że Konferencja odbywała się w ramach działań Obserwatorium w obszarze technologicznym Produkcja i Przetwarzanie Materiałów i jest finansowana z projektu pt. „Sieć Regionalnych Obserwatoriów Specjalistycznych w Procesie Przedsiębiorczego Odkrywania w województwie śląskim (SO RIS w PPO – II)” WND-RPSL.01.04.01-24-06C8/19-005, realizowanego w ramach Działania 1.4 Wsparcie ekosystemu innowacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020. Dziękujemy również członkom Komitetu Organizacyjnego z Panią prof. Katarzyną Dohn na czele.

### **Bibliografia do rozdziału 1**

- ITU (2015). Focus Group on Smart Sustainable Cities (<https://www.itu.int/en/ITU-T/focusgroups/ssc/Pages/default.aspx>)
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1842)
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95)

## Rozdział II

Małgorzata MAŃKA-SZULIK<sup>5</sup>

### ZARZĄDZANIE MIASTEM W CZASIE PANDEMII COVID-19 NA PRZYKŁADZIE MIASTA ZABRZE

#### 1. Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 postawiła przed samorządami wyjątkowo trudne zadania. Zarządzający musieli zadbać o właściwą koordynację działań instytucji, która zapewnić musiała sprawne funkcjonowanie w trakcie kolejnych fal pandemii. Nowe wyzwania dotyczyły m.in. obszaru zdrowia, edukacji, bezpieczeństwa, komunikacji, gospodarki, jak i samej działalności urzędów świadczących usługi publiczne.

Pojawienie się na terenie Polski pierwszych przypadków osób zarażonych wirusem SARS-CoV-2 rozpoczęło proces wdrażania regulacji i zmian, jakie sukcesywnie były wprowadzane najpierw dla całego terytorium kraju. W miarę trwania pandemii następowała racjonalizacja i dywersyfikacja działań, odmienne obostrzenia w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego w zależności od stanu i prognozy zachorowań (Lipowicz 2020, s. 50). W niniejszym artykule przeanalizowana została formuła reagowania przez jednostki samorządu terytorialnego na potrzebę wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych, zarządczych i logistycznych na przykładzie miasta Zabrze. Przedstawione zostały konkretne działania zrealizowane bezpośrednio przez urząd miejski lub za pośrednictwem spółek, instytucji i organizacji zależnych oraz współpracujących.

#### 2. Organizacja pracy Urzędu Miejskiego.

Do głównych wyzwań urzędu miejskiego w pandemii należało zapewnienie ciągłości funkcjonowania w zakresie struktur zarządczych i decyzyjnych

---

<sup>5</sup> dr, Prezydent miasta Zabrze; Wydział Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej, ORCID: 000-0002-5328-8736

oraz realizacji zadań publicznych poprzez zachowanie dostępności dla interesantów (zarówno w aspekcie wizyt w urzędzie, jak i wirtualnego świadczenia e-usług).

### **2.1. Załatwianie spraw urzędowych**

Przestrzeganie rygoru sanitarnego znacznie ograniczyło możliwość tradycyjnego załatwienia spraw administracyjno-urzędowych bezpośrednio w urzędach, dlatego też przygotowano szereg rozwiązań pozwalających na szybką i bezpieczną obsługę osób i firm.

Skutecznym sposobem pozwalającym stosować tradycyjny obieg dokumentów okazał się system wrzutni, który realizowany jest za pomocą specjalnych pojemników ustawionych przy wejściach do urzędu.

W przypadkach gdzie charakter sprawy wymaga osobistego stawienia się w urzędzie, mieszkańcy mają możliwość umówienia terminu wizyty telefonicznie, a w dalszej kolejności załatwienia sprawy na miejscu.

Zwiększono też w znaczący sposób zakres usług, które można załatwić drogą elektroniczną (e-usługi) i telefoniczną. Miasto sukcesywnie przypominało o tym mieszkańcom za pomocą mediów społecznościowych i strony internetowej Urzędu Miejskiego w Zabrzu.

Realizacja tych zadań jest możliwa poprzez szczegółową analizę procesów, wyłonienie tych, którym nadano najwyższe priorytety realizacyjne, wprowadzenie systemów monitorowania zasobów i zagrożeń, a także szeregu regulacji w postaci instrukcji, zarządzeń.

### **2.2. Organizacja pracy wewnątrz urzędu**

Zgodnie z treścią uchwalonych przepisów, w celu ograniczenia do minimum kontaktów społecznych oraz ograniczenia wzrostu zakażeń koronawirusem wśród pracowników urzędu, większości osób została skierowana do pracy zdalnej. Dla osób, które realizowały zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa lub potrzeby urzędu wprowadzono system pracy hybrydowej lub rotacyjnej. Dostosowano standard utrzymania czystości wewnątrz obiektów urzędu do

warunków działania w czasie pandemii. Ciągłą dezynfekcją objęte były m.in. miejsca, przy których obsługiwano klientów oraz pomieszczenia sanitarne (a w tym m.in. blaty, poręcze i klamki). W pomieszczeniach sanitarnych oraz innych ogólnodostępnych miejscach udostępnione zostały materiały informacyjne dotyczące zasad higieny oraz opisu postępowania w sytuacjach wymagających działań służb sanitarnych. Wprowadzono rozwiązania techniczne oddzielające interesantów od pracowników urzędu (ekrany, szyby pleksiglas), zamontowano też dozowniki z płynem dezynfekującym.

W pomieszczeniach, gdzie obsługiwano dużą liczbę osób (sala obsługi klienta, kasy) wprowadzono system wejść rotacyjnych – jedna osoba na każde jedno czynne okienko. Ustawiono też sterylizatory powietrza zapewniające ciągłą dezynfekcję powietrza.

Wszystkich pracowników zaopatrzono w maseczki ochronne, rękawiczki nitrylowe oraz dozowniki z płynem dezynfekującym.

### **2.3. Sesje Rady Miasta i posiedzenia komisji**

Miasto Zabrze, podobnie jak większość gmin w Polsce, zdecydowało, że w trakcie pandemii wszystkie sesje Rady Miasta Zabrze, a także posiedzenia komisji czy też spotkania zespołów roboczych będą odbywać się online, a spotkania indywidualne zastąpiono kontaktem telefonicznym.

### **2.4. Strona internetowa Urzędu Miejskiego na temat pandemii**

Dynamika zdarzeń przyczyniła się do zwiększenia zainteresowania informacjami publikowanymi na stronie Urzędu Miejskiego w Zabrzu ([www.um.zabrze.pl](http://www.um.zabrze.pl)), przede wszystkim w kontekście pandemii, która okazała się „źródłem zupełnie nowych, nieznanych dotąd ograniczeń. Katalog obostrzeń obejmuje w tym przypadku praktycznie wszystkie obszary polityki miejskiej (ang. urban policy), niezależnie od tego, czy mowa o dużych ośrodkach realizujących funkcje metropolitalne, czy też o miastach klasyfikowanych jako małe. Jednym ze wspomnianych obszarów sektorowych (problemowych) jest komunikowanie się jednostki samorządu terytorialnego z otoczeniem” (Glinka 2021, s. 114). Dlatego Zabrze, podobnie, jak wiele innych miast, postanowiło wyjść naprzeciw tym oczekiwaniom i w krótkim czasie stworzyło podstrony dedykowane infor-

macjom związanych z koronawirusem. Osobną dla biznesu i rozwiązań wdrażanych z myślą o przedsiębiorcach i osobną dla ogółu mieszkańców. Ponadto na stronie głównej Urzędu Miejskiego w Zabrzu sukcesywnie publikowano wszystkie ważne informacje dotyczące obostrzeń pandemicznych, a następnie dane dotyczące szczepień.

### **3. Funkcjonowanie jednostek miejskich**

W dobie pandemii najwięcej wyzwań dotyczyło:

- Pomocy społecznej - pandemia spowodowała zmodyfikowanie działań w tym zakresie; pojawiły się nowe usługi, które uruchamiane były z dnia na dzień, w zależności od zgłaszanych przez mieszkańców potrzeb. Odbywało się to na skalę masową i nierzadko wdrażane było pod presją czasu. Stosowanie przepisów dotyczących izolacji, kwarantanny oraz izolacji społecznej powodowały szereg działań, które w obszarze pomocy społecznej należało podejmować na olbrzymią i niespotykaną dotąd skalę. Trzeba pamiętać, iż działania takich instytucji, jak miejskie ośrodki pomocy rodzinie, domy pomocy społecznej, domy i kluby dla seniorów zostały w znaczny sposób ograniczone, a potrzeby z każdym tygodniem pandemii narastały wręcz lawinowo.
- Bezpieczeństwa – szybka realizacja zaleceń, potrzeba kontroli i monitorowania sytuacji, stała analiza ryzyka oraz informacja publiczna. Pandemia spowodowała potrzebę wprowadzenia wielu zmian w funkcjonowaniu instytucji publicznych, w tym administracji zespolonej oraz wspierania ich zasobami miasta i to zarówno osobowo-sprzętowymi w postaci jednostek straży miejskiej lub ochotniczych straży pożarnych, jak również finansowym w zakresie zakupu pojazdów czy finansowaniu służb dodatkowych. Bezpieczeństwo w dobie pandemii to również takie elementy jak: punkty kwarantanny, punkty szczepień, zapewnienie dowozu do punktu szczepień osób, które samodzielnie nie są w stanie do nich dotrzeć, monitorowanie potrzeb, organizacja logistyki oraz redystrybucja materiałów. To konieczność zaopatrzenia setek podmiotów w olbrzymie ilości często swoistego wyposażenia niezbędnego dla ich prawidłowego funkcjonowania. To także wpro-

wadzenie swoistego monitoringu środowiskowego w zakresie wykorzystywania takich służb jak: straż miejska wraz z policją w zakresie udzielanie pomocy osobom będącym w kwarantannie lub w izolacji oraz osobom samotnym.

Wszystkie zabrzańskie jednostki miejskie zdały egzamin z funkcjonowania w dobie pandemii wdrażając takie mechanizmy, które pozwoliły im działać dla mieszkańców mimo ograniczeń, jakie narzuciły przepisy.

### **3.1. Powiatowy Urząd Pracy**

Powiatowy Urząd Pracy w Zabrzu realizuje usługi określone w przepisach 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. 1842, z późn. zm.). Zagwarantowane wsparcie przyznawane było na wniosek przedsiębiorcy lub organizacji. Można było wnioskować o:

- niskooprocentowane pożyczki z Funduszu Pracy dla mikroprzedsiębiorców (art. 15zzd),
- niskooprocentowane pożyczki z Funduszu Pracy dla organizacji pozarządowych (art. 15zzda),
- dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych (art. 15zzc),
- dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 15zzb),
- dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne dla organizacji pozarządowych (art. 15zze),
- dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy określonych branż (art.15zze4) od 19.12.2020 r. do 31.01.2021 r.,
- dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy określonych branż przyznawane

- na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. z 2021 r. poz. 152) – w okresie od 1.02.2021 r. do 31.03.2021 r.
- dotacje w wysokości 5.000 zł na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy określonych branż (wyplacane w okresie od 19.12.2020 r. do 31.01.2021 r. oraz wg nowych zasad od 1.02.2021 r. do 31.03.2021 r.) adresowane były/ są do podmiotów, które spełniały określone w przepisach warunki i w dniu 30.09.2020 r. a obecnie w dniu 30.11.2020 r. prowadziły działalność gospodarczą oznaczoną wg Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007.

W dniu 1 kwietnia 2020 r. weszły w życie przepisy ustaw tworzących tzw. tarczę antykryzysową, czyli pakiet rządowych rozwiązań, których celem jest m.in. wspieranie gospodarki oraz przedsiębiorców w utrzymywaniu miejsc pracy. Wiele form wsparcia przewidzianych w nowych przepisach realizowanych jest przez urzędy pracy. Należą do nich:

- dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń przedsiębiorcom zatrudniającym pracowników,
- dofinansowanie organizacjom pozarządowym oraz o charakterze pożytku publicznego części kosztów wynagrodzeń zatrudniającym pracowników,
- dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorcom niezatrudniającym pracowników,
- pożyczka na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy,
- dotacja dla mikro i małych przedsiębiorstw określonych branż.

W okresie od 1.04.2020 r. do 7.04.2021 r. Powiatowy Urząd Pracy w Zabrzu wypłacił łącznie 56.667.490,52 zł wsparcia.

Poniższe zestawienie przedstawia dane dotyczy liczby rozpatrzonych wniosków i kwoty wypłaconej na poszczególne formy wsparcia wg stanu w dniu 7.04.2021 r.

- 1) Art. 15 zzd - udzielenie pożyczki na pokrycie bieżących kosztów prowa-



dzenia działalności gospodarczej:

- liczba wniosków, które wpłynęły do PUP: 6530
- liczba podmiotów, którym wypłacono dofinansowanie: 5 949
- kwota wypłaconego wsparcia: 29 710 367,19 zł.

2) Art. 15 zzb – dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenie społeczne dla mikroprzedsiębiorcy, małego i średniego przedsiębiorcy:

- liczba wniosków, które wpłynęły do PUP: 809
- liczba podmiotów, którym wypłacono dofinansowanie: 657
- kwota wypłaconego wsparcia: 16 944 821,85 zł.

3) Art. 15 zzc – dofinansowania części kosztów prowadzenia dział. Gosp. Dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną niezatrudniającego pracowników:

- liczba wniosków, które wpłynęły do PUP: 13 922
- liczba podmiotów, którym wypłacono dofinansowanie: 1 155
- kwota wypłaconego wsparcia: 5 727 280,00 zł.

4) Art. 15 zze – dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników dla organizacji pozarządowych:

liczba wniosków, które wpłynęły do PUP: 14

liczba podmiotów, którym wypłacono dofinansowanie: 10

kwota wypłaconego wsparcia: 350 021,48 zł.

5) Art. 15 zze4 - dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej (wybrane PKD – ogółem na podstawie ustawy i rozporządzeń):

- liczba wniosków, które wpłynęły do PUP: 966
- liczba podmiotów, którym wypłacono dofinansowanie: 787
- kwota wypłaconego wsparcia: 3 935 000,00 zł.

### **3.2. Zabrzeńskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej**

W czasie pandemii działalność spółki nastawiona była na zapewnienie ciągłości dostaw ciepła do odbiorców oraz prowadzenie terminowo wszystkich zaplanowanych inwestycji, ze szczególnym naciskiem na te, które były objęte dofinansowaniem z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

ZPEC Sp. z o.o. musiało dostosować swoją działalność do sytuacji pandemicznej. Podjęto szereg działań zapobiegawczych by ograniczyć i zminimalizować ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa w zakładzie pracy tak, by nie dopuścić do sytuacji mogącej wpłynąć na zagrożenie dostaw ciepła i niezależnie od tego prowadzić niezakłóconą działalność oraz realizować zamierzone cele i inwestycje.

W związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa zarząd Spółki zorganizował pracę w przedsiębiorstwie tak, by jej wykonywanie było bezpieczne i nie zagrażało zdrowiu pracowników i kontrahentów. Zastosowano środki profilaktyczne i zapewniono odpowiednie środki ochrony indywidualnej: maski, płyny do dezynfekcji, rękawiczki jednorazowe. Wprowadzono odstęp 1,5 m pomiędzy stanowiskami pracy i zastosowano przegrody z plexiglasu. Wprowadzono całkowity obowiązek zakrywania ust i nosa, ograniczono do minimum spotkania z osobami spoza Spółki i wśród pracowników. Ograniczono do minimum delegowanie pracowników, udział w szkoleniach zewnętrznych i wewnętrznych oraz przemieszczanie się po budynkach pracowników i klientów. Zobowiązano pracowników do wzmożonego mycia rąk zgodnie z wywiezionymi instrukcjami. Wprowadzono obowiązek stałego mycia i dezynfekowania klamek, poręczy, wyłączników światła, umywalek, baterii umywalkowych, dozowników mydła itp., a także intensywne i częste mycie podłóg gorącą wodą ze środkiem czystości i środkiem antybakteryjnym. Spółka zakupiła ozonator, a także zapewniła maty antybakteryjne. Ograniczono dostęp osób trzecich na teren obiektów i pomieszczeń biurowych ZPEC Sp. z o.o. Przyjmowanie klientów odbywa się, po uprzednim ustaleniu terminu, w wyznaczonych miejscach, które są dodatkowo sprzątane i dezynfekowane.

Wprowadzono obowiązek informowania pracodawcy o zauważonych objawach charakterystycznych dla zakażenia koronawirusem i pozostanie w takim przypadku w domu oraz informowaniu o możliwości bycia zakażonym w sytuacji bezpośredniego kontaktu z osobą chorą, a także o konieczności zgłoszenia do pracodawcy powrotu z kraju objętego zagrożeniem epidemicznym przed powrotem do pracy.

Celem ograniczenia bezpośredniego kontaktu między pracownikami wprowadzono w miarę możliwości pracę hybrydową tj. łączenie pracy zdalnej

i stacjonarnej oraz wprowadzono system pracy na drugiej zmianie nawet dla brygad i pracowników, którzy do tej pory świadczyli pracę w trybie jednozmianowym (pierwsza zmiana).

Dodatkowo dla odbiorców ciepła mających problemy z regulowaniem swoich zobowiązań w związku z COVID-19 wydłużono terminy płatności nawet do 90 dni.

### **3.3. Zabrzańskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji**

Zabrzańskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. zapewnia ciągłość dostaw wody dla mieszkańców Zabrze, a także odbiór ścieków oraz ich oczyszczanie. Zajmuje się również kontrolą gospodarki wodno-ściekowej, a także naprawą, legalizacją i montażem wodomierzy. Spółka zarządza jedną z najmłodszych sieci wodociągowych w Polsce – prawie 90% jej infrastruktury ma mniej niż 20 lat. Ponadto Miasto Zabrze jest skanalizowane w 99%, co oznacza, że na terenie zabudowanym każdy zainteresowany ma możliwość przyłączenia się do sieci.

Gdy w marcu 2020 roku ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego, spółka wraz z miastem opracowała „Tarczę antykryzysową ZPWik”, w ramach której mieszkańcy mogli liczyć na odroczenie terminów płatności, nienaliczanie odsetek, wstrzymanie windykacji bądź procedury odcięcia dopływu wody, nieodpłatne usuwanie awarii czy przywrócenie dopływu wody. Przedsiębiorcy dodatkowo mogli się ubiegać o nieobciążanie stawką opłaty abonamentowej. Z pomocy w ramach tarczy, która obowiązywała do końca sierpnia 2020 roku, chętnie korzystały osoby fizyczne jak i przedsiębiorcy którzy spełniali określone w tarczy warunki.

Aby zabezpieczyć potrzeby mieszkańców związane tak z dostawami wody jak i sprawnym odprowadzaniem ścieków, firma tak jak wszystkie przedsiębiorstwa wodociągowe, ze względu na swoją rolę musiała się szybko przeorganizować. Aby spełnić zobowiązania spółka wprowadziła działania związane z zarządzaniem ryzykiem i innowacyjne m.in. w obszarach: administracyjnym, bezpieczeństwa, technicznym i informatycznym (zdalny odczyt wodomierzy, elektroniczny obieg dokumentów, praca zdalna czy szkolenia, konferencje on-line.)

Codziennie specjalnie powołany zespół analizował sytuację związaną z pandemią i przekazywał rekomendacje zmian i działań potrzebnych do realizacji pracy w nowych warunkach. Ustalenia odbywały się w systemie wideokonferencji oraz drogą mailową. Wyciągano wnioski z obserwacji. Ulepszano też to co zostało już wprowadzone i pozostawano w gotowości do szybkich reakcji na wypadek nieprzewidzianego rozwoju pandemii.

Na stronie internetowej oraz na profilu przedsiębiorstwa prowadzono kampanię informacyjną na temat działań i sytuacji związanej z pandemią. Odpowiadano tam także na pytania mieszkańców.

Zarząd firmy dbał o to, aby mieszkańcy, klienci i kontrahenci mieli pełną świadomość, że funkcjonowanie przedsiębiorstwa oparte jest na silnych podstawach. Potwierdzano, że w kranie będzie woda, awarie będą usuwane, a ewentualne opóźnienia w opłacaniu rachunków, wywołane utratą źródeł zarobków, nie spowodują natychmiastowego odcięcia dostaw.

W obliczu pandemii wodociągi podjęły szereg działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa zarówno klientom, jak i pracownikom spółki. Wiele spraw załatwianych dalej jest drogą elektroniczną. Klientów prosi się o zakładanie indywidualnych kont w Internetowym Biurze Obsługi Klienta i opłacanie należności poprzez e-fakturę. Odczyty wodomierzy można podawać przez stronę www lub mailem bądź telefonicznie. Jeżeli jednak niezbędna jest wizyta w biurach wodociągów to firma jest na to przygotowana. Pracownicy rozmawiają z klientami zza specjalnych ekranów antybakteryjnych. W pomieszczeniach włączone są lampy przepływowe UV-C. Przy wejściu do firmy, każdej osobie bezdotykowo mierzona jest temperatura ciała. Pracownicy jak i klienci, w trakcie wizyty są zobowiązani do zakrywania ust i nosa. Płyn dezynfekujący oraz jednorazowe maseczki udostępniane są każdemu przed wejściem do biura. Dezynfekowane są pomieszczenia oraz wejścia do budynków. Proponuje się klientom umawianie telefonicznie na wizytę w Biurze Obsługi Klienta, co pozwala ograniczyć czas oczekiwania.

Ze względu na bezpieczeństwo czasowo ograniczone było wykonywanie odbiorów technicznych sieci i przyłączy oraz świadczenie dodatkowych usług zewnętrznych. Wstrzymano badania wody i ścieków dla klientów zewnętrznych (za wyjątkiem usług badań jakości wody świadczonych na dla celów sta-

łej kontroli jakości wody na terenie miasta).

Wstrzymano wyjścia w teren pracowników odczytujących wodomierze. Dokonywano odczytów tylko w tych miejscach gdzie była możliwość zdalnego, radiowego odczytu. Ograniczone zostały wejścia do obiektów dla osób niezatrudnionych. Limitowany wstęp otrzymywały tylko ekipy transportowe ze sprzętem potrzebnym do utrzymania ciągłości pracy przedsiębiorstwa i jego infrastruktury.

Na stanowiskach na których było to możliwe ludzie pracowali i pracują dalej zdalnie. Pracownicy, którzy muszą stawiać się w firmie czasowo mieli rotacyjny tryb pracy, a pomiędzy zmianami dodatkowo i specjalnie myte i odkażane są ich stanowiska. Kontakty pomiędzy pracownikami przebywającymi na terenie przedsiębiorstwa są w miarę możliwości ograniczane i odbywają się poprzez maile, telefony i komunikatory.

Personel sprząający wykonuje zwiększony zakres pracy i między innymi dezynfekuje w pierwszej kolejności elementy wyposażenia, które są najczęściej dotykane przez ludzi. Wszyscy pracownicy są wyposażeni w środki do dezynfekcji i używają ich bez ograniczeń wielokrotnie w ciągu dnia. Znajdują się one we wszystkich naszych obiektach. Dodatkowo pracownicy są wyposażeni w termometry bezdotykowe. Wszystkie obiekty i ujęcia wody pitnej wyposażone zostały w dodatkowe partie dezynfektantów.

Przygotowano i rozwieszono na terenie przedsiębiorstwa niezbędne informacje na temat pandemii oraz porady jak zapobiegać rozprzestrzenianiu się choroby. Pracownicy mają instrukcje postępowania w przypadku wykrycia u pracownika lub członka rodziny objawów.

W komunikatach skierowanych do mieszkańców cały czas przypominane było stanowisko Światowej Organizacji Zdrowia potwierdzające brak zagrożenia dla systemów wodociągowych jako formy rozprzestrzeniania koronawirusa. Zdaniem organizacji środki dezynfekcyjne na co dzień i powszechnie stosowane w procesach technologicznych uzdatniania wody takie jak chlor, podchloryn sodu czy dwutlenek chloru to skuteczne metody eliminujące wszelkiego rodzaju wirusy i patogeny.

Firma dysponuje nowoczesnym mobilnym ozonatorem, który w czasach pandemii wykorzystywany jest do dezynfekcji pojazdów służb miejskich oraz

niektórych obiektów użyteczności publicznej.

Zdając sobie sprawę jak ważne w takich momentach było i jest współodczuwanie i działanie na rzecz innych, którzy byli i są w gorszej sytuacji, spółka angażowała się w to aktywnie. Pomagano poprzez przekazanie środków ochronnych (m.in. płyny do dezynfekcji, maski, kombinezony) do placówek medycznych, które walczyły o zdrowie i życie chorych, czyli do zabrzańskich szpitali, stacji pogotowia ratunkowego czy domu pomocy społecznej. Wiedząc jak trudny był i jest to czas, w firmowych kanałach komunikacji stale pojawiały się informacje i podsumowania oraz jakie dodatkowe działania podejmowaliśmy w związku z pandemią koronawirusa, żeby zapewnić dostawy wody i odbiór ścieków, jednocześnie zachowując bezpieczeństwo klientów, kontrahentów i pracowników.

Pandemia nie miała wpływu na inwestycje firmy. Realizacja zadań inwestycyjnych wygląda obecnie tak samo jak przed epidemią. Nie zatrzymała się realizacja kontraktów. Zgodnie z planem rozpoczęły się nowe kontrakty, podpisano umowy, przekazano place budowy.

Starania firmy i efekty zrealizowanych projektów zostały dostrzeżone nie tylko na forum lokalnym, ale również krajowym. W czerwcu 2020 roku kapituła konkursu „Teraz Polska” za „dostarczanie wody o najwyższej jakości, uzyskanie najlepszych wyników oczyszczania ścieków oraz edukację ekologiczną” przyznała zabrzańskim wodociągom prawo posługiwania się godłem Teraz Polska, a w listopadzie 2020 roku, przedsiębiorstwo odebrało nagrodę w X, jubileuszowej edycji Konkursu o Tytuł „Pracodawca Godny Zaufania”.

Najnowszym osiągnięciem Zabrzańskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o., jest zajęcie 4. miejsca w Ogólnopolskim Rankingu Przedsiębiorstw Wodociągów i Kanalizacji za rok 2021 na ponad 80 zgłoszonych firm wodociągowych z całego kraju.

### **3.4. Spółka Arena Zabrze**

W związku z pandemią COVID-19 w spółce wprowadzono system pracy polegający na jak najmniejszym kontaktowaniu się pracowników ze sobą (praca zdalna). Służby techniczne funkcjonowały w trybie utrzymania ruchu, codziennie obecny był co najmniej jeden pracownik, który kontrolował stan

urządzeń i instalacji. W dniu meczowym następowała pełna mobilizacja służb technicznych spółki.

Spółka zagwarantowała dodatkowe środki ochrony dla pracowników – w każdym pomieszczeniu dostępny był płyn dezynfekujący. Uzyskała też wsparcie finansowe w ramach Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości oraz odroczenie terminu płatności składek ubezpieczeń społecznych, zdrowotnych i funduszu pracy z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Udało się również odroczyć termin płatności polis majątkowych z ubezpieczycielem. Arena Zabrze zawarła też ugody z głównymi wierzycielami w przedmiocie ustalenia harmonogramu płatności.

#### **4. Działania w zakresie polityki społecznej i ochrony zdrowia**

W 2020 roku Miasto Zabrze zrealizowało projekt dofinansowany z Funduszy Europejskich „Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19” mający na celu zapobieganie i ograniczenie negatywnych skutków wystąpienia COVID-19 w obszarze pieczy zastępczej. W ramach projektu wsparcie otrzymało 240 podmiotów w tym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka i placówki opiekuńczo wychowawcze. Łącznie wsparciem objęto 997 osób. Kwotę pozyskaną w ramach projektu w wysokości 772 535,65 zł przeznaczono na zakup: 234 laptopów wraz z oprogramowaniem (124 laptopów dla dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych oraz 110 laptopów dla wychowanków COPOW w Zabrze), 10 telewizorów dla placówek opiekuńczo wychowawczych w Zabrze, wyposażenia czterech miejsc izolacji w Centrum oraz zakup środków ochrony osobistej dla rodzin zastępczych oraz Centrum (maseczki, rękawiczki, płyny do dezynfekcji).

W roku 2020 domy pomocy społecznej pozyskały znaczące środki finansowe z projektów grantowych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, darowizny i dotacji celowych z przeznaczeniem na gratyfikacje dla osób świadczących pracę oraz zapewniających ciągłość realizowanych usług, zakup sprzętu i środków ochrony osobistej oraz środków dezynfekcyjnych, na bieżącą działalność a także szkolenie pracowników w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego na łączną kwotę 448 853,98 zł. Również w bieżącym roku, do chwili obecnej, zaplanowane jest pozyskanie dodatkowych środków

na kwotę 74 322,80 zł. Szczegółowy wykaz pozyskanych i zaplanowanych do pozyskania środków finansowych w załączeniu.

W trudnej sytuacji zaopatrzeniowej w podstawowe środki ochrony indywidualnej (zwłaszcza w początkowym okresie pandemii) bardzo pomocnymi okazały się liczne i różnorodne formy darowizn, które wielokrotnie otrzymaliśmy z Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach pozyskującego powyższe środki za pośrednictwem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z Agencji Rezerw Materiałowych. Obok licznych prywatnych darczyńców, którzy wiele razy przekazywali nam własnoręcznie szyte maseczki, w szczególności sposób wspierali nas przedstawiciele organizacji pozarządowych - stowarzyszeń i fundacji (przede wszystkim Fundacja Biedronki), młodzież i wolontariusze szkół zabrzańskich oraz spoza naszego miasta, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Zabrzu, Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu, Rada Dzielnicy Centrum Południe z Zabrze, firma Schoeller Allibert Sp. z o.o., Grupa DB Cargo Polska, firma Medex, firma TDJ sp. z o.o., firma ORBICO Sp. z o.o. z Warszawy i wiele innych. Szacunkowa wartość powyższych darowizn rzeczowych wyniosła 43 380,88 zł.

W związku z sytuacją epidemiologiczną z polecenia Ministerstwa Zdrowia ograniczono działalność żłobków i klubów dziecięcych. Wiązało się to z tym, iż żłobki musiały zmniejszyć opłaty dla rodziców. Wychodząc naprzeciw podmiotom niepublicznym, zmieniono uchwałą Nr XVIII/342/20 z dnia 16.03.2020 r. zasady dotacji, co umożliwiło dalsze funkcjonowanie żłobków.

## **5. Działania w zakresie oświaty**

W mieście Zabrze podjęto następujące działania w zakresie oświaty:

- Program „Zdalna szkoła” uzyskano dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 Osi Priorytetowej nr I „Powszechny dostęp do szybkiego Internetu” Działania 1.1: „Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach” na kwotę 99 997,50 zł; zakupiono: 175 tabletów dla uczniów szkół podstawowych do nauki zdalnej (dodatkowy wkład własny 161,40 zł); CAŁOŚĆ



100 158,90 zł. Miasto dodatkowo za kwotę 100 158,90 zł zakupiło również 175 tabletów dla uczniów szkół podstawowych do nauki zdalnej.

- Program „Zdalna szkoła plus” uzyskano dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 Osi Priorytetowej nr I „Powszechny dostęp do szybkiego Internetu” Działania 1.1: „Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach” na kwotę 164 991,91 zł zakupiono: 50 laptopów oraz 150 tabletów dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych pochodzących z rodzin 3+ (dodatkowy wkład własny 2 840,36 zł). CAŁOŚĆ 167 832,27 zł
- Realizacja Rządowego wsparcia 500 zł dla nauczycieli na naukę zdalną, przekazano na ten cel łącznie 938 525,96 zł, w tym szkołom i placówkom oświatowym dla których organem prowadzącym jest Miasto Zabrze - 869 232,46 zł, szkołom niepublicznym - 69 293,50 zł.

## 6. Działania w zakresie kultury

Łączna liczba wydarzeń kulturalnych zorganizowanych w Zabrzu w 2020 roku 1785 imprez, z czego 867 on-line. W zestawieniu tym ujęta jest także kulturalna działalność organizacji pozarządowych i rad dzielnic. W wydarzeniach wzięło udział ogółem 668 089 uczestników, w tym 601 901 on-line. 66 391 osób odwiedziło Muzeum Górnictwa Węglowego, 14 329 osób wzięło udział w wydarzeniach muzycznych Filharmonii Zabrzeńskiej, a 28 885 skorzystało z oferty Teatru Nowego.

Dodatkowo w ubiegłym roku miało miejsce w Zabrzu czternaście wydarzeń ponadlokalnych, o charakterze prestiżowym (trzy z nich zostały zorganizowane on-line): Koncert Noworoczny, Koncert Tribute Tina Turner, Koncert Zbigniew Preisner i Przyjaciele, Narodowy Balet Gruzji, Recital komediowy Artur Andrus, Święto Miasta XXVII „Tydzień Ziemi”, Industriada, VIII Międzynarodowy Festiwal Pendereckiego (on-line), XII Ogólnopolski Konkurs Fotograficzny Kreatywne Zabrze – Moment, XXII Międzynarodowy Festiwal Rysowania, 25. Zabrzeński Międzynarodowy Festiwal Organowy, Koncert Świąteczny dla Zabrza (on-line) oraz Koncert Świąteczny dla DB Cargo (on-line). Wzięło w nich udział 9700 osób, w tym 1374 on-line.

W zakresie turystyki miejskiej w ograniczonym zakresie zorganizowano:

- zwiedzanie Sztolni Królowa Luiza: Trasa Wodna, Trasa Turystyczna, Trasa Rodzinna plus oferta edukacyjna;
- zwiedzanie Kopalni Guido: Poziom 170+320, Mroki Kopalni, Szychta Górnicza;
- Park 12C;
- Lekcje Muzealne.

W 2020 roku prowadzono modernizację dziewięciu obiektów instytucji kultury w mieście: Czytelnia Ogólnej i Prasy (ul. Wyzwolenia 4 w Zabrze), Filii nr 12 MBP (ul. Wyzwolenia 2 w Zabrze), Filii nr 15 MBP (ul. Jordana 52 w Zabrze-Helence), Filii nr 20 MBP (plac Warszawski 1 w Zabrze), budynku Dyrekcji MGW (ul. ks. J. Londzina 3 w Zabrze), obiektów Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze oraz Teatru Nowego w Zabrze.

## **7. Formy pomocy udzielonej zabrzańskim przedsiębiorcom**

Miasto Zabrze w celu udzielenia wsparcia zabrzańskim przedsiębiorcom, których przychody uległy obniżeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, wprowadziło ulgi i zwolnienia, które warto w przedstawić w sposób zbiorczy. Podjęto następujące inicjatywy:

1. Podatek od nieruchomości dla gruntów, budynków i budowli:
  - zwolnienie z podatku od nieruchomości;
  - przedłużenie terminów płatności rat podatku od nieruchomości.
2. Czynsze w lokalach gminnych, możliwość uzyskania zwolnienia dla najemców prowadzących w gminnych lokalach działalność o charakterze usługowym, gastronomicznym lub handlowym. Na podstawie wniosków złożonych w okresie od marca 2020 r. do lutego 2021 r. udzielono ulgi 140 podmiotom (857 wniosków pozytywnie rozpatrzonych) ubiegających się o pomoc na podstawie ww. uchwały. Udzielenie ulgi polegało na umorzeniu należności z tytułu czynszów najmu, dzierżawy w kwocie netto 827 576,72, zł oraz wystawieniu korekt do faktur na kwotę 58 465,22 zł dla podmiotów, które z powodu obostrzeń epidemicznych nie mogły prowadzić działalności w wynajętych gminnych lokalach użytkowych (np. fryzjerstwo, gastro-

nomia). W podanym okresie 200 podmiotów złożyło łącznie 953 wnioski, z czego 96 zostało rozpatrzonych negatywnie z uwagi na nie spełnianie warunków ww. uchwały Rady Miasta. Łączna kwota udzielonej pomocy dla przedsiębiorców w okresie od marca 2020 r. do lutego 2021 r. wynosi 886 041,94 zł.

3. Dzierżawa nieruchomości gminnych możliwość uzyskania zwolnienia dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność handlową, usługową i gastronomiczną oraz organizacje społeczne.
4. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi - przedsiębiorcy, których działalność uległa zawieszeniu w związku z zagrożeniem epidemicznym mogą złożyć nową deklarację wygaszającą opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
5. Opłata za postój pojazdu w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego w Zabrzu - zawieszono pobór opłat za postój pojazdu.
6. Opłaty na targowiskach gminnych pobieranych przez MOSiR Zabrze Sp. z o.o. wprowadzono:
  - ograniczenie poboru dziennych opłat targowych,
  - obniżenie 50 % opłat wynikających z umów zawartych na targowisku,
  - rozpatrywanie wniosków kontrahentów w sprawie płatności będą podejmowane indywidualnie i na wniosek kontrahenta.
7. Opłaty na targowiskach gminnych pobieranych przez ZARI Sp. z o.o. wprowadzono:
  - obniżenie 50 % opłat wynikających z umów zawartych na targowisku,
  - na wniosek kontrahenta możliwość ustalenia nowych terminów płatności za miesiąc marzec 2020 r., tj. płatność po 50% w marcu i kwietniu.
8. Opłaty za wodę i kanalizację:
  - przesunięcie terminu płatności do 30.06.2020 r.,
  - nienaliczanie odsetek za nieterminowe regulowanie płatności za okres od marca do lipca 2021 r.,
  - wstrzymanie działań windykacyjnych na wniosek odbiorcy (nie będą wysyłane wezwania do zapłaty, pisma windykacyjne, nie będą kierowane sprawy na drogę postępowania sądowego),
  - wstrzymanie procedury odcięcia dopływu wody na wniosek odbiorcy,

- nieobciążanie stawką opłaty abonamentowej na okres 3 miesięcy na wniosek odbiorcy,
  - nieodpłatne usuwanie awarii na przyłączy wodociągowym należącym do odbiorcy,
  - nieodpłatne przywrócenie dostawy wody na wniosek odbiorcy,
  - czasowe niewystawianie obciążeń dla zakładów przemysłowych za przekroczenia dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń w ściekach przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych ZPWIK Sp. z o.o.,
  - gotowości nieodpłatnego wspierania w walce z COVID 19 poprzez dezynfekcję mobilnym systemem ozonowania infrastruktury miejskiej, która się do tego kwalifikuje (ozonowanie wodą wysoko ozonowaną lub ozonem gazowym).
9. Zwolnienia przedsiębiorców branży gastronomicznej z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Przyjęta przez Radę Miasta Zabrze uchwała przewiduje zwolnienie przedsiębiorców z pozostałej opłaty, o której mowa w art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.), należnej w 2021 r.; a także zwrot 70% pobranej opłaty od przedsiębiorców, którzy wnieśli opłatę jednorazowo w terminie do 31 stycznia 2021 r. W dniu 22 lutego 2021 r., w trakcie sesji Rady Miasta Zabrze, radni podjęli uchwałę w sprawie zwolnienia przedsiębiorców branży gastronomicznej z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wprowadzenie tej formy pomocy dla zabrzańskich przedsiębiorców umożliwiła nowelizacja Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach Związanych z Zapobieganiem, Przeciwdziałaniem i Zwalczeniem COVID-19, Innych Chorób Zakaźnych oraz Wywołanych Nimi Sytuacji Kryzysowych, która weszła w życie 26 stycznia br. Przedsiębiorcy uzyskali również wsparcie od Zabrzańskiego Zakładu Ubezpieczeń (dalej ZUS) oraz Powiatowego Urzędu Pracy (dalej PUP).
- W ramach przepisów „Tarcz Antykryzysowych” przedsiębiorcy mogli wnioskować w ZUS o zwolnienie z opłacania składek i o świadczenia postojowe:

10. Zwolnienie z opłacania składek:
  - przedsiębiorcy mogli ubiegać się o zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Zwolnienie obejmowało okres od marca do maja 2020 r.,
  - kolejne formy pomocy, zgodnie z przepisami Tarcz Antykryzysowych są skierowane dla przedsiębiorców określonych branż. Decyduje tutaj rodzaj przeważającej działalności gospodarczej, określony według Polskiej Klasyfikacji Danych (PKD) 2007,
  - przedstawiciele branży turystycznej, estradowej, wystawienniczej, muzea mogli ubiegać się o zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenia za okres od lipca do września 2020 r.,
  - o zwolnienie z opłacania składek od listopada 2020 r. do stycznia 2021 r. mogły ubiegać się firmy reprezentujące m.in. branże: gastronomiczną, kulturalno-rozrywkową, turystyczną, cateringową, transportową.
11. Świadczenia postojowe:
  - przedsiębiorcy, którzy prowadzą działalność na podstawie Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – o Prawie Przedsiębiorców [t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162.], mogą składać wnioski o świadczenie postojowe. O świadczenie postojowe można wystąpić trzykrotnie,
  - świadczenie postojowe to kwota 2.080 zł lub 1.300 zł, w zależności od formy podatku, który przedsiębiorca opłaca,
  - o świadczenia postojowe przedsiębiorca może wystąpić do 3 miesięcy od miesiąca, w którym zostanie zniesiony stan epidemii.
  - świadczenia postojowe dla określonych branż:
  - świadczenia postojowe branżowe – maksymalnie trzykrotnie – dla: pilotów wycieczek, przewodników turystycznych i agentów turystycznych.
12. Dodatkowe świadczenia postojowe – maksymalnie trzykrotnie - dla firm, które reprezentują m.in. branże:
  - hotele,
  - obiekty zakwaterowania,
  - obiekty sportowe,

- organizatorów turystyki.
- 13. Jednorazowe dodatkowe świadczenie postojowe - dla firm, które reprezentują branżę, m.in. gastronomiczną.
- 14. Ponowne świadczenie postojowe – maksymalnie dwukrotnie - dla firm, które reprezentują branżę, m.in.:
  - gastronomiczną,
  - cateringową,
  - kulturalno- rozrywkową,
  - sportową,
  - hotele i podobne formy zakwaterowania.

### **7.1. Zabrzeńskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości**

Miasto Zabrze począwszy od listopada 2020 r. przeprowadza akcje na rzecz wsparcia lokalnych restauratorów oraz lokalnych sprzedawców, za pośrednictwem strony internetowej [www.miastozabrze.pl](http://www.miastozabrze.pl), profilu Miasto Zabrze oraz ZCRP na Facebooku, jak również aplikacji Blue Alert. Są to m.in. akcje:

- Zabrzeńskie lokale z jedzeniem na wynos,
- Zabrze wspiera restauratorów,
- Zabrze wspiera przedsiębiorców - kupuj u lokalnych sprzedawców!

Komunikaty o wsparciu dla przedsiębiorców oferowanych przez Miasto Zabrze, zamieszczane są na bieżąco na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Zabrzu w zakładce „Biznes/COVID-19. Zabrze wspiera przedsiębiorców/zwolnienia i ulgi oferowane przez Zabrze”. Zakładka zawiera opracowane i na bieżąco aktualizowane informacje dla mieszkańców i przedsiębiorców, gdzie zostają zamieszczone aktualne informacje w obszarach:

- zwolnienia i ulgi oferowane przez Zabrze,
- konsultacje telefoniczne,
- informacje o tarczy antykryzysowej,
- Śląski pakiet dla gospodarki,
- Polski Fundusz Rozwoju.

Warto zaznaczyć, że Miasto Zabrze zostało finalistą konkursu Innowacyjny Samorząd 2020 w kategorii „Gminy miejskie” za projekt Karta Młodego Przedsiębiorcy.

## 8. Podsumowanie

Pandemia okazała się swoistym poligonem zarządzania kryzysowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Oprócz realizacji bieżących zadań i gromadzenia doświadczeń wynikających z reagowania na zagrożenia epidemiczne sytuacja przyniosła pozytywne następstwa, które „są związane z implementacją dobrych praktyk w administracji publicznej, ukierunkowane na usprawnienie pracy urzędników, a także poprawę jakości obsługi klientów, czy szybszą wymianę informacji” (Szyja 2020, s. 278). W Zabrzu wprowadzono liczne zmiany w świadczeniu usług publicznych oraz funkcjonowaniu instytucji kultury, sportu, rekreacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, spółek gminnych itd. Część z przekształceń w formule działalności tych organizacji, a szczególnie ułatwiających obsługę interesantów i usprawniających codzienną pracę zostanie na trwale włączona w zakres realizowanych czynności. Zjawisko to można określić „impulsem pandemicznym” przyspieszających i intensyfikujących wdrażanie korzystnych przemian. Przedstawione w artykule dane wskazują, że Zabrze należy więc do licznych samorządów, które „poradziły sobie z wyzwaniem, jakie wywołała pandemia koronawirusa. Tradycyjne procesy decyzyjne zostały przeniesione do przestrzeni cyfrowej, co zapewniło ciągłość działania władzy samorządowej, jednak wygenerowało nowe wyzwania. Te bezsprzecznie związane są z zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa narzędzi i systemów informatycznych wspierających procesy decyzyjne i inne procesy realizowane przez władze publiczne. Wyzwanie to będzie nam towarzyszyć przez najbliższe lata, niezależnie od skutków pandemii” (Mrocza, 2021, s. 92).

### Bibliografia do rozdziału 2

- Glinka, K. (2021), *E-komunikowanie publiczne w warunkach pandemii Covid-19 – doświadczenia małych miast Dolnego Śląska*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 4
- Mrocza, K., (2021) *Uwarunkowania i kierunki zmian w procesach decydowania publicznego na szczeblu samorządowym w związku z pandemią koronawirusa*. „Polityka i Społeczeństwo”, nr 4
- Lipowicz, I. (2020) *Samorząd terytorialny a administracja rządowa – administro-*

*wanie w warunkach niepewności*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, z. 4

Szyja, P. (2020) *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik administracji publicznej” nr 6



## Rozdział III

Paweł WITKOWSKI<sup>6</sup>

### REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH O CHARAKTERZE NORMATYWNYM W CZASIE PANDEMII COVID-19

#### 1. Czas pandemii COVID-19 i pojęcie zadań publicznych

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytania czy pandemia COVID-19 w istotnym zakresie zmieniła realizację zadań publicznych w Polsce, w szczególności zadań o charakterze normatywnym oraz czy zadania te nadal są realizowane w taki sposób jak były realizowane przed pandemią, a jeżeli nie, to w jaki sposób pandemia wpłynęła na ich realizację. Charakteryzując działania władz publicznych, oprócz działań władzy publicznej w Polsce, uwzględniono również działania organów Unii Europejskiej, albowiem członkostwo Polski w tej organizacji determinuje wiele działań krajowych, i kształtuje realizację zadań publicznych w Polsce.

Światowa Organizacja Zdrowia w swoim styczniowym raporcie z 2020 roku poinformowała, że w dniu 31 grudnia 2019 roku do jej chińskiego biura została przekazana informacja o pierwszych przypadkach choroby wśród mieszkańców miasta Wuhan w prowincji Hubei, która wywołana jest koronawirusem nazwanym SARS-CoV-2 lub COVID-19<sup>7</sup>. W styczniu 2020 r. środki masowego przekazu zaczęły podawać pierwsze informacje, że w Chinach odkryto nowy rodzaj koronawirusa SARS-CoV-2, którym zaczęli zarażać się ludzie.

W krótkim czasie okazało się, że dalekie Chiny w dobie globalizacji są jednak bardzo blisko. Już na początku marca oficjalnie podano informację o pierwszych osobach zarażonych tym wirusem w Polsce. Podmioty odpowiedzialne za zdrowie publiczne, bezpieczeństwo i spokój publiczny zaczęły podejmować działania, które były reakcją na nową sytuację.

---

<sup>6</sup> Dr, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, ORCID: 0000-0001-9158-9751.

<sup>7</sup> [www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10\\_4](http://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10_4) - dostęp 20.11.2020 r.; COVID-19 - rozumie się przez to chorobę zakaźną wywołaną wirusem SARS-CoV-2.

Państwo, jako organizacja (Knosala 2005, ss. 93–96) realizuje różne cele, zarówno o charakterze zewnętrznym jak i wewnętrznym (Witkowski i in. 2005, ss. 10-12). Wydaje się, że państwo jest swoistym klastrem skupiającym wzajemnie powiązane podmioty wyspecjalizowane w zaspakajaniu zbiorowych potrzeb jednostki. Podmiotami tymi w strukturze państwa są organy administracji publicznej, zarówno organy administracji rządowej jak i organy jednostek samorządu terytorialnego (Dolnicki 2019, ss. 21-37). Poza organami administracji publicznej zadania publiczne realizują również zdecentralizowane podmioty publiczne a nawet podmioty prawa prywatnego, które w ramach prywatyzacji zadań publicznych<sup>8</sup> przejęły na siebie realizację części zadań publicznych.

Pojęcie zadań publicznych, jako problem badawczy było wielokrotnie analizowane przez doktrynę zarówno nauki polskiej jak i innych państw; oraz było przytaczane w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Zadania publiczne są zadaniami władzy publicznej, są one zadaniami służącymi zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, wspólnoty wszystkich mieszkańców kraju, czy tylko wspólnot samorządowych: gminnej, powiatowej, wojewódzkiej. Mają różny charakter i realizowane są przez różne podmioty. Zadania publiczne, których realizacja ma charakter ogólnokrajowy i których zakres i sposób realizacji pozostawiła sobie do decyzji administracja szczebla rządowego określane są jako zadania rządowe, natomiast zadania służące zaspakajaniu potrzeb wspólnoty samorządowych, które samorząd mając kompetencje ustawową realizuje w taki sposób jaki uzna za najbardziej celowy, określane są jako zadania samorządowe. Pośród wszystkich zadań publicznych, istotną pozycję zajmują niewątpliwie zadania o charakterze normatywnym - prawotwórczym. Działania prawotwórcze podmiotów publicznych są elementem organizowania życia społecznego i pełnią istotną rolę w zakresie zarządzania publicznego. Wszystkie struktury publiczne i podejmowane przez nie działania muszą w mieć podstawę normatywną.

Władza zwierzchnia w Polsce należy do narodu, którą naród sprawuje

<sup>8</sup> Problem prywatyzacji zadań publicznych podejmują m.in. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994 i L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*. Katowice 2000.

przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio<sup>9</sup> - w drodze referendum. Naród rozumiany nie według kryterium etnicznego, ale jako wszyscy obywatele Polski wybiera swoich przedstawicieli, którzy w ramach obowiązujących norm prawnych kształtują organizację, strukturę, hierarchę i zadania władzy publicznej. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Obowiązująca obecnie Konstytucja RP stanowi, że strój Polski opiera się na podziale i równowadze władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Sejm i Senat sprawują władzę ustawodawczą, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów sprawują władzę wykonawczą, a sądy i trybunały sprawują władzę sądowniczą. Wszystkie te podmioty realizują zadania mające na celu zaspokojenie potrzeb wspólnoty.

Podmioty władzy publicznej realizują zadania publiczne w sposób ciągły, co jest jedną z cech realizacji zadań publicznych. Zadania te powinny być realizowane zarówno w czasie normalnego funkcjonowania państwa jak i w czasach różnych zagrożeń: zewnętrznych, wewnętrznych, hybrydowych czy o innym charakterze. Organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Nie mogą podejmować działań jakichkolwiek, które tylko uznają za celowe w danej chwili, ale muszą te celowe działania realizować w taki sposób, by zawsze działanie mieściło się w granicach prawa i jednocześnie miało podstawę prawną<sup>10</sup>, uwzględniając obowiązującą w Polsce hierarchię źródeł prawa. W tym zakresie rozważań, realizacja zadań przez podmioty publiczne różni się zasadniczo od realizacji zadań przez podmioty prywatne. Podmioty prawa prywatnego mogą podejmować wszystkie działania, które nie są zakazane prawem, natomiast podmioty prawa publicznego – podmioty władzy publicznej - mogą podejmować działania tylko w granicach prawa i jeżeli mają do tego podstawę prawną. Z tych względów, jeżeli podmioty władzy publicznej uznają, że w danych okolicznościach zachodzi potrzeba podjęcia określonych działań, to najpierw muszą ustalić czy mają do podjęcia tych działań podstawę prawną. Jeżeli takiej podstawy prawnej nie

<sup>9</sup> Art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

<sup>10</sup> Analizę problemu państwa prawnego przedstawiono w komentarzu do art. 2 Konstytucji: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, Legalis; Problem związania administracji prawem przedstawił J. Lang [w:] M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2006, s. 18 – 21.

ma, to władza publiczna powinna w ramach swych kompetencji normatywnych prawidłowo stworzyć podstawy prawne do podjęcia celowych działań a dopiero następnie realizując poszczególne normy prawne podjąć skutecznie właściwe działania.

Ogólnoświatowa pandemia COVID-19 niewątpliwie jest wyzwaniem zarówno dla wszystkich władz publicznych w poszczególnych krajach, jak i dla wszystkich ludzi na świecie. Niewątpliwie ogólnoświatowy zasięg pandemii czyni zasadnym podejmowanie wspólnych działań w walce z koronawirusem COVID-19. Działania takie podejmowane są przede wszystkim przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) z siedzibą w Genewie, której Polska jest członkiem<sup>11</sup>, działającą w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>12</sup>.

Uwarunkowania geograficzne, kulturowe, gospodarcze, polityczne, suwerenność poszczególnych państw powoduje, że działania zapobiegające i zwalczające epidemię realizowane są w ramach organizacji poszczególnych państw. Wyjątkowo część państw podejmuje niektóre działania wspólnie, czego przykładem może być wspólne zamówienie i dystrybucja szczepionek przeciw koronawirusowi w ramach Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Unia Europejska, której Polska jest członkiem podejmuje wiele działań mających na celu nie tylko zapobieganie zakażeniom, walkę z wirusem, ale również mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom pandemii w zakresie gospodarki.

## **2. Realizacja zadań publicznych przez Unię Europejską i polskie podmioty publiczne o charakterze centralnym**

W czasie pandemii koronawirusa Unia Europejska podejmuje szereg działań na różnych płaszczyznach, aby powstrzymać rozprzestrzenianie się

---

<sup>11</sup> Zob. Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r. - Dz.U. 1948, Nr 61, poz. 477 ze zm.

<sup>12</sup> Zob. Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r. -(Dz.U. 1947 Nr 23, poz. 90.

<sup>13</sup> Zob. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 15 października 2020r. Bruksela Koronawirus: Komisja wymienia najważniejsze kroki dotyczące skutecznych strategii szczepień i dystrybucji szczepionek - [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_20\\_1903](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1903) - dostęp 06.02.2021.

koronawirusa. Wspiera krajowe systemy opieki zdrowotnej i przeciwdziała społeczno-ekonomicznym skutkom pandemii. W tym celu uruchomiła przede wszystkim środki finansowe, które służą temu celowi, zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie Unii Europejskiej. „Pakiet naprawczy” na jaki przywódcy UE zgodzili się w ramach budżet UE na lata 2021-2027 opiewa na kwotę 1,8 bln euro<sup>14</sup>. Od kwietnia 2020 roku Komisja Europejska uruchamiając środki finansowe w oparciu o Komunikat „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” (2020/C 91 I/01) zatwierdziła wiele programów pomocowych, które są ukierunkowane na pomoc polskim podmiotom, które poniosły straty w wyniku pandemii COVID-19.

Komisja Europejska stwierdziła, że epidemia COVID-19 stanowi poważne zagrożenie nie tylko dla zdrowia publicznego, obywateli i społeczeństw, ale epidemia ta wywołała również wstrząs dla gospodarki światowej, w tym unijnej. Uznała, że zasadnicze znaczenie dla złagodzenia negatywnych skutków dla gospodarki ma skoordynowana reakcja państw członkowskich i instytucji UE. Epidemia wywołała wieloaspektowy wstrząs gospodarczy. Zakłóciła łańcuchy dostaw, spowodowała obniżenie popytu konsumpcyjnego. Nagła zmienność warunków gospodarczych, niepewność co do kondycji finansowej, ograniczenia płynności finansowej przedsiębiorstw spowodowały ograniczenie planów inwestycyjnych przedsiębiorstw<sup>15</sup>. Na podstawie tymczasowych ram prawnych Komisja Europejska w okresie od kwietnia 2020 r. do stycznia 2021 r. zatwierdziła 36 polskich programów pomocy na łączną kwotę ponad 33 mld euro<sup>16</sup>. Programy te mają wspierać przede wszystkim mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa dotknięte skutkami pandemii. Są też programy unijnej pomocy dla dużych przedsiębiorstw a nawet dla podmiotów

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_1911](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_1911) - dostęp 06.02.2021 r.

<sup>15</sup> Komunikat Komisji Europejskiej - Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, Dz. U. UE 2020/C 91 I/01.

<sup>16</sup> Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej zamieszczonych na oficjalnej stronie internetowej Unii Europejskiej - reakcja UE - Gospodarka i miejsca pracy podczas pandemii koronawirusa - pomoc państwa - Polska - Szczegółowe informacje o polskich programach wsparcia, które mają pomóc obywatelom i przedsiębiorstwom w radzeniu sobie ze skutkami gospodarczymi pandemii koronawirusa: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases/poland\\_pl](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases/poland_pl) - dostęp 06.02.2021 r.

publicznych. Skorzystanie z programów unijnych przez poszczególnych beneficjentów uzależnione jest od wielu przesłanek, które określone są w szczególności przez władze publiczne poszczególnych krajów. W Polsce przykładem sprawnego działania mogą być ustawy uchwalone już w marcu i kwietniu 2020 roku określające warunki korzystania z funduszy unijnych przeznaczonych na wspieranie walki ze skutkami COVID-19. Jednymi z pierwszych aktów normatywnych w tym zakresie były: ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>17</sup>, ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19<sup>18</sup> oraz ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19<sup>19</sup>.

Zadania publiczne w Polsce realizowane są przez wszystkie podmioty władzy publicznej: ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze. Większość tych zadań wykonują organy władzy wykonawczej. Zadania te mają różny charakter. Z punktu widzenia problemu realizacji zadań publicznych w czasie pandemii COVID-19 przydatny wydaje się podział tych zadań na zadania ukierunkowane na zapobieganie i zwalczanie pandemii na terenie Polski oraz zadania pozostałe, które władza publiczna realizuje również w zwykłym czasie funkcjonowania społeczeństwa. Pierwszoplanowym podmiotem władzy wykonawczej jest Rada Ministrów, to na niej spoczywa większość kompetencji i zadań tej władzy. Rada Ministrów w szczególności zapewnia wykonanie ustaw. Istotny zakres kompetencji dotyczy tworzenia norm prawnych, zarówno w sposób pośredni (prawo inicjatywy ustawodawczej) jak i bezpośredni (wydaje rozporządzenia, zarządzenia). Ponadto Rada Ministrów kieruje organami administracji rządowej, zarówno centralnymi jak i terenowymi, koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej, chroni interesy Skarbu Państwa, uchwala projekt budżetu państwa, kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz

<sup>17</sup> Tekst pierwotny - Dz.U. z dnia 7 marca 2020 r. poz. 374, tekst jednolity z dnia 16 października 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.; dalej zwana ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 lub ustawą przeciwkowidową.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 567 ze zm.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 694 ze zm.

uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej, określa organizację i tryb swojej pracy<sup>20</sup>.

Zadania realizowane przez Radę Ministrów, ukierunkowane na zapobieganie i zwalczanie pandemii można podzielić na dwie grupy: zadania o charakterze normatywnym oraz zadania zarządczo – organizacyjne (Kozuch 2004). Rada Ministrów w zakresie zadań normatywnych ma dwie podstawowe kompetencje: może wydawać rozporządzenia, zawierające normy powszechnie obowiązujące, i akty normatywne wewnętrzne oraz wносить do Sejmu projekty ustaw (prawo inicjatywy ustawodawczej). Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej określony w Konstytucji RP opiera się na zasadzie praworządności i zgodnie z nią wszystkie podmioty władzy publicznej muszą mieć podstawę prawną do swoich działań. Konstytucja RP określa również hierarchię źródeł prawa. W skrócie i uproszczeniu można powiedzieć, że konstytucja określa następującą hierarchię aktów normatywnych: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe rozporządzenia, akty prawa miejscowego, akty prawa wewnętrznego. Hierarchia ta powoduje, że akt normatywny niższej rangi musi być zgodny z aktami normatywnymi zajmującymi wyższe pozycje w hierarchii.

Istnieje cały system instytucji ochrony prawnej mający na celu przestrzeganie praworządności. Do tych podmiotów należy zaliczyć Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu oraz sądy. Nawet podmioty władzy wykonawczej takie jak Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i wojewodowie mają kompetencje w zakresie kontroli i nadzoru nad działalnością normatywną podmiotów administracyjnych. Jeżeli jeden instrument ochrony zawiedzie, to zwykle jest jeszcze inny, który może wychwycić nieprawidłowości i spowodować, że zadanie

<sup>20</sup> Główne zadania Rady Ministrów określa art. 146 Konstytucji RP oraz ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tj. z dnia 20 stycznia 2021 r.- Dz.U. z 2021 r. poz. 178 ze zm.

publiczne będzie realizowane prawidłowo.

Przykładem prawidłowego działania systemu ochrony prawnej a zarazem przykładem skutecznej kontroli realizowanych zadań publicznych jest problem kontroli obowiązku zakrywania ust i nosa w celu zapobiegania rozprzestrzeniania koronawirusa. Od dnia 16 kwietnia 2020 r. do odwołania został wprowadzony obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa w określonych okolicznościach<sup>21</sup>. Podstawowym podmiotem, który ma kompetencje kontrolne w zakresie rozporządzeń ogólnokrajowych jest Trybunał Konstytucyjny. Na wniosek uprawnionego podmiotu bada on zgodność rozporządzenia z Konstytucją, ustawą czy ratyfikowaną umową międzynarodową. Do kontroli tej jednak nie doszło, a osoby, które nie zastosowały się do obowiązku zakrywania ust i nosa były karane mandatami w trybie administracyjnym. Część osób nie przyjęła mandatów karnych i wówczas policja (lub inspekcja sanitarna) kierowała sprawę na drogę postępowania sądowego, powołując się na zakaz wynikający z rozporządzenia i przepis art. 54 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, iż ten kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Sądy dokonując analizy legalności podstawy prawnej wniosku o ukaranie ustalały, że nie ma podstawy prawnej do ukarania osób albowiem obowiązek zasłaniania ust i nosa (wówczas) został wydany z naruszeniem ustawowego upoważnienia. Kontrola sądowa w poszczególnych przypadkach spowodowała, że to nie Rada Ministrów a posłowie złożyli projekt ustawy, którego celem było objęcie penalizacją nieprzestrzegania zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków zawartych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>22</sup>. Ustawa o takim tytule została przez Sejm uchwalona w dniu 28 października 2020 roku, następnie podpisana przez Prezydenta RP, opublikowana i od dnia 29 listopada 2020 roku (data wejścia w życie ustawy)

<sup>21</sup> Obowiązek zakrywania ust i nosa w określonych okolicznościach został wprowadzony w formie rozporządzenia przez Radę Ministrów – Rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii - z dnia 10 kwietnia 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 658), ze zm. – obecnie to rozporządzenie już utraciło moc na skutek uchylecia go przez inne rozporządzenie.

<sup>22</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 – druk sejmowy nr 683 z 2020 r. - <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=683>.



istnieje ustawowa podstawa prawna dająca możliwość karania osób nierealizujących obowiązku zasłaniania ust i nosa<sup>23</sup>. W tym przypadku obowiązek realizacji zadania publicznego został zrealizowany przez Sejm, przez posłów. Rada Ministrów nie zdecydowała się wnieść do Sejmu właściwego projektu ustawy, aby rozwiązać problem właściwej podstawy prawnej pozwalającej skutecznie egzekwować obowiązek zasłaniania ust i nosa.

Sejm realizując swoje zadania do 6 lutego 2021 r. uchwalił lub znowelizował 76 ustaw<sup>24</sup>, które mają przeciwdziałać zakażeniom koronawirusem, umożliwić lepszą organizację służby zdrowia i przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym, jakie powoduje pandemia. W zakresie przeciwdziałania zakażeniom wskazać należy przede wszystkim wymienioną już wcześniej nowelizację ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Ustawą, która swym zakresem obejmuje bardzo wiele aspektów życia społecznego i gospodarczego jest ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>25</sup>. Na mocy zawartych w niej norm ustawodawca określił zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej. Określił też zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń lub chorób zakaźnych spowodowanych tym wirusem. Wprowadził do systemu prawnego normy zawierające uprawnienia i obowiązki, świadczeniodawców oraz świadczeniobiorców i innych osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub tej choroby zakaźnej. Ustalił zasady pokrywania kosztów realizacji zadań, związanych z epidemią, w szczególno-

<sup>23</sup> Zob. art. 46b pkt 13 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, tj. z dnia 8 października 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm. oraz § 27 ust. 1 obecnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii - Dz.U. z 2020 r. poz. 2316 ze zm.

<sup>24</sup> Legalis, C.H. Beck – dostęp 6 lutego 2021 r.

<sup>25</sup> Tekst jedn. z dnia 16 października 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.

ści tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej w celu zapewnienia osobom właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia<sup>26</sup>. Pośród wielu problemów w czasie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii uregulowano tak ważne kwestie jak praca w trybie zdalnym, możliwość tymczasowego przeniesienia pracownika do pracy w innej jednostce, dodatkowy zasiłek opiekuńczy, świadczenie pracy w trakcie kwarantanny, organizację jednostek pomocy społecznej, wyłączenie stosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych, stworzenie wykazu podmiotów wykonujących działalność leczniczą w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, stwierdzanie zgonów osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2, wydawanie poleceń przez wojewodę obowiązujących wszystkie działające na terenie województwa organy administracji rządowej, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, utworzenie Turystycznego Funduszu Pomocowego.

Szczególnie oczekiwaną przez przedsiębiorców była regulacja dotycząca pomocy publicznej mającej na celu zapobieżenie upadłości podmiotów gospodarczych. W celu przeciwdziałania COVID-19 Rada Ministrów przyjmowała programy rządowe mające na celu udzielanie wsparcia finansowego, skierowane do wielu grup przedsiębiorców. Programy te musiały uwzględniać wymogi Unii Europejskiej dotyczące pomocy publicznej.

Sejm uchwalając ustawę 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 zrealizował częściowo oczekiwania przedsiębiorców. W ustawie tej, wielokrotnie nowelizowanej<sup>27</sup> Sejm albo na skutek inicjatywy poselskiej albo na skutek inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów, uregulował tak istotne kwestie

---

<sup>26</sup> Art. 1 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.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych była do dnia 1 lutego 2021 roku nowelizowana 30 razy - 26 razy w 2020 r. a w styczniu 2021- 4 krotnie.

jak pomoc państwa dla przedsiębiorców i innych podmiotów w zakresie m. in.: ochrony miejsc pracy, w tym możliwość przyznania świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, dofinansowania do wynagrodzeń pracowników, obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika, udzielenie urlopu bez zgody pracownika, ograniczenie wysokości odprawy, odszkodowania lub innego świadczenia pieniężnego wypłacanego przez tego pracodawcę pracownikowi w związku z rozwiązaniem umowy o pracę, zawieszenie obowiązków: tworzenia lub funkcjonowania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, dokonywania odpisu podstawowego, wypłaty niektórych świadczeń urlopowych, obniżenie wynagrodzenia, dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, wsparcie finansowe twórców i artystów, świadczenie postojowe osobie prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą, świadczenie postojowe osobie wykonującej umowę agencyjną, umowę zlecenia, inną umowę o świadczenie usług, dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników, dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Przedmiotowa ustawa stanowiła również podstawę prawną, na mocy której starosta mógł, na podstawie umowy, udzielić ze środków Funduszu Pracy jednorazowo pożyczki na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej lub statutowej organizacji pozarządowej lub innemu podmiotowi, która następnie mogła zostać umorzona.

Ustawa przewiduje również normy mające na celu polepszenie organizacji służby zdrowia oraz organizacji administracji publicznej. Normy ustawy w tym zakresie (art. 15zzy) określają, że jeżeli w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii urząd administracji publicznej lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne stanie się niezdolny do wykonywania zadań w całości albo w części, to wojewoda może wówczas w drodze zarządzenia powierzyć wykonywanie zadań tego urzędu lub podmiotu, mającego siedzibę na terenie województwa, w całości albo w części, w określonym terminie, innemu urzędowi administracji publicznej lub podmiotowi wykonującemu zadania publiczne (nie ma zastosowania do urzędów naczelnych i centralnych organów władzy publicznej)<sup>28</sup>. Takie powierzenie wykonywania zadań urzędu administracji publicznej, miało w praktyce zastosowanie. Zarządzeniem z dnia

<sup>28</sup> Art. 15zzy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19.

16 listopada 2020 r., nr 349/2020 Wojewoda Śląski powierzył Urzędowi Miejskiemu w Pyskowicach wykonywanie określonych zadań Urzędu Gminy Wielowieś<sup>29</sup>.

Problem niezdolności realizacji zadań publicznych o charakterze sanitarno-epidemiologicznych pozwalała już wcześniej rozwiązywać ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>30</sup>. Główny Inspektor Sanitarny ma kompetencje do wydawania organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej poleceń realizacji dodatkowych zadań lub podjęcia określonych czynności, jeżeli właściwy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie jest w stanie wykonać swoich ustawowych zadań ze względu na nieadekwatność posiadanych zasobów, o czym informuje wojewodę. Ze względu na liczbę chorych i kwarantannę pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznej czasowo zadania Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Dąbrowie Górniczej zostały powierzone do realizacji Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Bytomiu.

Powierzenie zadań innemu urzędowi, organowi, stanowi wyjątek od administracyjnej zasady nieprzenoszenia kompetencji podmiotów administracyjnych. W stanach szczególnych, w stanie zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, pozwala jednak zachować ciągłość realizacji zadań publicznych. W sytuacjach szczególnych dla społeczeństwa i dla administracji zarówno kompetencja wojewody jak i Głównego Inspektora Sanitarnego wydają się niezbędnymi i w pełni uzasadnionymi.

W strukturach samorządu terytorialnego ustawa przeciwkovidowa pozwala w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, na przejęcie zadań i kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przez jego zastępcę w sytuacji wystąpienia przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji spowodowanej niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej do 30 dni<sup>31</sup>.

Każda organizacja ma swoiste cechy, charakterystyczne dla danego rodzaju organizacji. Wszystkie organizacje posiadają jednak cechy uniwersalne, do których zalicza się m.in. zorientowanie na określony cel, posiadanie wewnętrznej

---

<sup>29</sup> Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, poz. 8051/2020.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 195. Art. 8a tej ustawy pozwala

<sup>31</sup> Art. 15zzz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19.

struktury posiadanie wspólnego członu kierowniczego, rozmyślne zachowanie się, ekwiwalentność czy zdolność do samoorganizacji (Kozuch 2020, ss. 77-79). Organizacje publiczne są ukształtowane normami prawa i na podstawie tych norm funkcjonują. Potrzeby publiczne zaspakajają ze środków publicznych i nie są nastawione na zysk a na zrealizowanie celu, jaki postawiony został przed określoną organizacją.

Minister właściwy do spraw zdrowia realizuje zadania z zakresu zdrowia publicznego, a w tym zadania z zakresu ochrony zdrowia, zasad organizacji opieki zdrowotnej, nadzoru nad produktami leczniczymi, warunków sanitarnych i nadzoru sanitarnego, nadzoru nad Głównym Inspektorem Farmaceutycznym oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym. Tak jak praktycznie każdy organ administracji realizuje wiele różnych zadań. Czas epidemii jest szczególnie trudnym okresem dla tego ministra. To na nim spoczywa główny ciężar zarządzania i organizowania życia społecznego w tym czasie. Nawet, jeżeli formalnie określone nakazy i zakazy wprowadza w formie ustawy Parlament, w formie rozporządzeń uszczegóławia te kwestie Rada Ministrów, to jednak merytoryczne podstawy tych aktów prawnych muszą być pierwotnie wypracowane w Ministerstwie Zdrowia. Do Ministra Zdrowia należy kompetencja ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. W związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 od dnia 14 marca 2020 r. do dnia 20 marca 2020 r. został ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego<sup>32</sup> a od dnia 20 marca 2020 r. został ogłoszony stan epidemii<sup>33</sup>. W rozporządzeniach tych oprócz ogłoszenia tych stanów Minister Zdrowia określił jeszcze ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się, ograniczenia lub zakazy obrotu i używania określonych przedmiotów, ograniczenia w funkcjonowaniu instytucji lub zakładów pracy, zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, określił nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali i terenów przewidzianych planami przeciwepidemicznymi. Kontrola społeczna, działalność różnych podmiotów podejmujących działania na rzecz obrony praw jednostki doprowadziły do wykazania, że powyższe nakazy i zakazy zostały

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego - Dz.U. z 2020 r. poz. 433 ze zm.

<sup>33</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, - Dz.U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.

określone bez podstawy prawnej. W związku z tym rozporządzenia te były zmieniane, a kwestie te zostały uregulowane w formie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>34</sup>. Również i w tym przypadku były podnoszone zarzuty, że Rada Ministrów wydała nakazy i zakazy z przekroczeniem delegacji ustawowej. Z tego powodu obowiązki i zakazy nie mogły być egzekwowane. Nałożone przez podmioty administracyjne sankcje administracyjne (kary pieniężne) były uchylane przez sądy administracyjne<sup>35</sup>. Dopiero ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19<sup>36</sup>, kwestie te zostały uregulowane ustawowo i dopiero rozporządzenia wydane na nowych podstawach prawnych były prawidłowe i we właściwy sposób zabezpieczały prawo do ochrony zdrowia<sup>37</sup>. Powyższa analiza problemu zarządzania w sytuacji kryzysowej w sferze organizacji życia społecznego przez Ministra Zdrowia oraz Radę Ministrów prowadzi do wniosku, że w sferze zadań publicznych nie wystarczy właściwe ukierunkowanie działań na osiągnięcie celu, ale cel ten musi być realizowany w ściśle określonych przez normy prawne z poszanowaniem dla hierarchii źródeł prawa.

Drugim ministrem, którego działania w czasie pandemii COVID-19 są zdeterminowane tym zjawiskiem jest minister właściwy do spraw gospodarki. Do jego kompetencji należą w szczególności sprawy z zakresu kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, rozwoju przedsiębiorczości, udziału w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w zakresie polityki gospodarczej. On inicjował kolejne programy rządowe tzw. „Tarcze Antykryzysowe”, mające na celu ochronę gospodarki przed negatywnymi konsekwencjami pandemii COVID-19. Tarcze te znajdowały swą konkretyzację

<sup>34</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii - Dz.U. z 2020 r. poz. 566ze zm.

<sup>35</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r. sygn.. akt VIII SA/Wa 491/20, Legalis nr 2530065.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 - Dz.U. z 2020 r. poz. 2112 ze zm.

<sup>37</sup> *Prawo do ochrony zdrowia jako publiczne prawo podmiotowe poddał analizie P. Witkowski [w:] M. Urbaniec, P. Stec (red.) Prawno-ekonomiczne aspekty ochrony zdrowia, Częstochowa 2010, s. 13 - 23.*

w poszczególnych ustawach i rozporządzeniach, w szczególności w omawianej już ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawach: o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>38</sup>, o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19<sup>39</sup>, o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19<sup>40</sup>, o polskim bonie turystycznym<sup>41</sup>.

### **3. Realizacja zadań publicznych przez terenowe podmioty władzy publicznej**

Wymienionymi ustawami i ich nowelizacjami zostało zmienionych wiele innych ustaw<sup>42</sup>, wprowadzając normy mające na celu przeciwdziałanie zakażeniom koronawirusem i walkę ze skutkami społecznymi pandemii. Została m.in. znowelizowana ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>43</sup>. W ustawie tej dodano normę dającą kompetencję ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki do wprowadzenia czasowego ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania uczelni. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego do lutego 2021 r. wydał cztery rozporządzenia w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19<sup>44</sup>, a następnie władze uczelni wydawały wewnętrzne przepisy, dostosowując

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 695 ze zm.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 1068.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 1086 ze zm.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 1262 ze zm.

<sup>42</sup> Kalendarium aktów normatywnych związanych z COVID-19 do sierpnia 2020 r. przedstawił P. Kowalski [w:] red. red. T. Gardocka, D. Jagiełło, *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2020, s. 1-15.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tekst jedn. - Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.

<sup>44</sup> Pierwsze z dnia 11 marca 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 405, drugie z dnia 23 marca 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 511, trzecie z dnia 21 maja 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 911, a ostatnie z dnia 16 października 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 1835.

funkcjonowanie uczelni w stanie epidemii, stosując jednocześnie powszechnie obowiązujące normy prawne. Uczelnie wyższe, które są zakładami administracyjnymi o wyjątkowym statusie (Chmielnicki 2008, s. 267), wprowadziły nowe zasady dotyczące organizacji pracy, kształcenia, dostępu do budynków, zasad zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków pracy uwzględniających reżim sanitarny związany z obowiązującym stanem epidemii. Wprowadzono wewnętrzny system poziomów zabezpieczeń, określono zasady funkcjonowania uczelni w rygorze sanitarnym<sup>45</sup>. Nowe uwarunkowania spowodowały również wiele działań proinnowacyjnych w polskiej nauce. <sup>46</sup> Wprowadzone ograniczenia funkcjonowania uczelni nie doprowadziły do zaprzestania realizacji podstawowych zadań publicznych tych instytucji – prowadzenia badań naukowych i kształcenia studentów.

Pandemia COVID-19 wywarła wpływ na funkcjonowanie instytucji publicznych, o charakterze również terenowym – terenowych organów administracji rządowej, oraz jednostek samorządu terytorialnego. Podmioty zarządzające urzędami (wojewoda, marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta, inne organy administracji) już w marcu 2020 r. po ogłoszeniu stanu zagrożenia epidemicznego wprowadziły zmiany w zakresie funkcjonowania podległych im jednostek organizacyjnych. W pierwszym okresie stanu zagrożenia epidemicznego wiele urzędów, wydając zarządzenia (na podstawie ustawy), radykalnie ograniczyło funkcjonowanie a w skutek tego ograniczyło również realizację swych zadań. Budynki urzędów zostały zamknięte dla interesantów, podmiotów, beneficjentów na rzecz których mają świadczyć usługi publiczne<sup>47</sup>. Jedynie w sytuacjach szczególnych możliwa

<sup>45</sup> Zob. <https://covid.polsl.pl/poziom-2/>; <https://www.zdalny.us.edu.pl/pl/rozwiwania/informacje-epidemiczne>; <http://bip.us.edu.pl/zarzadzenie-nr-1792020>; <https://www.uj.edu.pl/koronawirus>; Zarządzenie nr 217 Rektora Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 29 września 2020 r. w sprawie funkcjonowania Uniwersytetu Warszawskiego w okresie stanu epidemii ogłoszonego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 - <https://monitor.uw.edu.pl/Lists/Uchway/Attachments/5613/M.2020.408.Zarz.217.pdf>.

<sup>46</sup> Zob. Zarządzenie nr 72/2020 Rektora Politechniki Śląskiej z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie utworzenia programu pod nazwą „Politechnika przeciw epidemii” - Monitor Prawny PŚ z 2020 r. poz. 272 - [https://bip.polsl.pl/p\\_epidemii.aspx](https://bip.polsl.pl/p_epidemii.aspx); <https://badawcza.pw.edu.pl/Aktualnosci/Opracowanie-nano-szczepionki-opartej-o-rekombinowane-bialka-wirusa-SARS-CoV-2-kowalencyjnie-zwiazane-na-nanocząstkach> - dostęp 10.02.2021 r.

<sup>47</sup> Zob. zarządzenie z dnia 13 marca 2020 r., nr 0050.10.2020 Burmistrza Miasta i Gminy Siewierz w sprawie podjęcia działań mających na celu zapobieganie rozprzestrzeniania wirusa COVID-19 wśród mieszkańców Miasta i Gminy Siewierz - <https://www.siewierz.pl/3/informacja/3164/> -



była osobista obecność interesanta w urzędzie. Zadania publiczne realizowane były w zakresie, w jakim nie wymagało to bezpośredniej obecności interesariusza w urzędzie. Wymiana informacji następowała w formie elektronicznej lub papierowej z wykorzystaniem usług pocztowych lub lokalnych skrzynek podawczych.

Z upływem czasu, gdy decydenci i społeczeństwo coraz lepiej poznawali zagrożenie i metody przeciwdziałania mu, nastąpił proces względnej stabilizacji w funkcjonowaniu struktur administracyjnych. Zasób informacji posiadanych przez podmioty władzy publicznej pozwolił na wydawanie zarządzeń odpowiadających stopniowi zagrożenia epidemicznego. Od połowy kwietnia 2020 roku można było obserwować świadome wdrożenie procedur obsługi interesariusza w urzędzie. Praktycznie we wszystkich instytucjach publicznych, przed przyjęciem do urzędu należało wcześniej umówić bezpośredni kontakt telefonicznie, e-mailowo lub za pomocą innych form komunikacji zdalnej. Stan ten, z różnym nasileniem wymogów sanitarnych i organizacyjnych, trwa nadal. Przykładem może być zarządzenie Wojewody Śląskiego, który od dnia 1 lutego 2021 r. do 14 lutego 2021 r. wprowadził ograniczenia w funkcjonowaniu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach polegające na wykonywaniu wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom. Wprowadził zasadę, że bezpośrednia obsługa klientów możliwa jest jedynie w sprawach wymagających ich osobistego stawienia się i wyłącznie po wcześniejszym umówieniu wizyty telefonicznie albo przez internetowy system rezerwacji <http://rezerwacja.slask.eu> lub telefonicznie<sup>48</sup>. Analogiczne ograniczenia w funkcjonowaniu urzędów były wprowadzone przez wszystkie urzędy administracji publicznej w Polsce.

#### **4. Podsumowanie**

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że pandemia COVID-19 w istotnym zakresie ma wpływ na funkcjonowanie organizacji

---

dostęp 08.02.2021.

<sup>48</sup> Zarządzenie z dnia 04 lutego 2021 r. Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego o wprowadzeniu ograniczeń w funkcjonowaniu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach - <https://www.katowice.uw.gov.pl/biuro-obslugi-klienta/zmiany-w-organizacji-obslugi-klientow-urzedu-pl>.

publicznych w Polsce. Realizacja zadań publicznych, w tym o charakterze normatywnym, w dotychczasowym okresie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii nie została przerwana, jednak uległy zmianie formy i środki wykorzystywane do realizacji zadań. Wydaje się, że władze publiczne nie były należycie przygotowane do realizacji zadań w takiej sytuacji kryzysowej, z jaką mamy do czynienia od marca 2020 r., szczególnie w zakresie zadań o charakterze normatywnym. Nie były wystarczająco przygotowane procedury postępowania w sytuacji pandemii. Konsekwencją tego stanu były problemy w zakresie tworzenia prawnie skutecznych norm postępowania, określających obowiązki i zakazy, mające na celu przeciwdziałanie zakażeniom koronawirusem i przeciwdziałanie negatywnym skutkom społecznym pandemii.

Każda organizacja, a przede wszystkim instytucja publiczna, ma swój wypracowany tryb realizacji zadań. Czas pandemii COVID-19 wymógł rewizję schematów postępowania, koniecznym było nie tylko skrócenie czasowe procedur decyzyjnych ale również uruchomienie wykorzystywanych dotychczas w niewielkim zakresie, form zdalnej wymiany informacji<sup>49</sup>. Komunikacja zdalna za pośrednictwem operatora pocztowego powoduje, że cały proces realizacji celu istotnie wydłuża się. Komunikacja telefoniczna lub przy użyciu innych środków technicznych, co prawda daje możliwość szybkiego przekazania informacji, ale w wielu przypadkach stwarza problemy w zakresie identyfikacji podmiotu przekazującego informację. Proces weryfikacji tożsamości podmiotu składającego oświadczenie również trwa. Wydaje się, że niewiele osób potrafi efektywnie posługiwać się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, który daje pewność co do tożsamości osoby składającej oświadczenie woli. Własne doświadczenia, jako przedsiębiorcy, posiadającego kwalifikowany podpis elektroniczny, zmagającego się z ograniczeniami instytucji publicznych, pozwalają na stwierdzenie, że instytucje te nie są wystarczająco przygotowane do realizacji swoich zadań z wykorzystaniem formy elektronicznej, pomimo że podstawy normatywne w tym zakresie istnieją i wystarczy z nich umiejętnie korzystać.

---

<sup>49</sup> Problem zdalnej wymiany informacji w funkcjonowaniu administracji publicznej nie jest nowym. Poddał go analizie już w 2006 r. W. Wytrażek, *Wirtualna biurokracja a sprawność działania administracji* [w:] J. Łukasiewicz, *Biurokracja*, Rzeszów 2006 r., s. 736 – 743.

Zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne powodują, że realizacja zadań publicznych, musi być realizowana z wykorzystaniem zarówno zdalnych form przekazywania informacji jak i formy tradycyjnej. Norm prawnych pozwalających na przekazywanie informacji w procedurach publicznych nie należy eliminować. Nie wszystkie osoby są zdolne komunikować się elektronicznie, i nie wynika to tylko z faktu braku umiejętności, ale również z wymogów technicznych i kosztów posługiwania się środkami komunikacji elektronicznej.

Pandemia COVID-19 miała istotny wpływ na realizację zadań publicznych. Wymusiła w sytuacji kryzysowej konkretne, nowe działania w zakresie ochrony przed zakażeniami koronawirusem i zapobiegania negatywnym skutkom społecznym pandemii. Zarządzanie sytuacją kryzysową w organizacjach publicznych wymaga umiejętności sprawnego tworzenia, zmieniania aktów prawnych, dostosowując je do aktualnej sytuacji. Realizacja dotychczasowych zadań została zmodyfikowana w szczególności przez upowszechnienie zdalnych środków wymiany informacji (również w Sejmie, Senacie, Radzie Ministrów). Najistotniejszą kwestią jest jednak ta, że w okresie pandemii COVID-19 zadania publiczne, pomimo wielu trudności, nie przestały być realizowane i ciągłość działań podmiotów publicznych, na wszystkich poziomach została zachowana. Zostało to osiągnięte dzięki wielkiemu zaangażowaniu władz publicznych oraz roztropności większości społeczeństwa.

### **Bibliografia do rozdziału 3**

- Biernat S. (1994) *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków
- Chmielnicki P. (2008) *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa
- Dolnicki B. (2019) *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa
- Knosala E. (2005) *Zarys nauki administracji*, Zakamycze
- Knosala E., Baron-Wiaterek M. (red.) (2005) *Podstawy prawa dla studentów zarządzania*. Wyd. Pol. Śl., Gliwice
- Kożuch B. (2004) *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, PLACET, Warszawa
- Kożuch B. (2020) *Nauka o organizacji*. CeDeWu, Warszawa

- Łukasiewicz J. (2006) *Biurokracja*, TNOiK, Rzeszów
- Safjan M., Bosek L. (red.) (2016) *Konstytucja RP*. Tom I. Komentarz do art. 1–86, C.H. Beck, Warszawa
- Urbaniec M., Stec P. (red.) (2010) *Prawno-ekonomiczne aspekty ochrony zdrowia*, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie „Edukator”, Częstochowa
- Wierzbowski M. (red.) (2006) *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa
- Zacharko L. (2000) *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno - prawne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice

## Rozdział IV

Dariusz KRAWCZYK<sup>50</sup>

### **ZARZĄDZANIE POLITYKĄ INFORMACYJNĄ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOBEC PANDEMICZNEGO OGRANICZENIA MOBILNOŚCI SPOŁECZNEJ**

#### **1. Wprowadzenie**

Celem rozdziału jest ustalenie charakteru modyfikacji działań zmierzających do realizacji strategii informacyjnej administracji terenowej, których powodem było pandemiczne ograniczenie mobilności społecznej. Przeprowadzono wywiady z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego dla pozyskania danych dotyczących sposobu reakcji na obostrzenia sanitarne, w szczególności sposób utrudniający dystrybucję bezpłatnej prasy lokalnej. Czasopisma takie stanowiły bowiem jedno z podstawowych narzędzi komunikacyjnych. Określono ponadto skalę zmian w zastosowaniu platformy cyfrowej dla świadczeniu usług publicznych. Odnotowano znaczący wzrost zainteresowania interesantów elektroniczną formą kontaktów z administracją publiczną. Dało to podstawę do sformułowania hipotezy o równoległym zwiększeniu znaczenia sieci komputerowej w utrzymywaniu relacji informacyjnych. Przeprowadzona analiza pozwoliła wskazać na kierunki rozwoju aktywności samorządów w cyberprzestrzeni, zainicjowane przez sytuację pandemiczną, a także na bariery i utrudnienia we wdrażaniu innowacji technologicznych. Tekst stanowi odniesienie do dalszych badań wpływu pandemii na zarządzanie polityką informacyjną jednostek samorządu terytorialnego.

#### **2. Elektroniczna forma kontaktu interesantów z administracją terenową**

Pandemia bardzo wyraźnie wpłynęła na zmiany w świadczeniu usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, co wynika z sondażo-

---

<sup>50</sup> Dr, Wydział Kontaktów Społecznych Urzędu Miejskiego w Zabrzu, ORCID: 0000-0003-1823-0309.

wych danych pozyskanych na potrzeby niniejszego artykułu. Na przykładzie Zabrze należy stwierdzić, że liczba pism nadawanych przez interesantów do Urzędu Miejskiego z wykorzystaniem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej w 2020 roku wzrosła o 283 % wobec stanu z 2019 roku. Podobnie było w dużych miastach na prawach powiatu, gdzie wzrost ten wyniósł np. 167% w Katowicach, 246% w Sosnowcu, 269% w Bytomiu oraz 279% czy w Rudzie Śląskiej. Mniejsze gminy także odnotowały znaczący przyrost liczby pism kierowanych za pośrednictwem platformy cyfrowej jak np. 177% w Gierałtowicach, 144% w Pilchowicach czy 130% w Rudzińcu. Można założyć, że tendencja wzrostowa będzie trwalsza niż pandemiczne ograniczenia w mobilności społecznej, które w sposób bezpośredni do niej doprowadziły.

Warto przypomnieć, że na zalecenie Ministerstwa Cyfryzacji przeprowadzono w 2016 roku badanie postrzegania e-usług publicznych świadczonych przez administrację. Wzięło w nim udział 4801 osób deklarujących się jako internauci, co oznacza, że uzyskane wyniki nie mogły być reprezentatywne dla ogółu społeczeństwa polskiego. Wyznaczały jednak poziom świadomości użytkowników sieci komputerowej, których liczba w okresie prowadzenia analiz wyniosła w całym kraju ok. 27,5 mln osób<sup>51</sup>. Okazało się, że „w porównaniu z poprzednimi falami badania rośnie znajomość serwisów internetowych instytucji publicznych. Obecnie ePUAP zna 60% badanych, profil zaufany 48%, a obywatel.gov.pl 47%”<sup>52</sup>. Biorąc pod uwagę wyłącznie poszerzenie się skali dostępu do sieci, wyrażonej liczbą internautów szacowaną na początku 2021 roku na 29 mln osób<sup>53</sup>, można było prognozować tendencję wzrostową w zakresie identyfikacji narzędzi komunikacyjnych administracji publicznej. Czynnikiem stymulującym była likwidacja barier technicznych, bo przeważająca większość urzędów umożliwiała taką formę kontaktu. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynikało, że „w 2019 r. w procesie realizacji usług elektronicznych 98,3% jednostek administracji publicznej wykorzystywało elektro-

<sup>51</sup> Stan według danych Gemius Polska w raporcie za grudzień 2016 roku opublikowanym na oficjalnej stronie internetowej agencji pod adresem [www.gemius.pl](http://www.gemius.pl) [dostęp 21 kwietnia 2021 roku].

<sup>52</sup> Raport z badania: E-administracja w oczach internautów, Ministerstwo Cyfryzacji i PBS, Sopot 2016, s. 13.

<sup>53</sup> Dane za luty 2021 roku. Polskie Badania Internetu – raport opublikowany 4 marca 2021 roku na oficjalnej stronie internetowej pod adresem [www.pbi.org.pl](http://www.pbi.org.pl) [dostęp 21 kwietnia 2021 roku].

niczną skrzynkę podawczą dostępną na platformie ePUAP, a ponad 16% jednostek miało wdrożone własne projekty elektronicznej skrzynki podawczej<sup>54</sup>. Wdrażanie rozwiązań komunikacji zdalnej w funkcjonowanie podmiotów publicznych oraz upowszechnianie wiedzy na temat ich wykorzystywania spowodowało, że „z usług e-administracji w 2019 roku skorzystało 40,4% Polaków w wieku 16–74 lata, w tym 18,8% wysłało wypełniony formularz. Większość internautów kilka razy w roku odwiedza strony internetowe urzędów i instytucji publicznych. Celem większości wizyt jest pozyskanie danych adresowych, kontaktowych i godzin funkcjonowania instytucji (74%), uzyskanie informacji dotyczących możliwości załatwienia sprawy (66%) oraz pobranie lub wypełnienie formularza (52%)” (Hajduk 2020, s. 23). Deklarowana aktywność internautów w sferze zastosowania e-usług ograniczała się jednak do wąskiego katalogu czynności. Można przyjąć, że użytkownicy często dokonywali w ten sposób czynności przygotowawczych w postaci np. pobrania formularza, który po wypełnieniu wysyłany był pocztą tradycyjną lub dostarczany osobiście do urzędu. Obostrzenia związane z pandemią spowodowały diametralną zmianę sytuacji. Świadczenie usług publicznych znaczenie powszechniej odbywało się w cyberprzestrzeni zarówno w wymiarze ilościowym (liczba interesantów) jak też jakościowym (rodzaj i zakres usług).

Równie znaczący był wpływ obostrzeń pandemicznych na zarządzanie funkcjonowaniem mediów samorządowych lub od samorządu zależnych. Biorąc pod uwagę miasto na prawach powiatu jakim jest Zabrze w wyniku zmian w warunkach funkcjonowania środków masowego przekazu oraz zachowań audytorium wywołanych przez pandemię m.in. zwiększono wykorzystanie nośników dostępnych w cyberprzestrzeni: profiliów na Facebooku – zarówno Miasta Zabrze jak też miesięcznika i telewizji samorządowej, unowocześniono stronę internetową wraz z jej funkcjonalnościami, uruchomiono zmodyfikowany newsletter i miejską aplikację mobilną. Działania reaktywne podejmowane w innych jednostkach samorządu przyjmowały różną skalę, lecz wspólnym mianownikiem było wdrażanie decyzji o zmianach w wydawaniu prasy samorządowej oraz dążenie do implementacji narzędzi komunikacji zdalnej w praktykę komunikowania z otoczeniem społecznym i gospodarczym.

<sup>54</sup> *Analizy statystyczne GUS: Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, Szczecin 2020, s. 23.

### 3. Charakter obostrzeń sanitarnych wprowadzanych w latach 2020/2021

W dniu 4 marca 2020 r. oficjalnie odnotowano pierwszy w Polsce przypadek zakażenia SARS-CoV-2<sup>55</sup>. Pod względem prawnym zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania wywoływanej przez koronawirusa choroby COVID-19 określała wydana dwa dni wcześniej ustawa<sup>56</sup>. W praktyce doszło wówczas do „zamrożenia” życia gospodarczego i społecznego, czego odczuwalnym przejawem było zamknięcie szkół, gdy na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 11 marca od 16 marca zawieszono zostały wszelkie zajęcia w placówkach oświatowych (12 i 13 marca odbywały się wyłącznie zajęcia opiekuńcze)<sup>57</sup>. W kolejnych dniach wprowadzono różnorodne obostrzenia, których podstawowym celem miało być ograniczenie rozprzestrzeniania się koronawirusa. W tym m.in. „od 1 kwietnia każda osoba do 18 roku życia wyjdzie z domu tylko z dorosłym opiekunem, a parki, bulwary, czy plaże będą zamknięte. Za złamanie zakazów grozi kara od 5 tys. zł do nawet 30 tys. zł. Oprócz tego zmienione zostają zasady robienia zakupów w sklepach stacjonarnych, a także zawieszona zostaje działalność salonów fryzjerskich, kosmetycznych i tatuaży”<sup>58</sup>. Rytm życia mieszkańców, którzy w znacznej części spędzali czas w domach wyznaczały komunikaty publikowane przez Główny Inspektorat Sanitarny i państwowe służby zarządzania antykryzysowego. Następnie rygory znacznie poluzowano, wieści z GIS nie otwierały już serwisów informacyjnych, a życie społeczne zdawało się wracać do normy. Po wakacjach stwierdzono rekordy zakażeń, obwieszono drugą falę pandemii i kolejne środki bezpieczeństwa. Restrykcje ponownie zaostrożono tuż przed zimą 2020 roku, gdy w czwartek 17 grudnia ogłoszono „kwarantannę naro-

<sup>55</sup> Pierwszy przypadek koronawirusa w Polsce, komunikat w Serwisie Rzeczypospolitej Polskiej pod adresem <https://www.gov.pl> [dostęp 28 maja 2020 roku].

<sup>56</sup> 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 (Dz.U. z 2020 roku, poz. 374).

<sup>57</sup> Zgodnie z par. 2 i 3 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 roku w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. z 11 marca 2020 roku, poz. 410).

<sup>58</sup> Nowe obostrzenia w związku z epidemią koronawirusa, komunikat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikowany 31 marca 2020 roku w serwisie Rzeczypospolitej Polskiej pod adresem [www.gov.pl](http://www.gov.pl) [dostęp 8 stycznia 2021 roku].



dową” trwającą od 28 grudnia do 17 stycznia. Następnie pod wpływem wzrastającej liczby zakażeń określonych „trzecią falą pandemii” przedłużono czas obowiązywania ograniczeń. Rząd podawał: „sytuacja epidemiczna w Polsce pogarsza się. Brytyjska mutacja koronawirusa powoduje, że liczba nowych zachorowań oraz osób hospitalizowanych znacząco rośnie”<sup>59</sup>. Stąd – jak argumentowano – potrzeba dalszego ograniczenia mobilności społecznej. Kolejne obostrzenia wprowadzono od 20 marca do 9 kwietnia 2021 roku. Następnie w ramach dalszego przeciwdziałania trzeciej fali pandemii przedłużono je do 18 kwietnia, potem o kolejny tydzień do 25 kwietnia, a częściowo również do 4 maja. W całej Polsce ponownie – tak jak wiosną 2020 roku – swoją działalność musiały zawiesić np. hotele, galerie handlowe, teatry, muzea, galerie sztuki, kina, baseny, zakłady fryzjerskie i kosmetyczne, obiekty sportowe itp. Niezależnie od spostrzeżeń dotyczących przestrzegania tych wymogów, szczególnie przez prywatne punkty gastronomiczne, rozrywkowe i usługowe podczas tzw. trzeciej fali, lista podmiotów, które decyzją rządu przerwały działalność była znacząca. Wiele spośród nich stanowiło zarazem miejsce kolportażu rozdawanej bezpłatnie prasy samorządowej. Oczywiście administracja terenowa wciąż wykonywała zadania informacyjne, a w należących do niej mediach „podawano komunikaty o koronawirusie, objawach choroby, którą wywołuje, zasadom bezpieczeństwa, grupach ryzyka i instrukcje postępowania w przypadku podejrzenia zarażenia, łącznie z danymi szpitali jednoimiennych oraz tych, które prowadziły w regionie oddziały zakaźne. Przekazy konstruowane były z uwzględnieniem atrakcyjności wizualnej, co zapewniało poprawę ich społecznego zasięgu. Informacje były na bieżąco uzupełniane i aktualizowane” (Mańka-Szulik, Krawczyk 2020, s. 411). Wobec ograniczenia możliwości dystrybucji prasy bezpłatnej problemem pozostawało jednak wypracowanie alternatywnej formy dotarcia z przekazem do grup celowych.

#### **4. Konsekwencje ograniczenia mobilności społecznej dla mediów samorządowych**

Prasa samorządowa, to jeden z elementów systemu medialnego, który

<sup>59</sup> Od 20 marca w całej Polsce obowiązują rozszerzone zasady bezpieczeństwa, komunikat opublikowany 17 marca 2021 roku w serwisie Rzeczypospolitej Polskiej pod adresem [www.gov.pl](http://www.gov.pl) [dostęp 6 kwietnia 2021 roku].

podlegał destrukcyjnym skutkom pandemii, ponieważ „sytuacja związana z COVID-19 bardzo mocno wpłynęła na całą branżę dziennikarską. Już w pierwszych miesiącach pandemii część tytułów o zasięgu krajowym zostało dotknięte masowymi zwolnieniami bądź całkowicie zawieszono ich działalność. Inne redakcje, chcąc się utrzymać na rynku, wprowadziły głęboką restrukturyzację”<sup>60</sup>. Ze względu na wprowadzone restrykcje sanitarne znacznemu zawężeniu uległ społeczny zasięg sieci kolportażu bezpłatnego. Periodyki wydawane przez administrację terenową w znacznej części korzystają z takiej formy dystrybucji, a zamknięcie galerii handlowych czy ograniczenia w działalności placówek handlowych, usługowych i rekreacyjnych uniemożliwiły lub utrudniły rozprowadzenie papierowych wydań gazet. Przedmiotem badań przeprowadzonych na potrzeby artykułu było ustalenie konsekwencji tego zjawiska oraz form reakcji wydawców periodyków samorządowych. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów z redaktorami naczelnymi oraz osobami odpowiedzialnymi za politykę informacyjną jednostek samorządu terytorialnego podjęto próbę określenia poziomu spadku czytelnictwa tradycyjnej prasy, a zarazem wskazania na alternatywne działania zapewniające kontakt z mieszkańcami. Negatywne konsekwencje pandemii mogły bowiem stanowić impuls do wdrożenia rozwiązań mających na celu upowszechnienie nowych narzędzi komunikacyjnych, gwarantujących skuteczne utrzymywanie relacji z dotychczasowymi czytelnikami czasopism samorządowych. Wydaje się, że stan przymusowej izolacji powinien wpłynąć na wzrost czytelnictwa, w tym także prasy. Z badania<sup>61</sup> przeprowadzonego niebawem po wprowadzeniu pierwszych restrykcji w 2020 roku wynikało, że faktycznie podczas pandemii „czytelnicy są skłonni przeznaczyć na czytanie więcej czasu niż kiedyś – przyznaje to 58% badanych, a to z kolei przekłada się na dokładniejsze czytanie”<sup>62</sup>. Kluczowym problemem

<sup>60</sup> Jak pandemia wpłynęła na czytelnictwo w mediach technologicznych, materiał opublikowany 6 lipca 2020 roku w sekcji PAP MediaRoom na portal Polskiej Agencji Prasowej pod adresem pap-mediaroom.pl [dostęp 8 stycznia 2021 roku].

<sup>61</sup> Badanie ilościowe wykonane metodą CAWI i zrealizowane na panelu internetowym będącym własnością ARC Rynek i Opinia, przeprowadzono w maju 2020 na grupie N=1015 osób reprezentatywną dla populacji Polaków w wieku 18-65 lat ze względu na płeć, wiek, wykształcenie, wielkość miejscowości zamieszkania oraz region GUS.

<sup>62</sup> Prasa drukowana zyskuje obecnie większą uwagę i zaangażowanie czytelników, wnioski z projektu badawczego opublikowane 18 maja 2020 roku na oficjalnej stronie wydawnictwa Ringier Axel Springer Polska sp. z o.o. pod adresem www.ringieraxelspringer.pl [dostęp 8 stycznia 2021 roku].

było jednak dotarcie do pozostających w odosobnieniu odbiorców z przygotowanym przekazem. Liczyło się stworzenie alternatywnego, wobec dotychczasowej sieci kolportażu niewydolnej z powodu pandemii, kanału dystrybucji tych treści.

W badaniach medioznawczych, przeprowadzonych kilkanaście miesięcy przed wybuchem pandemii na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, którą można potraktować, jako wyodrębniony ustawowo<sup>63</sup> obszar będący polem badawczym złożonym z 41 gmin ustalono, że 88% samorządów terytorialnych zaangażowanych jest w działalność wydawniczą. Biorąc pod uwagę kolportaż, to „dominującą formą udostępniania prasy samorządowej była bezpłatna dystrybucja przygotowanego nakładu. Tylko ok. 14% czasopism edytowanych przez gminy na terenie objętym badaniem dostępnych było w sieci kolportażu płatnego. Ceny tych czasopism kształtowały się od 1,5 zł do 3 zł<sup>64</sup>, co w 80% stanowiło stawkę porównywalną do cen tabloidów, a niższą od kosztów zakupu komercyjnej prasy codziennej. Pozostałe tytuły rozprowadzane były bezpłatnie najczęściej za pośrednictwem instytucji miejskich, a także placówek handlu detalicznego i hurtowego, punktów usługowych, ośrodków edukacyjnych, organizacji i stowarzyszeń grupujących seniorów, hobbystów, sportowców itd. Niekiedy w sieć dystrybucji włączane były również kościoły. Gazety dostarczano do firm zatrudniających określoną liczbę pracowników<sup>65</sup>, a także do indywidualnych skrzynek pocztowych przypisanych do lokali mieszkalnych na terenie gminy” (Krawczyk 2019, ss. 95-96). Można założyć, że stan ustalony na polu badawczym odpowiadał sytuacji w przestrzeni komunikacyjnej kontrolowanej przez samorządy w całym kraju.

<sup>63</sup> Ustawą z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 roku, poz. 730).

<sup>64</sup> Średnia cena egzemplarzowa prasy samorządowej kształtowała się na poziomie ok. 2 zł, co było stawką porównywalną z ceną tabloidów dostępnych w tym czasie na badanym terenie, ponieważ za „Fakt” oraz „Super Express” czytelnicy zapłacić musieli 1,99 zł. Średnia cena prasy samorządowej była niższą od cen komercyjnych gazet codziennych. Dla porównania koszt zakupu regionalnego periodyku „Dziennik Zachodni” wynosił 2,7 zł, a „Gazety Wyborczej” – 2,99 zł.

<sup>65</sup> W niektórych samorządach dzięki selekcji danych dotyczących zatrudnienia w gminie wyodrębniano podmioty gospodarcze, gdzie liczba pracowników przekraczała wyznaczony poziom (np. 10 osób) i do tych firm wysyłano gazetę samorządową pocztą tradycyjną lub dostarczano do siedziby przedsiębiorstwa. Źródło: analiza własna autora procedur obowiązujących w mieście na prawach powiatu.

Jeśli więc dominująca część tytułów docierała do czytelników za pośrednictwem sieci kolportażu bezpłatnego, to przepisy wprowadzające dystans społeczny oraz ograniczenia w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych i instytucji kulturalnych musiały negatywnie oddziaływać na społeczny zasięg tych periodyków. Próbę weryfikacji hipotezy o niekorzystnym wpływie obostrzeń sanitarnych na funkcjonowanie mediów samorządowych podjęto w formie sondażu przeprowadzonego wśród: dziennikarzy bezpośrednio kierujących prasą samorządową (redaktorzy naczelni), członków kierownictwa władz samorządowych nadzorujących jednostki podległe prowadzące działalność wydawniczą, zarządzających polityką informacyjną administracji terenowej (rzecznicy prasowi) oraz osób zaangażowanych w funkcjonowanie samorządu lokalnego (radni i urzędnicy). Sondaż przeprowadzono w gminach Górnośląsko Zagłębiowskiej Metropolii stanowiących pole badawcze wyznaczone dla przytoczonej analizy medioznawczej z 2019 roku. Ze względu na poufny charakter pozyskiwanych danych odpowiedzi udzieliło jedynie kilkunastu przedstawicieli gmin – w większości uzależniając zgodę na przekazanie informacji od gwarancji zachowania anonimowości. Uzyskane wypowiedzi nie mogą być więc potraktowane jako wyniki badań na reprezentatywnej próbie respondentów. Stanowią jednak zapis zmian ujawnionych w szeroko rozumianym funkcjonowaniu mediów samorządowych, a mających związek z pandemią.

#### **4.1. Zmiany w organizacji pracy redakcji i postawie odbiorców**

Redaktor naczelny miesięcznika samorządowego w dużym mieście na prawach powiatu zwrócił uwagę na zmiany w pracy dziennikarzy. Przed pandemią siedziba redakcji była miejscem m.in. codziennych spotkań zespołu, planowania zawartości kolejnych wydań czasopisma, zbierania materiałów, opracowywania i redagowania treści informacyjnych, dobierania fotografii i ilustracji graficznych, a wreszcie składu komputerowego, adjustacji i korekty. Pandemia upowszechniła także w prasie samorządowej pojęcie „pracy zdalnej”, która może być wykonana bez fizycznej obecności w siedzibie redakcji. W opinii redaktora naczelnego przynajmniej część elementów takiej formuły realizacji zadań znajdzie trwałe miejsce w procedurach regulujących funkcjonowanie periodyku, również po zakończeniu pandemicznej sytuacji nadzwyczajnej.

Natomiast zdaniem osoby kierującej redakcją innego miesięcznika samorządowego wpływ obostrzeń sanitarnych zaowocował ugruntowanymi już przekształceniami w pozyskiwaniu informacji dziennikarskich. Znacznie częściej niż przed pandemią materiały prasowe tworzone są w oparciu o kontakt indywidualny, lecz nie bezpośredni, czyli np. rozmowę telefoniczną, komunikator internetowy czy wykorzystanie platformy komunikacji zdalnej. Zaakcentował też znaczenie (w tym konieczność zakupu i bieżącego wykorzystywania) dodatkowych urządzeń technicznych, mających zapewniać bezpieczeństwo epidemiczne podczas realizacji materiałów multimedialnych przez ekipy dziennikarskie telewizji miejskiej.

Zdaniem kolejnego redaktora naczelnego miesięcznika samorządowego, wydawanego przez instytucję kultury w mieście na prawach powiatu, pandemia wpłynęła na spadek zainteresowania reklamodawców publikowaniem ogłoszeń płatnych. Ograniczeniu uległa liczba zleceń, a także widoczne stało się oczekiwanie na umożliwienie zamawiającemu skorzystania z upustów cenowych, dodatkowych świadczeń reklamowych oferowanych bezpłatnie lub innej formy promocji sprzedaży powierzchni reklamowej.

Zrealizowane wywiady wskazują, że oddziaływanie obostrzeń pandemicznych odbiło się zarówno na aktywności części wydawców jak też zachowaniach publiczności medialnej. Rzecznik prasowy miasta na prawach powiatu zauważył, że – szczególnie wiosną 2020 roku – na znaczną skalę dało się wyczuć po stronie mieszkańców obawę przed przyjmowaniem bezpłatnych gazet. Powód stanowiła ewentualność przenoszenia koronawirusa na powierzchni papieru. Dodatkowo obowiązujący w marcu 2020 roku rygorystyczny lockdown zablokował zdolności dystrybucyjne wielu tytułów prasy samorządowej rozdawanych w licznych punktach miast badanego obszaru metropolitalnego.

#### **4.2. Konsekwencje redukcji społecznego zasięgu czasopism samorządowych**

Kilku respondentów potwierdziło, że obostrzenia sanitarne zredukowały społeczny zasięg periodyków. Zamykanie przez rząd, w różnych etapach wdrażania obostrzeń, punktów usługowych, obiektów rekreacyjnych, kulturalnych i sportowych, a także galerii handlowych i części sklepów doprowadziło do

spadku czynnych punktów dystrybucji prasy samorządowej. Zdaniem redaktora naczelnego gminnego czasopisma ukazującego się w sieci kolportażu bezpłatnego konsekwencją takiego stanu rzeczy był stopniowy spadek zainteresowania odbiorców ze względu na zakłócenie utrwalanych latami nawyków czytelniczych.

Zgadzał się z nim rzecznik prasowy urzędu miasta, który dodawał, że brak gazety, dostępnej zwykle np. w pojemniku zlokalizowanym na pasażu supermarketu, nie mobilizował mieszkańców, aby dążyli do poznania alternatywnych sposobów otrzymania czasopisma, lecz skłaniał raczej do rezygnacji z dalszych poszukiwań. Takie przyczyny sprawiły, że zawężeniu ulegał społeczny zasięg periodyków administracji terenowej.

W paru przypadkach udało się potwierdzić, że redakcje nie zareagowały na sytuację kryzysową tworzeniem nowych punktów dystrybucji prasy w miejscach zwiększonego natężenia ruchu mieszkańców, obiektach wyłączonych spod obostrzeń sanitarnych lub np. do skrzynek pocztowych. Obowiązywała tam raczej strategia „przeczekania” czasu obowiązywania restrykcji przy jednoczesnym ograniczaniu liczby drukowanych egzemplarzy periodyku.

Zdaniem jednego z redaktorów naczelnych, w niektórych miesiącach pandemii, nakład został zmniejszony aż o 50%. Nie wdrożono jednocześnie skonolidowanego planu podejmowania działań mających zapewnić ekwiwalentną formę kontaktu mieszkańców z przekazem medialnym samorządu np. poprzez media społecznościowe czy kanały filmowe. Nadal postępowano zgodnie z procedurami obowiązującymi przed stanem pandemii. Koncentrowano się więc na wydawaniu gazety w tradycyjnej papierowej formie, lecz o znacznie zmniejszonej liczbie egzemplarzy.

Rzecznik prasowy miasta na prawach powiatu podkreślił, że wobec ograniczeń w dystrybucji prasy samorządowej na znaczeniu zyskała współpraca z mediami komercyjnymi. Stąd zintensyfikowano tam kontakty z dziennikarzami. Uzupełniono też tradycyjne metody utrzymywania relacji (np. informacje mailowe, rozmowy telefoniczne, powiadamiania wiadomościami tekstowymi, spotkania w urzędzie i redakcjach oraz konferencje prasowe) dodatkowymi działaniami zmierzającymi do przekazywania danych bez konieczności kontaktu „twarzą w twarz”. Dotyczyło to m.in. rejestracji wypowiedzi kierownic-

stwa urzędu lub pracowników merytorycznych i udostępniania nagrań dziennikarzom stacji radiowych wraz z materiałami prasowymi.

W przypadku dużego miasta na prawach powiatu, gdzie jeszcze przed wybuchem pandemii podjęto decyzję o kolportowaniu gazety samorządowej w nakładzie ok. 140 tys. egzemplarzy do skrzynek pocztowych mieszkańców, obostrzenia sanitarne nie wpłynęły na dystrybucję periodyku. Jak powiedział przedstawiciel Urzędu Miejskiego: „w pandemii utrzymaliśmy ten system rozdawania gazety. W przetargu ogłoszonym na rok 2020 określiliśmy nakład na 152 tys. egzemplarzy. Taką samą liczbę czasopism drukujemy i dostarczamy mieszkańcom również w roku 2021”.

Przedstawiciel mniejszego miasta na prawach powiatu o liczbie mieszkańców wynoszącej ok. 65 tys. poinformował natomiast, że Urząd Miejski jest wydawcą miesięcznika rozdawanego w nakładzie 35 tys. egzemplarzy. Pandemia nie wpłynęła tam na zmiany w wysokości nakładu, lecz na modyfikację sposobu jego kolportażu. Dotychczasowy plan dystrybucji zakładał udostępnianie 7 tys. czasopism w siedzibie urzędu oraz jednostek miejskich. Pozostałe 28 tys. gazet dostarczano do skrzynek pocztowych mieszkańców. W wyniku wprowadzenia obostrzeń zrezygnowano z eksponowania periodyku w budynkach administracji samorządowej lub obiektach podmiotów zależnych, lecz całość nakładu doręczano mieszkańcom za pośrednictwem skrzynek pocztowych.

Osoba odpowiedzialna za komunikację społeczną w średnim mieście na prawach powiatu przyznała, że początek ograniczania mobilności społecznej spowodował podjęcie decyzji o rezygnacji z kolportażu papierowych wydań gazety ukazującej się wcześniej w nakładzie 35 tys. egzemplarzy. Lockdown spowodował, że miesięcznik miejski dostępny był wyłącznie w cyberprzestrzeni. Szybko jednak skorygowano taką praktykę. Ze względu na niskie czytelnictwo e-wydań przywrócono dystrybucję gazety w wersji drukowanej. Obecnie „już w nakładzie 45 tys. trafia do bloków i sklepików, a tylko niewielka część do instytucji i budynku urzędu”.

Natomiast dominującym przykładem narracji opisującej wpływ obostrzeń na funkcjonowanie mediów samorządowych były deklaracje o zwiększeniu aktywności w cyberprzestrzeni. Dla przykładu rzecznik prasowy miasta na prawach powiatu stwierdził: „kiedyś dla zwiększenia liczby czytelników

zaniechaliśmy sprzedaży naszej gazety samorządowej. Zaczęliśmy ją rozdać w nakładzie 20 tys. egzemplarzy. Po pierwszym lockdownie rzeczywiście znacznie spadły możliwości kolportażu. Staraliśmy się więc jeszcze mocniej wykorzystywać potencjał cyberprzestrzeni. Obok strony miasta mamy profil facebookowy, jesteśmy na Instagramie, komunikujemy się z mieszkańcami poprzez profil na Twitterze. Wszystkimi tymi narzędziami dysponowaliśmy przed pandemią, ale teraz posługujemy się nimi jeszcze efektywniej”. Wypowiedź rzecznika sugeruje, że konsekwencją zmniejszenia społecznego zasięgu czasopism samorządowych było dążenie do zwiększenia zastosowania innych nośników treści poza tradycyjnymi gazetami drukowanymi.

### **4.3. Aktywność samorządów w cyberprzestrzeni**

Większość rozmówców reprezentujących samorządy terytorialne z terenu Górnośląsko Zagłębiowskiej Metropolii akcentowała, że w realizacji strategii informacyjnych gmin doszło do skokowego wręcz wzrostu znaczenia nośników dostępnych w cyberprzestrzeni. Pandemia odegrała stymulującą rolę w rozwoju relacji zwrotnych między przedstawicielami władzy samorządowej, a mieszkańcami z wykorzystaniem platform komunikacyjnych (np. regularnie organizowano zdalne spotkania z członkami rad dzielnic i osiedli w mieście na prawach powiatu liczącym blisko 200 tys. mieszkańców), profili w mediach społecznościowych czy kanałów filmowych. W roli „twarzy miasta” zazwyczaj występuje wójt, burmistrz lub prezydent (zgodnie z przepisami będący zarazem jednoosobowym organem wykonawczym gminy.) W ten sposób dalszemu zacieraniu ulegało jednocześnie rozgraniczenie między prywatnymi wypowiedziami osoby kierującej jednostką samorządu terytorialnego, a prezentacją stanowiska organu gminy. Charakterystyczna jest w tym kontekście deklaracja jednego z rzeczników prasowych: „doskonale rozpedziła nam się komunikacja z mieszkańcami z poziomu profilu FB prezydenta. Przygotowujemy też jego regularne video raporty”.

Dodatkowym efektem obostrzeń sanitarnych i wynikających z nich ograniczeń w możliwości organizowania spotkań z mieszkańcami był wzrost popularności transmitowania treści video w czasie rzeczywistym za pośrednictwem profilu facebookowego prezydenta lub burmistrza. Jeden z rzeczników praso-



wych zaznaczył: „pierwszy live prezydenta na Facebooku został przyjęty bardzo dobrze. Teraz odbywają się już regularnie. Zazwyczaj jest to jeden live w miesiącu, chociaż czasem prezydent występuje raz na dwa tygodnie, gdy mamy ważny temat”.

Specjaliści od samorządowego public relations akcentowali, że takie bezpośrednie transmisje mają ich zdaniem kluczowe znaczenie w kształtowaniu wizerunku prezydenta lub burmistrza z wykorzystaniem mediów społecznościowych. Opisywali również negatywne skutki braku akceptacji przełożonych wobec potrzeby uczestnictwa w przekazach „na żywo”: „niestety prezydent nie chciał lajfów na Facebooku. Teraz są, moim zdaniem, tego skutki. Powstało wrażenie, że zniknął i nie interesuje się mieszkańcami. Dzieje się tak pomimo jego regularnej aktywności na profilu realizowanej w sposób tradycyjny. Niestety lajfów zabrakło”. Zbliżonymi spostrzeżeniami podzieliła się rzeczniczka prasowa mniejszego miasta: „od początku pandemii obserwuję bardzo duży wzrost zainteresowania internautów Facebookiem prezydenta, ale niestety mój szef nie chce lajfów i to się niestety raczej nie zmieni”. Rzecznik prasowy innego miasta na prawach powiatu w połowie kwietnia 2021 roku deklarował: „zaczynamy lajfy od przyszłego tygodnia. Jednak w moim odczuciu to zdecydowanie za późno. Widać, że generalnie znacznie wzrosła aktywność mieszkańców zarówno na profilu facebookowym prezydenta jak też profilu miasta”.

Obserwacje pracowników na co dzień bezpośrednio zaangażowanych zawodowo w przygotowywanie i upowszechnianie przekazu treści samorządowych warto zestawić poglądami osób działających na rzecz samorządu, lecz nie bezpośrednio w sferze komunikacyjnej. Okazuje się, że nierzadko nie dostrzegały one modyfikacji działań wskazywanych np. przez rzeczników prasowych czy dziennikarzy. Symptomatyczna dla postawy tej grupy była wypowiedź radnego Rady Miejskiej w Będzinie, który oświadczył: „internet zyskał na znaczeniu, ale rola prasy drukowanej wcale się nie zmniejszyła. Samorząd już od wielu lat posługuje się tymi narzędziami i posiada umiejętności sprawnego komunikowania się za ich pośrednictwem. Bazuję na doświadczeniach będzińskich - zarówno miasta jak i powiatu - i nie zaobserwowałem poważniejszych zmian, do których przyczyniłaby się pandemia, np. w „Aktualnościach Będzińskich” czy w „Powiatowa Press” i na stronach internetowych. Za wyjątkiem,

co oczywiste, treści wymuszonych pandemią, a w zasadzie informacji pozytywnych, jak w czasie pandemii ochronić swoje zdrowie i życie”. Stopień bezpośredniego zaangażowania badanych w funkcjonowanie mediów samorządowych lub przekazów upowszechnianych przez burmistrzów lub prezydentów determinować więc może poziom szczegółowości postrzegania skali i natury przekształceń wywołanych przez pandemię.

## 5. Podsumowanie

W mieście na prawach powiatu sąsiadującym z polem badawczym wyznaczonym granicami administracyjnymi GZM, a zamieszkałym przez ok. 140 tys. mieszkańców przeprowadzono badanie kontrolne. Okazało się, że podobnie jak w gminach tworzących obszar metropolitalny ograniczenia mobilności społecznej wpłynęły na społeczny zasięg prasy wydawanej przez administrację terenową. Przed pandemią samorząd udostępniał tam mieszkańcom gazetę miejską w nakładzie 15 tys. egzemplarzy poprzez – jak to określił rzecznik prasowy Urzędu Miasta – sieć dystrybucyjną „złożoną z różnorodnych i dobrze znanych mieszkańcom punktów w dzielnicach miasta”. Ograniczenia mobilności społecznej zaowocowały wprowadzeniem zmiany formuły działań komunikacyjnych za pośrednictwem periodyku lokalnego. Zdecydowano o zwiększeniu nakładu do 40 tys. egzemplarzy, a całość dostarczano do skrzynek pocztowych lokali mieszkalnych. Rzecznik prasowy dodał: „i od razu pojawił się nowy problem, gdyż zaczęliśmy otrzymywać informacje, że wiele osób nie otrzymuje miesięcznika. To sygnał, że należy doprowadzić do zwiększenia nakładu”. Alternatywą wobec zamknięcia, w wyniku obostrzeń sanitarnych, dotychczasowym miejsc dystrybucji była tam zmiana jej systemu.

Przeciwdziałanie ograniczeniu społecznego zasięgu prasy samorządowej to zadanie istotne dla administracji terenowej, gdyż stawką jest utrzymanie relacji informacyjnych z mieszkańcami. W wyniku sondażu można stwierdzić jednak, że obok aktywnych reakcji w postaci zwiększenia nakładu i dystrybucji za pośrednictwem doręczycieli ujawniono postawę pasywną polegającą na akceptacji zmniejszenia nakładu czasopism i redukcji skali ich kolportażu. Nie sprawdziła się ponadto likwidacja wydania papierowego gazety samorządowej na skutek dysfunkcji ważnego elementu procesu logistycznego, czyli

systemu kolportażu. W tym kontekście warto też zwrócić uwagę na sygnalizowane podczas wywiadów niskie czytelnictwo tzw. e-wydań prasy samorządowej. Nawiązując do wyników ogólnopolskich badań dziennikarzy, gdzie przeważająca część respondentów, bo aż 74% uważała, że „branża dziennikarska dobrze dostosowała się do sytuacji pandemii” (Tworzydło 2020, s. 739), można podobny wniosek sformułować odnośnie dziennikarzy prasy samorządowej. Inaczej jednak należy ocenić postawę osób zarządzających tymi mediami, którzy nie zareagowali na sytuację kryzysową związaną z ograniczeniami w kolportażu lub podjęli kontrowersyjne decyzje np. w postaci zawieszenia działalności wydawniczej i koncentrowania się na e-prasie.

Przedstawiciele samorządu i mediów podległych administracji terenowej twierdzili, że z powodu pandemii wzrosło znaczenie komunikacyjnych działań interaktywnych w odniesieniu do mieszkańców. Pandemia spowodowała, że skoncentrowano się na nośnikach w cyberprzestrzeni, podnosząc atrakcyjność prezentowanych treści oraz dbając o utrzymywanie komunikacji zwrotnej z odbiorcami. Dotyczy to profili w mediach społecznościowych, kanałów filmowych, platform zapewniających komunikację zdalną czy aplikacji mobilnych. Szczególnym rodzajem nośników treści są profile jednoosobowych organów wykonawczych gminy (wójt, burmistrz, prezydent), gdzie dało się zauważyć dążenie do udostępniania bezpośrednich transmisji, które w czasie pandemii zapewniały facebookowy substytut kontaktu z mieszkańcami.

#### **Bibliografia do rozdziału 4**

- Hajduk S. (2021) *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym w kontekście planistycznym*, Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej.
- Krawczyk D. (2019) *Prasa samorządowa jako narzędzie polityki informacyjnej na przykładzie gmin Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”.
- Mańka-Szulik M., Krawczyk D. (2020) *The Activities of a Local Government Entity During Pandemic Conditions Using Zabrze as an Example*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie. Zarządzanie współczesną organizacją”, red. R. Wolniak, z. 148.

Tworzydło D. (2020) *Analiza zmian w zawodzie dziennikarza wywołanych pandemią COVID-19 z uwzględnieniem komunikacji z grupami docelowymi oraz wykorzystania nowych technologii*, „Studia Medioznawcze” t. 21, nr 4, *Analizy statystyczne GUS: Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, Szczecin 2020.

*Raport z badania: E-administracja w oczach internautów*, Ministerstwo Cyfryzacji i PBS, Sopot 2016.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 roku w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. z 11 marca 2020 roku, poz. 410).

Serwis Rzeczypospolitej Polskiej pod adresem <https://www.gov.pl>.

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 (Dz.U. z 2020 roku, poz. 374).

Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 roku, poz. 730).

### THE ROLE OF MANAGERS IN DEVELOPING THE EFFICIENCY OF INTERNAL COMMUNICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES DURING THE COVID-19 PANDEMIC

#### 1. Introduction

Although pandemics have long been faced by humanity (plague 1347-1351; smallpox 1520-1979; cholera 1899-1923; Spanish flu 1918-1919; Asian flu 1957-1958; Hong Kong flu 1968-1970; Russian flu 1977-1978; HIV/AIDS since 1981; swine flu 2009-2010; SARS 2002-2003; EBOLA 2014-2016; MERS since 2012; COVID-19 since 2019) (WHO), it can be said that the current pandemic caused by the SARS-CoV-2 virus is unique from a communication perspective. In an unprecedented manner and on an enormous scale, countries on every continent undertook an exchange of information to coordinate efforts to limit the spread of the virus until a vaccine is invented and the pandemic is over. The home isolation that governments of many countries have opted for (especially during the rise of infections) and modern technical and technological advances have accelerated the processes of remote communication and remote working. No one today doubts that work processes (especially in the public administration sector), will never be the same as before the COVID-19 pandemic. This is because many of the current remote services solutions were expected and the pandemic led to the necessity to implement them faster.

Pandemic is a time of crisis that can cause a breakdown or a breakthrough in an organization and the form it takes depends mainly on managers/leaders. It is up to competent leaders to ensure that employees overcome their fears and limitations. Therefore, this paper attempts to identify the competencies of a leader during a pandemic, taking into account the specific role of communication. A literature survey of the problems studied is presented, with

---

<sup>66</sup> Dr, Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania; ORCID: 0000-0002-5176-3265

examples of empirical research (including the author's survey: a case study in a gmina office) and suggestions for further research.

## **2. Communication of civil service officers before the COVID-19 pandemic**

There are two levels of communication in public administration, with the first referring to the government administration and the second to the local government administration (Ferens, Macek 1999, p. 152).

The specificity of internal communication in government administration is the transfer of information between the government's press offices and the government's field representatives. In Poland, these are voivodes and information units of voivodeship offices. Voivode spokespersons derive information on government work from the Government Information Centre. In addition, the Centre's communication tasks include posting relevant information regarding the voivodeship in the central media, facilitating local media contact with government members, and coordinating their local press services. On the other hand, voivodeship press units monitor the local and regional media and then pass the collected information (supplemented by information from the Centre) to voivodes. In press offices, communication with citizens plays a marginal role (Ferens, Macek 1999, p. 153).

At the level of local government administration, to ensure efficient internal communication, it is necessary to have an efficient internal flow of information and effective channels of its collection and dissemination among employees. Undoubtedly, to build such a system, it is necessary to know the role played by the employees at different levels and the function of this internal information policy in gminas (gminas are the principal units of territorial division in Poland). This policy should be seen as an important part of the gmina office management process. The efficiency of internal communication at the local government level can be improved primarily by planning activities, appropriate deployment of information boards, and by the publication of internal bulletins (Serafin 2013, p. 141).

In the case of malfunctioning communication within public administration entities, its employees search for secondary information using infor-

mal channels. This is where the huge responsibility of the manager comes in, as he or she should be seen by employees as a trusted source of information. The credibility of sources of information translates into the credibility of actions taken, and vice versa, i.e. the lack of credibility of actions makes rumors and hearsay become the most important source of knowledge (Grudzewski et al. 2009, pp. 58, 229).

Managers who want to play the role of a reliable source of information for employees should perform four basic tasks: select information, prepare presentations, play the role of a leader of employee opinion, and be a mediator in disputes between subordinates (Goban-Klas 1997, p. 7).

The communication in public administration entities should occur in all reasonable directions, otherwise, the information can be masked, filtered, or cut out. In the case of vertical bottom-up communication between the employee and the manager (transmission of e.g. information on the assignments, colleagues, working conditions, difficulties, and possibilities of improving the performed task), the officer should receive immediate feedback from the manager. Failure to meet this requirement by the manager leads to uncertainty, multiple interpretations, and, consequently, several abnormalities that can damage the image of the office (Stoner, Freeman, Gilbert 2001, 517).

Vertical top-down communication occurs when a manager communicates information to an employee. It is intended to inform the employee about the objectives of the office, explain a procedure and practice of the assigned task, motivate the subordinate, and also concerns transferring information about the evaluation of the subordinate's work. Unfortunately, it is an infamous tendency that in public administration bodies, two-way communication between a superior and a subordinate is often given up in favor of one-way communication (top-down). This type of message may be burdened with a whole range of errors such as ambiguity of the transmitted information, inability to verify information, the transmission of information with an intended delay, filtering, masking, cutting out, and withholding information, and failure to determine individual responsibility for the information produced (Trzecińska, Wiciak, 2011, p. 86).

The last of the described directions of communication within a public administration body is the so-called horizontal information, i.e. people at sim-

ilar levels in the organizational structure, e.g. employee-employee or manager-manager. The benefits resulting from the described direction of communication include the possibility of exchanging the information (complementing the knowledge and its correction), verification of any problems of behavioral nature that have arisen, the possibility of influencing the coordination of activities, and the possibility of satisfying the parties' curiosity about the information possessed by the other party (Andersen, Dawes 1991).

The communicative goal of every public organization should be to eliminate undesirable phenomena, i.e. those affecting their functioning negatively. Therefore, both vertical and horizontal communication should be seamless and verifiable (which can be achieved through standardized procedures and consistent enforcement). The standard systemic communication model used in the office should be to communicate in all reasonable directions ensuring feedback and clear, continuous, and the shortest possible communication channels, knowledge of the source of information and access of those who introduce changes to the information. Only the fulfillment of the above conditions can protect the activity of public authority from a number of dysfunctional or even pathological phenomena and ensure the correct flow of information and its understanding.

### **3. Communication challenges of government employees in the light of the COVID-19 pandemic**

When considering the problem of communication within public sector organizations, it should be noted that in the pre-COVID-19 period, it mainly occurred face-to-face or through intra-organizational media (e.g. newsletters, notice boards, or advertising pillars). The time of the COVID-19 pandemic has strongly verified these methods of communication, giving it a completely new character and quality.

#### **3.1. Employees - difficulties in finding themselves in new working conditions**

The current communication mix of technical, technological, and intra-institutional (IT and ICT) components is partly the result of evolution, but also,



to some extent, it was affected by human creativity triggered by the sudden need due to the emergence of the COVID-19 pandemic and thus providing remote (Contini, Lanzara 2009, p. 4).

The implementation of new e-governance solutions faces a number of difficulties in public organizations, as they force employees to acquire new skills and professional qualifications. The necessity of social distancing of public administration employees during a pandemic means not only changing the place, manner, and requirements of working but the changes are often also related to functioning outside the workplace. The issue of maintaining work-life balance has never been so difficult due to the necessity of remote working and, consequently, separating (at least a part of) the room for the office, and, in some cases, working on one's own (often outdated) computer equipment with a poor Internet connection, which has to be shared with children (who have e-learning classes at the same time) and partners, parents, and other household members (Schuster et al. 2020).

A survey conducted by the Statistics Poland (GUS) last year showed that 83.1% of Polish citizens declared that they had at least one computer at home, but its age was not specified, nor was the number of people using it (Internet access at the end of the year: 2019 – 86,7%, 2020 – 90,4%). It seems obvious that digital exclusion does not mean having to provide work remotely (I will elaborate a little more on Technologies 4.0 and 5.0 in the next section) (www.parp.gov.pl... 2020).

The issue of the necessity to provide an employee with the equipment to perform the assigned tasks (e.g. a computer, laptop) has been resolved in the Labour Code, but often, despite the best will of managers, bureaucratic procedures related to the necessity to conduct a tender procedure last so long that employees are still waiting for the equipment ordered almost a year ago.

The limited access to computer equipment and internet connection (especially in villages), home office, with the need to constantly take care of children, home, etc., result in public administration employees having to work all week to catch up on workdays. The lack of clear and rigid distinction between the home and workplace makes work monotonous, endless, and unsatisfying. The lack of training in a virtual work and collaboration environment, limited

access to them, or inadequate form, are other reasons for employees to be frustrated by ignorance and the mistakes, inefficiency, and many extra hours at work. Consequently, these inconveniences lead to professional burnout, over-use of sick leave resulting from real deterioration of health (stress, depression), demotivation, and deterioration of work performance resulting in some form of “escaping” from work (less happiness at work and therefore thinking about leaving) (Mann, Adkins 2017).

Despite the indicated yet debatable benefits of remote working of public administration employees (e.g. a sense of autonomy for the employee and reduced labor costs for the employer) (Lee, Tao, Li, Sun 2020), the sum of the negative effects of providing this form of work definitely prevails.

### **3.2. Specific (new) forms of performing assigned tasks (e-communication): pandemic digitization boom**

The digitalization of the public sector has been progressing in Poland in an evolutionary manner since the 1990s. Since the beginning of the pandemic, it has accelerated to a speed that has never been experienced before. Therefore, it can be even considered a veritable digital revolution. This enabled the widespread implementation of Technology 4.0 (the term Technology 4.0, also associated with Industry 4.0, was proposed by the environments promoting German technical school of thought, first presented at the electronics fair in 2011), although Technology 5.0 is already being implemented today, yet access to it is still very limited. That is why experts in this field claim that in Polish conditions, revolution 5.0 has not begun since revolution 4.0 has not yet finished. This technical and technological progress is mainly associated with the development, access, and speed of data transmission (text and audio-video), new programs and applications (including communication), and more and more advanced equipment that allows for the operation of the previously mentioned, e.g.: remote control of “robots” (advanced digital devices) in real time (Raport Polski Przemysł 4.0).

The current nature of remote working most often takes the on-line form of videoconferencing, also when employees communicate from within a public organization. The need to support new e-services such as the flagship e-govern-

ment project (Tatoń 2014) (Trusted Profile, which in 2019 had 4 million users, in February 2020 - 5 million, and as of December 2020, this number is estimated to be 8.6 million) is caused by increased and precise inter-departmental communication to coordinate activities of public organizations. ([www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl)... 2020).

The pandemic caused by the COVID-19 virus has forced the government sector to automate/digitize faster than in other sectors of the economy. The reason for this included the need for remote teaching (training), remote working, and online meetings. In addition to traditional e-mail, phones and text messaging, instant messaging turned out to be helpful: free, such as Skype, Slack, GG (Gadu-Gadu), Microsoft Teams, Facebook Messenger, Viber, TeamSpeak, Discord, LINE, WhatsApp (the highest rated by internet users, with 27%; source: [benchmark.pl](http://benchmark.pl)), Signal, Telegram, iMessage, Wire, Hangouts, Zoom, pidgin; and paid (because of better protection against spying), such as iSpQ VideoChat, OMessenger, UseCrypt Messenger, Threema, Zoom, mIRC, Libon NoLimits (orange), etc.

The 2020 summer break and the period of temporary relaxation before the second wave of the pandemic did not halt the digital transformation processes in the Polish public administration. The media, based on the information from the medical services, reported on the inevitability of a second wave of the COVID-19 pandemic, and the consequent need to prepare for internal and external communication in tougher times. The need to provide new services and offer new products has forced the public administration to develop new communication models, starting with internal communication. These communication models require the development of new communication channels and changes in the structure of public organizations.

Although it is the pandemic that accelerates digital transformation processes in public administration, it can be observed that a large part of enterprises and clients expected such changes and wanted to use them (as shown by the GUS data, 42% of Poles used them in the last year). Therefore, it can be expected that after the pandemic, many digital solutions will stay forever, and the public administration will again be forced to reorganize internal communication to ensure continuity and efficiency of services provided in a mixed

stationary and remote mode.

#### **4. Managers in the face of new needs for communication inside public administration offices: current tasks and problems**

In a pandemic time of uncertainty, public sector communication should play a strategic role, but in order for this to happen correctly, information must first be properly “processed” at the level of internal communication of the public administration organization. Effective internal communication is an essential element of the efficient operation of public administration offices, i.e. such that they can meet the new expectations set by the COVID-19 pandemic.

As time passed, it became more and more obvious that the pandemic was a long-term disruption (both from a health, economic, and government perspectives), and managers and leaders became convinced that methods to meet the needs of employees and strengthen relationships through remote communication needed to be considered (Bogusky-Halper 2020)

Research indicates that there is a mutual relationship between the satisfaction with internal communication between supervisors and subordinates, between co-workers, and overall job satisfaction (Carriere, Bourque 2008).

The COVID-19 pandemic has redefined tasks of both employees and managers of public administration entities. Leaving, due to the limited scope of this study, a wide range of external tasks, the managers inside the organization should be currently more employee-oriented and manage intangibles such as employee trust, reputation (credibility), and participation (commitment). Furthermore, communication with employees should be ethical, i.e. with an emphasis on honesty, authenticity, fairness, integrity, openness, or values commonly held within the organization (Lovari, D’Ambrosi, Bowen 2020).

Managers and leaders who communicate during a pandemic should pay attention to remain calm and set a good example to employees, communicate willingness to help subordinates with health and safety problems, communicate facts to dispel speculation, rumors, or fears, and communicate remotely yet clearly and directly (Dirani et al., 2020).

Lack of information flow from managers to subordinates (e.g. about current plans or projects) may result in distrust based on suspicion of unethical conduct, such as bias or selfishness. Trust in managers, especially in a crisis

situation such as the COVID-19 pandemic, is one of the key issues in the communication process, as its absence causes rumors (informal communication) to become the primary source of knowledge about the functioning of a public administration entity. In contrast, enhanced trust helps reduce bureaucratic complexity, increase employee participation, and foster cooperation and engagement (Macnamara 2018).

Today, public administration managers are faced with new tasks imposed by the COVID-19 pandemic. The situation of remote working significantly reduces the possibility of supervising employees, whether they work and whether they do not commit fraud. The only possible control during remote working is reporting and clearly defined procedures (evaluation by results).

Furthermore, regardless of current conditions, managers must use remote communication to exchange information with employees (bottom-up and top-down communication), to guide and motivate them to work.

To increase motivation during a pandemic crisis, public sector managers are advised not to set the level too high. However, researchers caution against communicating to employees the expectation of professional sacrifice during the COVID-19 pandemic, as such a motivator for high work effort can result in job burnout and, consequently, psychological problems caused by anxiety about living during the pandemic (van Loon, Vandenabeele, Leisink 2015).

In the era of the COVID-19 pandemic, managers should strive for an organizational state that allows their public administration entities to be considered agile. This agility results from the acceptability of the increased level of risk, which was affected by the pandemic. Faster decision-making, adaptability to perform tasks in new conditions and with new expectations of the environment, and flexibility of actions are the prerequisite for the mentioned agility. The requirement for agility also applies to communication, which should involve a faster communication response than before the pandemic, i.e. it should be based on simplified rules and procedures (e.g. organization of tenders). A shorter formal path to approval of projects, messages, actions, should become a standard in the current times (LIGHTHOUSE 2020).

## **5. Public employees and managers about internal communication during the pandemic: a case study**

In the previous section of this paper, it has already been mentioned in part what competencies are expected from managers in times of crisis. This section will begin from the organization of the proposals for sets of these competencies of organizational leaders proposed by researchers after the emergence of the COVID-19 pandemic. Then, in the context of the Orangefiery survey of managers of all kinds of organizations (mainly commercial ones) will be confronted with the case study prepared by the author of the present paper focused on the area of a local authority (gmina office).

Moving to the research on competencies that should be possessed by managers, the observations of Arletta Pawlicka deserve particular attention. This author enumerated the ability to relieve (and support employees) stress and social anxiety, showing discretion and presenting only verified information, empathy (sympathy and understanding, without judging), the ability to adjust stimuli and the form of communication with regard to personality, age of an employee and industry, developing a communication plan taking into account its frequency and time of day, and implementing new forms of consultation with the rest of teams (internal newsletters, instant messaging) (Pawlicka 2020).

Orangefiery, a communications and consulting firm, organized in 2020 a survey on employee communication needs (i.e. demands/expectations placed on managers) during the pandemic and found the following needs: clear messages and clear and consistent terminology (28%), communication of what leaders know and do not know (23%), and presence and availability of leaders for employee discussion/questions (23%) (ORANGEFIERY 2020, p. 16). Of the steps suggested in the survey that leaders could take for better communication, the most common choices were: be present/available, listen, communicate clearly and calmly, tame ambiguity, have empathy, and be self-aware (ORANGEFIERY march-april 2020, p. 26).

Bogusky-Halper (account supervisor, Orangefiery) is the author of another major survey on the problems discussed. Her survey found that when employees were asked what they wanted to know more from future communications,

the most common responses were: transparency about what the organization knows and what it does not know (32%), more information about emotional and mental health resources, including stress and anxiety management (25%), stronger acknowledgment of the difficulty of the situation (23%), more frequent communication (22%), more transparency in communication (22%), more direct acknowledgment of misinformation and/or rumors (22%), more information about sick days, personal days, and other benefits related to sick family members, and children at home, etc. (21%) (Bogusky-Halper 2020).

Also forthcoming are the findings of Lee Y., Tao W., Li J.Y.Q., Sun R., whose article containing research based on 490 questionnaires was accepted for publication. In an abstract published on 8th December 2020, they promised to demonstrate the concept of effective communication (during the pandemic) based on diversity-oriented leadership and strategic internal crisis communication aimed at sharing staff knowledge. They suggested that the research leads to the conclusion that “diversity-oriented leadership contributes to clear internal communication in times of crisis and increases employees’ satisfaction with their needs for autonomy, competence, and being a team member. Transparent internal communication also increases internal employee satisfaction, which in turn promotes employee engagement and knowledge-sharing behavior during a crisis.” (Lee, Tao, Li, Sun 2020).

Orangefiery’s survey was conducted on 25-29 March 2020 based on an online survey targeting adult employees aged 18 to 64 years in the United States. There were 454 respondents in the study and the confidence level was 95%, with a margin of error of +/- 4.6%.

The case study conducted by the author of the present paper concerns the administrative staff of a gmina office. A paper questionnaire distributed among employees (as work is performed remotely but from the office building) was completed by 8 people (6 employees and 2 managers) between 11 and 15 January 2021. The results of this study compared to Orangefiery’s survey are presented in Tables 1 and 2.

**Table 1**

Differences in perceptions of the state of current internal communication: employees versus leaders

No.	Internal communication status	Research Orangefiery N=454		Own research - municipal office N=8	
		employees	leaders	employees	leaders
1.	communications are honest and open	75%	58%	3 persons	2 persons
2.	communications are successful at alleviating anxiety and concern	46%	33%	3 persons	0 people
3.	communications are frequent enough	85%	76%	5 people	2 persons
4.	communications clearly indicate what leaders know and don't know	29%	21%	2 persons	1 person
5.	communications have an appropriate tone	54%	45%	2 persons	1 person
6.	communications acknowledge the difficulty of the situation	48%	39%	6 people	2 persons
7.	communications use clear messages and clear and consistent terminology	30%	24%	3 persons	2 persons
8.	communications have a clear purpose	36%	30%	5 people	2 persons

Note. Author's study based on Orangefiery's analysis. An online survey conducted on 25-29 March 2020 and the results of the author's study: (case study) in 11-15 January 2021.

Based on the collected data, one can observe a high rate (7-8 people at N=8) of efficient internal communication in the gmina office (both in the opinion of employees and leaders) in the aspect of its frequency, confirming the difficult situation, and defining the clarity of the goal. The situation is slightly worse (3-5 people) in terms of other aspects of this communication, enumerated in Table 1. Communication towards alleviating fears and anxiety is rated lowest.

Despite methodological difficulties in comparing the results of the Orangefiery's survey and our case study, it can be seen that in the Orangefiery's survey, every third leader felt that internal communication did not alleviate fears and anxiety, whereas in the study of gmina office, both managers were clearly of this opinion. Another general observation is that managers from the case study were more critical of the quality of communication than employees, and this, in turn, reverses the trend presented in the Orangefiery research.



**Table 2**

## Employees' expectations regarding internal communication

No.	Types of expectations	Research Orangefiery, N=454	Own research - municipal office, N=8
1.	greater clarity of what they know and what they don't	31.7%	4 persons
2.	learn more about resources such as emotions and mental health, including managing stress and anxiety	25.1%	6 people
3.	stronger recognition of the difficulty of the situation	23.1%	0 people
4.	frequent communication	22.3%	1 person
5.	greater transparency of communication (language, purpose and intentions)	22.3%	4 persons
6.	more direct confirmation misinformation and/or rumors	22.0%	3 persons
7.	more information on sick days, personal days and other sickness benefits family members, children at home, etc.	21.2%	2 persons

Note. Author's study based on Orangefiery's analysis. An online survey conducted on 25-29 March 2020 and the results of the author's study: (case study) in 11-15 January 2021.

The data in Table 2 concerning meeting emotional needs and mental health confirm the earlier observations based on Table 1 that in the office, internal communication is ineffective in alleviating fears and anxiety. This may be caused by the fact that all respondents felt that the difficulty of the situation was very well communicated. Awareness of the high level of difficulty of the situation may generate fears and anxiety, which in turn, if not resolved with a high frequency of communication, result in emotional mental disorders.

## 6. Final conclusions and proposals for further research

Efficient functioning of internal communication in public administration offices is undoubtedly a great challenge for managers of these entities, as its efficiency is determined by the correctness of information transfer and communication to the outside to the citizen/client.

Although remote working can induce a sense of autonomy in an employee (Gajendran, Harrison 2007), the knowledge of McGregor's motivational theory Y and X leads to the realization that a sense of autonomy does not moti-

vate everyone to work but only the ambitious ones (who constitute a minority in the organization) and these are usually managers or those aspiring to that position, hence the very limited scope of the discussed benefit of remote working. The same is true of reduced labor costs since an honest employer will equip his or her employees with appropriate equipment and maintain and replace it, pay for access to the Internet, equip the employee with a telephone with a paid subscription, etc. After calculating all the additional burden, the profit on labor costs seems to be modest (if there is any at all). Savings that could be observed here would probably result from the illegal use by the employer of equipment and connections paid for from the employee's private funds.

The lack of face-to-face communication of public administration employees, due to the need to maintain social distancing during the pandemic, causes a whole series of problems related to the provision of work, ranging from the lack of appropriate tools to psychological problems, as clearly demonstrated by the study of the gmina office.

The state of pandemic crisis requires managers to focus more deeply on the employee, noticing their needs, weaknesses, and problems, to be able to approach them in an empathetic way and, as far as possible, offer support and assistance.

Only such an ethical attitude (emphasized in most of the mentioned sets of communication competencies of leaders in times of the pandemic) will allow for maintaining the trust of employees in the organization, the appropriate motivation to perform tasks, forbearance (flexibility) on their part, and optimism (versus monotony, burnout, depression, illness and intention to leave), and the dissemination of good practices.

Managers communicating tasks to employees should take into account the family situation, housing situation of employees, and the need to combine multiple roles at the same time, e.g. employee and parent (especially when children are young, learning in the e-learning system, and there is only one computer with an Internet connection at home, which is not the fastest, or when one of the household members is ill, especially with COVID-19).

However, in order for managers to adjust communication accordingly, they need the knowledge of the conditions that affect the provision of remote

work by employees. Therefore, the necessity of building diagnostic tools and the diagnosis of public officials (needs, difficulties, ideas, whether they communicate efficiently in a virtual environment, etc.) is emphasized to increase the efficiency of managers' actions aimed at improving internal communication. Therefore, the implementation of the assigned tasks is one of the directions of further research proposed by Schuster C., Weitzman L., Mikkelsen K.S. et al. (2020).

A slightly different research gap was pointed out by Dirani K.M., Abadi M., Alizadeh A., et al. (2020), as they believe that in these turbulent times and changing contexts, the focus should be on examining only critical managerial interventions. This offers a range of results regarding success or failure and the opportunity to copy or avoid the interventions used.

In conclusion, it can be stated that communication plays a fundamental role in shaping the efficiency of public administration employees. Individuals responsible for communication in the organization are managers, who, in order to effectively monitor it, should take into account ethics (objective: building a sense of security, trust, motivation, etc.) and knowledge of the needs, obstacles, and ideas of employees (objective: empathy, support, cooperation). For managers to properly recognize these needs and use the creativity of their subordinates, it is necessary to periodically diagnose them (objective: support the process of managing a team of employees, such as the assignment of workload), and gain knowledge of the effects of past managerial practices.

### **References for the chapter 3**

- Andersen D.F., S.S. Dawes (1991) *Government Information Management: A Primer and Casebook*. Englewood Cliffs, New York, USA. Prentice-Hall.
- Bogusky-Halper K. (2020) *STUDY: Organizations Rising to the Challenge of COVID-19 Communications, but Needs Persist; Leaders Must Address Concerns and Demonstrate Transparency, Clarity and Openness*. BUSINESS WIRE. California & New York. Retrieved from <https://www.businesswire.com/news/home/20200403005278/en/STUDY-Organizations-Rising-Challenge-COVID-19-Communications-Persist>
- Carriere J., Bourque Ch. (2008) *The effects of organizational communication on*

- job satisfaction and organizational commitment in land ambulance service and mediating role of communication satisfaction*, Career Development International, Vol. 14, No. 1.
- Contini, F., Lanzara, G. (2009) *ICT and Innovation in the Public Sector*. Londyn, Wielka Brytania. Palgrave.
- Dirani K.M., Abadi M., Alizadeh A., Barhate B., Garza R.C., Gunasekara N., Ibrahim G., Majzun Z. (2020) *Leadership competencies and the essential role of human resource development in times of crisis: a response to Covid-19 pandemic*. Human Resource Development International. doi: 10.1080/13678868.2020.1780078. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/342849278>
- Ferens, A., Macek, I. (1999) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. Wrocław. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Gajendran R.S, Harrison D.A. (2007) *The Good, the Bad, and the Unknown About Telecommuting: MetaAnalysis of Psychological Mediators and Individual Consequences*. Journal of Applied Psychology Copyright 2007 by the American Psychological Association 2007, Vol. 92, No. 6. pp. 1524 –154. doi: 10.1037/0021-9010.92.6.1524. Retrieved from [https://goal-lab.psych.umn.edu/orgpsych/readings/10.%20Work-Life%20Balance/Gajendran%20&%20Harrison%20\(2007\).pdf](https://goal-lab.psych.umn.edu/orgpsych/readings/10.%20Work-Life%20Balance/Gajendran%20&%20Harrison%20(2007).pdf)
- Goban-Klas, T. (1997) *Teoria komunikowania jako fundament public relations*. Marketing i Rynek, Vol. 4.
- Grudzewski W., Hejduk I. K., Sankowska A., Wańtuchowicz A.M. (2009) *Zarządzanie zaufaniem w przedsiębiorstwie. Koncepcja, narzędzia zastosowania*, Wyd. Wolters Kluwer, Kraków.
- Lee Y., Tao W., Li J.Y.Q., Sun R. (2020) *Enhancing employees' knowledge sharing through diversity-oriented leadership and strategic internal communication during the COVID-19 outbreak*. Journal of Knowledge Management, Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/JKM-06-2020-0483>
- LIGHTHOUSE (2020) *Poradnik: Odmrażamy komunikację*. Retrieved from [https://lhse.pl/content/uploads/2020/05/Poradnik-Lighthouse\\_Odmrażamy-komunikację-1.pdf](https://lhse.pl/content/uploads/2020/05/Poradnik-Lighthouse_Odmrażamy-komunikację-1.pdf)
- Lovari A., D'Ambrosi L., Bowen S.A. (2020) *Re-Connecting Voices. The (New) Stra-*

- tegic Role of Public Sector Communication After the Covid-19 Crisis*. Partecipazione&Conflitto. Vol. 13, N. 2, Special Issue: The strategic role of public sector communication in the framework of open government. pp. 970-989. doi: 10.1285/i20356609v13i2p970. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/343384859\\_Re-Connecting\\_Voices\\_The\\_New\\_Strategic\\_Role\\_of\\_Public\\_Sector\\_Communication\\_After\\_Covid-19\\_crisis](https://www.researchgate.net/publication/343384859_Re-Connecting_Voices_The_New_Strategic_Role_of_Public_Sector_Communication_After_Covid-19_crisis)
- Macnamara, J. (2018) *Public Relations and Post-Communication. A Reference to the Paradox in Public Communication*. Public Relations Journal, 11 (3), pp. 1-20. Retrieved from <https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/122293/1/PR%20and%20Post-Communication.pdf>
- Mann A., Adkins A. (2017) *America's Coming Workplace: Home Alone*. Retrieved from [https://news.gallup.com/businessjournal/206033/america-coming-workplace-home-alone.aspx?g\\_source=EMPLOYEE\\_ENGAGEMENT&g\\_medium=topic&g\\_campaign=tiles](https://news.gallup.com/businessjournal/206033/america-coming-workplace-home-alone.aspx?g_source=EMPLOYEE_ENGAGEMENT&g_medium=topic&g_campaign=tiles)
- ORANGEFIERY (april) (2020) *Leadership Communications During COVID-19. A survey of US organizations*. [https://orangefiery.com/uploads/Orangefiery\\_COVID19\\_Leadership\\_Communications\\_Research\\_040320.pdf](https://orangefiery.com/uploads/Orangefiery_COVID19_Leadership_Communications_Research_040320.pdf)
- ORANGEFIERY (march-april) (2020) *Navigating COVID-19 a briefing for leaders*. [https://orangefiery.com/uploads/Orangefiery\\_Navigatin-%20COVID-19-Briefing-for-Leaders.pdf?utm\\_source=Newsletter+tester&utm\\_campaign=9989624a96-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2020\\_03\\_20\\_06\\_57&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_1fb0a85c61-9989624a96-332854897](https://orangefiery.com/uploads/Orangefiery_Navigatin-%20COVID-19-Briefing-for-Leaders.pdf?utm_source=Newsletter+tester&utm_campaign=9989624a96-EMAIL_CAMPAIGN_2020_03_20_06_57&utm_medium=email&utm_term=0_1fb0a85c61-9989624a96-332854897)
- Pandemia zapoczątkowała w Polsce cyfrową rewolucję. Na niespotykaną dotąd skalę cyfryzują się zarówno mikrofirmy, jak i urzędy (2020) Available online [https:// www.parp.gov.pl/component/content/article/65361:pandemia-zapoczatkowala-w-polsce-cyfrowa-rewolucje-na-niespotykana-dotad-skale-cyfryzuja-sie-zarowno-firmy-jak-i-urzeddy](https://www.parp.gov.pl/component/content/article/65361:pandemia-zapoczatkowala-w-polsce-cyfrowa-rewolucje-na-niespotykana-dotad-skale-cyfryzuja-sie-zarowno-firmy-jak-i-urzeddy)
- Pawlicka A. (2020). *4 przykłady na to, jak zmieniła się komunikacja wewnętrzna przez pandemię*. Retrieved from <https://hcmdeck.com/blog/jak-zmienila-sie-wewnetrzna-komunikacja-przez-pandemie/>
- Raport Polski Przemysł 4.0 Retrieved from <https://przemysl-40.pl/wp-content/uploads/2018-Raport-Expo.pdf>
- Schuster C., Weitzman L., Mikkelsen K.S., Meyer J., Bersch K., Fukuyama

- F., Paskov P., Rogger D., Mistree D., Kay K. (2020) *Responding to COVID -19 Through Surveys of Public Servants*. Public Administration Review, Vol. 80, Iss. 5, pp. 709-911. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/puar.13246>
- Serafin, K., 2013, *Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej*. Studia Ekonomiczne, Vol. 141, ISSN2083-8611, pp. 136-151. YADDA: bwmeta1.element.ekon-element-000171256921
- Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R. (JR) (2001) *Kierowanie*, Warszawa. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Tatoń T. (2014) *Komunikacja elektroniczna w jednostkach administracji publicznej*. In: *Rozwój Euroregionu Beskidy VIII, Żilina 2014*, pp. 159-168. Retrieved from [https://ttaton.wsfiip.edu.pl/download/Komunikacja\\_dwustronna.pdf](https://ttaton.wsfiip.edu.pl/download/Komunikacja_dwustronna.pdf)
- Trzcńska W., Wiciak I. (2011) *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej*. Szczytno. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji.
- van Loon N.M., Vandenabeele W., Leisink P. (2015) *On the bright and dark side of public service motivation: the relationship between PSM and employee wellbeing*. Public Money & Management, September 2015. DOI: 10.1080/09540962.2015.1061171. Retrieved from [https://www.researchgate.net/profile/Plm-Leisink/publication/281703923\\_On\\_the\\_bright\\_and\\_dark\\_side\\_of\\_public\\_service\\_motivation\\_the\\_relationship\\_between\\_PSM\\_and\\_employee\\_wellbeing/links/59ea0dd9a6fdcccef8b08c95d/On-the-bright-and-dark-side-of-public-service-motivation-the-relationship-between-PSM-and-employee-wellbeing.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Plm-Leisink/publication/281703923_On_the_bright_and_dark_side_of_public_service_motivation_the_relationship_between_PSM_and_employee_wellbeing/links/59ea0dd9a6fdcccef8b08c95d/On-the-bright-and-dark-side-of-public-service-motivation-the-relationship-between-PSM-and-employee-wellbeing.pdf)
- WHO, Gisandata.maps, *The World Economic Forum, Centers for Disease Control and Prevention*. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2020/08/covid-19-maps-tracking/>

## Rozdział VI

Jadwiga GRABOWSKA<sup>67</sup>

### ROZWIĄZANIA SMART NA PRZYKŁADZIE MIAST NIEMIECKICH

#### 7. Wprowadzenie

W ciągu ostatnich lat pojęcie oraz koncepcja inteligentnych miast stała się coraz bardziej popularnym zagadnieniem badawczym w literaturze naukowej. Miasta odgrywają istotną rolę w rozwoju społecznym i gospodarczym, a także wywierają ogromny wpływ na środowisko – pozytywny ale i niestety negatywny. Wpływ pozytywny jest wtedy, kiedy podejmowane działania są ukierunkowane na długofalową poprawę stanu środowiska, a jednocześnie realizacja przedsięwzięć nie ma istotnego negatywnego oddziaływania na środowisko, zarówno na etapie realizacji, jak i eksploatacji. Realizacja przedsięwzięć może mieć jednak też bardzo istotny negatywny wpływ na pewne komponenty środowiska na etapie realizacji lub eksploatacji. Skutkiem realizacji działań może być powstanie niekorzystnych, długofalowych i nieodwracalnych zmian w środowisku (Szturo 2015).

Miasta na całym świecie coraz bardziej cierpią z powodu zanieczyszczenia hałasem, zatorów drogowych czy szkodliwego zanieczyszczenia powietrza. Wiele aglomeracji miejskich boryka się również z różnymi wyzwaniami, takimi jak ubóstwo, niekontrolowany rozwój, migracja, sterty śmieci, przerwy w dostawie prądu czy brak lub niewystarczająca ilość wody pitnej. Szczególnie te problemy pojawiają się w państwach rozwijających się, które przeżywają potężny przyrost mieszkańców, często w bardzo biednych dzielnicach. Niejednokrotnie brak kanalizacji i urządzeń sanitarnych, ale także braki w bezpieczeństwie publicznym i domowym wpływają na życie milionów ludzi. Również czynniki klimatyczne, jak nagłe zmiany pogody wywołujące huragany, powodzie czy pożary stanowią wyzwanie dla coraz większej liczby miast. Pandemia Covid-19, która stała się wielkim wyzwaniem dla społeczeństwa, w dużym

---

<sup>67</sup> Dr, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, ORCID: 0000-0001-6596-2217

stopniu także napędziła rozwój systemów smart city, w których dostrzeżono narzędzia zdolne do zredukowania ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa<sup>68</sup>. Wdrożenie systemów automatyzujących zarządzanie miastem ułatwia zachowanie dystansu społecznego, przy okazji usprawniając funkcjonowanie miejskich systemów monitoringu, kontroli pojazdów czy upłynniania ruchu drogowego<sup>69</sup>.

Podjęcie Smart City stało się paradygmatem odpowiedzi na te wyzwania. Koncepcja inteligentnych miast określana jest jako wizja miasta, która została uznana i promowana na całym świecie jako nowy paradygmat dla rozwijających się miast i podlegających obszarów wiejskich (Bibri 2020). Opracowanie i wdrażanie strategii inteligentnego miasta wymaga na pewno interdyscyplinarnej wiedzy z wielu pokrewnych dziedzin (Bibri 2018).

Czołowe miasta, takie jak Rio de Janeiro, Singapur, Wiedeń, Kopenhaga i Bangkok, wybierały indywidualnie strategie adaptacyjne i wdrażania koncepcji Smart City - niektóre koncentrują się na rozwiązaniach technologicznych, a inne na strukturach zarządzania<sup>70</sup>.

Z pewnością jednym z największych problemów związanych z realizacją koncepcji miasta smart, jest sama świadomość obywateli w tym zakresie, a co za tym idzie – otwartość na zrozumienie zagadnień, których celem jest ułatwienie życia (Ryba 2017). Należy nawet podkreślić skoncentrowaną na obywatelach inicjatywę inteligentnego miasta, która promuje znaczenie politycznej i społecznej partycypacji obywateli we wdrażaniu projektu inteligentnego miasta (Oh 2020). Wyzwaniem pozostaje więc orientacja na obywateli (precyzyjne określenie ich wymagań co do warunków życia), warunki przestrzenne i zastosowanie narzędzi inteligentnego planowania urbanistycznego w celu określenia tych działań, które staną się głównym nurtem rozwiązań Smart City.

## 8. Idea i definicja smart city

Podjęcie Smart City opiera się na wiedzy, że kompetencje specjalistyczne

<sup>68</sup> [https://www.propertydesign.pl/architektura/104/transformacja\\_miast\\_w\\_smart\\_cities\\_przyspiesza\\_za\\_sprawa\\_pandemii,30838.html](https://www.propertydesign.pl/architektura/104/transformacja_miast_w_smart_cities_przyspiesza_za_sprawa_pandemii,30838.html) (dostęp 14.01.2021)

<sup>69</sup> <https://innowacje.newseria.pl/news/pandemia-koronawirusa,p492176602> (dostęp 8.02.2021)

<sup>70</sup> <https://apagroup.pl/apalab/10-smart-miast-ktore-warto-odwiedzic/>; <https://www.smartcitiesindia.com/smart-cities-india-awards-2021.aspx> (dostęp 8.02.2021)



w obszarach ruchu, energetyki, urbanizacji, administracji, prawa budowlanego itp. były dotychczas słabo usieciowane. Można więc stwierdzić, że wymagania wobec miasta nadającego się do zamieszkania, zorientowanego na przyszłość można spełnić tylko wtedy, gdy obszary te będą ze sobą współpracować znacznie ściślej i interdyscyplinarnie. Podejście to wymaga niewątpliwie umiejętności połączenia wiedzy technicznej, zarządczej ale i biznesowej<sup>71</sup>. Kluczową rolę w kontekście rozwoju miast przyszłości odgrywa również biznes, czyli przedsiębiorstwa zajmujące się wprowadzaniem inteligentnych rozwiązań w przestrzeni publicznej, domach czy życiu ludzi.

Obecna definicja „inteligentnego” miasta, która jest terminem neutralnym, obejmującym zarówno ludzi, jak i czynniki materialne, przeszło kilka zmian pod względem koncepcji i nazwy, w tym „inteligentne”, „informacyjne”, „poznawcze” i „cyfrowe” miasto (Macke, 2018); ponadto terminy te odzwierciedlają głównie cele wprowadzenia określonych technologii do miasta (Capdevila 2015). Chociaż dyskusje o inteligentnych miastach dotyczyły ról obywateli, jakoś życia mieszkańców, zaczęła być rozpatrywana w szczególnie sposób dopiero w połowie 2010 roku (Oh 2020). Aby osiągnąć zrównoważony rozwój, miasta muszą wdrażać inteligentne rozwiązania dzięki inteligentnej technologii. Te inteligentne rozwiązania technologiczne wymagają od społeczeństwa „inicjatyw inteligentnego miasta” (Albino 2015). Inicjatywy smart city muszą, co zostało już wspomniane, angażować więc obywateli, rząd, biznes i organizacje pozarządowe.

Pomimo faktu, że pojęcie inteligentnego miasta pojawiło się prawie 20 lat temu, w literaturze wciąż brakuje jednoznacznej i uniwersalnej jego definicji (Pichlak 2018; Giffinger 2007; Giffinger 2009; Patrao 2020). Często określa się je bardziej przez opisy konkretnych zastosowań, projektów, wdrożeń i rozwiązań realizowanych w konkretnych miejscach niż przez ustalony, jednolity model ogólny. Obraz ten jest jeszcze bardziej rozmywany przez działania marketingowe i PR-owe firm oferujących produkty z myślą o zastosowaniu w tym obszarze (Sobczak 2014).

Często badacze posługują się terminami pokrewnymi, w odniesieniu do rozwoju nowoczesnej infrastruktury miejskiej i jej komponentów składowych,

<sup>71</sup> <https://www.hft-stuttgart.de/architektur-und-gestaltung/master-smart-city-solutions>

tj.: miasto cyfrowe (digital city), miasto inteligentne (intelligent city, lub smart city), miasto kreatywne (creative city), miasto wiedzy, miasto oparte na wiedzy (knowledge city) oraz zielone miasto (green city) czy inteligentne zrównoważone miasto (smart sustainability city), slow city, clever city (Höjer 2015; Czupich 2015).

Miasta oparte na wiedzy (miasta wiedzy) (knowledge-based cities) koncentrują się przede wszystkim na edukacji, rozwoju kapitału intelektualnego, permanentnym uczeniu się, kreatywności oraz utrzymywaniu wysokiego poziomu innowacyjności. Jest to miasto, które dzięki inwestycjom w rozwiązania oparte na wiedzy przyczynia się do tworzenia wartości zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym (Carillo 2004). Z kolei czynnikiem rozwoju miast cyfrowych (digital city) są znajdujące się w nich technologie komunikacyjne i informacyjne, szczególnie rozwój infrastruktury informatycznej. Pojęcie miasta kreatywnego (creative city) wiąże się z tworzeniem klimatu innowacyjności i przedsiębiorczości, co sprawia, że staje się ono przestrzenią kreatywną, przyciągającą twórczych, wykwalifikowanych i przedsiębiorczych pracowników, ujmowaną jako główna siła napędowa rozwoju ekonomicznego miast (Pichlak 2018). Slow city to miasto, które wykorzystuje technologie zorientowane na poprawę jakości środowiska i tkanki miejskiej oraz kultuwy produkcję tradycyjnych, wyjątkowych produktów określających charakter regionu, wytwarzanych naturalnymi, przyjaznymi środowisku technikami, a także promuje dialog i komunikację pomiędzy lokalnymi producentami i konsumentami (Zadęcka 2018). Green city jest natomiast miastem, w którym dąży się do wyeliminowania zużycia energii z nieodnawialnych źródeł oraz cechuje się zdolnością do rozwiązywania problemów środowiskowych (Patrao 2020).

Wszystkie te terminy używane są w kontekście definiowania miast nowoczesnych, czy też miast przyszłości, chociaż w zasadzie żadne z nich nie oddaje istoty pojęcia smart city, a jedynie wskazuje na pewne wyróżniki, które są także immanentną cechą miasta typu „smart”. Z kolei polskojęzyczne określenia „miasto inteligentne” i „miasto przyszłości” najczęściej używane są jako synonimy smart city.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na sześć wymiarów składających się na koncepcję miasta inteligentnego (m.in. Stawiasz 2012; Pichlak 2018; Albino 2015):

- gospodarka (smart economy) – miasta powinny wykazywać się wysoką produktywnością, klimatem innowacyjności oraz elastycznością rynku pracy,
- transport i komunikacja (smart mobility) – dzięki sektorowi ITC miasto jest gigantyczną siecią powiązań o dużej szybkości łączących wszystkie zasoby miasta,
- środowisko (smart environment) – miasto inteligentne optymalizuje zużycie energii, między innymi przez wykorzystywanie źródeł energii odnawialnej, prowadzi działania zmniejszające emisję zanieczyszczeń do środowiska, a gospodarka zasobami oparta jest na zasadzie zrównoważonego rozwoju,
- ludzie (smart people) – inicjatorami zmian w miastach powinni być ich mieszkańcy, którzy przy odpowiednim wsparciu technicznym są w stanie zapobiegać nadmiernemu zużyciu energii, zanieczyszczeniu środowiska oraz dążyć do poprawy jakości życia,
- jakość życia (smart living) – miasto inteligentne zapewnia swoim mieszkańcom przyjazne środowisko, w szczególności przez zapewnienie szerokiego dostępu do usług publicznych, infrastruktury technicznej i społecznej, wysokiego poziom bezpieczeństwa oraz dzięki odpowiedniej ofercie kulturalno--rozrywkowej, a także dbałości o stan środowiska oraz tereny zielone,
- inteligentne zarządzanie (smart governance) – rozwój w tym aspekcie wymaga stworzenia odpowiedniego systemu zarządzania miastem, wypracowania procedur wymagających współdziałania władz lokalnych i pozostałych użytkowników miasta oraz wykorzystywania nowoczesnych technologii w funkcjonowaniu miasta.

Natomiast jedną z bardziej szerokich definicji pojęcia smart city, stworzył Ośrodek badawczy MIT (Massachusetts Institute of Technology) zajmujący się problematyką smart city. Zdefiniował to pojęcie jako inteligencję mieszczącą się w połączeniu coraz bardziej skutecznych cyfrowych sieci telekomunikacyjnych (porównywanych do nerwów), wszechobecnej występującej inteligencji (porównywanych do mózgów), czujnikach i znacznikach (porównywanych do narządów zmysłów) i oprogramowaniu (porównywanych do wiedzy i kompe-

tencji poznawczych). Inteligencja ta nie istnieje w oderwaniu od innych systemów miejskich. Istnieje rosnąca sieć nakładających się połączeń do mechanicznych i elektrycznych systemów istniejących w budynkach, systemów wbudowanych w sprzęty gospodarstwa domowego, systemów transportu (ITS, P+R), sieci elektrycznych, sieci zaopatrzenia w wodę i usuwanie ścieków oraz systemów zapewniających bezpieczeństwo mieszkańców miast (Mitchell 2007). Definicja MIT stworzona przez grupę grupy „Smart Cities” koncentruje się na inteligentnych, zrównoważonych budynkach, systemach mobilności i miastach. Uwzględnia zastosowanie nowych technologii w celu umożliwienia miejskiej efektywności energetycznej i zrównoważonego rozwoju, zwiększonych możliwości i równości oraz kreatywności kulturowej. Grupa Smart City jest szczególnie zainteresowana pojawiającymi się rolami inteligencji sieciowej w produkcji i budownictwie, mobilności miejskiej, projektowaniu budynków (..) oraz przestrzeni publicznej. Podejście to jest szeroko interdyscyplinarne, nieograniczone tradycyjnymi podziałami” (Zastawnik-Perkosz 2020).

Z kolei definicja stworzona przez ITU-T podkreśla cztery aspekty w definiowaniu inteligentnego miasta<sup>72</sup>:

- społeczeństwo (miasto jest dla jego mieszkańców),
- ekonomię (miasto musi się rozwijać),
- zarządzanie (miasto powinno integrować dążenia wszystkich interesariuszy),
- oraz środowisko (miasto powinno spełniać potrzeby zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń).

Literatura przedmiotu podaje również, że inteligentne miasto to obszar (gmina, powiat, klaster, miasto, miasto-region) składający się z czterech głównych elementów (Komminos 2008):

- kreatywnej populacji realizującej działania intensywnie wykorzystujące wiedzę lub klaster takich działań,
- efektywnie działających instytucji i procedur w zakresie tworzenia wiedzy, umożliwiających jej nabywanie, adaptację i rozwój,
- rozwinięte infrastruktury szerokopasmowej, cyfrowych przestrzeni,

<sup>72</sup> ITU-T (International Telecommunication Union): Smart Sustainable Cities: An Analysis of Definitions. Focus Group Technical Report 2014 [<https://www.itu.int/en/ITU-T/focusgroups/.../TR-Definitions.docx>].

e-usług oraz narzędzi on-line do zarządzania wiedzą,

- udokumentowanej zdolności do innowacji, zarządzania i rozwiązywania problemów, które pojawiają się po raz pierwszy, ponieważ innowacyjność i zarządzanie w warunkach niepewności są kluczowe do oceny inteligencji.

Wobec tego inteligentne miasto można określić też jako miasto, które radykalnie przyspiesza tempo swojego zrównoważenia, poprzez poprawę sposobu, w jaki angażuje społeczeństwo i wszelkie organizacje publiczne i prywatne do współpracy oraz sposobu w jaki wykorzystuje dane (informacje) i technologie w celu zmiany jakości życia osobom związanym z miastem oraz realizowanych na jego terenie usług.

Wyróżnikiem smart city są na pewno plany rozwoju uwzględniające gospodarkę, zarządzanie, mobilność, środowisko i warunki życia w oparciu o zasoby i aktywnie działających i świadomych mieszkańców (Giffinger 2007). Zaawansowane technologie informatyczne, to kolejny wyróżnik miast smart. Miasto takie korzysta z nich w celu poprawy efektywności wykorzystania najważniejszych elementów infrastruktury miejskiej i wydajności usług publicznych. (Washburn et al. 2010). Miasta smart mają również umiejętnie wdrożoną i rozmieszczoną infrastrukturę ICT w mieście (Hollands 2008). W koncepcji smart city niewątpliwie należy podkreślić także aspekt bezpieczeństwa - miasta bezpiecznego dla mieszkańców i środowiska naturalnego (Caragliu, Del Bo, Nijkamp 2011). Reasumując warto zauważyć, że „Smart City” jako nowa koncepcja badawcza rozpoczęła się w 1992 roku wraz z książką „The Technopolis Phenomenon: Smart Cities, Fast Systems, Global Networks”(Patrao 2020). Od tego czasu ten obszar badawczy przyciągnął nie tylko różne obszary badawcze, ale także wielu interesariuszy, od organizacji rządowych po przemysł i społeczeństwo, wspierając rosnące zainteresowanie koncepcją „Smart City” w ramach globalnego zrównoważonego rozwoju.

## **9. Przykłady wdrażanych rozwiązań innowacyjnych w miastach niemieckich**

Coraz więcej miast na całym świecie „zмага się” z wizją tzw. Smart City. Dyskutuje się, rozwija i testuje szeroki wachlarz podejść i obszarów tematycz-

nych. Chociaż nie brakuje przykładów z Azji, Ameryki, Australii, czy Afryki – Europa, jako jeden z najbardziej zurbanizowanych kontynentów, przoduje we wdrażaniu inteligentnych rozwiązań w miastach. Z rankingów publikowanych przez EasyPark Group wynika, że bardzo często najwięcej Smart Cities przypada na Niemcy<sup>73</sup> (Kania 2019). Niemieckie miasta w coraz większym stopniu rozwijają własne podejścia do inteligentnych miast i znajdują sposoby, aby zastosować je w swoich sytuacjach, niektóre z nich w praktyczny sposób, inne bardziej koncepcyjnie. Warto zauważyć, że pierwsze projekty Smart City w Niemczech zostały podjęte w 2001 roku, a większość nowych projektów pochodzi z lat 2015–2018<sup>74</sup>. Obecnie wielkość rynku dla Smart City w Niemczech wynosi łącznie około 36 miliardów euro, a ma wzrosnąć do ok. 47 mld euro do 2030 r.. Największa koncentracja projektów smart city występuje w Zagłębiu Ruhry, głównie ze względu na przestrzenną bliskość miast.

Przykładowymi projektami, które zostały już, bądź jeszcze są realizowane są:

- Opracowanie i wsparcie wdrożeniowe koncepcji Smart City dla miasta Bochum (zawiera m.in. propozycję aplikacji smart city dla wielu usług miasta i miejskich firm inwestycyjnych, rozbudowa sieci WLAN i infrastruktury światłowodowej w Bochum, rozbudowa czujników do kontroli ruchu i rejestracji klimatu<sup>75</sup>).
- Opracowanie zintegrowanej strategii cyfrowej „Networked City of Gelsenkirchen” oraz wsparcia aplikacji BMI call „Smart modelowe projekty miast” (faza B) dla miasta Gelsenkirchen (2019–2020) (dotyczy m.in. podłączenia siecią światłowodową szkoły, wszystkie obszary handlowe i duże części miasta; elektryfikacja transportu publicznego).
- Koncepcja strategii Smart City „Connected Essen” i wsparcie aplikacji BMI- call „Smart Cities Model Projects” (Faza A), dla miasta Essen / EVV GmbH (2019 i 2020) (dotyczy m.in. zainstalowania nowych inteligentnych lamp ulicznych tzw. Smart Poles, które oprócz tego,

<sup>73</sup> <https://inzynieria.com/budownictwo/rankingi/51189,smart-cities-najbardziej-inteligentne-miasta-swiata-top-20-2017,pozycja-rankingu-wedlug-jakich-kryteriow-wybrano-100-najbardziej-inteligentnych-miast-swiata>; <https://www.imd.org/research-knowledge/reports/imd-smart-city-index-2019/>

<sup>74</sup> „Was sagt der Markt: Ergebnisse der Smart City Marktstudie 2020”- Materiały konferencyjne Smart City Werkstatt DIGITAL 2020, listopad 2020.

<sup>75</sup> [https://www.kommune21.de/meldung\\_35939\\_Smart+City+als+Gemeinschaftskonzept.html](https://www.kommune21.de/meldung_35939_Smart+City+als+Gemeinschaftskonzept.html)

że świecą, to służą jako punkt ładowania samochodów elektrycznych w zatokach, umożliwiają inteligentne zarządzanie miejscami parkingowymi poprzez rejestrację zajętości miejsc parkingowych, a także zbierają dane o jakości powietrza<sup>76</sup>. Przykładowa latarnia została zaprezentowana na rysunku 1.



**Rys. 1.** Lampa uliczna tzw. Smart Poles

Źródło: [https://www.essen.de/rathaus/connected\\_essen\\_1/connected\\_essen\\_smart\\_poles.de.html](https://www.essen.de/rathaus/connected_essen_1/connected_essen_smart_poles.de.html)

Berlin intensywnie wprowadza digitalizację procesów urzędowych. Jest to ogromna oszczędność czasu, zasobów (np. papieru, tuszu), a także niewyobrażalne ułatwienie w funkcjonowaniu obywateli i urzędników. Aplikacje mobilne dają mieszkańcom możliwość śledzenia wydarzeń na obszarze całego miasta w czasie rzeczywistym, a także informowania reszty społeczności na bieżąco o sytuacjach, które sami zaobserwowali<sup>77</sup>. Również sytuacje na drogach są stale monitorowane dzięki systemom “Car2X communication”. System Car2X

<sup>76</sup> [https://www.essen.de/rathaus/connected\\_essen\\_1/connected\\_essen\\_smart\\_poles.de.html](https://www.essen.de/rathaus/connected_essen_1/connected_essen_smart_poles.de.html)

<sup>77</sup> <https://ecoreactor.org/smart-city/>

jest systemem służącym do połączenia samochodów i infrastruktury drogowej w jedną sieć w celu poprawy bezpieczeństwa na drodze. Do zrealizowania tego celu połączone ze sobą samochody na bieżąco wymieniają się ze sobą krytycznymi informacjami, dzięki czemu w razie zajścia lub możliwości zaistnienia jakiejś niebezpiecznej sytuacji poinformują nas oraz pozostałych uczestników ruchu drogowego. Taki system przyczynia się do znacznego usprawnienia poruszania się na drogach i rozluźnienia korków w miejscach strategicznych.

Nie tak dawno temu miasto Hamburg miało bardzo wysoki poziom zanieczyszczenia z powodu ciężkiego przemysłu i braku inwestycji w środowisko naturalne oraz miejski ekosystem. Symbolem tej zmiany jest dawne wysypisko śmieci w dzielnicy Wilhelmsburg. Przemieniając okolicę, właśnie na tym obszarze zaprojektowano Energy Hill. To 40-metrowe wzgórze, na którym znajduje się elektrownia wiatrowa i system fotowoltaiczny zdolny do zaspokojenia potrzeb energetycznych 4000 rodzin. W mieście wprowadzono także zakazy używania plastikowych butelek i jednorazowych kapsulek z kawą w urzędach publicznych<sup>78</sup>. W Hamburgu wprowadzono także innowacyjne budynki – w szklanych fasadach budynków żyją algi. Dzięki zaangażowaniu architektów i inżynierów w Niemczech wzniesiono pierwszy na świecie budynek czerpiący energię z glonów. Bio Intelligent Quotient (BIQ) stanął w Hamburgu i może uchodzić za doskonały przykład dbałości o środowisko. Jest on bowiem całkowicie samowystarczalny pod względem energii elektrycznej i ciepłej<sup>79</sup>(rysunek 2).



**Rys. 2.** Panele z algami na fasadzie budynku BIQ w Hamburgu.

Źródło: <https://eduscience.pl/artyku%C5%82y/%C5%BCybie-w-budynku-kt%C3%B3ry-%C5%BCyje-to-nie-fikcja>

<sup>78</sup> <https://almine.pl/10-nietypowych-rozwiazan-w-smart-city-w-europie/>  
<https://www.smartcitiesworld.net/news/smart-city-ranking-focuses-on-citizens-perceptions-4658>

<sup>79</sup> <https://www.przystanek-eko.pl/2016/03/budynek-zasilany-przez-glony/>



W mieście Mannheim opracowano tzw. Internet energii. Pozwoliło to konsumentom na automatyczne i wygodne dostosowanie ich zapotrzebowania na energię do bieżącej produkcji energii z wiatru i Słońca. Inicjatywa miała na celu zapewnienie naukowcom wglądu w to, w jaki sposób inteligentne sieci i inteligentne liczniki mogą pomóc zwiększyć wydajność dostawców energii i zmniejszyć emisję dwutlenku węgla. W ramach projektu klienci mogli korzystać ze swoich kont internetowych, aby uzyskać dostęp do szczegółowych informacji na temat zużycia energii, stosować elastyczne struktury taryfowe i dzięki temu obniżać całkowite koszty energii. Inteligentne liczniki mogły również automatycznie włączać i wyłączać urządzenia gospodarstwa domowego (Kania 2019).

Stuttgart jest jednym z wielu miast, które chcą ograniczyć ruch samochodowy (indywidualny) i zminimalizować ilość cząstek stałych, oferując szereg przyjaznych dla środowiska rozwiązań. Pod kierownictwem lidera w transporcie publicznym Stuttgarter Straßenbahnen (SSB) projekt Stuttgart Services ma na celu promowanie modelu przyjaznego dla środowiska i elastycznego transportu poprzez połączenie transportu indywidualnego i publicznego. Wybrany narzędziem jest tzw. Stuttgart Service Card, opracowana przez 22 partnerów. Jednym z elementów tego projektu jest platforma B2C - portal z funkcjonalnościami informacyjnymi. Platforma ta ułatwia klientowi dostęp za pośrednictwem smartfonu, tabletu i komputera osobistego oraz umożliwia klientowi filtrowanie usług mobilnych według określonych kryteriów. Dzięki karcie „Polygo” użytkownicy uzyskują również dostęp do car sharingu Car2go (elektrycznego) oraz mogą wypożyczyć rowery z Call-a-Bike i Nextbike. Dzięki takim rozwiązaniom w Stuttgarcie powinno jeździć o 20 procent mniej konwencjonalnych samochodów<sup>80</sup>. Stworzona karta umożliwia zapłatę za wypożyczenie samochodu, roweru, jazdę autobusem czy wypożyczyć książkę z biblioteki. Oprócz tego karta ta oferuje bezpłatny wstęp do wszystkich muzeów, wielu obiektów rekreacyjnych i stuttgarckich łaźni mineralnych oraz zniżki za bilety w wybranych kinach i sklepach, a nawet powitalne drinki lub desery w wybranych restauracjach<sup>81</sup>. W mieście został także opracowany „Green City

<sup>80</sup> <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.smart-city-effizient-unterwegs-in-der-vernetzten-stadt.c3193a26-b5dd-49f0-8edc-154113fec665.html>

<sup>81</sup> <https://www.stuttgart-tourist.de/en/o-stuttcard-experience-stuttgart>

Plan<sup>82</sup>. Plan ten koncentruje się na działaniach w zakresie elektryfikacji transportu, modernizacji autobusów z silnikiem wysokoprężnym w transporcie publicznym oraz cyfryzacji. Ponadto ruch rowerowy i pieszy w Stuttgarcie ma być bardziej atrakcyjny. Miasto ma się stać wręcz Stuttgart ma stać się miastem rowerowym. Rowerzyści w Stuttgarcie mogą obecnie poruszać się po 190 kilometrach ścieżek rowerowych. W obecnej formie plan nie jest kompletnym dokumentem, ale ma być stale uzupełniany o dalsze środki i dostosowywany do przyszłych zmian. Służy miastu jako podstawa do wyboru i wdrażania działań na rzecz projektowania zrównoważonej i bez emisyjnej mobilności. Stuttgart chce być neutralny dla klimatu do 2050 roku. Do tego czasu zużycie energii powinno być co najmniej o połowę mniejsze w porównaniu z 1990 r., a emisje gazów cieplarnianych o co najmniej 95%. Chce to osiągnąć m.in. poprzez elektromobilność, instalowanie paneli fotowoltaicznych, sadzenie drzew, kwiatów i krzewów, a nawet informowanie za pomocą aplikacji na telefon o indywidualnej emisji CO<sub>2</sub>. Nie będzie to z pewnością łatwe zadanie, bo Stuttgart jest miastem ze dużą gęstością zaludnienia i dużym udziałem przemysłu.

## 10. Zakończenie

Koncepcja „Smart City” ma na celu sprostanie wskazanym wyzwaniom poprzez identyfikację nowych i inteligentne sposoby zarządzania złożonością życia w mieście i wdrażania rozwiązań multidyscyplinarnych problemy począwszy od zużycia energii, zarządzania zasobami, ochrony środowiska, bezpieczeństwa, jakości życia, efektywność funkcjonowania miast oraz dostępność szerokiej gamy usług. Aby zoptymalizować sposób funkcjonowania miasta, pierwszym krokiem jest przełamanie barier między świadczonymi przez nie usługami i uzyskanie dogłębnego zrozumienia działania jego obiektów i wyposażenia w czasie rzeczywistym. Cyfryzacja miasta poprzez wprowadzenie podłączonych urządzeń dostarcza niezbędnych danych. Technologie cyfrowe umożliwiają zatem zestawianie i analizę danych z różnych usług miejskich<sup>83</sup>. Wydaje się, że koncepcja smart City oferuje obiecujący sposób ulepszenia miast. Cały zakres obecnych i przyszłych technologii powinien służyć

<sup>82</sup> <https://www.stuttgart.de/leben/mobilitaet/nachhaltige-mobilitaet/mobilitaets-konzepte/green-city-plan.php>

<sup>83</sup> <https://www.theagilityeffect.com/en/article/welcome-to-the-augmented-citizen/>

ludziom, innymi słowy, aby sprostać wyzwaniom związanym z uczynieniem miasta bardziej płynnym, dostępnym, „oddychającym” (zielonym), zorientowanym na obywatela, energooszczędnym i zrównoważonym. Miasto inteligentne będzie więc generować społeczną, techniczną i ekonomiczną wartość dodaną dla swoich mieszkańców poprzez cyfryzację działań. Łączenie w sieci różnych dziedzin życia i pracy za pośrednictwem aplikacji, usług, czujników i innowacyjnych rozwiązań sieciowych (infrastruktury) tworzy zrównoważone, wydajne i inteligentne środowisko życia.

## Bibliografia

- Szturo M., Zapotoczna M., Tomczyk J. (2015) *Oddziaływanie miasta na środowisko naturalne w kontekście rozwoju zrównoważonego*. Studia i prace wydziału nauk ekonomicznych i zarządzania nr 40, T.2
- Bibri S., Krogstieć M., Kärrholm M. (2020) *Compact city planning and development: Emerging practices and strategies for achieving the goals of sustainability*. Developments in the Built Environment, Volume 4,
- Bibri S. (2018) *A foundational framework for smart sustainable city development: Theoretical, disciplinary, and discursive dimensions and their synergies*. Sustainable Cities and Society Volume 38
- Ryba M. (2017) *Czym jest koncepcja smart city, a zatem dlaczego powinniśmy je nazywać miastem sprytnym*. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 467
- Oh J. (2020) *Smart City as a Tool of Citizen-Oriented Urban Regeneration: Framework of Preliminary Evaluation and Its Application*. Sustainability 12(17)
- Macke, J.; Casagrande, R.M.; Sarate, J.A.R.; Silva, K.A. (2018) *Smart city and quality of life: Citizens' perception in a Brazilian case study*. J. Clean. Prod.
- Capdevila, I.; Zarlenga, M. (2015) *Smart city or smart citizens? The Barcelona case*. J. Strategy Manag., 8
- ITU (2015) Focus Group on Smart Sustainable Cities (<https://www.itu.int/en/ITU-T/focusgroups/ssc/Pages/default.aspx>)
- Albino V., Berardi U. & Dangelico R.M. (2015) *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives*. Journal of Urban Technology, 22(1),
- Pichlak M. (2018) *Inteligentne miasta w polsce – rzeczywistość czy utopia?*

Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: Organizacja i Zarządzanie z. 127

Giffinger R., *European Smart City Model (2007-2015)*, Vienna University of Technology, <http://www.smart-cities.eu>

Giffinger R. (2009) *Smart cities ranking: an effective instrument for the positioning of cities?* Barcelona

Höjer, M.; Wangel, J. (2015) *Smart Sustainable Cities: Definition and challenges. In ICT Innovations for Sustainability. Advances in Intelligent Systems and Computing*; Hilty L.M., Aebischer B., Eds.; Springer: Cham, Switzerland; Volume 310

Sobczak A. (2014) *Model dostarczania wartości z budowy inteligentnego miasta. Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, Szkoła Główna Handlowa; nr 33 Technologie informatyczne w administracji publicznej*

Czupich M., Ignasiak-Szulc A., Kola-Bezka (2015) Ekspertyza nt. SMART CITIES, Toruń. Projekt systemowy „Dobre prawo-sprawne rządzenie”, Działanie 5.2 Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, [http://www.ekip.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/Ekspertyza% 20Smart% 20Cities.pdf](http://www.ekip.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/Ekspertyza%20Smart%20Cities.pdf), (dostęp 08.02.2021).

Stawiasz D. (2012) *Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 721 Studia Informatica nr 29*,

Carrillo F.J. (2004) *Capital Cities: A Taxonomy of Capital Accounts for Knowledge Cities. Journal of Knowledge Management*, 8(5)

Zadęcka E. (2018) *Slow cit jako model rozwoju lokalnego. Economic and Regional Studies*, 11(30)

Zastawnik -Perkosz M. (2020) *Smart city – korzyści i zagrożenia. Housing Environment 31 Architektura XXI wieku / The architecture of the 21st century*;

Komninos N. (2008) *Intelligent Cities and Globalisation of Innovation Networks*, London and New York, Routledge.

Washburn D., Sindhu U., Balaouras S., Dines R.A., Hayes N.M., Nelson L.E. (2010) *Helping CIOs Understand “Smart City” Initiatives: Defining the Smart City, Its Drivers, and the Role of the CIO*, Forrester Research, Inc, Cam-

bridge, MA, February 11 [[http://www935.ibm.com/services/us/cio/pdf/forrester\\_help\\_cios\\_smart\\_city.pdf](http://www935.ibm.com/services/us/cio/pdf/forrester_help_cios_smart_city.pdf)]

Hollands R. (2008) *Will the real smart city please stand up?*, City, 12(3)

Caragliu A., Del Bo Ch., Nijkamp P. (2011) *Smart Cities in Europe*, Journal of Urban Technology, 18(2)

Patrao C., Moura P., de Almeida A. (2020) *Review of Smart City Assessment Tools*. Smart Cities, 3

Kania M. (2019) *Koncepcja smart city w budowaniu konkurencyjności nowoczesnego miasta na przykładzie Mannheim w Niemczech*. Biuletyn KPZK PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk Zeszyt 273



### PRAWNE UWARUNKOWANIA ZARZĄDZANIA SMART CITY

#### 1. Idea Smart City

Termin *Smart City* wyraża pewną koncepcję zarządzania miastem, zarówno naukową, jak i praktyczną, opierającą się na dwóch komponentach - miasto, które jest *smart*. Przed przystąpieniem do dalszych rozważań konieczne jest więc przedstawienie ich znaczenia.

Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1443), miasto oznacza jednostkę osadniczą o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych posiadającą prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami. Jak z tej definicji wynika, miejscowość uznana za miasto musi spełniać pewne kryteria materialne (tj. zwarta zabudowa i funkcje nierolnicze), jednakże decydujące znaczenie będą tu miały kryteria formalne w postaci posiadania praw miejskich lub statusu miasta nadanego w trybie określonym odrębnymi przepisami. Owe odrębne przepisy to rozporządzenia Rady Ministrów wydane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020, poz. 713 ze zm.). Dodatkowo ustawa o samorządzie gminnym ustanawia kryteria nadania miejscowości statusu miasta, takie jak: infrastruktura społeczna, infrastruktura techniczna, układ urbanistyczny i charakter zabudowy. Podsumowując te wymagania zawarte w dwóch przywołanych ustawach można stwierdzić, że miasto powinno charakteryzować się następującymi cechami: zabudowa o charakterze zwartym, funkcje nierolnicze, posiadanie infrastruktury społecznej i technicznej oraz układ urbanistyczny. Spełnienie tych wymagań jest przedmiotem analiz Rady Ministrów, która następnie wydaje rozporządzenie w sprawie nadania miejscowości statusu miasta. Liczba tych rozporządzeń jest

---

<sup>84</sup> Dr hab. Prof. PŚ, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, ORCID: 0000-0001-6326-4626

znaczna, więc aby ustalić, które miejscowości w Polsce są miastami, co jakiś czas wydawane są obwieszczenia w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części. Obwieszczenie to wskazuje, jaki status ma dana miejscowość. Ostatnie takie obwieszczenie ukazało się w 2019 r.<sup>85</sup>

Typową cechą miasta jest więc gęsta (zwarta) zabudowa i wysoka gęstość zaludnienia. Przesądza to o specyficznych potrzebach w zakresie zarządzania, wymuszających przede wszystkim przewyższanie utrudnień komunikacyjnych i zapewnienie sprawnego świadczenia usług publicznych, poprzez obsługę licznej ludności.

*Smart* natomiast to wykorzystanie nowych technologii w prowadzeniu działalności, takich jak przesył dużych pakietów danych (zarówno przewodowo, jak i bezprzewodowo), korzystanie z komputerów o dużych mocach obliczeniowych, tworzenie i eksploatacja baz danych na podstawie otrzymanych informacji itp. Miasta takie są więc wyposażone w czujniki dostarczające informacje do centrów obliczeniowych, w których odpowiednie oprogramowanie pozwala na wyciąganie wniosków. Informacje te mogą dotyczyć przykładowo natężenia ruchu, zużycia wody, temperatury, zanieczyszczenia powietrza (Mitchell 2007, s. 5). *Smart City* może też informatyzować relacje administracji publicznej z klientami załatwiając sprawy urzędowe, udostępniając druki, informację publiczną on-line, jednym słowem realizując także koncepcję e-government (Kaczorowska 2013, s. 17 i n.).

Można w ten sposób rozwiązywać problemy związane z rozwojem miast i rosnącą liczbą ludności, a ponadto uzyskać zrównoważony rozwój, podniesienie jakości życia, obniżenie kosztów oraz inne, niemierzalne, lecz istotne efekty społeczne. W literaturze wskazuje się, że technologie te są szczególnie przydatne do zarządzania takimi usługami publicznymi, jak gospodarka odpadami, energią, zasobami wodnymi, komunikacją, ochroną zdrowia i edukacją (Bayu, 2020, s. 44). Co więcej, obszary te można integrować uzyskując holistyczne podejście i rozwój miasta (Appio et al. 2019 s.15; Höjer, Wang 2015 s. 15, Jonk-Kowalska, Wolniak 2019 s. 23) oraz obniżenie kosztów funkcjonowania (Anttiroiko 2014, s. 323 i n.). Właśnie w gęsto zaludnionym i zabudowanym obszarze miejskim oba komponenty *Smart City* pozostają w stosunku

<sup>85</sup> Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2019 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części, Dz.U., poz. 2360.



synergii, gdyż skala ich wykorzystania pozwala na osiągnięcie znaczących efektów.

Charakteryzując koncepcję *Smart City* nie można pominąć faktu, że ulegała ona stopniowemu rozwojowi. Kryterium wyróżnienia poszczególnych etapów jest udział różnych kategorii interesariuszy w realizacji *Smart City*. Pierwszy etap charakteryzuje się udziałem jedynie przedsiębiorców, którzy prezentując rozwiązania próbowali upowszechnić je na rynku i znaleźć nabywców. Drugi zakłada aktywność organów administracji publicznej poszukujących rozwiązań dostosowanych do potrzeb danego miasta i odpowiednich dostawców. W trzecim okresie natomiast, mieszkańcy występują obok władz lokalnych i sugerują kierunki rozwoju miasta, wskazując rozwiązania, jakie można zastosować (Kaźmierczak 2020, s.15, Bayu 2020, s. 45).

## 2. Podstawowe problemy zarządzania Smart City

Jak z powyższego wynika, zasadniczym interesariuszem koncepcji *Smart City* są władze miasta, które są w sposób naturalny i prawny kompetentne do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących miasta. Naturalny, ponieważ dysponują pełną informacją o sytuacji w mieście, jego potrzebach itp. (Szewc 2020, s. 90). Prawny natomiast, ponieważ przepisy prawa przyznają im kompetencję wyłącznego działania w sprawach dotyczących miasta. Jednocześnie jednak wdrożenie koncepcji *Smart City* stawia liczne wyzwania przed osobami pełniącymi funkcje zarządcze w miastach. Po pierwsze, są to wyzwania techniczne i technologiczne w zakresie wyboru nowych technologii i ich implementacji w istniejącej infrastrukturze i zabudowie miejskiej. Po drugie, są to typowe ograniczenia, przed jakimi stoi administracja publiczna – konieczność przestrzegania prawa przy podejmowaniu działań, konieczność wykazania się podstawą kompetencyjną do podejmowania działań – a także niewystarczające środki finansowe (Jonek-Kowalska 2019, s. 92). Ten ostatni czynnik wynika z ciągłego deficytu finansów publicznych i stale rosnącego zakresu działania.

Nie można też zapominać, że osoby pełniące funkcje kierownicze w mieście podlegają ocenie politycznej. W warunkach ciągłej konkurencji politycznej, uwarunkowanej kadencyjnością pełnionych funkcji są one szczegól-

nie zainteresowane wdrażaniem rozwiązań efektywnie obniżających koszty realizacji zadań publicznych i podnoszących komfort życia mieszkańców. O ile w literaturze z zakresu zarządzania kwestie podejmowania decyzji zarządczych w sferze publicznej, czy nawet zagadnienia dotyczące finansowania są już przedmiotem badań, to wydaje się, że analiza prawnych uwarunkowań decyzji zarządczych wciąż pozostaje słabo rozpoznana. Stąd też niniejsze opracowanie ma na celu prezentację uwarunkowań prawnych związanych w wdrażaniem koncepcji `Smart City w realiach polskich miast i polskiego systemu prawnego.

Rozważając prawne uwarunkowania i ograniczenia zarządzania miastem, które chce być inteligentne i wdraża różne w tym celu rozwiązania należy wziąć przede wszystkim przepisy regulujące jego zadania i funkcjonowanie jego władz. Są to bowiem główne wyznaczniki dopuszczalnych ram działania miasta jako podmiotu administracji publicznej. Oprócz tego biorąc pod uwagę pozostałych interesariuszy należy uwzględnić normy określające zasady współpracy z podmiotami zewnętrznymi, zwłaszcza z sektora prywatnego oraz zasady współdziałania z mieszkańcami.

### **3. Prawny status koncepcji Smart City**

#### **3.1. Smart City jako zadanie publiczne**

Podstawowym problemem jaki się tu nasuwa jest stwierdzenie, czy przekształcanie miasta w miasto inteligentne jest obowiązkiem jego władz? Czy może tylko uprawnieniem? A może działania w tym celu podejmowane są nielegalne? Inaczej mówiąc rozważenia wymaga stosunek obowiązujących przepisów prawa do Smart City.

Zagadnienie to wiąże się z problematyką zadań i zakresu działania samorządu terytorialnego. Określa je przede wszystkim Konstytucja<sup>86</sup>, która w art. 16 ust. 2 przyznaje mu istotną część zadań publicznych, tj. zadań realizowanych w interesie ogółu, polegających na zaspokajaniu potrzeb zbiorowości (Fundowicz 2009, s. 158; Stasikowski 2009, s. 12). Z kolei spośród tej istotnej części zastrzeżonej dla samorządu terytorialnego domniemanie właściwości przysługuje gminie. A zatem, gmina miejska powinna wykonywać tę istotną

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 2007 r. – Konstytucja RP, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

część zadań publicznych powstających na danym terenie, która nie została przyznana innym jednostkom samorządu terytorialnego (tj. powiatowi i samorządowi województwa).

Ta konstytucyjna deklaracja została doprecyzowana w ustawach samorządowych. Art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym należą do gminy. Przepis ten jest rozwinięty w art. 7 wymieniającym przykładowo kategorie spraw przyznanych gminie z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty<sup>87</sup>. Katalog ten zawiera 22 kategorie, jednakże żadna z nich nie odnosi się wprost do informatyki i cyfrowego przetwarzania danych, będących osią koncepcji Smart City. Nie są to oczywiście wszystkie normy odnoszące się do zakresu działania miasta. Zadania miasta mogą wynikać także z przepisów szczególnych, tj. umieszczonych poza ustawą o samorządzie gminnym. Zagadnienie to rozważyłem szerzej w odrębnej publikacji (Szewc 2020, s. 97 i n.), więc tu mogę ograniczyć się do przytoczenia wniosków, które są następujące:

- brak jest generalnej normy nakazującej wprost wdrażanie tej koncepcji w miastach,
- są przepisy wprost nakładające obowiązek wykonywania wybranych zadań przy użyciu nowoczesnych technologii (a przynajmniej do tego uprawniające) lub wdrażania pewnych rozwiązań charakterystycznych dla Smart City,
- inne przepisy nakładają pewne zadania do realizacji, natomiast władze miasta mają możliwość wyboru środków, mogą więc wybrać zarówno metody nowoczesne realizujące koncepcję Smart City, jak i tradycyjne.
- oprócz przepisów nakładających zadania można także wyróżnić regulacje tworzące otoczenie prawne dla realizacji zadań, ustanawiające pewne dodatkowe wymagania, jak przepisy o zamówieniach publicznych, przetwarzaniu danych osobowych, czy wykonywania lotów bezzałogowymi statkami powietrznymi.

<sup>87</sup> Ponadto miasta na prawach powiatu wykonują dodatkowo zadania powiatu, określone w art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 920.

### 3.2. Wdrażanie przewidzianych prawem rozwiązań typowych dla Smart City

Jak wspomniano, ustawodawca wprost nakłada wdrażanie rozwiązań będących realizacją koncepcji Smart City. W ostatnim czasie można zaobserwować coraz więcej regulacji tego rodzaju. W pierwszej kolejności można przywołać przepisy odnoszące się do transportu i promujące elektromobilność. I tak, możliwe jest (do 1 stycznia 2026 r.) korzystanie pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi z pasów wyznaczonych dla autobusów (art. 148 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 110 ze zm.). Dodatkowo zarządca drogi (którym w mieście jest burmistrz/prezydent miasta) jest zobowiązany wyznaczyć na drogach publicznych, w strefie płatnego parkowania, w strefie zamieszkania i w strefie ruchu po drogach wewnętrznych, miejsca przeznaczone do ładowania pojazdów elektrycznych i hybrydowych. Może natomiast wyznaczyć dodatkowe stanowiska postojowe przeznaczone dla pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi (a zatem nie tylko elektrycznych czy hybrydowych), co ma być elementem ich promocji. Pojazdy elektryczne są wreszcie zwolnione z opłat za parkowanie w strefach płatnego parkowania oraz za przejazdy przez mosty, tunele oraz przeprawy promowe. Zasady te wynikają z art. 13 i n. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2020 r., poz. 470 ze zm.

Z kolei ładowanie pojazdów elektrycznych z uwagi na długi czas jego trwania (w porównaniu z czasem tankowania paliwa konwencjonalnego), wymaga zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ładowania. W tym zakresie można wyróżnić ogólnodostępne miejsca ładowania, których liczba już od 31 marca 2021 r. nie może być mniejsza niż określona w art. 60 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, Dz.U. z 2021, poz. 110 (przepis ten określa także minimalną wymaganą liczbę punktów tankowania gazu ziemnego) oraz miejsca ładowania na stanowiskach postojowych (wewnętrznych i zewnętrznych) związanych z budynkami użyteczności publicznej oraz budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi. W ostatnim przypadku stanowiska te muszą być wyposażone w punkty ładowania o mocy nie mniejszej niż 3,7 kW.

Ustawa o elektromobilności w art. 35 i n. zawiera także ciekawy obowiązek realizacji zadań publicznych przez miasta liczące więcej niż 50000 mieszkańców przy wykorzystaniu pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi.

Powinny one stanowić co najmniej 30% floty, jednakże rodzaj tego napędu jest zróżnicowany, w zależności od podmiotu wykonującego zadanie. Urząd miasta powinien wykazać się takim udziałem pojazdów elektrycznych. Wykonywanie zadań publicznych bezpośrednio przez jednostki miejskie lub na podstawie zlecenia przez podmioty zewnętrzne wymaga pojazdów zasilanych elektrycznie lub gazem ziemnym. Jednakże publiczny transport zbiorowy powinien być w takim procencie wykonywany wyłącznie autobusami zeroemisyjnymi. Autobusy takie będą zwolnione z opłat za przejazdy po drogach krajowych od końca 2028 r. W przypadku tego transportu co 3 lata trzeba sporządzić analizę kosztów i korzyści i jeżeli wypada ona niekorzystnie w zakresie wyceny kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji, to można odstąpić od realizacji zadania publicznego transportu zbiorowego przy wykorzystaniu 30% pojazdów zeroemisyjnych.

Natomiast art. 39 tej ustawy zezwalana tworzenie tzn. stref czystego transportu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców<sup>88</sup>. Celem takiej strefy jest zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu, a jej obszar ma objąć intensywną śródmiejską zabudowę lub jej część (granice strefy wskazuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań poprzedzające opracowanie takiego planu). Skutkiem ustanowienia strefy jest ograniczenie wjazdu pojazdów spalinowych, a zatem będą mogły wjechać jedynie pojazdy elektryczne, napędzane wodorem lub gazem ziemnym oraz inne pojazdy, wskazane przez radę miasta). Ponadto rada miasta może przewidzieć, że przez 3 lata od utworzenia strefy będzie możliwy wjazd pojazdów konwencjonalnych, pod warunkiem wniesienia opłaty. Opłata ta nie może być wyższa niż 2.50 zł. za godzinę poruszania się po strefie w godzinach od 9 do 17.

Innym obszarem wykorzystywania nowoczesnych technologii w miastach może być monitoring (czyli rejestracja obrazu). Jest on dopuszczalną formą działania miasta, realizowaną w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciw-

<sup>88</sup> Choć w toku prac sejmowych znajduje się projekt ustawy nakazującej tworzenie takich stref w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12340506/katalog/12740116#12740116>

powodziowej (art. 9a ustawy o samorządzie gminnym). Monitorowaniem może być objęta przestrzeń publiczna oraz nieruchomości będące własnością miasta wraz z terenami przyległymi. Stosowanie takiego monitoringu wymaga oznaczenia nieruchomości w odpowiedni sposób, a nagrania powinny być po 3 miesiącach usuwane. Podobna kompetencja przysługuje strażom miejskim (art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1795 ze zm.).

### **3.3. Wykorzystanie nowych technologii jako forma działania miasta**

Omawiając realizację zadań przez Smart City nie można także pominąć cyfryzacji procedur administracyjnych. Jest to, co prawda, narzucenie pewnej formy działania przez ustawodawcę, nie wynika to z decyzji samego miasta (jego władz), niemniej jednak przekłada się na sposób jego działania i tym samym mieści się w omawianej problematyce. Jest to temat obszerny, więc można się tu ograniczyć do kilku przykładów.

Podstawowym aktem prawnym jest tu ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r., poz. 346). Określa ona funkcjonowanie elektronicznej platformy usług administracji publicznej, tzw. ePUAP, publicznego systemu identyfikacji elektronicznej oraz świadczenia usługi podpisu zaufanego. Wspomniane ePUAP służy udostępnianiu usług przez instytucje publiczne. Odbywa się to przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci internet, tzn. pod jednym adresem znajdują się usługi świadczone przez różne podmioty administracji publicznej (a zatem także i miasta). Usługi te obejmują załatwianie spraw urzędowych przez obywateli na odległość, tj. bez potrzeby wizyty w urzędzie. W ten sposób można przede wszystkim składać wnioski w różnych sprawach, deklaracje, zameldować się w miejscu zamieszkania, zgłosić sprzedaż pojazdu itp. Obowiązek umożliwienia załatwienia sprawy w formie elektronicznej przewidują przepisy szczególne dla danego rodzaju spraw (np. zameldowanie na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz.U. z 2019 r., poz. 1397 ze zm., czy wszczęcie postępowania administracyjnego na podstawie art. 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256).

Kolejnym przykładem cyfryzacji procedur urzędowych jest możliwość

odbywania sesji on-line i głosowania on-line przez organy kolegialne miast. Przepisy to umożliwiające zostały umieszczone w art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. Nr 1842 ze zm.). Przepis ten, co prawda powstał w związku z pandemią COVID-19, niemniej jednak można zakładać, że zdalne prowadzenie obrad rad miast, komisji, klubów, kolegialnych organów wykonawczych (to akurat miast mniej dotyczy, ponieważ one mają organy wykonawcze monokratyczne) zostanie pozostawione przynajmniej jako ich alternatywny tryb obrad. Co ciekawe, przez organy nadzoru jest on interpretowany w taki sposób, że nie umożliwia umieszczenia w statucie gminy żadnych postanowień, które by doprecyzowywały kwestie związane z przebiegiem takiej sesji<sup>89</sup>, co można ocenić jedynie krytycznie.

Formy elektroniczne są stosowane także w kontaktach z podmiotami trzeciego sektora. Ogłoszenie o otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego powinno być zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej (art. 13 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. z 2019 r., poz. 688 ze zm.). Z kolei ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U., poz. 2019) nakłada powszechny obowiązek prowadzenia komunikacji z wykonawcami ubiegającymi się o udzielenie zamówienia w formie elektronicznej (art. 63), aczkolwiek ustanawia od niego wyjątki, które jednak nie uniemożliwiają postawienia tezy o powszechnej cyfryzacji kontaktów administracji z podmiotami reprezentującymi pozostałe sektory.

Nowe technologie można także wykorzystać jako formę zasięgnięcia opinii mieszkańców. Obecnie obowiązujące przepisy przewidują kilka sposobów zasięgnięcia opinii mieszkańców co do sposobu i form realizacji zadań przez miasto. Są one następujące:

- referendum,
- konsultacje,
- fundusz sołecki.

---

<sup>89</sup> M. Kiełbus, Statut gminy nie może regulować kwestii covidowych, <https://prawodlasmusorzadu.pl/2021-01-07-statut-gminy-nie-moze-regulowac-kwestii-covidowych> [08.02.2021]

Referendum polega na udzieleniu odpowiedzi pozytywnej lub negatywnej na postawione pytanie lub na wyborze jednego z wariantów. Konsultacje to forma zasięgnięcia opinii mieszkańców, różniące się od referendum dwoma głównymi kryteriami: niewiążącym charakterem (wynik referendum jest wiążący dla władz miasta) oraz swobodą wyboru formy (mogą mieć postać ankiety, otwartych wypowiedzi, spotkania z mieszkańcami, rozmów telefonicznych itp.). Mimo, że są niewiążące, uważa się je za konieczny element demokratycznego procesu decyzyjnego, angażującego administrowanych w podejmowanie decyzji (Mączyński 2004, s. 66). Wspólne natomiast dla referendum i konsultacji jest to, że prowadzą do wyrażenia stanowiska przez mieszkańców miasta w sprawie dla nich ważnej (czyli także np. w sprawach dotyczących wdrażanych rozwiązań z zakresu Smart City). O ile jednak referendum odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 741), czyli w sposób tradycyjny, w lokalach, z wypełnianiem kart do głosowania itp., o tyle konsultacje można przeprowadzić w dowolny sposób. Rada miasta ma tu pełną swobodę wyboru formy konsultacji, nie wykluczając też przeprowadzenia ich przez internet w formie ankiety<sup>90</sup>, czy choćby możliwości wysyłania e-maili (Szewc 2012, s. 113).

Fundusz sołecki to część budżetu miasta przeznaczona na realizację przedsięwzięć służących poprawie warunków życia mieszkańców (dodatkowo muszą one mieścić się w zakresie zadań własnych miasta i być zgodne ze strategią rozwoju miasta). Co istotne, fundusz sołecki może być utworzony tylko w sołectwach (sołectwa, podobnie jak dzielnice czy osiedla, są częścią obszaru miasta wyodrębnioną na podstawie uchwały rady miasta). Potocznie sołectwa są kojarzone w terenami wiejskimi, jednakże w świetle obecnie obowiązujących przepisów nie są to jednostki wewnętrznego podziału terytorialnego zastrzeżone tylko dla gmin wiejskich, miasto również może takie jednostki pomocnicze utworzyć (co ciekawe, miasto stołeczne Warszawa ma sołectwa w swojej strukturze terytorialnej i wynika to wprost z ustawy z dnia 15 marca 2002 r.

<sup>90</sup> Jednakże ta forma może prowadzić do nadużyć przez wielokrotne oddanie głosu, czemu próbuje się zapobiegać żądając numeru PESEL (K. Kubicka-Żach, Miasta chcą PESEL-i przy głosach na budżet obywatelski, a to sprzeczne z prawem, <https://www.prawo.pl/samorzad/pesel-przy-budzetach-obywatelskich-czy-miasta-moga-zadac-ich,506334.html?fbclid=IwAR2cD-QCvJkonhnedNLM0CiBubCzw2o-TUtdO12nOmJpz35RslgjkU3XCc> [08.02.2021]).



o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 2018 r., poz. 1817). Przedsięwzięcia te są wskazywane przez mieszkańców we wnioskach kierowanych do burmistrza/prezydenta miasta. Przykładem może być instalacja nowoczesnego oświetlenia ledowego<sup>91</sup>.

## 4. Prawne ograniczenia realizacji koncepcji Smart City

### 4.1. Ochrona prywatności w Smart City

Smart City z jednej strony przyczynia się do poprawy jakości świadczonych usług publicznych i obniżenia ich kosztów, z drugiej w znacznym stopniu zagraża prywatności mieszkańców, co wynika z liczby urządzeń i czujników podłączonych do systemu i przekazujących dane o mieszkańcach, ich aktywności, podróżach, spędzaniu czasu itp., co w pewnym sensie może kojarzyć się z Wielkim Bratem. Nieuprawniony dostęp do tak szerokiego zakresu wiedzy o każdym mieszkańcu może być wykorzystany do celów przestępnych, np. kradzieży tożsamości, stalkingu, czy choćby najmniej szkodliwego przesyłania niepożądanych treści marketingowych (Rubisz 2020, s. 238 i n.). Może też naruszać prywatność tej osoby. A prywatność może być chroniona nie tylko jako dobro osobiste, a także przez przepisy o ochronie danych osobowych (Mielnik 1996, s. 308).

Dobro osobiste to indywidualna sfera uczuć, wartości i stanu psychicznego człowieka (Dmowski 1974, s. 296). Przykładem dobra osobistego może być wizerunek, zdrowie, prywatność. W razie jego naruszenia można żądać dalszego zaniechania naruszeń, złożenia oświadczenia o odpowiedniej treści i formie (zwykle przeprosin w mediach), zadośćuczynienia, wpłaty na cel społeczny, a nawet zapłaty odszkodowania, gdyby jednocześnie doszło do wyrządzenia szkody. Wizerunek jest dodatkowo chroniony przez przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1231 ze zm.), określające przesłanki rozpowszechniania wizerunku osoby trzeciej (a także cudzej korespondencji). Prywatność podlega też ochronie prawa karnego, które przewiduje takie czyny jak naruszenie miru domowego, utrwalanie wizerunku nagiej osoby, czy stalking (uporczywe nękanie). Stąd wdrażając w mieście koncepcję Smart City należy przewidzieć rozwiąza-

<sup>91</sup> <https://gminaleszno.pl/2019/12/19/wymiana-oswietlenie-z-funduszu-soleckiego/> [08.02.2021].

nia i mechanizmy zapobiegające naruszeniu dóbr osobistych.

O ile przepisy Kodeksu cywilnego mają charakter ogólny i dają dużą swobodę w doborze procedur i rozwiązań chroniących dobra osobiste innych osób potencjalnie dotkniętych działaniami inteligentnego miasta, o tyle przepisy regulujące ochronę danych osobowych są znacznie bardziej szczegółowe. Mowa tu o rozporządzeniu 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 (Dziennik Urzędowy UE L nr 119 z dnia 4 maja 2016 r.). Nie ma tu oczywiście miejsca na pełną analizę tego aktu prawnego, ale można dokonać przynajmniej przeglądu jego podstawowych regulacji. I tak, przetwarzanie danych osobowych musi być usprawiedliwione w świetle jednej z przesłanek określonych w RODO, względnie dane mogą być poddane pseudonimizacji, każdemu przysługuje prawo do bycia zapomnianym, polegające na żądaniu usunięcia danych oraz prawo do sprzeciwu przeciw przetwarzaniu danych. Na administratorach danych spoczywają liczne obowiązki w zakresie prowadzenia odpowiedniej dokumentacji i zabezpieczenia danych osobowych.

#### **4.2. Wykorzystanie dronów w Smart City**

Jednym z istotnych i coraz bardziej powszechnych aspektów Smart City jest wykorzystanie bezzałogowych statków powietrznych (dronów) (Khan et al., 2021). Jest to temat nowy, dający ogromne perspektywy i z tego powodu wart wzmianki w osobnym punkcie. Tego rodzaju pojazdy przewyżniają bariery komunikacyjne związane z ograniczoną pojemnością dróg oraz umożliwiają łatwy i niedrogi dostęp do trudno dostępnych miejsc. Zalety te stają się szczególnie widoczne w zestawieniu z rozmiarami, kosztami eksploatacji i stopniem złożoności procedur lotów tradycyjnych załogowych statków powietrznych, np. śmigłowców. Drony mogą być wobec tego wykorzystywane do monitoringu wizyjnego i inspekcji wszelkiego rodzaju obiektów, badania jakości powietrza, pomiarów geodezyjnych lub termowizyjnych, inwentaryzacji upraw, transportu mniejszych i większych ładunków bądź ludzi, wspierania akcji pożarowych i ratunkowych itp. (Dziekański 2019, s. 22). Nie można

też pominąć zastosowań rekreacyjnych i sportowych. Ich wszechstronność powoduje, że również w administracji publicznej rozważa się szersze ich zastosowanie i są prowadzone prace badawcze w tym kierunku (program Żwirko i Wigura) (Darowska 2019, s. 16 i n.), aczkolwiek ich wykorzystanie jest wprost przewidziane jako forma kontroli działalności gospodarczej<sup>92</sup>.

Korzystanie z dronów jest jednak obarczone znacznym ryzykiem kolizji. Z tego powodu zostało ono ściśle uregulowane przepisami prawa. Dotychczasowa partykularna regulacja (tj. oddzielna w każdym państwie) została zastąpiona – podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych – regulacją unijną. Najważniejszymi źródłami prawa w tym zakresie są rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych (Dz.Urz. UE L 152 z 11 czerwca 2019 r., s. 45 i n.) oraz rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/945 z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie bezzałogowych systemów powietrznych oraz operatorów bezzałogowych systemów powietrznych z państw trzecich (Dz.Urz. UE L 152 z 11 czerwca 2019 r., s. 1 i n.).

Akty te określają klasy dronów i stawiane im wymagania techniczne oraz zasady wykonywania lotów *dronami*. Loty te zostały podzielone na kategorie pod względem kryterium ryzyka i odpowiednio do tego określono wymagania operatorów i pilotów takich statków powietrznych (Ostrihansky, Szmigiero 2020). Najogólniej rzecz ujmując kategorie te dzielą się na: otwartą, szczególną i certyfikowaną. Kategoria otwarta dotyczy lotów dronami do wysokości nie przekraczającej 120 m. od poziomu terenu, z zachowaniem odpowiedniej odległości od ludzi i dodatkowo różnicuje się wewnętrznie, w zależności od wagi drona. Kategoria certyfikowana obejmuje loty polegające na transporcie ludzi, przelatywaniu nad zgromadzeniami ludzi oraz inne podobne operacje wysokiego ryzyka. Kategoria szczególna wreszcie to kategoria średniego ryzyka, zdefiniowana na zasadzie wielkiej reszty, tj. niebędące ani lotami w kategorii otwartej, ani w certyfikowanej. W praktyce funkcjonowania administracji publicznej najprawdopodobniej najczęściej wystąpią loty kategorii szczególnej, które wymagają nie tylko odpowiednich kwalifikacji pilotów (wyższych

<sup>92</sup> Art. 49 ust. 3a ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2021 r., poz. 162.

niż w przypadku kategorii otwartej, co na marginesie pociąga za sobą zagadnienia odpowiedniego szkolenia kadr miasta), ale także surowszych procedur wykonywania takich operacji.

## 5. Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza prawnych uwarunkowań zarządzaniem Smart City pokazuje, że przepisy prawa są pozytywnym czynnikiem z punktu wdrażania tej koncepcji. Z jednej strony bowiem narzucają konieczność stosowania wybranych nowoczesnych rozwiązań, z drugiej nie przeszkadzają wdrażaniu idei, które nie są w nich uregulowane, o czym świadczą przykłady rozwiązań stosowanych przez różne miasta<sup>93</sup>. Nie oznacza to, że nie są czynnikiem ryzyka. Z jednej strony uważnie trzeba śledzić uregulowania zmierzające do przestrzegania praw osób, które realizacja koncepcji Smart City może naruszyć, takiej jak ochrona wizerunku, danych osobowych itp., a z drugiej – na skutek błędu prawodawcy, czy też nadmiernie restrykcyjnej wykładni mogą pojawiać się trudności we wdrażaniu inteligentnych rozwiązań (jak we wspomnianym przykładzie doprecyzowania ustawowej regulacji sesji zdalnych)<sup>94</sup>. Rzeczywistych przeszkód wdrażania koncepcji Smart City należy jednak poszukiwać gdzie indziej (Czupich, Ignasiak-Szulc, Kola-Bezka 2016, s. 231 i n.; Veselitskaya, Karasev, Beloshitskiy 2019, s. 106).

## Bibliografia do rozdziału 7

- Anttiroiko A.V., Valkama P., Bailey S. (2014) *Smart Cities in the New Service Economy: Building Platforms for Smart Services*. *AI & Society*, nr 29
- Appio F.P., Lima M., Paroutis S. (2019) *Understanding Smart Cities: Innovation ecosystems, technological advancements, and societal challenges*. *Technological Forecasting and Social Change*, nr 142, s. 15;
- Bayu T. B. (2020) *Smart leadership for smart cities*, *Smart Cities and Regional Development Journal* v4. I2
- Czupich M., Ignasiak-Szulc A., Kola-Bezka M. (2016) *Czynniki i bariery wdrażania*

<sup>93</sup> Smart Cities to nie fantastyka. W Polsce już wyrastają inteligentne miasta, <https://businessinsider.com.pl/firmy/w-polsce-juz-wyrastaja-inteligentne-miasta/tdzv02m> [08.02.2021].

<sup>94</sup> Inne ograniczenia przedstawiono w T. Szewc, op. cit.

- nia koncepcji Smart City w Polsce, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 276,
- Darowska M. (2019) *Kierunek rozwoju rynku dronów*, IT w administracji, nr 11
- Dmowski S. (2014) (w:) S. Dmowski, S. Rudnicki, R. Trzaskowski, *Kodeks cywilny, część ogólna*, red. J. Gudowski, wyd. LexisNexis, Warszawa,
- Dziekański M. (2019) *Wykorzystanie dronów przez administrację samorządową*, IT w administracji, 2019 nr 11
- Fundowicz S. (2009) *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław
- Grzybowski (1974) *System prawa cywilnego. Część ogólna*, wyd. PAN
- Höjer M., Wangel J. (2015) *Smart Sustainable Cities: Definition and Challenges*, (w:) *ICT Innovations for Sustainability. Advances in Intelligent Systems and Computing*, red. L.M. Hilty, B. Aebischer, Springer International Publishing, Zurych
- <https://businessinsider.com.pl/firmy/w-polsce-juz-wyrastaja-inteligentne-miasta/tdzv02m> [08.02.2021].
- <https://gminaleszno.pl/2019/12/19/wymiana-oswietlenie-z-funduszu-soleckiego/> [08.02.2021].
- <https://legislacja.gov.pl/projekt/12340506/katalog/12740116#12740116>
- <https://www.prawo.pl/samorzad/pesel-przy-budzetach-obywatelskich-czy-miasta-moga-zadac-ich,506334.html?fbclid=IwAR2cD-QCvJkonhnedNLM-0CiBubCzw2o-TUtDO12nOmJpz35RrslgjkU3XCc> [08.02.2021].
- Jonek-Kowalska I. (2019) *Rozwój inteligentnych miast w Polsce w kontekście nie zrównoważonych budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Wyzwania i uwarunkowania zarządzania inteligentnymi miastami*, wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice
- Jonek-Kowalska I., Wolniak R. (2019) *Holistyczne podejście do rozwoju inteligentnych miast*, (w:) *Wyzwania i uwarunkowania zarządzania inteligentnymi miastami*. Jonck-Kowalska I. (red.) Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Zabrze
- Kaczorowska A. (2013) *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarzą-*

- dzania projektami, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- Kaźmierczak J., Jonek – Kowalska I. (2020) *Environmental data and information for the needs of managing smart cities, International Conference on Geo-links, Plovdiv, Bulgaria, 23-25 March 2020*. Conference proceedings. Book 2. Vol. 2, Sofia: Saima Consult Ltd.,
- Khan M.A., Alvi B.A., Safi E.A., Khan I.U. (2021) *Drones for good in smart cities: a review*, file:///C:/Users/tszew/AppData/Local/Temp/PID5143329.pdf [08.02.2021].
- Kielbus M. (2021) *Statut gminy nie może regulować kwestii covidowych*, <https://prawodlasamorządu.pl/2021-01-07-statut-gminy-nie-może-regulować-kwestii-covidowych> [08.02.2021]
- Mączyński M. (2004) (w:) K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa
- Mielnik Z. (1996) *Prawo do prywatności (zagadnienia wybrane)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, zeszyt 2,
- Mitchell W. (2007) *Intelligent cities*, UOC Papers, nr 5
- Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2019 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części, Dz.U., poz. 2360.
- Ostrihansky M., Szmigiero M. (2020) *Prawo dronów, Bezzałogowe statki powietrzne w prawie Unii Europejskiej oraz w prawie krajowym*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa
- Rubisz S. (2020) *Some issues with the right to privacy in Smart Cities*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria Organizacja i Zarządzanie nr 147
- Sobczyk P. (2009) Ochrona danych osobowych jako element prawa do prywatności, Zeszyty Prawnicze UKSW, nr 9
- Stasikowski R. (2009) *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, Samorząd Terytorialny nr 7
- Szewc A. (2012) (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wydawnictwo LEX, Warszawa
- Szewc T. (2020) *Smart City jako zadanie publiczne*, (w:) *Inteligentny rozwój inteligentnych miast*, red. I. Jonek-Kowalska, J. Kaźmierczak, wyd. CeDeWu,

Warszawa

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2007 r. – Konstytucja RP, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 920.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2021 r., poz. 162.

Veselitskaya N., Karasev O., Beloshitskiy A. (2019) *Drivers and barriers for Smart Cities Development*, Theoretical and Empirical Resarches in Urban Development, nr 14





Agnieszka GASCHI-UCIECHA<sup>95</sup>, Marzena PODGÓRSKA<sup>96</sup>

### **IDYNTYFIKACJA CZYNNIKÓW RYZYKA W PROJEKTACH WSPIERAJĄCYCH BUDOWĘ INTELIGENTNYCH MIAST**

#### **1. Wprowadzenie**

W obecnym dyskursie na temat rozwoju zurbanizowanych obszarów coraz częściej wskazuje się na znaczenie inteligentnych miast w rozwoju społeczno-gospodarczym świata. Współczesne miasto to już nie tylko jego fizyczna struktura, ale również ogromna sieć cyberpowiązań, dążących do zoptymalizowania zużycia zasobów miasta oraz procesów zapobiegania negatywnym efektom zewnętrznym, wynikającym z funkcjonowania miasta w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju (Stawasz i in. 2012, s. 97-98). Koncepcja inteligentnego miasta (ang. smart city) obejmuje tworzenie środowiska przyjaznego dla uczestnictwa obywateli, współpracy wspólnotowej, innowacji, jak również edukacji, czy też rozwoju ludzkiego, społecznego i regionalnego w szerszym znaczeniu.

Jak wskazuje M. Pichlak rozwój miast inteligentnych w Polsce wciąż jeszcze znajduje się we wczesnej fazie rozwoju (Pichlak 2018, s. 204). Podkreśla, że wyzwaniem dla Polski jest urzeczywistnienie koncepcji inteligentnych miast, w szczególności w odniesieniu do opracowania i realizacji kompleksowych (tj. dotyczących sfery ekonomicznej, społecznej, środowiskowej i przestrzennej) oraz innowacyjnych inicjatyw rozwojowych. Z drugiej strony można zauważyć coraz więcej przedsięwzięć realizowanych w polskich miastach na rzecz ich przekształcenia w kierunku inteligentnych („smart”). Włączenie inteligentnych rozwiązań do regionalnych strategii i polityk może się bowiem wiązać ze znacznym zwiększeniem zdolności władz lokalnych do radzenia sobie z wszelkiego rodzaju wyzwaniami społecznymi, tj.: migracją, starzeniem się społeczeństwa, a nawet innymi wyzwaniami dotyczącymi m. in. kwestii środowi-

---

<sup>95</sup> Dr, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, ORCID: 0000-0003-2908-3842

<sup>96</sup> Dr, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, ORCID: 0000-0001-6596-2217

skowych, restrukturyzacji gospodarczej itp.

Biorąc pod uwagę powyższe, celem niniejszego rozdziału jest identyfikacja czynników ryzyka w projektach służących budowie inteligentnych miast na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM), która powstała 1 lipca 2017 r., a swoją działalność rozpoczęła w styczniu 2018 roku. To pierwsza taka struktura oraz instytucja samorządowa w Polsce, w której skład weszło 41 miast i gmin, zamieszkiwanych przez ok. 2,3 mln mieszkańców. Obszar GZM stanowi ponad 2,5 tys. km<sup>2</sup>, gdzie obok tradycyjnego przemysłu rozwijają się nowoczesne technologie związane m.in. z branżą automotive, IT czy też medycyną<sup>97</sup>. GZM, pomimo krótkiego czasu swojej działalności, zarówno realizuje jak i również jest parterem przy realizacji wielu projektów, w tym również projektów wspierających budowę inteligentnych miast.

W pierwszej części rozdziału, na podstawie krytycznego przeglądu literatury, przedstawiono istotę procesu identyfikacji ryzyka w projektach oraz zdefiniowano pojęcie inteligentnych miast. W drugiej części artykułu przedstawiono wyniki badań typu desk research, mające na celu identyfikację ryzyka w projektach związanych z tworzeniem sieci rowerów miejskich i realizowanych na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

## 2. Istota identyfikacji ryzyka w projektach

Zarządzanie ryzykiem w projektach jest tematem poruszonym od wielu lat i nadal pozostaje ono aktualne (Thamhain 2013, s. 20-35). W metodykach zarządzania projektami (Kuczyńska 2018, s. 208-109), tj.: PMBoK 2013; PRINCE2; ryzyko definiowane jest jako prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska lub działania, które może mieć negatywny lub pozytywny wpływ na realizację całego projektu lub/i na jego poszczególne części (Trocki 2012, s. 296). E. Kutsch oraz M. Hall (Kutsch, Hall 2010, s. 245) utrzymują, że zarządzanie ryzykiem stanowi kluczową dziedzinę zarządzania projektami, która definiowana jest jako systematyczny proces identyfikacji, analizy oraz reagowania na ryzyko, jakie jest związane z realizacją projektu. Z kolei A. Karbownik (Karbownik 2017, s. 137) podkreśla, że zarządzanie ryzykiem jest elementem procesu zarządzania koncentrujący się na identyfikacji oraz kontroli obszarów bądź zdarzeń

<sup>97</sup> <http://metropoliagzm.pl/o-metropolii/> [dostęp: 12.07.2019]

mogących prowadzić do niepożądanych zmian.

W ramach metodyki PMBOK struktura procesu zarządzania ryzykiem w projekcie składa się z następujących etapów (Pritchard 2002, s. 23):

- Planowanie zarządzania ryzykiem.
- Identyfikacja ryzyka.
- Klasyfikacja ryzyka.
- Pomiar ryzyka.
- Planowanie metod reagowania na ryzyko.
- Kontrola i nadzorowanie ryzyka.

Reasumując, zarządzanie ryzykiem w projekcie wymaga sklasyfikowania poszczególnych źródeł ryzyka w celu opracowania skutecznego planu zarządzania ryzykiem. Dla ustalenia źródeł ryzyka w projekcie bardzo pomocne jest przyjęcie pewnej systematyki w zakresie kategorii ryzyka projektu. Są to grupy potencjalnych źródeł ryzyka, z których każde może się pojawić w trakcie realizacji projektu. Klasyfikacja kategorii ryzyka stwarza więc podstawy do właściwego zarządzania ryzykiem (Karbownik, Wodarski 2005).

W niniejszym rozdziale skupiono uwagę na etapie identyfikacji ryzyka, który jest kluczowy w procesie zarządzania ryzykiem, gdyż pozwala na wykrycie poszczególnych czynników/rodzajów ryzyka występujących w danym projekcie.

Według A. Siewiery (Siewiera 2016, s. 610) identyfikacja to poprawne rozpoznanie oraz określenie czynników ryzyka, które ma istotny wpływ na osłabienie jego ewentualnej materializacji. Zaś M. Trocki (Trocki 2012, s. 299) podkreśla kluczowe znaczenie tego etapu zarządzania ryzykiem dla pomyślnego zakończenia projektu. Ponadto wskazuje, że już sama świadomość występowania ryzyka w projekcie daje możliwość do podjęcia działań zapobiegawczych czy do wykorzystania szans, jakie ono stwarza. Z kolei A. Karbownik (Karbownik 2017, s. 139) podkreśla, że identyfikacja ryzyka projektu to zorganizowane działanie mające na celu wykrycie, jak i opis zagrożeń, które mogą wystąpić w danym projekcie i niekorzystnie wpłynąć na jego rezultat.

Na tym etapie procesu zarządzania ryzykiem wykorzystuje się różne techniki oraz narzędzia wspierające identyfikację czynników ryzyka, do których można zaliczyć:

- analizę własnej wiedzy i doświadczenia, danych, dokumentacji projektowej i kosztowej: planów, raportów z wykonanych już projektów,
- monitorowanie działań w ramach projektu, burze mózgu, inspekcje terenowe, – wywiady/ankiety, uczestnictwo w dyskusjach i spotkaniach, wykorzystanie wiedzy eksperckiej (Siewiera 2016, s. 609),
- analizę list kontrolnych (czynników ryzyka), – harmonogramy technologiczno-organizacyjne, jak i diagramy przyczynowo skutkowe. Pozwalają one stworzyć listę czynników ryzyka wraz z ich klasyfikacją wg źródła pochodzenia i potencjalnym wpływem na projekt oraz wyizolować symptomy (zdarzenia poprzedzające) (Siewiera 2016, s. 609).

Warunkiem skuteczności procesu identyfikacji ryzyka, a tym samym procesu zarządzania nim, jest zgromadzenie jak największej ilości informacji dotyczących pojawiających się czynników ryzyka w realizacji określonych projektów. Pozyskanie właściwych danych oraz ich odpowiednie przetworzenie prowadzi do poprawy poziomu informacji dla przedsiębiorstwa. Umiejętność trafnego doboru metod identyfikacji ryzyka w projektach jest bardzo trudna i wymaga dużej elastyczności, wiedzy oraz doświadczenia przy podejmowaniu decyzji.

### **3. Istota inteligentnego miasta**

Z uwagi na postępującą na świecie urbanizację oraz ujawniające się kryzysy w wielu obszarach życia, obserwuje się ponowny zwrot w kierunku zrównoważonego rozwoju miast (sustainable city development). Reaktywacja tej koncepcji rozwoju, wynika przede wszystkim z kumulacji wielu wyzwań oraz problemów, szczególnie widocznych na terenach zurbanizowanych. W praktyce miejskiej podejmowane są działania ukierunkowane na tzw. zielony wzrost, gospodarkę o obiegu zamkniętym czy też inteligentny rozwój (smart city) (Sobol 2017, s. 75).

W literaturze przedmiotu, zarówno krajowej, jak i zagranicznej nie występuje jedna definicja inteligentnego miasta. Badacze i praktycy podejmujący próby zdefiniowania tego czym jest miasto inteligentne różnorodnie ujmują to pojęcie, w zależności od stopnia koncentracji na wybranym elemencie życia miast (Szymańska, Korolko 2015, s. 66). Ponadto, inteligentne miasta określane

są także mianem smart, innowacyjnych, kognitywnych, jak i kreatywnych. Można zatem stwierdzić, że jest to pojęcie wieloznaczne i bardzo pojemne (Sobol, 2017, s. 76). W tabeli 1 przedstawiono wybrane definicje inteligentnego miasta.

Jak wynika z analizy tabeli 1, inteligentne miasto może być rozpatrywane przez pryzmat wykształcenia jego mieszkańców, dbałości o środowisko naturalne i rozwój ICT zarówno ze strony administracji, jak i samych mieszkańców, czy obecności klasy kreatywnej. W tym kontekście A. Murray, M. Minevich i A. Abdoullaev (Murray I in. 2011, p. 20) wskazują, że problemy wynikające z ustalenia, z jakich elementów składają się inteligentne miasta wiążą się przede wszystkim z niedostrzeganiem różnorodności funkcji występujących w miastach. Miasta bowiem oparte na wiedzy (knowledge-based cities) koncentrują się w głównej mierze na rozwoju kapitału intelektualnego, edukacji, ciągłym i systematycznym uczeniu się, kreatywności, a także utrzymywaniu wysokiego poziomu innowacyjności. W przypadku miast cyfrowych (digital cities) czynnikiem ich rozwoju są znajdujące się w nich technologie komunikacyjne i informacyjne. Ekomiasta zaś koncentrują swoje działania na ochronie środowiska naturalnego i jego zasobów oraz wykorzystują źródła energii odnawialnej. Inteligentne miasto jednak powinno łączyć ze sobą wszystkie wymienione powyżej elementy i dodatkowo spełniać określone kryteria ekonomiczne (w szczególności wysoki poziom rentowności oraz zdolność do konkurowania z innymi miastami). Niezbędne ku temu jest ciągłe uczenie się, współpraca i partnerstwo pomiędzy władzami lokalnymi a poszczególnymi grupami użytkowników miasta, odpowiednia kultura innowacyjna, a także przyciągnięcie i utrzymanie wysokiej klasy specjalistów oraz przedsiębiorców (Murray I in. 2011, p. 20).

Biorąc pod uwagę powyższe oraz kontekst podejmowanych rozważań w niniejszym rozdziale inteligentne miasto ujmowane jest jako miasto, inwestujące w kapitał ludzki i społeczny oraz technologie komunikacyjno-informacyjne (ICT), zapewniające wysoką jakość życia, ochronę środowiska i zrównoważony rozwój gospodarczy, a dodatkowo w którym obowiązuje partycypacyjny i sprawny system zarządzania.

**Tabela 1**

## Wybrane definicje inteligentnego miasta

Autor	Definicja
N. Komninos [2002, p. 1]	Miejsce kreatywne, o wysokiej innowacyjności oraz wysokiej zdolności uczenia się, z ośrodkami badawczo-rozwojowymi i szkołami wyższymi, z infrastrukturą cyfrową i technologiami komunikacyjnymi, a także cechujące się wysokim poziomem sprawności zarządzania
A.Caragliu, C. Del Bo, P. Nijkamp, [2011, p. 70]	Miasto, w którym inwestują w kapitał ludzki i społeczny oraz w tradycyjną i nowoczesną infrastrukturę komunikacyjną (ICT), zapewniające wysoką jakość życia oraz zrównoważony rozwój gospodarczy. Miasto, które mądrze zarządza swymi zasobami naturalnymi oraz, w którym obowiązuje partycypacyjny system rządzenia .
Roller i Waverman [2001, pp. 909-923]	Miasto, w którym analizowany jest stan twardej infrastruktury, jego dbałość o środowisko naturalne oraz dostępność i wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), zarówno przez mieszkańców, jak i przez administrację publiczną
R. Florida [2002, 2005]	Miasto funkcjonujące w sposób zrównoważony i inteligentny, poprzez współpracę różnych podmiotów, integrację rozwiązań infrastrukturalnych oraz usług, zapewniając najbardziej optymalne funkcjonowanie miasta jako całości
E.L. Glaeser [2005, pp. 593-596]	Miasto, w którym analizowana jest jakość kapitału ludzkiego i społecznego wyrażająca się poprzez poziom wykształcenia mieszkańców

D. Washburn et. Al. [2010]	Wykorzystanie inteligentnych komputerowo technologii (Smart Computing) do stworzenia kluczowych elementów infrastruktury i usług miasta - w tym administracji miasta, edukacji, opieki zdrowotnej, bezpieczeństwa publicznego, nieruchomości, transportu i mediów - bardziej inteligentnych, powiązanych i wydajnych
----------------------------	--

Źródło: opracowanie własne

#### **4. Identyfikacja czynników ryzyka w wybranych projektach wspierających budowę inteligentnych miast w Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej**

Podstawową metodę badawczą służącą realizacji celu artykułu stanowi desk research trzech projektów realizowanych na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, tj.: w Katowicach (City by bike<sup>98</sup>), Zabrze (Zabrzeński Rower Miejski<sup>99</sup>) oraz Gliwicach (Gliwicki Rower Miejski<sup>100</sup>). Źródłami informacji o projektach były informacje udostępnione na stronach internetowych oraz w prasie. Badania zrealizowano w okresie od kwietnia do września 2019 roku. Wyniki przeprowadzonych badań pozwoliły na identyfikację czynników ryzyka mogących pojawiać się podczas realizacji tego typu projektów.

Rower stanowi jedno z najdoskonalszych urządzeń od ok. 200 lat służących człowiekowi do przemieszczania i realizacji zróżnicowanych potrzeb. Współczesne miasta coraz częściej otwierają swoją przestrzeń dla roweru miejskiego. Rowery miejskie będące bezobsługowymi, sieciowymi systemami wypożyczalni rowerów w miastach są bowiem coraz częściej postrzegane jako istotny element systemu transportowego w miastach. Użytkownik takiego systemu zamiast nabywania roweru kupuje prawo do korzystania z niego wedle własnych potrzeb, dzięki czemu nie musi konserwować roweru, nie musi przejmować się jego przechowywaniem, czy parkowaniem. Do realizacji swych potrzeb transportowych użytkownik może w ciągu jednego dnia wybrać różne rowery w różnych miastach (Dębowska-Mróz i in. 2017, s. 1173).

<sup>98</sup> <https://citybybike.pl/>

<sup>99</sup> <https://zabrzanskirowermiejski.pl/>

<sup>100</sup> <https://gliwickirower.pl/>

Grafika rowerów i stacji rowerowych jest dobierana oraz dostosowywana do zagospodarowania, jak również specyfiki bezpośredniego otoczenia miasta czy też obszaru, w którym przemieszczenia rowerowe będą realizowane. Istotnym elementem funkcjonowania programów rowerowych jest także znaczące uproszczenie identyfikacji użytkownika, dzięki wykorzystaniu następujących rozwiązań technologicznych (Dębowska-Mróż i in. 2017, s. 1173-1174):

- telefonia komórkowa,
- karty kredytowe,
- karty miejskie,
- karty RFID.

Dużą zaletą tego systemu jest możliwość bieżącego monitorowania wykorzystania systemu oraz stanu technicznego rowerów, co przyczynia się do sprawnego zarządzania siecią wypożyczalni rowerowych dostępnych w danych przestrzeniach transportowych obszarów miejskich.

Zadania związane z obsługą systemu roweru miejskiego w Polsce są realizowane przez trzech operatorów tj. BikeU, Romet Rental Systems oraz Nextbike. Świadczą oni usługi dotyczące dostępu do systemu roweru miejskiego, gminnego, regionalnego, zależnie od roku kalendarzowego (Dębowska-Mróż i in., 2017 s. 1175). Na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii system roweru miejskiego obsługiwany jest przez operatora Nextbike, który jest najmłodszym, a jednocześnie największym operatorem systemu wypożyczania roweru bezobsługowego w Polsce od 2011 roku. Również w tym samym roku firma Nextbike złożyła, jeszcze wtedy Górnośląskiemu Związkowi Metropolitalnemu, ofertę uruchomienia systemu bezobsługowych wypożyczalni rowerów miejskich w ramach Metropolitalnego Roweru Miejskiego. Do wypożyczenia roweru wystarczy zarejestrowane w systemie Nextbike konto i telefon komórkowy. Wypożyczenia nieprzekraczające kilkunastu lub nawet kilkadziesiąt minut w systemach Nextbike są w Polsce zawsze bezpłatne (Dębowska-Mróż i in. 2017, s. 1175).

W tabeli 2 przedstawiono podstawowe informacje dotyczące projektów utworzenia systemu rowerów miejskich w analizowanych miastach.



**Tabela 2**

Podstawowe informacje dotyczące projektów utworzenia systemu rowerów miejskich w analizowanych miastach na koniec września 2020

Lokalizacja	Nazwa	Operator	Rok uruchomienia systemu	Liczba stacji	Liczba rowerów
Katowice	City by bike	Nextbike	2015	76	632
Zabrze	Zabrzeński Rower Miejski	Nextbike	2018	8	65
Gliwice	Gliwicki Rower Miejski	Nextbike	2017	15	150

Źródło: Opracowanie własne

City by bike to publiczny system wypożyczania rowerów w Katowicach działający od 2010 roku, pierwotnie jako klasyczne wypożyczalnie, a od 2015 roku jako automatyczne<sup>101</sup>.

Zabrzeński Rower Miejski funkcjonuje od kwietnia 2018 roku. Początkowo zabrzeanie mieli do dyspozycji 32 rowery w sześciu stacjach wypożyczania. Obecnie mieszkańcy mogą wypożyczać rowery w sześciu miejscach Zabrze<sup>102</sup>.

Gliwicki Rower Miejski to publiczny system wypożyczania rowerów w Gliwicach, który został uruchomiony 28 marca 2017 roku. W skład systemu wchodzi 15 bezobsługowych stacji oraz 150 rowerów<sup>103</sup>.

Jest wiele powodów, dla których miasta decydują się na realizację projektów dotyczących uruchomienia systemu roweru miejskiego dla swoich mieszkańców. Po pierwsze, projekty te mają dwie zasadnicze zalety w porównaniu do innych projektów transportowych: koszty realizacji są stosunkowo niskie, a czas realizacji całego projektu jest krótki. Po drugie, możliwe jest zaplanowanie i wdrożenie systemu w naprawdę niedługim czasie, co oznacza, że korzyści naliczane z funkcjonowania systemu można czerpać dużo szybciej, niż w przypadku innych miejskich projektów transportowych (jak np. inwestycje w nowy tabor tramwajowy czy zakup nowych autobusów). I po trzecie, wynika to również z celów, jakie stawiają przed sobą współczesne metropolie, a mianowicie zmniejszenia zatłoczenia, poprawy jakości powietrza, popularyzacja zdrowego

<sup>101</sup> <https://citybybike.pl/>

<sup>102</sup> <https://zabrzanskirowermiejski.pl/>

<sup>103</sup> <https://gliwickirower.pl/>

trybu życia czy też oferowanie mieszkańcom alternatywy dla transportu miejskiego w postaci aktywnej mobilności.

Należy również zwrócić uwagę, na fakt że systemy roweru miejskiego, prócz wielu zalet, jak każdy projekt obarczone są również ryzykiem. Stąd też, na podstawie przeprowadzonej analizy dostępnych źródeł dotyczących analizowanych projektów w tabeli 3 zestawiono zidentyfikowane czynniki ryzyka wraz ze wskazaniem źródła i kategorii ryzyka.

**Tabela 3**

Czynniki ryzyka w analizowanych projektach dotyczących systemu rowerów miejskich w Katowicach, Zabrze i Gliwicach

Lp.	Źródło ryzyka	Kategoria ryzyka	Czynniki ryzyka
1	Lokalizacja stacji	<i>techniczne</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nieodpowiednie rozmieszczenie stacji</li> <li>- zbyt mała ilość stacji w poszczególnych regionach miast</li> <li>- brak dostępności</li> </ul>
2	Stan systemu	<i>techniczne</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- częste zawieszanie systemu</li> <li>- problemy przy wypożyczeniu lub oddaniu roweru np. wadliwe działanie elektrozamka</li> </ul>
3	Stan środka transportu	<i>techniczne</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kradzież rowerów</li> <li>- uszkodzenia rowerów</li> <li>- zgubienie rowerów</li> </ul>
4	Dostępność środka transportu	<i>techniczne</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- problemy z dostępnością rowerów w niektórych lokalizacjach</li> <li>- brak możliwości wypożyczenia roweru fizycznie wpiętego do stacji</li> </ul>
5	Uwarunkowania infrastrukturalne	<i>techniczne</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mała ilość dróg rowerowych</li> <li>- zły stan lub brak dostosowania nawierzchni do rowerów miejskich</li> </ul>
6	Płatności	<i>finansowe</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- błędne naliczanie płatności</li> <li>- brak możliwości opłaty gotówką</li> </ul>
7	Użytkownicy	<i>ludzkie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak kwalifikacji i/lub wiedzy dotyczącej przepisów ruchu drogowego</li> <li>- brak umiejętności korzystania z aplikacji, nieumiejętność funkcjonowania w cyfrowym świecie</li> </ul>
8	Aspekty formalno-prawne	<i>prawne</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak lub niewystarczające uwzględnienie w regulaminie zasad wypożyczenia roweru, zasad zabezpieczenia się przed kradzieżą roweru, czy zniszczeniem mienia</li> </ul>
9	Substytuty	<i>inne</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zmniejszenie zainteresowania systemem ze względu na popularyzację hulajnóg elektrycznych</li> </ul>

Jak wynika z tabeli 3 najwięcej czynników ryzyka to ryzyka techniczne. Ponadto występują ryzyka prawne, finansowe, ludzkie i związane z powstaniem substytutów. Ryzyko w analizowanych projektach wiąże się przede wszystkim z aspektami technicznymi, dotyczącymi z funkcjonowaniem samego systemu rowerów miejskich, czy dostępnością i stanem dróg rowerowych. Istotne są też aspekty ludzkie związane z mentalnością użytkowników systemu, w szczególności tyczy się to korzystania z systemu przez osoby starsze, które nie zawsze potrafią odnaleźć się w środowisku cyfrowym. Warto również dodać, że ciekawą alternatywą dla rowerów miejskich są cieszące się obecnie dużą popularnością hulajnogi elektryczne, które mogą stanowić dużą konkurencję dla rowerów i spowodować, że system będzie musiał zostać dostosowany do obecnych potrzeb jego użytkowników.

## 5. Podsumowanie

Smart city to stosunkowo nowa koncepcja przynosząca duży sukces. Stosowana jest w metropoliach i dużych miastach na całym świecie. Głównymi aspektami tej idei są wiedza oraz technologie pomagające rozwiązać problemy związane z zanieczyszczeniem, zużyciem energii, ruchem ulicznym, ułatwiając tym samym życie w miastach. Inteligentne miasto to miasto, inwestujące w kapitał ludzki i społeczny oraz technologie komunikacyjno-informacyjne (ICT), zapewniające wysoką jakość życia, ochronę środowiska i zrównoważony rozwój gospodarczy, a dodatkowo w którym obowiązuje partycypacyjny i sprawny system zarządzania.

W Polsce, rozwój miast inteligentnych wciąż jeszcze znajduje się we wczesnej fazie rozwoju. Pomimo to, w polskich miastach realizowanych jest coraz więcej przedsięwzięć na rzecz ich przekształcenia w kierunku inteligentnych. Również na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, która powstała 1 lipca 2017 r., a swoją działalność rozpoczęła w styczniu 2018 roku, wiele takich projektów jest realizowanych. Jednym z nich jest projekt rowerów miejskich w Katowicach (City by bike), Zabrze (Zabrzeński Rower Miejski) oraz Gliwicach (Gliwicki Rower Miejski).

W analizowanych projektach zidentyfikowano najwięcej ryzyk technicznych, związanych z funkcjonowaniem samego systemu rowerów miejskich,

czy dostępnością i stanem dróg rowerowych. Istotne są też aspekty ludzkie związane z mentalnością użytkowników systemu, w szczególności tyczy się to korzystania z systemu przez osoby starsze, które nie zawsze potrafią odnaleźć się w środowisku cyfrowym.

Źródło: opracowanie własne

## **Bibliografia do rozdziału 8**

- Glaeser E.L. (2005) *A review of Richard Florida's 'The rise of the creative class*, Regional Science and Urban Economics, vol. 35
- Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P. (2011) *Smart Cities in Europe*, Journal of Urban Technology, vol. 18(2)
- Dębowska-Mróz, M. , Lis, P. , Szymanek, A., Zawisza, T. (2017) *Rower miejski jako element systemu transportowego w miastach*, Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe, nr 6
- Florida R. (2002) *The Rise of the Creative Class: and How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York
- Florida R. (2005) *Cities and the Creative Class*, Harper Business, New York
- Hottenstein M.P., Dean J.W. (1992) *Managing Risk in Advanced Manufacturing Technology*, California Management Review, no. 34(4)
- Komninos N. (2002) *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*, Spon Press, Londyn
- Karbownik A. (2017) *Zarządzanie Projektami w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice
- Karbownik A., Wodarski K. (2005) *Zarządzanie ryzykiem w projekcie*, [w:] Sitko W. (red.): *Problemy współczesnego ostrzegania*. Lubelskie Centrum Marketingu, Lublin
- Kuczyńska E. (2018) *Wybrane metodyki zarządzania projektami z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa*, Zeszyty Naukowe SGSP 2018, Nr 66 (TOM 1)/2
- Kutsch E., Hall M. (2010) *Deliberate ignorance in project risk management*, International Journal of Project Management, vol. 28(3)
- Murray A., Minevich M., Abdoullaev A. (2011) *Being smart about smart cities*,

- Searcher, vol. 19(8), special section
- Pritchard C.L. (2002) *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*, WIG-PRESS, Warszawa
- Roller L.-H., Waverman L. (2001) *Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach*, American Economic Review, vol. 91(4)
- Siewiera A. (2016) *Efektywne zarządzanie ryzykiem w projektach inwestycyjnych*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, cz. 2, nr 4 (82).
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., Turała M. (2012) *Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Studia Informatica*, nr 29
- Szymańska D., Korolko M. (2015) *Inteligentne miasta – idea, koncepcje i wdrożenia*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń
- Sobol A. (2017) *Inteligentne miasta versus zrównoważone miasta*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 320
- Thamhain H. (2013) *Managing Risks in Complex Projects*, *Project Management Journal*, no. 44(2)
- Trocki M. (2012) *Nowoczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa
- Washburn D., Sindhu U., Balaouras S., Dines R.A., Hayes N.M., Nelson L.E. (2010) *Helping CIOs Understand “Smart City” Initiatives: Defining the Smart City, Its Drivers, and the Role of the CIO*, Forrester Research, Cambridge
- <http://metropoliagzm.pl/o-metropolii/> [dostęp: 12.07.2019]
- <https://www.pb.pl/slaskie-metropolia-utworzyla-grupe-zakupowagazu-962326> [dostęp: 15.11.2020]
- <https://citybybike.pl/> [dostęp: 15.11.2020]
- <https://zabrzanskirowermiejski.pl/> [dostęp: 15.11.2020]
- <https://gliwickirower.pl/> [dostęp: 15.11.2020]



## Rozdział IX

Ilona PENC-PIETRZAK<sup>104</sup>

### ZASTOSOWANIE METOD ANALIZY STRATEGICZNEJ W FORMUŁOWANIU STRATEGII KONKURENCYJNEJ MIASTA

#### 1. Wstęp

Współczesne miasta dążą do podnoszenia swojej konkurencyjności w różnych aspektach funkcjonowania, co wymaga długookresowego planowania obejmującego w sposób zintegrowany i spójny całokształt działalności. Oznacza to, że muszą one w sposób przemyślany formułować swoją strategię, wykorzystując w tym celu metody od dawna stosowane w zarządzaniu strategicznym przedsiębiorstwami. Metody te powinny być wykorzystywane w postaci pewnej procedury w logiczny sposób prowadzącej do opracowania strategii. Celem artykułu jest zatem zaprezentowanie elementów koncepcji zarządzania strategicznego, takich jak misja, wizja i strategia oraz wybranych metod analizy strategicznej, które stosowane w sposób sekwencyjny, zgodny z etapami tej analizy, umożliwią sformułowanie konkurencyjnej strategii miasta. W artykule przedstawiono model budowy strategii, kładący nacisk na kolejność działań i stosowanie poszczególnych metod analizy strategicznej w usystematyzowany sposób.

#### 2. Formułowanie strategii

Strategię miasta można określić jako długookresowy plan działań opracowany na podstawie analizy otoczenia oraz potencjału miasta, umożliwiający jak najlepsze wykorzystanie szans i uniknięcie zagrożeń pojawiających się w otoczeniu poprzez właściwą alokację zasobów oraz wykorzystanie posiadanych atutów, który ma na celu realizację jego misji i wizji oraz zwiększenie jego konkurencyjności. Konkurencyjność w odniesieniu do miasta dotyczy przewagi, jaką dana jednostka osiągnęła w stosunku do innych miast, albo procesu konkurencyjności poprzez stworzenie odpowiednich warunków dla funkcjonujących

<sup>104</sup> Dr, Politechnika Łódzka, Wydział Zarządzania, ORCID: 0000-0002-5024-5503

w nim podmiotów gospodarczych bądź poprzez bezpośrednie rywalizowanie jednostek terytorialnych o środki finansowe, przyciągnięcie inwestorów, organizowanie ponadlokalnych imprez kulturalnych itp. (Sikora-Fernandez 2016).

Sformułowanie strategii wymaga ustalenia celów strategicznych zgodnych z misją i wizją miasta. Z kolei dla zweryfikowania możliwości realizacji tych celów konieczne jest przeprowadzenie analizy strategicznej, definiowanej jako badanie i identyfikowanie obecnych i przyszłych zmian oraz ich tendencji w otoczeniu miasta i jego własnym potencjale w celu określenia możliwości jego rozwoju oraz przyszłej pozycji konkurencyjnej. Najważniejsze cele analizy strategicznej to: identyfikacja szans i zagrożeń generowanych przez otoczenie w kontekście dalszego rozwoju miasta, wykrycie wszelkich nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu, identyfikacja silnych i słabych stron miasta pod kątem możliwości budowania przewagi konkurencyjnej, określenie możliwości tworzenia wartości dodanej dla mieszkańców i innych interesariuszy, a także zestawienie szans i zagrożeń tkwiących w otoczeniu oraz silnych i słabych stron miasta dla zdefiniowania strategii rozwoju. Cele te dotyczą zarówno miasta jako całości, jak i jego poszczególnych obszarów i rodzajów działalności. Analiza strategiczna jest stosowana zarówno w przypadku formułowania od podstaw nowej strategii, jak i okresowej weryfikacji strategii już realizowanej. Weryfikacja taka następuje planowo np. co pół roku, jak również na skutek zajścia różnych zmian w zasobach i otoczeniu miasta. Przeprowadzenie analizy umożliwia określenie pozycji strategicznej miasta, uzupełnienie lub dostosowanie wyznaczonych na wstępie celów strategicznych oraz zaprojektowanie kilku wariantów strategii. Proces formułowania strategii miasta prezentuje rysunek 1.

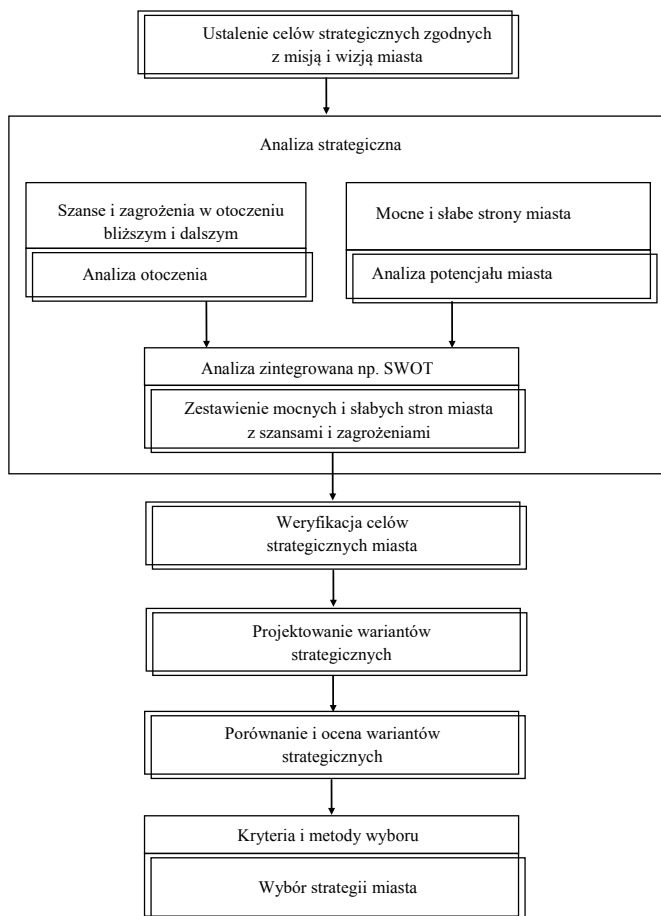
Możliwe jest także sporządzenie od razu jednej strategii, z pominięciem etapów formułowania kilku wariantów oraz oceny, porównywania i wyboru jednego z nich. Najczęściej robią tak mniejsze miasta (gminy), w których liczba czynników, warunków czy też podmiotów branż pod uwagę w opracowaniu strategii jest mniejsza.

### **3. Zgodność strategii z misją i wizją miasta**

Punktem wyjścia do budowy strategii powinno być ustalenie lub przeanalizowanie istniejącej misji i wizji rozwoju miasta, z którymi strategia musi być zgodna.



Misja stanowi deklarację głównych celów miasta oraz podkreśla jego specyficzne cechy. Jest pewnego rodzaju wizytówką i drogowskazem strategicznym dla władz miejskich i mieszkańców. Na jej kształt ma wpływ niewątpliwie historia i dotychczasowy rozwój miasta, preferencje jego władz, mieszkańców i innych interesariuszy, otoczenie geograficzne, ekonomiczne, społeczne itd., jak również posiadane zasoby finansowe, ludzkie, materialne, informacyjne i inne. W misji ujmowane i podkreślane są różne elementy i aspekty funkcjonowania miasta, które prezentuje tabela 1.



**Rys. 1.** Proces formułowania strategii miasta.

Źródło: Opracowanie własne

**Tabela 1**

## Najczęściej występujące elementy misji miast

Element misji	Treść	Przykład misji zawierającej dany element
Mieszkańcy	Potrzeby mieszkańców	Misją władz miasta Opola jest stwarzanie warunków do długofalowego, harmonijnego rozwoju opartego na wiedzy, przedsiębiorczości, zapewniającego wzrost zatrudnienia i poprawę warunków życia mieszkańców z zachowaniem wartości kulturowych i środowiskowych ( <a href="https://docplayer.pl/43691658-Strategia-rozwoju-miasta-opola.html">https://docplayer.pl/43691658-Strategia-rozwoju-miasta-opola.html</a> )
Inni interesariusze	Potrzeby pozostałych interesariuszy	Misją Lublina jest tworzenie warunków i zdobywanie najlepszej wiedzy w celu zaspokajania i rozwoju potrzeb mieszkańców Lublina i innych jego interesariuszy oraz realizacji i rozwoju dla dobra wspólnego ich talentów i twórczego potencjału ( <a href="https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/mieszkanicy/edukacja/dla_studenta/miejski_program_stypendialny_2019-2020/strategia_rozwoju_lublina_2013-2020.pdf">https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/mieszkanicy/edukacja/dla_studenta/miejski_program_stypendialny_2019-2020/strategia_rozwoju_lublina_2013-2020.pdf</a> )
Władze miejskie	Sposób zarządzania, polityka władz	Tworzenie warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego Radomia w oparciu o potencjał miasta – przyjazna polityka władz lokalnych ( <a href="http://www.radom.pl/data/other/strategia_rozwoju_miasta_radomia_na_lata.pdf">http://www.radom.pl/data/other/strategia_rozwoju_miasta_radomia_na_lata.pdf</a> )
Lokalizacja	Wykorzystanie walorów położenia geograficznego	<i>Szczecin miastem otwartym i tolerancyjnym, atrakcyjnym miejscem do życia i pracy – wspólnotą mieszkańców wykorzystującą do trwałego rozwoju dziedzictwo kulturowe, walory środowiska przyrodniczego oraz nadbałtyckie i nadodrzańskie położenie</i> ( <a href="http://bip.um.szczecin.pl/chapter_11806.asp">http://bip.um.szczecin.pl/chapter_11806.asp</a> )
Tradycja, kultura	Dbłość o tradycję	Toruń – Jesteśmy miastem kreatywnej, otwartej i przedsiębiorczej społeczności, dumnej z dziedzictwa kulturowego swoich przodków, przełomowych w dziejach świata odkryć w astronomii, które do dzisiaj inspirowały do tworzenia nowoczesnego, metropolitalnego ośrodka kultury, nauki, gospodarki i turystyki, opartego na innowacjach i synergii z partnerami w otoczeniu krajowym i międzynarodowym ( <a href="https://torunandersa.pl/wp-content/uploads/2019/05/1065_02-2.pdf">https://torunandersa.pl/wp-content/uploads/2019/05/1065_02-2.pdf</a> )

Integracja	Rozwój poprzez integrację	Misją Samorządu Miasta jest integrowanie działań mieszkańców, służące urzeczywistnieniu wizji rozwoju Krakowa, poprzez wprowadzanie partnerskiego zarządzania Miastem, z wykorzystaniem szans, jakie stwarza jego metropolitalny potencjał oraz integracja europejska. ( <a href="https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=2043">https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=2043</a> )
Koncepcja rozwoju	Kierunki i aspekty rozwoju	Misją samorządu Kielc jest tworzenie miasta dobrego do życia, w którym mogą realizować się wszystkie grupy mieszkańców. Aby to osiągnąć miasto inwestuje w wygodną komunikację publiczną, sprawne przemieszczanie się po mieście, czystość i jakość środowiska, edukację oraz programy profilaktyki zdrowotnej. Miasto tworzy też dobre warunki do inwestowania i rozwoju przedsiębiorczości. W tym celu współpracuje z sektorem nauki i stawia na rozwój sektorów takich jak usługi, nowoczesne technologie i wzornictwo. Miasto stara się wykorzystać swój potencjał turystyczny, szczególnie walory przyrodnicze i geologiczne. Działania te sprawiają, że Kielce są dobrym miejscem zarówno do odwiedzenia, jak i zamieszkania na stałe ( <a href="http://www.um.kielce.pl/gfx/kielce2/userfiles/files/pliki/strategia-rozwoju-miasta-kielce-aktualizacja-15092016.pdf">http://www.um.kielce.pl/gfx/kielce2/userfiles/files/pliki/strategia-rozwoju-miasta-kielce-aktualizacja-15092016.pdf</a> , s. 46)
Wizerunek	Budowa pozytywnego wizerunku	Gospodarna Bydgoszcz przyjazna dla każdego będąca: nowoczesną i funkcjonalną metropolią, sprzyjającą rozwojowi innowacyjnej gospodarki, miastem bezpiecznym, przyjaznym ludziom i środowisku, zapewniającym wysoką jakość życia, znaczącym krajowym i międzynarodowym ośrodkiem naukowym, kulturalnym, sportowym, turystycznym i administracyjnym ( <a href="https://www.bydgoszcz.pl/fileadmin/multimedia/rozwoj/Strategia/Strategia_Rozwoju_Bydgoszczy_do_2030_roku.pdf#page=27&amp;zoom=100,92,148">https://www.bydgoszcz.pl/fileadmin/multimedia/rozwoj/Strategia/Strategia_Rozwoju_Bydgoszczy_do_2030_roku.pdf#page=27&amp;zoom=100,92,148</a> , s. 26)
Pozycja konkurencyjna	Budowa przewagi konkurencyjnej	Misją samorządu Warszawy, stolicy Rzeczypospolitej Polskiej, miasta o bogatych tradycjach, jest osiągnięcie jak najwyższego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkańców oraz zajęcie przez Warszawę znaczącego miejsca wśród najważniejszych metropolii europejskich ( <a href="https://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/strategia_Rozwoju_m.st._Warszawy_do_2020_r.pdf">https://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/strategia_Rozwoju_m.st._Warszawy_do_2020_r.pdf</a> , s.9)

Źródło: Opracowanie własne.

Drugim istotnym składnikiem koncepcji zarządzania strategicznego, któremu powinna być podporządkowana strategia jest wizja. Stanowi ona pewien obraz przyszłości miasta i jego docelowej pozycji w otoczeniu, ukierunkowujący jego rozwój. Jest pewnym wyobrażeniem przyszłości funkcjonowania miasta, powstałym na podstawie analizy obecnej sytuacji oraz zamiarów i ambicji władz miejskich. Wizja nie zatem tym samym co misja. Zawiera ona pewien element marzeń o przyszłości i powinna być formułowana w kategoriach dążeń. Przykładem właściwie sformułowanej wizji jest wizja Gdyni: „Nowoczesne miasto o bardzo wysokiej jakości życia w skali kraju i Europy, w pełni wykorzystujące potencjał swego położenia” (Strategia rozwoju miasta Gdyni 2030).

Kierując się wartościami wpisanymi w misję oraz obrazem przeszłości miasta ujętym w wizji, należy sformułować cele strategiczne, czyli długofalowe, ogólne cele dotyczące różnych aspektów funkcjonowania miasta. Cele powinny spełniać tzw. regułę SMART, co oznacza, że powinny być: S (specific) – konkretne, M (measurable) - mierzalne, A (achievable) – osiągalne, R (relevant) – odpowiednie oraz T (timed) – terminowe. Niekiedy formułę tę tłumaczy się nieco inaczej, przyjmując, że cele powinny być: szczegółowe, mierzalne, akceptowalne, realne i terminowe (Matusiak 2015). Jeżeli przy danym celu nie ma podanego czasu realizacji, można przyjąć, że dotyczy on czasu, na jaki został sporządzony plan strategiczny np. 4 lata. Przykładowe cele strategiczne to:

- podniesienie standardów mieszkaniowych,
- urozmaicenie usług publicznych,
- poprawa infrastruktury transportowo-logistycznej,
- wzrost efektywności świadczenia usług komunalnych,
- poprawa pozycji miasta jako ośrodka akademickiego,
- lepsze urządzenie przestrzeni publicznej umożliwiające atrakcyjne spędzanie czasu wolnego,
- wzrost poziomu kultury i sportu,
- podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta.

#### 4. Wybrane metody analizy strategicznej

Możliwości realizacji ustalonych celów strategicznych zależą zarówno od szeregu warunków, czynników i podmiotów w otoczeniu, jak i od potencjału (zasobów) miasta. Do ich badania można zastosować wybrane metody z zakresu analizy strategicznej, takie jak analiza interesariuszy, analiza PEST, scenariusze otoczenia, metoda 5 sił Portera i mapa grup strategicznych (służące do analizy otoczenia) oraz bilans strategiczny i benchmarking (stosowane do analizy zasobów). W celu zestawienia wyników badania otoczenia i badania zasobów miasta można posłużyć się analizą SWOT, ze względu na jej przejrzystość i łatwość wyciągnięcia wniosków. Ponadto scenariusze otoczenia można wykorzystać do sformułowania różnych wariantów strategii.

Jedną z najbardziej przydatnych metod z zakresu badania otoczenia jest analiza stakeholders, czyli interesariuszy. Interesariusze to grupy lub osoby, które mogą wywierać wpływ na decyzje miasta albo być uzależnione od tych decyzji. Miasto może mieć wobec nich określone zobowiązania lub oczekiwać od nich wsparcia. Podmioty te bezpośrednio lub pośrednio uzyskują korzyści albo ponoszą koszty związane z funkcjonowaniem organizacji i są w stanie wyrzeć na nią efektywną presję (Olszewska 2001). Interesy różnych stakeholders mogą być ze sobą sprzeczne, dlatego też trzeba rozpoznać ich potrzeby i siłę nacisku oraz ustalić hierarchię ważności poszczególnych interesariuszy. Interesariusze mogą w znacznym stopniu kształtować wizerunek miasta, dlatego też władze miejskie powinny brać pod uwagę ich wpływ zarówno przy określaniu misji i budowie strategii, jak też przy planowaniu działalności bieżącej (Scott i Lane 2000). Wpływ ten w danym momencie może być pozytywny, negatywny lub neutralny i może ulegać zmianom w czasie, np. nieprzychylnie nastawione organizacje ekologiczne mogą zmienić swój stosunek do miasta po wybudowaniu nowej oczyszczalni ścieków. Stakeholders mogą być wewnętrznymi (np. prezydent, pracownicy urzędu miasta, mieszkańcy) lub zewnętrznymi (np. rząd, władze innych miast, organizacje ekologiczne).

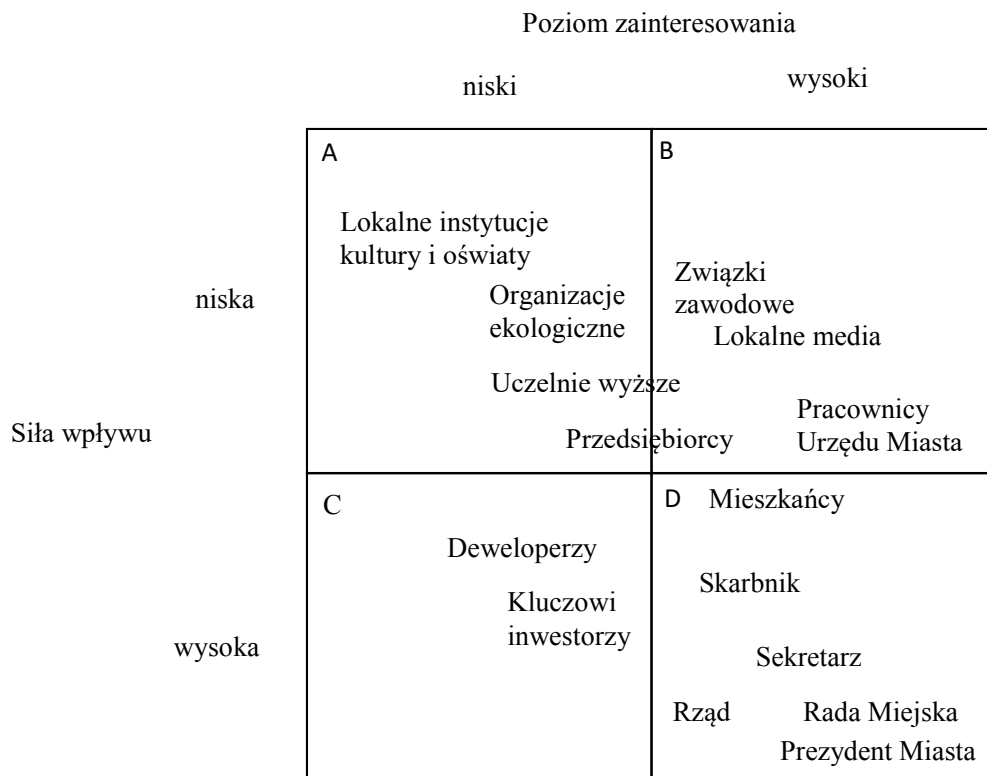
Analizy stakeholders można dokonać w sposób opisowy. Należy wówczas zidentyfikować interesariuszy, opisać ich typ i siłę wywieranej przez nich presji oraz przedstawić prawdopodobną ewolucję tego wpływu w najbliższej przyszłości. Ponadto można posłużyć się schematem, zbudowanym przy pomocy

takich zmiennych jak: poziom zainteresowania i siła wpływu poszczególnych stakeholders. Schemat ten pozwala zakwalifikować interesariuszy do czterech różnych typów (Johnson, Scholes 1999):

- Typ A – interesariusze słabo zaangażowani w sprawy miasta i mający na nie niewielki wpływ. Wymagają oni minimalnej uwagi.
- Typ B – partnerzy bardzo zainteresowani sprawami miasta, ale o niskiej sile wpływu. Wystarczy ich informować na bieżąco o sytuacji.
- Typ C – stakeholders o niskim poziomie zainteresowania, ale mający na nią znaczny wpływ. Należy utrzymywać właściwy poziom ich satysfakcji z funkcjonowania miasta.
- Typ D – kluczowi stakeholders, bardzo zainteresowani sprawami miasta i mający na nie duży wpływ. Wymagają oni znacznej uwagi oraz uwzględnienia ich potrzeb w strategii.

Zidentyfikowanie i ocena poszczególnych interesariuszy pozwala ustalić z czyimi potrzebami i preferencjami trzeba się najbardziej liczyć. Sposób konstruowania takiej analizy prezentuje rysunek 2 (wybór najważniejszych interesariuszy i ich miejsce w macierzy stanowi jedynie przykład).

Jeżeli z czynników politycznych wyodrębni się legislacyjne, tj. prawne (legislative factors, legal factors), przeprowadzoną analizę można określić jako metodę SLEPT. Kolejność liter wskazuje wówczas na badanie następujących grup czynników: społecznych, legislacyjnych, ekonomicznych, politycznych i technologicznych. Do badanych elementów otoczenia można włączyć również czynniki ekologiczne (ecological factors), takie jak stopień zanieczyszczenia środowiska, normy ochrony środowiska, ekologiczność stosowanych technologii czy świadomości ekologiczna społeczeństwa, i – przy zmianie nazwy czynników legislacyjnych na regulacyjne (regulatory factors) – przeprowadzić analizę PESTER. Bada się wówczas aspekty polityczne, ekonomiczne, społeczne, technologiczne, ekologiczne i regulacyjno-prawne (Stonehouse i in. 2001). Analiza typu PEST pokazuje elementy otoczenia, które trzeba uwzględnić zarówno przy projektowaniu strategii, jak i w działalności bieżącej oraz w konsekwencji pomaga podjąć decyzję, jakie zasoby i aspekty działalności miasta trzeba rozwijać lub modyfikować. Przykład takiej analizy prezentuje tabela 2.



**Rys. 2.** Analiza głównych interesariuszy miasta

Źródło: Opracowanie własne

**Tabela 2**

Przykładowa analiza PEST dla wybranego miasta

<b>Czynniki</b>			
<b>Polityczne</b>	<b>Ekonomiczne</b>	<b>Społeczno-kulturowe</b>	<b>Technologiczne</b>
Poziom stabilności polityki państwa Regulacje prawne, w tym dotyczące ochrony środowiska Znaczenie miast w polityce rozwoju państwa Współpraca z innymi ośrodkami miejskimi Regulacje Unii Europejskiej Dotacje państwowe i unijne	Bezrobocie Inflacja Produkt Krajowy Brutto Stopy procentowe Kursy walut Dostępność kredytów System podatkowy Rozwój budownictwa mieszkaniowego i hotelowego Stawka VAT Ceny paliw i energii elektrycznej Poziom nakładów na naukę i sztukę Poziom nakładów na opiekę zdrowotną	Cechy demograficzne ludności Stabilizacja życiowa społeczeństwa Poziom realnych dochodów ludności Mobilność społeczna Konsumpcyjny styl życia Przepływ informacji w obrębie społeczeństwa Poziom nauki, kultury i sztuki Świadomość ekologiczna społeczeństwa Zaangażowanie obywateli w życie społeczne Wyznania i tradycje Rozwój turystyki Poziom przestępczości	Planowanie przestrzenne Poziom technologiczny i rozwój infrastruktury Innowacyjność i ekologiczność technologii Nakłady państwa na badania i rozwój Transfer technologii Stopień informatyzacji miasta Systemy wspomagające zarządzanie miastem

Źródło: Opracowanie własne.

Analizę PEST można potraktować jako punkt wyjścia do opracowania scenariuszy stanów otoczenia, w których identyfikuje różnego rodzaju czynniki i procesy mające wpływ na dany podmiot. Bada się je w kilku sferach: ekonomicznej, technologicznej, społecznej, prawnej, międzynarodowej oraz konkurencyjnej. Każdy proces ocenia się pod względem siły i kierunku wpływu na organizację według przyjętej skali punktowej oraz pod względem prawdopodobieństwa wystąpienia według trzech wariantów zmian, tj. tendencji wzrostowej, stabilizacyjnej i spadkowej. Następnie należy uporządkować trendy według poszczególnych scenariuszy. Są to (Gierszewska i Romanowska 2003):

- scenariusz optymistyczny, który tworzą trendy o największym pozytywnym wpływie na organizację;
- scenariusz pesymistyczny, tworzony przez trendy o największym negatywnym wpływie;



- scenariusz niespodziankowy, zawierający trendy, które niezależnie od potencjalnej siły negatywnego czy pozytywnego wpływu mają najmniejsze prawdopodobieństwo wystąpienia;
- scenariusz najbardziej prawdopodobny, składający się z trendów, które mają największe prawdopodobieństwo wystąpienia, niezależnie od potencjalnej siły pozytywnego czy negatywnego wpływu.

Kolejnym krokiem jest ustalenie średniej siły wpływu poszczególnych czynników w wyróżnionych sferach otoczenia i wyciągnięcie wniosków co do burzliwości i jednorodności poszczególnych sfer otoczenia oraz ich wpływu na badany podmiot.

Łatwiejsze do wykonania i częściej stosowane są scenariusze opisowe, przedstawiające opis zmian, które mogą zajść w otoczeniu, doprowadzając do zaistnienia konkretnej sytuacji. Taka forma scenariuszy została mocno rozpowszechniona m.in. poprzez realizowane na szczeblu państwowym projekty foresight. Najbardziej znanym w Polsce tego typu projektem jest „Narodowy Program Foresight Polska 2020”, który zawiera pięć bardzo szczegółowych scenariuszy opisowych o nazwach odzwierciedlających ich treść: „Skok cywilizacyjny”, „Twarde dostosowania”, „Trudna modernizacja”, „Słabnący rozwój” oraz „Zapaść” (Narodowy Program Foresight Polska 2020). Natomiast na poziomie gminy bardzo dobrym przykładem zastosowania tej metody są cztery scenariusze opracowane przez gminę Kolbudy Górne (tabela 3).

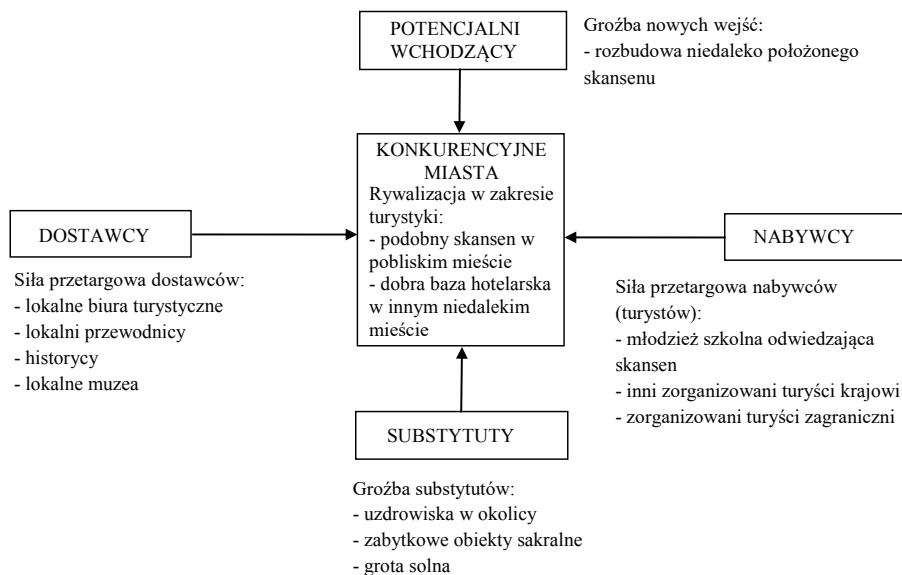
Do analizy otoczenia bliższego można z kolei wykorzystać analizę pięciu sił opracowaną przez Michaela Portera. Pozwala ona na określenie natężenia sił wpływających na konkurencyjność miasta. W klasycznej postaci metody bada się natężenie pięciu sił wyznaczających natężenie konkurencji w danym sektorze oraz jego rentowność i finansową atrakcyjność dla inwestorów. Są to: siła przetargowa dostawców, siła przetargowa nabywców, natężenie konkurencji między przedsiębiorstwami w sektorze, groźba nowych wejść (groźba wejść do sektora nowych firm) i groźba pojawienia się substytutów. Zależność jest taka, że im większe jest natężenie każdej z tych sił, tym mniejsze są możliwości rozwojowe sektora i jest on mniej atrakcyjny (Porter, 1998). Przykład zastosowania tej analizy w odniesieniu do miasta prezentuje rysunek 3. Metoda ta pozwala ocenić atrakcyjność pojedynczego miasta, jak również porównać ze sobą kilka miast.

**Tabela 3**

## Scenariusze opisowe dla gminy Kolbudy

Scenariusz szary	Scenariusz pomarańczowy	Scenariusz błękitny	Scenariusz zielony
Oznacza politykę bez wyraźnych priorytetów rozwojowych, sprzyjającą inwestorom i powstawaniu nowych podmiotów gospodarczych, jak i nowym mieszkańcom oraz rozwojowi funkcji rekreacyjnych. Gmina koncentruje działania na polepszeniu niezbędnej dla nich infrastruktury (telekomunikacja, drogi, sieć wodociągowo-kanalizacyjna). Brakuje natomiast koordynacji w sferze przestrzennej i społecznej. W efekcie za kilka lat gmina może utracić swoją atrakcyjność dla inwestorów, rekreantów i obecnych mieszkańców.	Oznacza priorytet dla funkcji mieszkaniowych. Kolbudy stawiają na przyciąganie migrantów z Trójmiasta, a także przechwytywanie przybywających do aglomeracji Gdańska-Gdyni z innych regionów. Celowo tworzy się atrakcyjne warunki zamieszkania, wypoczynku i obsługi dla różnych grup społecznych.	Oznacza priorytet dla gospodarki - produkcji, handlu i usług. Od scenariusza szarego różni się większą aktywnością w stosunku do inwestorów oraz bardziej stanowczą polityką przestrzenną. Preferowani są inwestorzy o większym potencjale i możliwościach udziału w programach rozwojowych gminy, w tym zwłaszcza infrastrukturalnych.	Oznacza priorytet dla funkcji rekreacyjnych, rewaloryzacji, ochronę i zagospodarowanie walorów wypoczynkowych i krajoznawczych gminy. Głównym kierunkiem rozwoju gospodarczego są usługi rekreacyjne, gastronomiczne, medyczne, rehabilitacyjne, opiekuńcze itp. Inne funkcje powinny być im podporządkowane, co oznacza m.in. poszerzenie obszarów chronionych i zaostreżenie wymagań w zakresie ochrony środowiska.
	Scenariusz kolorowy		
Scenariusz szary został odrzucony.	W toku dyskusji społecznej żaden z możliwych scenariuszy rozwoju nie zyskał całkowitej aprobaty. Najczęściej opowiadano się za połączeniem scenariusza błękitnego z zielonym, przy dopuszczeniu pewnych elementów scenariusza pomarańczowego. Wskazywano także na konieczność częściowego zachowania rolniczego charakteru Gminy. Preferowany scenariusz można zatem nazwać kolorowym.		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Strategia rozwoju gminy Kolbudy, 2000.



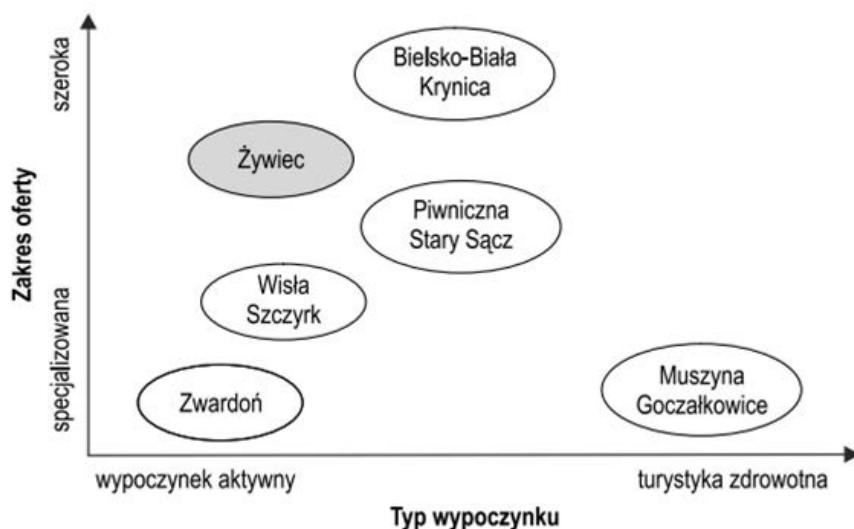
**Rys. 3.** Analiza pięciu sił dla wybranego miasta.

Źródło: Opracowanie własne

Kolejną metodą z zakresu badania otoczenia bliższego to mapa grup strategicznych. Dostosowując ją do analizy jednostek terytorialnych, można powiedzieć, że grupa strategiczna to grupa miast (jednostek terytorialnych), które mają podobne warunki geograficzne (położenie, ukształtowanie terenu, klimat itp.), wielkość i potencjał oraz stosują podobne strategie konkurowania. Zazwyczaj na danym obszarze istnieje kilka takich grup, choć możliwa jest sytuacja, że wszystkie badane jednostki są na tyle podobne, że tworzą jedną grupę. Może być też sytuacja przeciwna, w której każda jednostka na tyle różni się od innych, że tworzy samodzielnie grupę strategiczną. Wzajemne oddziaływanie grup zależy od stopnia, w jakim konkurują o tych samych klientów np. turystów lub potencjalnych mieszkańców. Na ogół jednak konkurencja toczy się wewnątrz każdej grupy strategicznej.

Mapę grup strategicznych rozpoczyna się od wyboru dwóch istotnych kryteriów silnie różnicujących miasta lub inne jednostki terytorialne. Kryteriami mogą być: wielkość aglomeracji, gęstość zaludnienia, zasoby naturalne, stopień informatyzacji, posiadane zabytki, dochody gminy w przeliczeniu na jednego

mieszkańca, budownictwo mieszkaniowe itp. Następnie wyznacza się miejsce danej jednostki na wykresie, a te które znajdują się blisko siebie zamyka się kole, oznaczając w ten sposób daną grupę strategiczną. Przykład takiej analizy pod kątem turystyki prezentuje rysunek 4.



**Rys. 4.** Przykładowa mapa grup strategicznych

Źródło: Brandenburg, 2014.

Znajomość mapy grup strategicznych pozwala zorientować się (Gierszewska, Romanowska 2003):

- do jakiej grupy strategicznej należy analizowana jednostka terytorialna;
- jakich ma konkurentów w swojej grupie strategicznej;
- jaka strategia jest realizowana w tej grupie oraz jakie strategie realizują konkurenci w innych grupach strategicznych;
- jaka jest atrakcyjność poszczególnych grup strategicznych; w których grupach jednostka ma lepsze warunki rozwoju;
- jakie szanse i zagrożenia dla przedsiębiorstwa wiążą się z pozostawaniem w określonej grupie strategicznej;

- jakie są możliwości przechodzenia z jednej grupy do drugiej;
- czy jednostka może utworzyć osobną grupę korzystając z luki na mapie.

Z analizy grup strategicznych wynikają dla jednostki trzy podstawowe opcje strategiczne. Po pierwsze może ona zostać w swojej grupie i podejmować działania na rzecz wzmocnienia w niej własnej pozycji. Po drugie, może przejść do innej grupy przy zmianie własnej strategii. Natomiast trzecią opcją jest stworzenie innej grupy przy wykorzystaniu luki w mapie grup strategicznych.

Z kolei do badania potencjału, a więc różnych zasobów danej jednostki terytorialnej można wykorzystać metodę bilansu strategicznego. Sporządzenie takiego bilansu polega na wyborze pewnej liczby obszarów strategicznych w funkcjonowaniu miasta oraz na zidentyfikowaniu w tych obszarach najbardziej istotnych czynników. Obszarami tymi mogą być np. budownictwo mieszkaniowe, kultura, szkolnictwo i nauka, opieka zdrowotna, jakość życia czy ochrona środowiska. Każdy z uwzględnionych czynników powinien następnie zostać poddany ocenie według przyjętej skali. Skala może mieć charakter opisowy lub punktowy (np. 1-10 punktów). Zapoznanie się z nadanymi ocenami, a w przypadku skali punktowej zsumowanie wartości dla poszczególnych obszarów pozwala stwierdzić który czynnik (zasób, umiejętność czy proces) wymaga usprawnienia oraz który obszar trzeba doinwestować bądź między jakimi obszarami należy przeprowadzić realokację środków. Przykład bilansu strategicznego prezentuje tabela 4.

Inną wartą zastosowania analizą jest benchmarking, zwłaszcza konkurencyjny. Można go uznać zarówno za metodę badania danej jednostki ze względu na ocenę procesów, procedur i czynników występujących w jej wnętrzu, jak również za metodę badania otoczenia tej jednostki z powodu zidentyfikowania w nim podmiotów wzorcowych.

Benchmarking polega na twórczej adaptacji we własnej organizacji wzorcowych rozwiązań wypracowanych inne podmioty, uważane za „najlepsze w swojej klasie”. Wiąże się z ciągłą obserwacją konkurentów i innych jednostek pod kątem stosowania przez nich „najlepszych praktyk”. Jest to więc proces ciągłego pomiaru i porównywania różnych obszarów, czynników, procedur i procesów z analogicznymi obszarami itd. w organizacjach uważanych za wzór doskonałości w celu wdrożenia usprawnień (Morphy 2000). Benchmarking

może być wewnętrzny, gdy porównania obejmują wewnętrzne podjednostki, stanowiska pracy itp. lub zewnętrzny, gdy benchmarkiem jest inna jednostka np. wybrane miasto. Jeżeli jest to miasto, z którym konkuruje się o turystów, dotacje lub określone zasoby, to można mówić o benchmarkingu konkurencyjnym. Jeżeli takich zależności nie ma, jest to benchmarking horyzontalny. Natomiast w przypadku jednostki będącej stałym partnerem, porównania określa się jako benchmarking relacyjny. Z kolei biorąc pod uwagę przedmiot porównań, benchmarking może być całościowy (porównuje się wszystkie funkcje i aspekty działalności), funkcjonalny, procesowy lub proceduralny (porównuje się wybraną funkcję np. rekreacyjną, dany proces np. poprawę warunków mieszkaniowych lub procedurę, np. uzyskanie pozwolenia na budowę konkretnego obiektu).

Zakres i przedmiot benchmarkingu jest zatem dowolny i zależy od potrzeb. Porównując się z jednostką wzorcową można wziąć pod uwagę wszystkie aspekty działalności z wybranego obszaru bądź jedynie skoncentrować się na krytycznych czynnikach sukcesu. Przykładowe porównanie benchmarkingowe obszarów metropolitalnych Warszawy, Paryża i Berlina w dwunastu aspektach przedstawia rysunek 5.

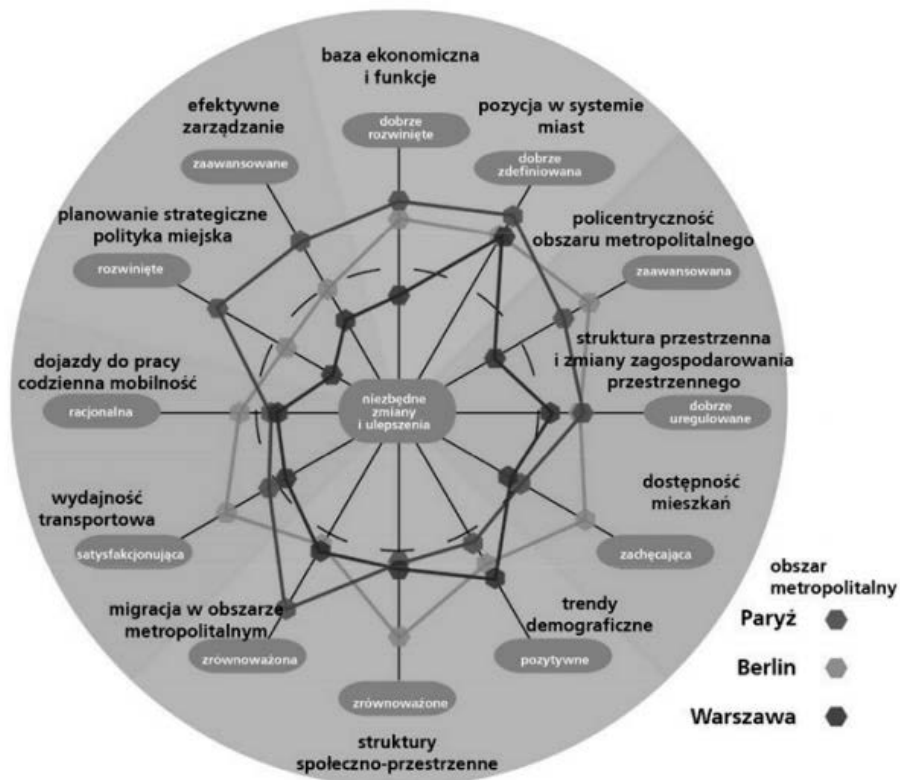
**Tabela 4****Przykładowy bilans strategiczny**

Obszary strategiczne / Czynniki	Ocena			
	niska	średnia	wysoka	b. wysoka
1. Mieszkalnictwo - liczba mieszkańców miasta - saldo migracji - miejsce miasta w rankingu jakości życia - liczba mieszkań		x	x x	x
2. Usługi publiczne - wyniki egzaminu ósmoklasisty w relacji do średniej krajowej - wyniki matury w relacji do średniej krajowej - odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym - odsetek dzieci objętych opieką żłobkową - liczba osób ćwiczących w klubach sportowych - liczba osób objętych programami aktywności lokalnej - liczba osób korzystających z placówek zaliczanych do zasobów instytucjonalnych pomocy i wsparcia	x x	x x	x	x
3. Społeczno-przyrodnicze środowisko życia - wizerunek miasta - liczba uczestników wydarzeń kulturalnych - wskaźniki jakości powietrza - wskaźniki jakości wody - poziom przestępczości - liczba projektów złożonych do budżetu obywatelskiego		x x x	x x x	
4. Wydarzenia i aktywności metropolitalne - liczba osób korzystających z noclegów - liczba studentów - liczba osób odwiedzających centrum informacji turystycznej - liczba uczestników wydarzeń kongresowo-konferencyjnych	x	x	x	x
5. Infrastruktura i sieci współpracy - liczba miejsc noclegowych całorocznych - liczba klastrow i ich profil branżowy - liczba instytucji i stowarzyszeń, do których należy miasto	x	x	x	
6. Dostępność obszaru śródmieścia - liczba miejsc parkingowych - liczba osób korzystających z centrów przesiadkowych - liczba miejsc parkingowych w centrach przesiadkowych - miejsca – wizytówki miasta		x x	x	x
7. Środowiska i sieci innowacyjne - miejsce regionu w rankingu atrakcyjności inwestycyjnej - wielkość nakładów inwestycyjnych w sektorze usług - liczba ofert inwestycyjnych - liczba instytucji infrastruktury wsparcia	x	x x	x	

<p>8. Aktywność ludzi młodych</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- odsetek osób utrzymujących się z pracy w wieku 20-39 lat</li> <li>- odsetek osób w wieku 25-34 z wyższym wykształceniem</li> <li>- liczba osób bezrobotnych w wieku 18-24 l.</li> <li>- liczba firm działających w ramach inkubatorów przedsiębiorczości</li> </ul>	x	x  x	x	
<p>9. Lokalna przedsiębiorczość i rzemiosło</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą</li> <li>- liczba nowych podmiotów powstałych w ramach dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej</li> <li>- liczba utworzonych miejsc pracy</li> </ul>		x x		x
<p>10. Sieci transportowe</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba pasażerów korzystających z komunikacji miejskiej</li> <li>- wykaz miast bezpośrednio skomunikowanych z naszym miastem komunikacją miejską</li> <li>- wykaz miast wojewódzkich skomunikowanych z naszym miastem pasażerskim transportem kolejowym</li> </ul>		x  x	x	x
<p>11. Infrastruktura systemów transportowych</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- łączna długość dróg</li> <li>- liczba węzłów przesiadkowych</li> <li>- liczba zakupionych autobusów</li> <li>- długość sieci ciepłowniczej</li> <li>- długość czynnej sieci gazowej</li> </ul>	x	x	x  x x	
<p>12. Zarządzanie systemami transportowymi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- miejsce miasta w rankingu „zakorkowanych” miast</li> <li>- ocena bezpieczeństwa energetycznego</li> <li>- liczba zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego</li> <li>- wydatki miasta na transport na 1 mieszkańca</li> </ul>		x  x	x  x	x
<p>13. Ogólny obszar finansowy</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wysokość dofinansowania ze środków UE</li> <li>- liczba projektów strategicznych zapisanych w strategii miasta</li> <li>- liczba i wartość nowych zadań ujętych planach inwestycyjnych</li> </ul>	x	x	x	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Strategia rozwoju miasta Katowice 2030, 2015.





**Rys. 5.** Benchmarking obszarów metropolitalnych Warszawy, Paryża i Berlina.

Źródło: Polityka miejska. Inspiracje programu ESPON, 2013.

Tego typu porównanie jest wynikiem obserwacji i analizy danych dokonanych przez zespół benchmarkingowy. Kolejnym krokiem jest identyfikacja przyczyn uzyskiwania przez benchmarki lepszych wyników oraz sformułowanie planu wewnętrznych usprawnień. Następnym etapem jest wdrożenie wzorcowych rozwiązań i sporządzenie raportu wraz z oszacowaniem stopnia realizacji założonych celów. Metoda ta może być stosowana w sposób powtarzalny, przyczyniając się do ciągłego doskonalenia się danego podmiotu. Pomaga ona zaoszczędzić czas, wysiłek i pieniądze, poprzez uczenie się na cudzych, a nie

na własnych błędach. Motywuje do wprowadzania zmian i monitorowania otoczenia pod kątem poszukiwania nowych skutecznych rozwiązań.

Metodą, która zbiera wyniki wszystkich poprzednich analiz, jest analiza SWOT - *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats Analysis* (Stacey 2000). Stanowi ona bowiem zestawienie silnych i słabych stron danej organizacji z szansami i zagrożeniami w otoczeniu, a więc czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które łatwiej jest zidentyfikować po wykonaniu opisanych wcześniej metod. Analiza ta może mieć bardzo prostą postać, polegającą na wypisaniu tych czterech grup czynników, bądź bardziej skomplikowaną, umożliwiającą wybór właściwej strategii. Przewaga silnych stron nad słabymi stronami oraz przewaga szans nad zagrożeniami wskazuje na strategię SO (ofensywną), która ma na celu wykorzystanie szans występujących w otoczeniu przy pomocy atutów firmy. Jest to strategia rozwoju i inwestowania. Przewaga słabych stron nad silnymi stronami oraz przewaga szans nad zagrożeniami oznacza strategię WO (konkurencyjną), polegającą na pokonywaniu słabości firmy poprzez wykorzystanie szans, jakie występują w otoczeniu. Z kolei przewaga silnych stron nad słabymi stronami oraz przewaga zagrożeń nad szansami wskazuje na strategię ST (konserwatywną), która oznacza wykorzystanie atutów firmy w celu uniknięcia lub zredukowania wpływu zagrożeń. Natomiast przewaga słabych stron nad silnymi stronami oraz przewaga zagrożeń nad szansami powoduje, że firma może realizować jedynie strategię WT (defensywną), polegającą na ograniczeniu wewnętrznych słabości oraz unikaniu zagrożeń ze strony otoczenia. Przykład punktowej ważonej analizy SWOT przedstawia tabela 5. Właściwą strategią dla przykładowego miasta jest strategia ofensywna.

Zbierając wyniki wszystkich przeprowadzonych analiz, łatwo można dokonać weryfikacji celów strategicznych i sformułować strategię. Można od razu opracować jeden wariant strategiczny lub sformułować kilka wariantów, bazując na m.in. na scenariuszach otoczenia i następnie wybrać wariant najlepszy w danej sytuacji. Pozostałe warianty mogą być przydatne w razie istotnych zmian w otoczeniu i w samej organizacji, gdy zaczniesz się realizować któryś z opracowanych wcześniej scenariuszy.

## 5. Formułowanie wariantu strategii

Strategia może być opracowana w tradycyjnej formie lub w postaci zrównoważonej karty wyników. Zrównoważona (strategiczna) karta wyników (*Balanced Scorecard*), opracowana przez Roberta S. Kaplana i Davida P. Nortona, stanowi nowoczesne narzędzie implementacji strategii, ułatwiające sformułowanie celów strategicznych oraz przełożenie ich na cele operacyjne wraz ze wskazaniem odpowiednich mierników tych celów. W klasycznej postaci metoda ta wymaga spojrzenia na organizację z punktu widzenia czterech perspektyw: finansowej, konsumenta, procesów wewnętrznych i rozwoju. W każdej z tych perspektyw wyznacza się kilka celów strategicznych wraz z miernikami strategicznymi. Do każdego z tych mierników przypisuje się następnie mierniki operacyjne, których liczba może być bardzo duża (Kaplan, Norton 2001). W przypadku jednostki terytorialnej (miasta, województwa czy nawet państwa) perspektywy mogą być inne, a także inna może być ich liczba. Przykład zrównoważonej karty wyników dla wybranego miasta prezentuje tabela 6.

**Tabela 5**

Przykładowa punktowa ważona analiza SWOT

Czynniki	Ocena	Waga	Waga* Ocena
<b>Mocne strony</b>			
1. Jedno z największych miast w kraju.	4	0,15	0,6
2. Silny ośrodek kulturalny.	5	0,2	1
3. Ważny ośrodek akademicki i naukowy.	4	0,15	0,6
4. Zabytki przyciągające turystów.	4	0,1	0,4
5. Duża liczba centrów handlowych.	3	0,1	0,3
6. Dobre położenie geograficzne.	4	0,2	0,8
7. Dobra baza hotelowa.	4	0,1	0,4
Suma		<b>1</b>	<b>4,1</b>
<b>Słabe strony</b>			
1. Niewystraszające budownictwo mieszkaniowe.	3	0,15	0,45
2. Słaby wizerunek.	3	0,1	0,3
3. Zbyt mało terenów zielonych.	3	0,2	0,6
4. Brak porządku w mieście, zaniedbane ulice i parki.	5	0,2	1
5. Nadmierna biurokracja.	2	0,1	0,2
6. Problem z wywozem śmieci.	2	0,05	0,1
7. Słaby poziom usług dla ludności.	5	0,2	1
Suma		<b>1</b>	<b>3,65</b>
<b>Szanse</b>			
1. Rozwój miasta jako centrum logistyczno-dystrybucyjnego.	5	0,2	1
2. Inwestycje w budowę i remonty dróg.	5	0,2	1

3. Tworzenie stref ekonomicznych.	3	0,2	0,6
4. Budowa dużego szpitala.	3	0,1	0,3
5. Szybki rozwój technologii informacyjnych	4	0,15	0,6
6. Współpraca z zagranicznymi ośrodkami akademickimi i naukowymi.	3	0,15	0,45
<b>Suma</b>		<b>1</b>	<b>3,95</b>
<b>Zagrożenia</b>			
1. Odływ ludności czynnej zawodowo do innych ośrodków miejskich.	2	0,15	0,3
2. Stagnacja gospodarcza regionu.	4	0,2	0,8
3. Brak wystarczających środków finansowych na realizację celów mieszkaniowych, komunikacyjnych, rekreacyjnych itp.	5	0,2	1
4. Starzenie się społeczności.	4	0,2	0,8
5. Rosnące wymagania mieszkańców w zakresie szeroko pojmowanej jakości życia.	3	0,1	0,3
6. Wyższe wymogi prawne w zakresie ochrony środowiska.	3	0,15	0,45
<b>Suma</b>		<b>1</b>	<b>3,65</b>

Źródło: Opracowanie własne.

## Tabela 6

Przykładowa zrównoważona karta wyników dla miasta

Cele strategiczne	Mierniki strategiczne	
	Wskaźniki strategiczne	Główne wskaźniki operacyjne
<b>Perspektywa jakości życia</b>		
1. Wysokiej jakości standardy mieszkaniowe w dzielnicach i zredukowane rozpiętości przestrzenne w warunkach zamieszkania	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba mieszkańców miasta</li> <li>- liczba mieszkań</li> <li>- miejsce miasta w rankingu jakości życia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu</li> <li>- liczba wydanych pozwoleń na budowę</li> <li>- liczba i powierzchnia budynków mieszkalnych poddanych termomodernizacji</li> </ul>

2. Urozmaicona oferta świadczonych w mieście usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wyniki egzaminu ósmoklasisty i matury w relacji do średniej krajowej</li> <li>- odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym i opieką żłobkową</li> <li>- liczba osób ćwiczących w klubach sportowych</li> <li>- liczba osób objętych programami aktywności lokalnej</li> <li>- liczba osób korzystających z placówek zaliczanych do zasobów instytucjonalnych pomocy i wsparcia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wielkość wydatków budżetu miasta na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca</li> <li>- liczba obiektów sportowych i ich stan jakościowy</li> <li>- kubatura wybudowanych budynków użyteczności publicznej</li> <li>- liczba programów aktywności lokalnej</li> <li>- liczba miejsc w placówkach zaliczanych do zasobów instytucjonalnych pomocy i wsparcia</li> </ul>
3. Wysoka jakość i różnorodność miejskiego środowiska społecznego i przyrodniczego	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wizerunek miasta</li> <li>- liczba uczestników wydarzeń kulturalnych</li> <li>- wskaźniki jakości powietrza</li> <li>- wskaźniki jakości wody</li> <li>- poziom przestępczości</li> <li>- liczba projektów złożonych do budżetu obywatelskiego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba imprez i wydarzeń kulturalnych organizowanych przez miejskie instytucje kultury</li> <li>- szacunkowa liczba osób biorących udział w konsultacjach społecznych</li> <li>- nakłady na oszczędzanie energii oraz ochronę powietrza i klimatu</li> <li>- liczba wymienionych wysokoemisyjnych źródeł ogrzewania</li> </ul>
<b>Perspektywa metropolitalności</b>		
1. Silna pozycja miasta jako interdyscyplinarnego ośrodka akademickiego, badawczego i kulturalnego	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba uczelni wyższych</li> <li>- liczba studentów</li> <li>- liczba uczestników wydarzeń kongresowo-konferencyjnych</li> <li>- liczba uczestników wydarzeń kulturalnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba miejsc w domach akademickich</li> <li>- liczba osób korzystających z noclegów</li> <li>- liczba osób odwiedzających centrum informacji turystycznej</li> </ul>
2. Funkcjonalna – przestrzenna integracja różnorodnych aktywności w obszarze śródmiejskim	<ul style="list-style-type: none"> <li>- miejsca – wizytówki (publiczne, biznesowe, rezydencjalne) i ich liczba</li> <li>- wielkość wydatków budżetu miasta na przestrzenie publiczne o charakterze ponadlokalnym</li> <li>- liczba osób korzystających z obiektów kulturalnych w śródmieściu</li> <li>- liczba osób korzystających z obiektów sportowych w śródmieściu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- powierzchnia miejsc parkingowych w śródmieściu</li> <li>- liczba centrów przesiadkowych w śródmieściu</li> <li>- liczba osób korzystających z centrów przesiadkowych</li> <li>- liczba kin, teatrów i muzeów w śródmieściu</li> <li>- liczba obiektów sportowych w śródmieściu</li> </ul>

<b>Perspektywa przedsiębiorczości</b>		
1. Wysoki poziom koncentracji firm nowej gospodarki kreowanych przez rodzinny biznes i zewnętrznych inwestorów strategicznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>- miejsce regionu w rankingu atrakcyjności inwestycyjnej</li> <li>- wielkość nakładów inwestycyjnych w sektorze usług</li> <li>- liczba ofert inwestycyjnych przekazanych inwestorom strategicznym</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba działań mających na celu wspieranie innowacyjności na terenie miasta</li> <li>- powierzchnia działek dostępnych inwestorom</li> </ul>
2. Zwiększona oferta atrakcyjnych miejsc pracy w mieście skierowana do ludzi młodych (absolwentów szkół wyższych i innych)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- odsetek osób utrzymujących się z pracy w wieku 20-39 lat</li> <li>- odsetek osób w wieku 25-34 z wyższym wykształceniem</li> <li>- liczba osób bezrobotnych w wieku 18-24 lat</li> <li>- liczba firm działających w ramach inkubatorów przedsiębiorczości</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba udzielonych dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez osoby do 34 roku życia</li> <li>- liczba instytucji infrastruktury wsparcia działających w mieście</li> </ul>
3. Rozwój sektora gospodarki lokalnej	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą</li> <li>- liczba nowych podmiotów powstałych w ramach dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej</li> <li>- liczba utworzonych miejsc pracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba konsultacji udzielonych mikro, małym i średnim przedsiębiorcom</li> <li>- liczba firm utworzonych w wyniku przyznanych dotacji</li> <li>- liczba członków stowarzyszeń lokalnych przedsiębiorców</li> </ul>
<b>Perspektywa transportu i logistyki</b>		
1. Zaawansowana technologicznie infrastruktura transportowo – logistyczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- łączna długość dróg</li> <li>- liczba węzłów przesiadkowych na terenie miasta</li> <li>- liczba zakupionych autobusów spełniających normy emisji spalania</li> <li>- długość w km sieci ciepłowniczej (przesył i przyłącza)</li> <li>- długość w km czynnej sieci gazowej ogółem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- długość wybudowanych dróg</li> <li>- długość wyremontowanych dróg</li> <li>- liczba zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego</li> <li>- wydatki budżetu miasta na transport i łączność na 1 mieszkańca</li> </ul>
2. Konkurencyjne względem indywidualnego transportu samochodowego i przyjazne dla środowiska formy przemieszczania się w przestrzeni miejskiej	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba pasażerów korzystających z usług komunikacji miejskiej</li> <li>- wykaz miast bezpośrednio skomunikowanych z naszym miastem komunikacją miejską</li> <li>- wykaz miast wojewódzkich i zagranicznych skomunikowanych z naszym miastem pasażerskim transportem kolejowym</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba wozokilometrów wykonanych usług komunikacji miejskiej</li> <li>- liczba linii komunikacji miejskiej</li> <li>- opłaty za korzystanie z komunikacji miejskiej</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Strategia rozwoju miasta Katowice 2030, 2015.

Wdrożenie strategicznej karty wyników dla miasta prowadzi m.in.: do planowania budżetu miasta w sposób bardziej racjonalny i zorientowany na przyszłe inicjatywy, do zmniejszenia biurokracji i zwiększenia efektywności wykonywanych usług oraz do poprawy komunikacji osób zarządzających ze społeczeństwem (Wierzbicka, Żebrucki 2018).

## 6. Podsumowanie

Formułowanie strategii według przedstawionej procedury oznacza systematyczne zastosowanie wybranych metod analizy strategicznej oraz ułatwia wykorzystanie wyników tej analizy w opracowaniu jednego lub kilku wariantów strategicznych. Taki sposób budowy strategii miasta pozwala na rzetelną analizę czynników wewnętrznych i zewnętrznych oraz zidentyfikowanie obszarów, które wymagają usprawnienia lub adaptacji do zachodzących zmian. Umożliwia również kompleksowe spojrzenie na funkcjonowanie miasta, które jako system społeczno-gospodarczy, charakteryzuje się wielością elementów oraz relacji między nimi. Elementy te muszą pozostawać zintegrowane, co jest warunkiem koniecznym do prawidłowego trwania, funkcjonowania i rozwoju miasta (Stawasz i in. 2012). Prawidłowo sformułowana i wdrożona strategia zapewnia taką integrację i kompleksowość oraz zrównoważone zarządzanie różnymi obszarami funkcjonowania miasta, rozpatrywanymi w najważniejszych perspektywach.

## Bibliografia do rozdziału 9

- Brandenburg H., (2014), *Zastosowanie mapy grup strategicznych w planowaniu projektów w Żywcu*, Studia KPZK, nr 155.
- Gierszewska G., Romanowska M., (2003), *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.
- Johnson G., Scholes K., (1999), *Exploring Corporate Strategy*, Prentice Hall Europe, London.
- Kaplan R.S., Norton D.P., (2001), *Strategiczna karta wyników*, PWN, Warszawa.
- Matusiak M., (2015), *Zarządzanie strategiczne w dużych miastach w Polsce*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, z.1.
- Morphy E., (2000), *Best Practices Made Perfect?*, Global Business, no. 5.

- Narodowy Program Foresight Polska 2020*, <https://www.foresight.pl/projekty/polska-2020.html>
- Olszewska B., (2001), *Współczesne uwarunkowania zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Polityka miejska. Inspiracje programu ESPON*, 2013, [http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web\\_euroreg\\_conferences\\_files/497/broszura\\_polityka\\_miejska\\_inspiracje\\_programu\\_espon\\_2013\\_.pdf](http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_conferences_files/497/broszura_polityka_miejska_inspiracje_programu_espon_2013_.pdf)
- Porter M.E., (1998), *Strategia konkurencji*, PWE, Warszawa.
- Scott S.G., Lane V.R., (2000), *A Stakeholders Approach To Organizational Identity*, Academy of Management Review, nr 1.
- Sikora-Fernandez D., (2016), *Zarządzanie miastem w dobie społeczeństwa informacyjnego*, <https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/handle/11089/16552>
- Stacey R.D., (2000), *Strategic Management and Organisational Dynamics*, Pearson Education, Harlow.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., Turała M., (2012), *Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 721.
- Stonehouse G., Hamill J., Campbell D., Purdie T., (2001), *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, Felberg SJA, Warszawa.
- Strategia rozwoju gminy Kolbudy*, 2000, <http://www.kolbudy.pl/gospodarka/strony-kolbudzkich-firm-i-instytucji/58-gospodarka/strategia-rozwoju-gminy/strategia-rozwoju-gminy-na-lata-2000-2010/439-5-mozliwe-scenariusze-rozwoju>
- Strategia rozwoju miasta Gdyni 2030*, [http://2030.gdynia.pl/cms/fck/uploaded/strategia%20rozwoju%20miasta%20gdyni%202030\\_folder.pdf](http://2030.gdynia.pl/cms/fck/uploaded/strategia%20rozwoju%20miasta%20gdyni%202030_folder.pdf)
- Strategia rozwoju miasta Katowice 2030*, Uchwała XIX/365/15 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2015 r.
- Wierzbicka A., Żebrucki Z., (2018), *Zastosowanie strategicznej karty wyników w administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Organizacja i Zarządzanie, nr 121.



## DEVELOPING AN EXAMPLE OF A BALANCED SCORECARD FOR A SELECTED CITY HALL

### 1. Introduction

In today's times of strong competition, traditional management is usually not enough, but logistic customer service has started to gain more and more value. It is thanks to focus of activities on meeting the needs of consumers and its professional and effective service from pre-trade to post-trade activities (Kramarz 2014). The concept of logistic customer service is more important from year to year not only from the point of view of the entrepreneur or potential investor, but most of all the customer. In addition, in recent years, a city resident has become the most important element of city logistics, which makes the implementation of tools to improve resident service as a customer becomes more popular. An example of a concept that is an alternative to traditional management methods in the Strategic Scorecard. Its implementation allows for the assessment and measurement of effectiveness in developing the strategy from four main perspectives. Its use ensures the maintenance of appropriate proportions between external measures, such as customer satisfaction and internal measures, related to the effectiveness of process taking place inside the organization. Currently, the system of efficient and effective customer service is one of the most expensive and powerful tools of competition on world markets. For this reason, enterprises and organizations pay more and more attention to this element (Kisperska-Moroń, Krzyżaniak 2009).

---

<sup>105</sup> Dr, Silesian University of Technology, Institute of Management and Logistics; ORCID: 0000-0003-2373-6830

## **2. Balanced Scorecard in theory**

### **2.1. Main assumptions of the concept**

Scorecards are a measure and management concept that is used not only in profitable companies but also in non-profit organizations such as municipalities and cities. The creation of each new organization is associated with the increasing interest in measures, as there is a need to establish the value of the business.

The authors of the balanced scorecard concept are R.S. Kaplan and D.P. Norton, who presented their idea in 1992 (Gajda 2015). The card is considered to be balanced because its application ensures maintaining appropriate proportions between external measures, such as customer satisfaction, and internal measures, related to the effectiveness of processes taking place inside the organization. The balanced scorecard was initially intended to optimize strategy implementation in a given company through an integrated measurement. It quickly turned out that, in addition to the initial assumptions, the balanced scorecard adequately transposes the company's mission and strategy into specific goals (Bielawski 2014). The balanced scorecard is one of the basic methods used in controlling (Sierpińska, Niedbała 2003). It is therefore an alternative to traditional methods of assessing and measuring effectiveness in implementing the strategy. Balanced scorecard consists of four perspectives (Rajesh 2013): customers, finance, internal process and development.

Important elements in constructing a balanced scorecard for the city are leadership, increase of performance, development of innovation, use of human potential and stopping irregularities in internal processes (Bielawski 2014). All these factors are closely related and constitute the main process and aspects of the business (Tyagi, Gupa 2010). A balanced scorecard enables management and planning based on outcomes and metrics.

### **2.2. Constructing of a balanced scorecard in public administration**

Constructing a strategic scorecard should start with appointing a project team consisting of employees at various levels of the company's organizational structure. The appointed team should start work by verifying the existing mission, vision and strategy of the company or, if necessary, defining new ones.

In the next stage, operational and strategic goals for individual departments and employees should be distinguished from the strategy. Then, it is necessary to select appropriate measures and indicators to verify the degree of achievement of individual goals. It is worth noting that these indicators are selected individually for each organization. There is no one universal set of indicators. On the basis of previously established goals and their measures, a scorecard is prepared (Brzózka, Szmal, et. al., 2012). After the implementation of the BSC, the measures and objectives recorded on the cards should be subject to continuous control and monitoring of results. If necessary, the information stored in the card should be modified, because errors may occur at the stage of formulation measures and goals or there might be an occurrence of unexpected events having a large impact on the functioning of the implemented strategy.

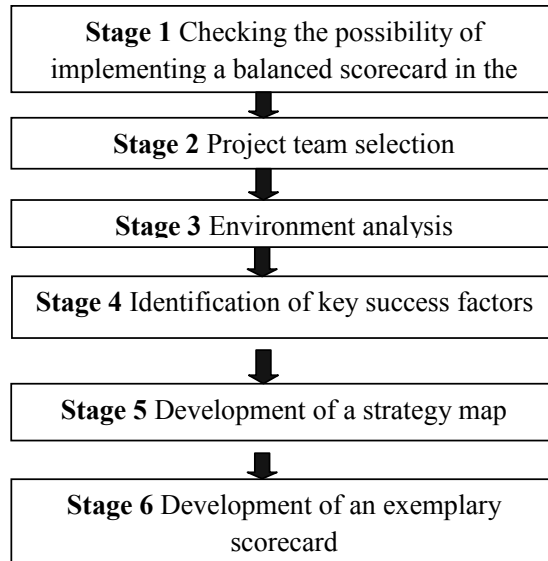
The first city that implemented and modified a balanced scorecard for its own needs was Charlotte, North California, USA. Currently, it is used quite often in the public sector. The following sequence of perspectives is distinguished in the scorecard adapted to the city's needs: social, financial, internal processes and development opportunities. Ensuring a balance between these perspectives will guarantee the city's implementation of the adopted strategies. In the public and service sectors, customer retention generated significantly lower costs than acquiring a new one, so it is important to focus activities and goals precisely on the consumer's needs (Tyagi, Gupta 2010).

In a more modern approach and adapted to offices and public administration, the specificity of the balanced scorecard has been appropriately modified. This adaptation results primarily from the different distribution of accents in relation to individual levels of BSC in the enterprise and the city (Grob et al. 2003). In a balanced scorecard designed for cities, additional perspectives are often mentioned: supply and social. They complement the factors influencing the city's strategic activities. Additionally, they allow to create a set of measures based on some of the most important aspects of city life. The social perspective focuses the attention of managers on factors influencing the functioning of inhabitants in society, such as the number of crimes in the city, unemployment rate or quality of life. The supply perspective, on the other hand, allows for identification of key suppliers of energy, water, etc. and helps to identify the flows of goods and people within a given city.

### **3. Research methodology**

The development of an exemplary concept of a balanced scorecard was carried out in 6 stages (Figure 1). First, a questionnaire was used to check the possibility of implementing management through a balanced scorecard in a selected office. A survey consisting of 23 questions was conducted. The questionnaire was addressed to employees of the city hall and some councilors as experts in management of the city office. The survey, with the consent of the management, was made available on the internal platform of the office. It included questions about, among others, strategic management, assessment of the components of city management and level of use of various tools in the management process. Then, the method of selecting the project team was proposed, the activity profile as well as the organizational structure and stakeholders were determined. In the next stage, an analysis of the environment was carried out using the PEST method, which allows to distinguish areas of key importance in the functioning of the company, and SWOT to verify the strengths and weaknesses as well as opportunities and threats.

Stage 4 is the identification of key success factors that are important in building customer benefits and competitive advantage. The analysis of the key success factors focuses on the company's resources that contribute to the company's development. Then, strategic goals were identified for each perspective and a strategy map was developed. The strategy map allows for grouping all perspectives and intended goals into a coherent whole, by connecting them with cause-and-effect relations. The last step was to prepare sample scorecard for a selected city office.



**Fig. 1.** Research process

Source: own elaboration

## 4. Balanced scorecard in practice

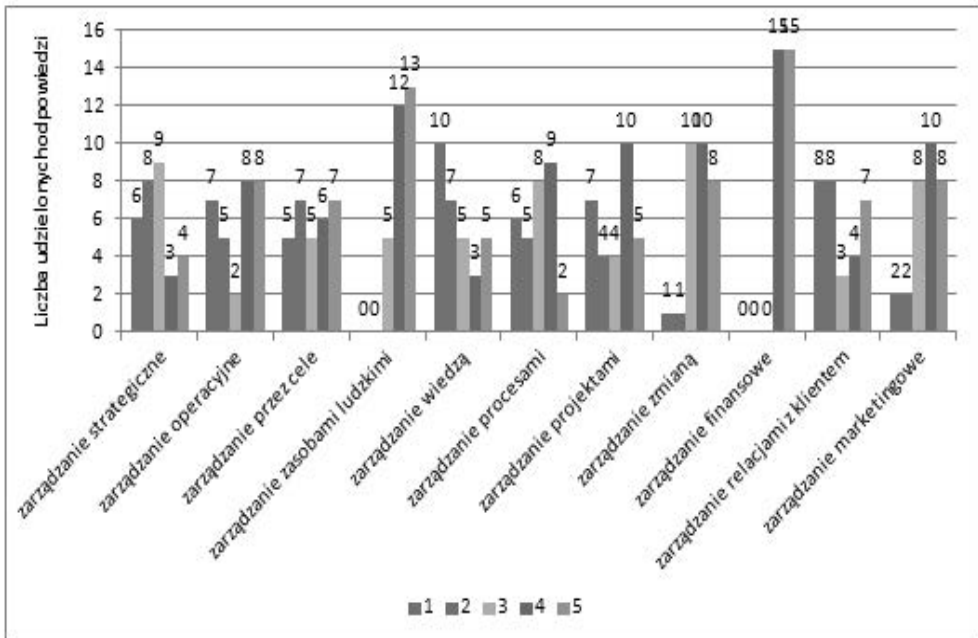
### 4.1. The results of research on the possibility of implementing management through a balanced scorecard in a selected office

30 people participated in the survey. 23.3% of respondents are people with secondary education. The remaining respondents have academic degree. 43.3% of respondents confirmed that the surveyed office has a strategy that is constantly changing. Only 6.6% of the respondents stated that such a strategy does not exist. When analyzing the management system, employees were asked which of the management components, on a scale 1 to 5, works best in the city hall. The results are shown in Figure 2.

As shown in the figure 2, the component that functions best in the city management system is financial management. All respondents assessed it with a minimum of 4 points. The second-best rated element is human resources management. The survey shows that 43.3% of respondents believe that managing people and their skills in the office works flawlessly. Customer relationship management was rated the worst, as 8 respondents (26.7% of all) gave

1 point. This means that it is an element of the system that needs to be worked on to improve its quality and effectiveness.

Officials indicated that the most important feature of the decision-making person is practical knowledge. Half of the respondents considered it very important, and 11 of 30 considered it important. Intuition was rated the lowest. 60% of employees believe it is not important. The questionnaire also included a question about the level of use of strategic management tools. The research showed that 7 of the 11 mentioned tools are not known in the office. The only methods that are periodically used and recognized in the organization are: SWOT/TOWS analysis (46.7% of the respondents) and the Porter's Five Forces Framework (33.3% of the respondents). In the next question, respondents were asked about the frequency of using the services of external companies, e.g. consulting companies. The analysis of the results revealed that the city very rarely uses the services of consulting companies. 53.3% of the respondents stated that the office never used external opinions.

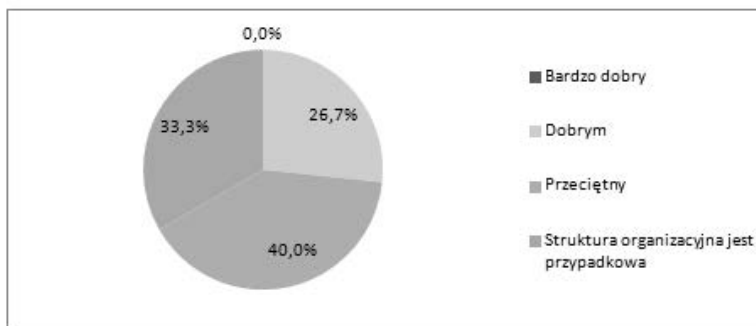


**Fig. 2.** Assessment of management components

Source: own elaboration

The respondents had the opportunity to comment on the importance of individual areas of strategic management. According to employees the most important element is customer service. 43.4% of respondents considered it very important, 33.3% as important. Customer service is directly related to the quality of the service provided, their effectiveness and mass customer satisfaction. The second very important area in strategic management is, according to 33.3% of respondents, investments. The research concerned a state institution, so perhaps this is why finance was not considered an important area. When comparing the importance and non-importance of a given area, the environment obtained the worst result, only 20% of respondents considered it important, while 26.7% unimportant. All officials agreed that their knowledge should be constantly improved. Unfortunately, 60% of the respondents considered that training courses are organized every few years, which is not conducive to improving the qualification of employees. Only 3 people confirmed that trainings take place regularly, every few months. The next question related to periodic surveys of the efficiency of officials' work. 80% of respondents confirmed that they are subject to such evaluation by their superiors. On the other hand, 20% of the respondents believe that the evaluation of work efficiency never took place.

All participants of the study made a subjective assessment of the level of adjustment of the current organizational structure to the goals and strategies implemented in the city. The results of the answers to this question are show in figure 3.



**Fig. 3.** The degree of alignment of the organizational structure with the goals and strategies,

Source: own study

The research shows that the current organizational structure is not adapted to the needs and goals of the organization. 33.3% of respondents believe that it is random and 40% that it is moderately matched. Employees were also asked: “Do you have ongoing access to internal procedures, instructions, guidelines in force in the office?” The vast majority (73.3%) replied in the affirmative.

The next question in the questionnaire was: “To what extent are individual employees involved in the management and strategic decision-making process?” 90% of the respondents stated that the president is primarily involved in the decision-making process in the city hall. In the second place, the respondents indicated the head of the department, who (according to 60% of respondents) has a great influence on the adopted regulations.

Next questions concerned the possibility of introducing management through the balanced scorecard. Officials were asked to subjectively evaluate the individual perspectives that are used in the BSC. In order to thoroughly analyze the results, an attempt was made to calibrate the responses. Following values were assigned: negligible -2, insignificant -1, no opinion 0, significant 1, very significant 2. Then the average of obtained scores were calculated. The results of this evaluation are presented in Tab.1 and Fig.4.

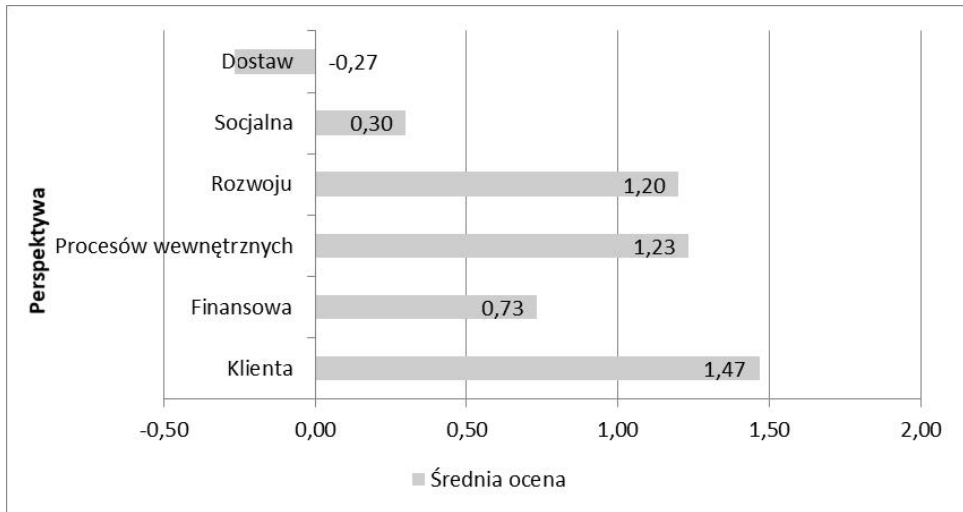
**Table 1.**

Assessment of BSC perspectives

Perspective/Importance	Negligible	Insignificant	No opinion	Significant	Very significant	Average
<b>Customer</b>	0	0	4	8	18	1,47
<b>Finance</b>	0	4	9	8	9	0,73
<b>Internal processes</b>	0	0	5	13	12	1,23
<b>Development</b>	0	0	7	10	13	1,20
<b>Social</b>	0	7	12	6	5	0,30
<b>Supply</b>	7	10	3	4	6	-0,27

Source: Own study based on the research.





**Figure 4.** The importance of the perspectives of BSC

Source: own study

As can be seen from the chart above, in a public organization the most important perspective is the customer and their needs, it received the highest average score considering the adopted calibration. The second place went to the perspective of internal processes and the perspective of development, with a slight difference in the average rating of 0.03. The employees considered the prospect of deliveries to be the least important. It is worth noting that all perspectives with an average rating value greater than 0 are important to a different degree for the respondents, while prospect with an average rating below 0 can be considered of little importance.

Summing up, the respondents stated unequivocally that the city hall has an up-to-date strategy, but some management components require improvement. Tools supporting decision-making and management process are not used either. According to most of the respondents, the organizational structure is random and not adjusted to the needs of strategic goals. The results of the questionnaire confirmed that the office has never used balanced scorecard management and that the customer's perspective is the most important perspective for this organization. Based on the survey, a decision was made to develop an exemplary concept of balanced scorecard for a selected city office.

#### **4.2. Selection of the project team and analysis of the office's activities**

The implementation of the balanced scorecard requires the involvement of people from various departments of the city hall and their mutual trust. The first step in creating a project team is to select a project manager who will be responsible for the success of its implementation. Then, project team needs to build a range of tasks to be performed while striving to achieve the main goal. Depending on the specificity of the tasks, the manager should choose members of the project team guided by the predispositions and competences of the people responsible for their implementation. Timely and effective work will be ensured by delegating tasks in accordance with the knowledge, skills and personality of team members. Inappropriate role definition may generate conflicts and the emergence of crisis situations that delay the implementation of the project. The diversity of project team members in terms of their position, knowledge, education and life experience will allow them to look at a given problem or task from different perspectives. The analyzed office is composed of equal and closely cooperating departments. The main decision-making person is the city president who manages all organizational units, coordinates their work and supervises the correct flow of information between them. The main task of the office is to serve resident as a customer, analyze their needs and determine the possibility of satisfying them.

#### **4.3. Environment analysis**

One of the most important factors influencing the logistics of customer service is technological progress, which enables computerization of all processes taking place in the city hall, which is a real opportunity for it to increase the efficiency and speed of service, but can also become a big threat if it is used incorrectly. The cooperation with the European Union and its benefits, such as co-financing for the development of both the office itself and the city, have a particularly positive impact on the operation of this institution, which makes it more attractive for residents. The situation of the city hall as a state entity on the market, due to its specific activity, is safe. The analyzed office shows an advantage of strengths and opportunities over weaknesses and threats. This gives great opportunities for the development of the entity in the environment

in which it operates. Therefore, it can focus on the development of its activities and the implementation of planned goals.

#### **4.4. Analysis of the key success factors**

Among the factors influencing the functioning and success of the analyzed city and office, one can distinguish, among others: human capital, innovation of companies located in the city, transport accessibility. Human capital should be understood as the level of education and skills of residents, involvement of residents in social life, but also the educational results of educational institutions in the city. One of the most important success factor influencing the city's development and functioning of the office is geographical location and communication accessibility. Thanks to its location, the city is an attractive place for entrepreneurs and potential investors. Additional advantages are the developed network of roads, railway lines and access to reloading and storage points. Development success is also influenced by the ability of the authorities to efficiently and consistently strategic management and cooperation with partners and neighboring cities.

Summing up, the analysis of the environment and the identification of the key success factors allowed for the development of strategic goals of the office.

#### **4.5. Development of goals and strategy maps**

The strategic goals of the office can be presented in relation to 4 perspectives – financial, customer, internal processes and development, required for the balanced scorecard of enterprises. Two additional perspectives are indicated: supply and social, which are mentioned for the balanced scorecard created for the city. Objectives divided into individual perspectives are shown in table 2. Objectives were presented in order of importance of the individual perspectives, taking into account the city survey. The customer's perspective was mentioned first, and in the case of the city, the resident's. Residents take part in all processes taking place in the city, in a special way influencing the logistic service of individual and mass customers. The table 2 shows that the main strategic goals from the client's perspective include: adapting the education profile to the needs of the labor market, so that a young person,

after graduating from a technical school, has the opportunity to work in a learned profession, increasing the number of entrepreneurs who apply for a funding from the European Union and reducing the number of delayed means of public transport. The customer's perspective is directly related to the delivery and social perspective, as both significantly affect the quality of life in the city. The strategic goals of these perspectives include increasing the number of social flats for people in need, in difficult living conditions and young ones, providing more residents with access to the sewage system. The development of strategic goals is an essential element in implementing the balanced scorecard.

From the perspective of improvement and development, the most important goals are to develop skills and knowledge of employees as well as to modernize and develop urban infrastructure. These activities will not only improve the work of the city hall, but also make the city more attractive for potential investors and residents in the long term. Additionally, employee training becomes a kind of foundation for process improvement in the next perspective, which is the perspective of internal processes. Assuming that the city hall is the organization that governs work throughout the city, it is extremely important that the processes taking place in it are free from any disruptions.

**Table 2**

Examples of strategic goals of the analyzed perspectives

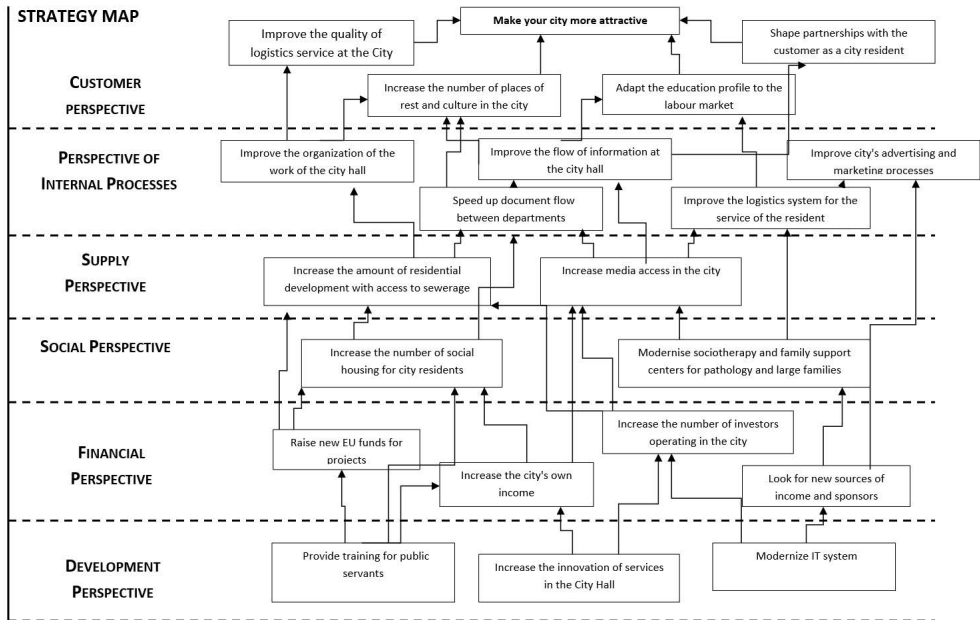
Goal perspective	Strategic perspective
Client	Adaptation (creation of new branches) of the vocational education profile to the needs of the labor market within 5 years from 2020. Research on the number of students who get jobs in their profession.
	Increase the number of new entrepreneurs by 10% (by 2025 compared to 2020) who will receive EU funding.
	5% reduction in delayed means of public transport by 2022 compared to 2020.
Supply	Expansion of the sewage connection network by 5% within 2 years from 2020 compared to 2020.
Social	Increase the number of social flats by 200 units within 3 years from 2020.
Internal processes	Increase the efficiency and speed of service of residents in the City Hall by 10% within one year from 2020.
	Elimination of unnecessary processes and improvement of the work of City Hall employees by computerization of certain processes and employee training in 5 years from 2020.

Financial	Increase the number of investors starting business in the city by 10 for each subsequent year from 2020.
	Increase of the commune's own income by 5% within 5 years from 2020.
Development	Implementation of 95% of planned development projects within 5 years from 2020.
	Implementation of new technologies to improve the customer service logistics process within 5 years from 2020.

Source: own studies

The main assumptions of the perspective are, inter alia, the improvement of the logistic customer service or the improvement of the flow of information between individual departments of the office. From the point of view of the inhabitant, the efficient and fast flow of information in the city makes it more attractive. The perspective of internal processes is closely related to the customer's perspective. In the city hall, the main client is the resident himself, which is why one of the goals of this perspective is building partnership relations with residents. This is extremely important because it is most often the customer who sees problems, defects occurring in the enterprise, and in this case in the city. The sooner they are detected, the easier it is to remove them so that the entire logistics system of the city works efficiently and effectively. The customer perspective focuses not only on increasing the quality, speed and efficiency of customer service activities in the city hall, but also on creating new places for rest and recreation for residents, which has a huge impact on the city's attractiveness. The number of inhabitants of a given city greatly affects the city's budget. The financial perspective assumes obtaining additional EU funds, reducing the costs incurred by the city, as well as acquiring new sponsors. These activities are to reduce the city's debt and improve its financial liquidity. The delivery perspective focuses on increasing the number of residential buildings with access to the sewage system and increasing the availability of media to residents. This is important for the city's attractiveness as a place to live, build a family and work. The social perspective is also residents oriented. Its basic assumptions are to increase the number of social flats completed and modernize the family support center. These activities are aimed at helping the residents in everyday life, because residents with low income who meet specific criteria have the right to purchase a social housing. All six

perspectives help to implement the strategy of increasing the attractiveness of the city for existing and new residents. Figure 5 shows the strategy map developed for the analyzed city.



**Fig. 5.** Strategy map

Source: own studies

#### 4.6. Developing a scorecard

The first element necessary to develop detailed scorecards is the creation of aggregate scorecards for each perspective. The summary scorecard table lists overall goals, measures and metrics. These measures allow for the correction of errors and shortcomings encountered in the achievement of the main objectives and allow for a quick response and implementation of corrective actions. An example of a collective scorecard for a customer perspective is presented in Table 3.

**Table 3**

Examples of strategic goals of the analyzed perspectives

Goal	Measure	Measurement frequency	Measurement definition [unit]
Improve the quality of logistic service	Customer satisfaction level	Quarterly	Number of satisfied customers/total number of customers. (Parameters: service time, personal culture and professional level of personnel)
Increase the number of leisure and cultural destinations in the city	Number of leisure and cultural destinations	Yearly	Number of all rest areas – number of rest areas built up to the previous year
Adapt the education profile to the labor market	Percentage of school graduates employed;  Average length of time from completing education to finding employment	Yearly	$\frac{\text{Employed school graduates}}{\text{number of all graduates}} * 100\%$ $\frac{x_1 + x_2 + \dots + x_{n-1} + x_n}{x_1 + x_2 + \dots + x_{n-1} + x_n}$ ; where: $\bar{x}^n$ – time of finding employment by individual graduates; n – number of surveyed graduates.
Shape partnership relations	Increase in the standard of living of the inhabitant	Yearly	Difference between net family income per capita in year n compared to year n-1

Source: own studies

The customer's perspective described in table 4 focuses on achieving goals related to shaping relations with the resident, developing education and increasing the number of leisure places in the city. Initiatives that should be taken include: increasing the number of jobs, the number of profiles in upper secondary schools focused on the labor market, building or renovation of leisure and recreation places available in the city. All initiatives have been recorded in individual detailed scorecards in Annex 3. The customer perspective is the most important from the point of view of logistic customer service in the city hall. The quality of logistic customer service also depends on internal processes taking place in the organization.

**Table 4**

General card for the perspective of internal processes

Goal	Measure	Measurement frequency	Measurement definition [unit]
To improve the organization of work of the city hall.	Average number of applicants admitted per working hour of the office.	Quarterly	The difference between the average stakeholder service time and the target service time.
To improve the system of logistic service of the resident.	Number of satisfied customers.	Quarterly	Average value for the sum of customer ratings of the office.
Speed up the process of document flow between departments.	Shorter time of execution of orders by employees.  Elimination of activities that do not add value to the customer.	Yearly	(Time the employee performs the order before the improvement) – (time t he employee performs the order after the improvement)  The quotient of the working time of an employee creating value added to the working time of an employee who does not create value multiplied by 100%
To improve advertising.	Number of billboards and advertisements rented for the city's needs.	Yearly	The difference between number of ads and billboards from year n to n-1.

Source: own studies

Detailed objectives leading to the improvement of logistic customer service in the field of internal processes include, among others: improvement of the city's advertising, acceleration of the flow of documentation between individual departments in the office and improvement of the organizational system. The following initiatives are to help in fulfilling these goals: improving the qualifications of employees through participation in training, analysis of current disruptions in the information flow process and introduction of an electronic data system. All initiatives are listed in individual scorecards in Appendix 4. From the point of view of the functioning of the city hall, the financial perspective is also very important, as shown in table 5.



**Table 5.**

## General card for the financial perspective

Goal	Measure	Measurement frequency	Measurement definition [unit]
Increase of number of investors.	Number of new investors; percentage increase in the number of investors.	Yearly	$\frac{\text{number of investors from year } n}{\text{number of investors from year } n-1} * 100\%$ $\frac{\text{number of investors from year } n}{\text{number of investors from year } n-1} * 100\%$ <p>where n – current year</p>
Increase of own income of the commune.	Increase in value of commune income;  Comparison of income and costs.	Yearly	$(\text{income for period } k) - (\text{income from year } k-1);$ $(\text{revenue in year } n) - (\text{costs in year } n);$ <p>where k – current quarter, n – current year</p>
New EU funds for projects.	Increase of EU funds received.	Yearly	Difference between value of funds from EU received in year n and year n-1.

Source: own studies based on the conducted research

Funds obtained from various sources are an essential element for the proper operation of the office and the city of Mysłowice. Initiatives that should be taken to achieve intended goals include: legal assistance to people starting new businesses, finding new sponsors for the city and creating a project team responsible for obtaining new EU funds. The overall scorecards for the development, social and supply perspectives are presented in tables 6, 7, 8.

The development perspective is the last one that should be created in order to conduct a balanced scorecard for the organization. Initiatives that should be taken as a part of the implementation of this strategy include modernization of the IT system and trainings of employees. In case of the city, two more perspectives are considered: supply and social. The main goals of these perspectives are, inter alia: increasing the number of buildings with access to the sewage system and increasing the number of social flats put into use by residents.

**Table 6**

## General scorecard for the development perspective

Goal	Measure	Measurement frequency	Measurement definition [unit]
Modernization of the IT system	Number of IT devices, i.e. computers, printers, scanners after 2015	Yearly	Number of IT devices bought in analyzed year
Increase of innovation in the office's services	Percentage of improvements.  Percentage of improvement in the effectiveness of the office's operation by introducing changes.	Yearly	$\frac{\text{Improvements in year } n}{\text{Improvements in year } n - 1}$  Where: n – current period of time, n-1 – adequate period before the current period
Conducting employee training	Conducted trainings	Yearly	Number of conducted trainings during current year

Source: own studies

**Table 7**

## General scorecard for the supply perspective

Goal	Measure	Measurement frequency	Measurement definition [unit]
Increase of number of buildings with access to the sewage system.	Number of buildings with access to the sewage system.	Yearly	The difference between the number of buildings with access to a sewage system in year n to the number of buildings with access to a sewage system in year n-1
Increase the availability of media in the city.	Number of flats with media availability.	Yearly	The difference between the number of flats with access to media in year n to the year n-1

Source: own studies

**Table 8**

## General scorecard for the social perspective

Goal	Measure	Measurement frequency	Measurement definition [unit]
More social housing.	Number of social flats completed.	Yearly	Number of social flats completed to use by residents in year n compared to year n-1
Modernization of places influencing the quality of life of residents, i.e. hospitals, sociotherapy center, schools, community centers etc.	Amount of funds invested in places of public use.	Yearly	The amount of money invested in public places in a given year compared to the previous year.

Source: own studies

The balanced scorecard management method assumes that a scorecard should be prepared for each specific objective. Figure 6 is an example of a detailed scorecard for a customer perspective.

## 5. Summary

The survey conducted among the employees of the Mysłowice City Hall showed that the city has an adopted strategy, but it is constantly changing. According to the respondents, financial management functions best in the entire system. The city uses only some tools supporting the process of management and analysis of the environment. The goals of the organization can be divided into six perspectives: customer, internal processes, supply, social, financial and development. The implementation of the management concept through the balanced scorecard should be preceded by an analysis of the environment and the identification of key success factors. Each perspective has been assigned to main and specific goals. The developed strategy map shows the links between the objectives of the individual perspectives. Scorecards allow to quickly control the results achieved and strictly define the necessary initiatives that must be taken to achieve a specific goal. The case study showed that in the city hall it is possible to use the balanced scorecard as a way of managing and controlling achieved results.

Card 1.1	<b>Strategic objective:</b> IMPROVE THE QUALITY OF MASS LOGISTICS CUSTOMER SERVICE <b>Measure name:</b> CUSTOMER SATISFACTION LEVEL		Frequency of measurement: <input type="radio"/> monthly <input checked="" type="radio"/> quarterly <input type="radio"/> half-yearly <input type="radio"/> yearly	
<b>Formula / measure definition:</b> Number of satisfied customers/number of all customers. (Parameters: service time, personal culture and the knowledge level of the service personnel)		<b>Description of the measure:</b> The measures used are: the number of satisfied customers in a specific unit of time.		
<b>Assumptions /comments:</b> Customers pay particular attention to parameters such as the time of service, the personal culture of the official, the knowledge quality of the comments and instructions issued by the employee and the transparency of the information provided.		<b>Source of information:</b> Information can be obtained by observing and conducting a survey on the logistics quality of mass customer service among waiting customers.		
<b>Responsible person:</b> Manager of the Resident Service Office		<b>Unit of measure:</b> Percentage of satisfied customers		
<b>Initiatives necessary to achieve the objective:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• implementation of the queuing system – assumptions for the model of the queuing system for the logistics mass customer service are presented in engineering thesis,</li> <li>• creating a new service station,</li> <li>• employees' trainings from relationships with customers,</li> <li>• introduction of telephone information,</li> <li>• keeping up to date with changes in the way they are handled on the official website of the City Hall,</li> <li>• creation of leaflets with a list of information necessary for preparation of documentation</li> </ul>				
<b>Current value:</b>	2020 83%	2021 87%	2022 90%	

**Fig. 6.** Example of scorecard

Source: own studies.

### References for the chapter 10

- Brzóska J., Karbownik A., Kruczek M., Szmal A., Żebrucki Z., 2012, *Strategiczna karta wyników w teorii i praktyce*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice
- Bielawski R., 2014, *Nowe ujęcie strategicznej karty wyników w realizacji strategii gminy*. In: *Studia i Materiały* vol. 3, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
- Gajda D., 2015, *Zrównoważona karta wyników jako sposób pomiaru efektywności zespołów w organizacji*. In: *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* vol 230, Katowice.
- Kisperska-Moroń D, Krzyżaniak S., 2009, *Logistyka*, Wyd. Biblioteka Logistyczna, Poznań.
- Kramarz M., 2014, *Elementy Logistyczne obsługi klienta w sieciach dystrybucji. Pomiar, ocena, strategie*, wyd. Difin
- Rajesh K. Tyagi, Praveen Gupa, 2013, *Strategiczna karta wyników firm usługowych*, Wyd. Profesjonalne PWN, Warszawa.
- Sierpińska M., Niedbała B., 2003, *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa



## SCIENTIFIC-TECHNOLOGY PARKS AND CITY DEVELOPMENT STRATEGIES IN MEDIUM-SIZED POLISH CITIES

### 1. Introduction

There are many definitions of Scientific-Technology Parks (STPs). According to International Association of Science Parks and Areas of Innovation STPs are initiatives which: 1) cooperate with universities, research centers and other higher school institutions, 2) support creation and development of firms based on knowledge, 3) having managing team engaged in technology transfer to firms located in the park (Wójcik-Karpacz, Rudawska, 2016). The new concept of STPs is named “parks of fourth generation” and comprises not only classical functions of STPs like innovational, incubational, promotional and agglomeration but also new functions: civilizational, networks building and support for internationalization (Kwieciński 2018).

There are at least four models of STPs. First model is the university one (the park functions in the structures of university), second one is an independent organization in form of company (which stems from the university), next one is a corporation model (self-governing organization established by public and private entities) and last one is network model (there is management board of the park which coordinates cooperation between independent scientific and commercial entities) (Sosnowska, Łobejko 2017). STPs and its attractiveness to firms could be examined taking into account various characteristics such as human resources, technology resources, investment environment and market development (Lin, Tzeng 2009).

Design of STP and realization in a city of the broader concept of Technopolis is a very interdisciplinary task requiring knowledge of various fields like city planning, R&D management, sociology, finance, politics, geography,

<sup>106</sup> Dr hab. Prof. PCz, Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, ORCID: 0000-0001-7241-7970

technology strategy, technology transfer and commercialization, education and entrepreneurship (Oh, Philips 2014). Between city and STP exists kind of symbiosis. Rich and well functioning city in many cases supports STP on its way to success. On the other side highly educated employees prefer to live in a city. Well-thought strategy of STP creation could be part of city revitalization and its sustainable development. This could improve the attractiveness of city space (Spyra 2010). Taking into account experience of various types of STP in the global scale the following conclusion could be drawn: to produce results in innovation STP should be “connective structure” in which enabling factors are either physical space properly organized or participative methodologies of innovation processes management. So in the context of connective structure STP could be defined as not only a structure enabling relationship between internal and external actors but also physical and cultural structure open towards territory on various levels of action like local, national and global (Cozza 2014). Longer term endogenous strategies of cities providing long term public financing to STP and creation of triple helix base for STP could be decisive factors to diminish the risk of failure of the whole initiative (Etzkowitz, Zhou 2018). STP creation by the existing university is being seen as chance for regions and their cities especially in the underdeveloped regions (Monheim 2000). If a region is less technologically advanced location of the firm in STP is more beneficial to such a firm than in case of firms in rich, technologically developed region (Albahari et al. 2018).

Number of studies focus on factors which effect success of STPs, most of them concentrating on internal factors however there are studies which concern also external factors and their influence on STP performance (Poonjan, Tanner 2020). Factors which effect success are about the input side – the output side concerns the results of STP functioning. The question appears how to measure these results. There is a postulate which is still actual for more objective measurements of the market success of technology parks (Joseph 1994). One way to measure the effects of STP from the point of view of the city is to assess risen value of Gross Product and number of new workplaces (Handrich et al. 2008) in comparison with the value of public aid. From the point of view of an individual firm location in Science and Technology Parks



has positive effect for high-growth firms but for low-growth firms the effect is negative (Arauzo-Carod et al. 2018). Location of firm in STP enhance cooperation for innovation with other firms and gives intangible effects for a located firm. It concerns first of all the main innovation partner with whom more diverse cooperation is being developed (Vasquez-Urriago 2016). Broad quantitative research had been carried out in Poland on various aspects of innovativeness of SMEs in Polish STPs. Results of the research are that only 20% of STPs tenant SME firms are innovative and 31% of these firms are of low innovativeness. Further 42% of STPs tenant SME firms introduced new product and 34 % of them introduced new processes (Kwieciński 2018).

STP are being examined in various broaden areas such as: integration of environmental policy in parks (Larsen 2004). STPs are also being scrutinized taking into account detailed aspects: year of foundations, legal form, employment (in respect of the employed staff and cooperators on the basis civil contracts), infrastructure (office surface and other, number of conference halls), technical potential (access to data bases, quality of internet, equipment to teleconferences), operational budget per year, structure of incomes, number of firms operating directly in STP, results of performance (clients consulted, clients trained, pro-innovative services, spin-off firms, spin-out firms, incubation projects, level of cooperation with higher schools and research centres (Mażewska, Tórz 2015).

STPs have various tasks to accomplish as it was mentioned in the above definition. STPs cooperation with universities or lack of it could bring various effects. According to the study in Spain stronger involvement of universities in STPs result in bigger number of patent being registered but at the same time it could negatively influence the tenants innovation sales. There is no prove that such mentioned involvement makes tenant firms more prone neither to cooperate with the university in STPs nor to use university R&D services (Albahari et al. 2017). STPs are primary places of transfer of technologies in countries with very high indicators of innovations like Sweden or the Netherlands (Wnuk 2013). STPs have important role for start-ups creation. In case of Italy it is underlined that start-ups need ecosystem of cooperation between firms in the order to grow. Apart from STPs the following structures are being

mentioned in this context: incubators, pools of innovations, space of co-working, fablabs, institutional investors, business angels, platforms of crowdfunding, startups competition, hackathons, associations and community (Manzo, Pais 2017). Technology incubators could be determined as specific kind of STPs which support newly established enterprises. In 2009 there were 17 technology incubators in Poland – half of which existed within STPs (Krzak 2011).

Regarding great role of STPs in the development of innovative economy many countries offer public support for these structures. E.g. actions taken by public authorities in USA to support settlement and development of STPs are one of the best examples of public engagement in this respect. However public support must be accompanied by public accountability. To make it happen new methods and tools of assessment of benefits produced by STPs should be worked out and implemented. Specifically this should serve quantifying the net spillover benefits which stem out of public support (Link, Scott 2011).

## **2. Methods and research limitations**

Eight medium-sized Polish cities were chosen for research. The cities are ranked from the place 12 to 19 in Poland according to inhabitants number. The inhabitants number of the cities is ranging from 246 348 to 178 603 and is as follows: Gdynia – 246 348, Częstochowa – 220 433, Radom 211 371, Toruń 201 447, Sosnowiec 199 974, Rzeszów 196 208, Kielce – 194 852, Gliwice – 178 603 (<https://www.polskawliczbach.pl/> 2021).

The aim had been realized through the use of documents analysis method and scrutiny of STPs websites. Documents analysis concerned actual development strategies of the examined Polish medium-sized Polish cities. Websites of STPs located in these cities were analyzed. Additionally lacking information was obtained through e-mail correspondence and phone conversations.

The numbers of tenant firms in STPs were established in three steps (no result in the first resulted in moving to the second and no result in the second resulted in moving the third one): 1) examination if the number is given on STP website by the STP itself, 2) calculating the number on the basis of trademarks of firms given in web subsite on tenant firms, 3) direct mail or telephone question asked to the STPs managers.

### 3. Results

#### 3.1. STPs characteristics and number of tenant firms

STP in Gdynia is described as a hub of scientific-business organizations. It comprises tenant firms and active business center. Park mission is active support and creation of conditions for development of initiatives and projects based on high technologies. The STP is named „Pomorski Park Naukowo-Technologiczny Gdynia” (ang. Pomeranian Science and Technology Park Gdynia) and was established as the fruit of cooperation between city of Gdynia and association “Pomeranian Technology Center”. In the STP around 250 firms are active first of all from the following sectors: ICT, environment protection, auto-matics, robotics, graphics and industrial design (<https://ppnt.pl> 2021).

In Częstochowa there is STP named Częstochowski Park Przemysłowo-Technologiczny (English: Science-Technology Park of Częstochowa – author’s translation, there is no English translation on the official website of the park). The park comprises modernized buildings, warehouses and production halls shaped to create friendly conditions for SMEs entrepreneurs from Częstochowa. Park has been set up many years ago on the basis of real estate which is of the city ownership – in effect of take over of real estate formerly belonging to state owned enterprises Polnam and Steel Works Huta Częstochowa. The Park leases office and production spaces, training-conference center and serves with technology transfer center. The last one is concentrated on service for enterprises of energy sector. In the future it is planned to develop services for enterprises of IT and polymer sectors.

In Radom there is no STP but there is Radom Center of Innovation and Technology as a limited liability company (<http://www.krs-online.com.pl/> 2021). The company was established in 2013 and its key partners were among others Agency for Industry Development, self-government of Mazovia region, city of Radom, State Research Institute of Radom, Technology-Humanistic University (<https://naukawpolsce.pap.pl> 2021). The mission of the Center is support for enterprises in development and implementation of modern technics in designing and production. Its special task is using 3D printing to make products ordered by the clients of the center or on the basis of center’s projects serving implementation innovative solutions in the market (<https://rcit.pl> 2021).

In Toruń there is “Toruński Park Technologiczny” (Toruń Technology Park). Its establishment in 2005 is linked with the initiative of Regional Development Agency in Toruń. The park specializes in creating conditions for ICT firms. In 2013 the park opened new center for data processing called Exea Data Center which serves the tenant firms. The park offers its tenants the use of Exea Data Center, active support for innovations, helping with financial support, training for the employers and employees, preferential conditions for ICT firms, preferential conditions for using conference halls and training rooms (<https://www.technopark.org.pl/o-parku/> 2021). There are 86 tenant firms in the park (<https://www.technopark.org.pl/lokatorzy> 2021).

In Sosnowiec there is “Sosnowiecki Park Naukowo-technologiczny” (Sosnowiec Science and Technology Park). Its mission is first of all creation of good conditions of development for enterprises, research centers and educational units for better development of the city of Sosnowiec and Silesia region. The mission is to be realized through creation of new work places, transfer of knowledge and its commercialization. The Sosnowiec STP cooperates mainly with the city authorities as well as regional authorities. There are 13 tenant firms in the STP. Scientific and substantive supervision over the park is carried out by the council with representatives of: academia (from Silesian Medical University in Katowice, Faculty of Organization and Management of Silesian Polytechnics, Informatics Institute of Silesian University), Katowice Special Economic Zone and city of Sosnowiec (<http://www.spnt.sosnowiec.pl> 2021).

In Kielce There is “Kielecki Park Technologiczny” (The Kielce Technology Park). It is the effect of inserting the task into new development strategy for Kielce 2006-2020 of creation science and technology park. The task was not easy to realize because it was the third trial of establishing such an institution in the city. The idea had been realized by the authorities of city of Kielce and the group of young enthusiast in 2008. Year after 20 mln euros had been gained from EU funds. In 2011 technology incubator and technology center were established. In 2014 next contract with the EU had been signed and the park obtained 119 mln zł ([https://www.technopark.kielce.pl/pl/o\\_kpt/](https://www.technopark.kielce.pl/pl/o_kpt/) 2021). Presently 92 tenant firms function in the park (<https://www.technopark.kielce.pl/pl/spolecznosc> 2021).

In Rzeszów there is “Podkarpacki Park Naukowo-Technologiczny Aeropolis” (Podkarpackie Science and Technology Park Aeropolis). The first agreement on the establishment of the STP had been signed in 2003. Academic pre-incubator was introduced in 2007. The STP received European Union Structural Funds within the operational program Eastern Poland Development 2007-2013. The park opened the Aeropolis Research Laboratory in 2014. Next year in 2015 new initiative was born Aeropolis Research Laboratory for Biotechnology (<https://aeropolis.com.pl/pl/o-parku> 2021). Presently there are 88 tenant firms of which 4 are in pre-incubator, 39 are in incubator and 45 are in three STP zones (<https://aeropolis.com.pl/pl/nasze>).

In Gliwice there is “Park Naukowo-Technologiczny Technopark Gliwice” (Gliwice Science and Technology Park). This STP had been established in 2004 by city of Gliwice, Silesian University of Technology and Katowice Special Economic Zone. In the park especially academic entrepreneurship is important. The park is platform for cooperation between academic and business (<http://technopark.gliwice.pl/> 2021). There are around 80 tenant firms being active within the STP (<http://technopark.gliwice.pl/o-nas/technopark-w> 2021). City of Gliwice is the owner of 68% of shares in the limited liability company Technopark Gliwice (Sprawozdanie 2020).

### **3.2. STPs in city development strategies in general and in their goals in particular**

In development strategy of city of Gdynia STP is mentioned as one of the strengths of the city in SWOT analysis. (Załącznik 2017). In development strategy of Częstochowa there is no direct mentioning on the Częstochowa STP. (Ruksza et al. 2016).

In development strategy of city of Radom there is only remark that there is no STP in the city. In the optimistic scenario of Radom’s development on the far place there is a statement of vision character - cooperation between academia and business is excellent which is enabled by the Science Technology Park. However in goal and objectives of the strategy there is nothing about STP (Mordak, Tetlak, Rawski 2008).

In the development strategy of Toruń city Toruń Technology Park is men-

tioned among others in the context of preparation of city spaces for active investment (p.16). Among new priorities of the strategy there is creation of Science Technology Park "Biznes Park Elana" (Gmina Miasto Toruń 2010).

In the development strategy of Sosnowiec technology parks are mentioned as one of strengths of city. However in the priority D of the strategy one of directions activities is about creating conditions for establishment of technology parks (Załącznik 2007).

In Kielce development strategy the significance of Technology park is underlined – STP is described as the most important of business support institutions in term of innovation creation in city - Kielce shall engage itself in building infrastructure of Kielce Technology Park. One of strategic challenges of the city strategy is development of Kielce Technology Park which should help building city based on knowledge. In strategy vision Kielce Technology Park is placed right in the beginning. In the operational goal of creation better conditions to grow the interest of investors in city and to develop entrepreneurship there is an activity on Kielce Technology Park. It is about identification and development of park specialization to use the endogenic potentials of city and region (among others IT and creative sectors) and internationalization of STP initiatives (Strategia rozwoju 2015).

Development strategy of Rzeszów in justification for the goal of well communicated international airport Rzeszów-Jasionka mentions first of all STP Aeropolis and the need of good transport connections with the park (Prezydent Miasta Rzeszowa 2015).

City of Gliwice is set on cooperation with its STP and other institutions to support entrepreneurship development and gaining skills by young people. STP is appraised in strategy as one of the two most important engines of new economic activities especially technological firms. In strategic goal of creation of new technology firms STP's role is underlined. Generally in various goals and objectives in the development strategy of Gliwice STP is being mentioned (Samorząd Miasta Gliwice 2014).

**Table 1**

Relation between STP in development strategy of city and number of tenant firm in STP

City/year of the strategy	Science and Technology Parks in medium sized cities		
	STP in city development strategy	STP in strategic goals of the city	Number of tenant firms in STP
Gdynia	Direct reference to STP in strengths (SWOT analysis),	-	250
Częstochowa	-	-	70 (Information 2021)
Radom	one direct reference to STP in strategy vision	-	0 (E-mail 2021)
Toruń	Direct reference to existing STP,	reference to creation of the second STP	86
Sosnowiec	Direct reference in strengths (SWOT analysis),	reference in goals on establishing STPs	13
Kielce	Many direct references to STP,	Development of STP in strategic goals	92
Rzeszów	Direct references to STP,	One of goals: communicate Jasionka airport with STP	88
Gliwice	Many direct references to STP,	in one of the strategic goals STP's role underlined	80

Source: Authors own table

The biggest number of tenant firms which is 250 was identified in Gdynia STP. In city strategy STP is mentioned as one of the strengths of city. There is no STP mentioning in strategic goals of Gdynia. The next places according to number of tenant firms gained STPs of the following cities: Kielce (92), Rzeszów (88), Toruń (86) and Gliwice (80). In all these cases STPs are present in city development strategies (in case of Kielce and Gliwice there are many references to their STPs) and in goals of these strategies. In strategic goals in first three cases the objectives are concrete: further development of STP

(Kielce), building infrastructure to communicate STP with the airport (Rzeszów), creation new STP (Toruń). In case of Gliwice in strategic goals STP is used rather as a tool – its role is underlined.

In case of last three STPs according to the number of tenant firms which are Częstochowa (70), Sosnowiec (13) and Radom (-) only in case of Sosnowiec the STP is mentioned both in the strategy in general and in strategic goals.

#### **4. Discussion**

The aim of the research was answering the question if the bigger number of tenant firms in STPs occur in these medium-sized Polish cities where STP is present in city development strategy and its goals.

In case of Gdynia, where there is decisively the biggest number of tenant firms in STP (250) it shows up in the strategy but not in the strategic goals. Taking into account that the number of tenant firms is much bigger than in cases of other STPs of the examined cities one can assume that the reason for that is that the state of STP development was already in the year of creation of current strategy (2017) very satisfactory and that it is not necessary to further expand the activity of STP.

On the basis of research results it is reasonable to draw the following conclusion: bigger number of tenant firms in STP occur in these medium-sized Polish cities (Kielce, Rzeszów, Toruń and Gliwice) where there is a presence of STP in the city development strategy in general and in strategic goals in particular. (the exception of Gdynia does not rule out this conclusion especially taking into account the above considerations in the previous paragraph).

In cities with the lowest number of tenant firms in STPs only in Sosnowiec there is STP both in strategy in general and in its goals. However in strategic goals of Sosnowiec it is not clear what exactly the city wants to accomplish because the establishment of STPs is mentioned what would mean that the city wants to establish a number of STPs. It would be much wiser to set a goal of establishment of one STP and after that in the next version of strategy to develop the new one or support further development of the present one.

The above research results matter especially in case of the medium-sized cities which would like to steer the development into the direction of smart



city. STP for a smart city should be one of the key actors as a place of innovations creation. As the results showed to develop STP it must be taken into account in course of strategic planning. If STP development is both in city strategy in general and in its goals in particular there is a big chance that more tenant firms will locate in STP of the city.

Outside of the research in the article was relation between support from city budget for STP and effects of its activity. This research direction would be very interesting especially in terms of effects of employment in tenant firms and their innovativeness.

## 5. Summary

According to International Association of Science Parks and Areas of Innovation STPs are initiatives which: 1) cooperate with universities, research centers and other higher school institutions, 2) support creation and development of firms based on knowledge, 3) having managing team engaged in technology transfer to firms located in the park (Wójcik-Karpacz, Rudawska 2016). Although the literature on STPs is wide (concerning among others models of STPs, STPs and city development, public support for STPs, measuring the success of STP) there are none of scientific works on relation between strategies of medium-sized cities and the scale of STPs activity.

Taking the results of research into account it is reasonable to draw the following conclusion: bigger number of tenant firms in STP occur in these medium-sized Polish cities where there is a presence of STP in the city development strategy in general and in strategic goals in particular.

## References for the chapter 3

- Albahari A., Barge-Gil A., Perez-Canto S., Aurelia Modrego A. (2018) *The influence of Science and Technology Park characteristics on firms' innovation results* *Regional Science* Vol. 97 Iss. 2 pp. 253-279. doi.org/10.1111/pirs.12253.
- Albahari A., Perez-Canto S., Barge-Gil A., Modrego A. (2017) *Technology Parks versus Science Parks: Does the University Makes a Difference* *Technological Forecasting and Social Change* Vol. 116 pp. 13-28 doi.org/10.1016/j.techfore.2016.11.012

- Arauzo-Carod J.M., Segarra-Blasco A., Teruel M. (2018) *The Role of Science and Technology Parks as Firm Growth Boosters an Empirical Analysis in Catalonia Regional Studies* Vol. 52, Iss. 5, pp. 645-658, doi:10.1080/00343404.2018.1447098.
- Cozza M. (2014) *I Parchi Scientifico-Tecnologici: da Strutture Insediative a Infrastrutture Connective Polis* Vol. XXVIII pp. 393-416.
- Critical Studies in Innovation*, Vol. 12 Iss. 1, pp. 46-61. doi.org/10.1080/08109029408629377.
- Etzkowitz H., Zhou C. (2017) *Innovation incommensurability and the science park R&D Management* Vol.48. Iss. 1 pp. 73-87. doi.org/10.1111/radm.12266.
- Handrich L., Pavel F., Proske S. (2008) *Standort Berlin-Adlershof: kräftige impulse für die Stadt DIV Wochenbericht*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vol.75, Iss.4 pp. 41-46.
- Joseph R.A. (1994) *New ways to make technology parks more relevant Prometheus*
- Krzak J. (2011) *Parki i incubatory technologiczne w Polsce*, Studia BAS Vol. 25 Iss. 1 pp. 97-116.
- Kwiciński L. (2018) *Polskie parki technologiczne – w stronę czwartej generacji parków technologicznych. Wstępne wyniki badań terenowych Zarządzanie Publiczne* Vol. 43 Iss. 1 doi: 10.15678/ZP.2018.43.1.03
- Larsen K. (2004) *Science and Technology Parks and the Integration of Environmental Policy Innovation: Organization & Management*, Vol. 6, Iss. 2, pp. 294-305, doi.org/10.5172/impp.2004.6.2.294.
- Lin C-L., Tzeng G-H. (2008) *A value created system of science (technology) park by using DEMATEL Expert Systems with Applications* Vol. 36, Iss. 6 pp. 9683-9697, doi.org/10.1016/j.eswa.2008.11.040.
- Link A.N., Scott J.T., (2011) *Research, Science and Technology Parks: Vehicles of Technology Transfer Department of Economics Working Papers Series*, The University of North Carolina, Greenboro, Vol. 11-22, pp.1-22.
- Manzo, Pais (2017) *I fondatori di startup in Italia tra agency e struttura Quaderni di Sociologia* Vol. 73 pp. 9-28, doi.org/10.4000/qds.1653.
- Mażewska M., Tórz A. (2015) *Parki Technologiczne. In: Bąkowski, Marzewska M. (Eds.) Ośrodki Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce – Raport 2014 Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Pol-*

sce pp. 26-41. Poznań/Warszawa.

Monheim H. (2000) *Region und Umwelt Raumforschung und Raumordnung RuR* Vol.2-3 / 2000, pp.130-138.

Oh D-S, Phillips F. (2014) *Editors' Introduction*. In: Oh D-S, Phillips F. (Eds.) *Technopolis. Best practices for science and technology cities* pp. 505. London, Springer.

Poonjan A., Tanner A.N. (2020) *The Role of Regional Contextual Factors for Science and Technology Parks: a Conceptual Framework European Planning Studies* Vol. 28, Iss. 2, pp. 400-420, doi:10.1080/09654313.2019.1679093.

Sosnowska A., Łobejko S. (2017) *Modele zarządzania parkiem naukowo-technologicznym Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* Vol. 4 pp. 43-54.

Spyra M. (2010) *Miasto jako optymalne środowisko parku technologicznego. Istotne elementy parku naukowo-technologicznego a środowisko miejskie Ekonomiczne problemy usług* Vol. 47 pp. 395-403.

Vasquez-Urriago A.R., Barge-Gil A., Rico A.M. (2016) *Science and Technology Parks and Cooperation for Innovation: Empirical Evidence from Spain Research Policy* Vol. 45 pp. 137-147, doi.org/10.1016/j.respol.2015.07.006.

Wnuk U. (2013) *Struktury wsparcia procesu transferu technologii w Polsce na tle doświadczeń europejskich, E-mentor* Vol. 48, Iss. 1 downloaded: 16.01.2021. <http://www.e-mentor.edu.pl/arttykul/index/numer/48/id/986>.

Wójcik-Karpacz A., Rudawska J. (2016) *Instytucjonalne formy wspierania przedsiębiorczości w Polsce, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* Vol. 419 pp. 248-264. DOI: 10.15611/pn.2016.419.22

<https://ppnt.pl/o-nas/> read: 26.01.2021.

<http://www.krs-online.com.pl/radomskie-centrum-innowacji-i-technologiei-krs-819666.html> read: 27.01.2021.

<https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C394477%2Cw-radomiu-powstalo-centrum-innowacji-i-technologiei.html> read: 27.01.2021.

<https://rcit.pl> read: 28.01.2021.

<https://www.technopark.org.pl/o-parku/dlaczego-warto-byc-w-parku> read: 28.01.2021.

<https://www.technopark.org.pl/lokatorzy/> read: 5.02.2021.

<http://www.spnt.sosnowiec.pl/rada-parku> read: 28.01.2021.

- [https://www.technopark.kielce.pl/pl/o\\_kpt/historia](https://www.technopark.kielce.pl/pl/o_kpt/historia) odczyt: 28.01.2021.
- [https://www.technopark.kielce.pl/pl/spolecznosc\\_kpt/lokatorzy](https://www.technopark.kielce.pl/pl/spolecznosc_kpt/lokatorzy) read: 29.01.2021.
- <https://aeropolis.com.pl/pl/o-parku/historia-powstania> read: 29.01.2021.
- <https://aeropolis.com.pl/pl/nasze-firmy> read: 29.01.2021.
- <http://technopark.gliwice.pl/o-nas/> read: 29.01.2021.
- <http://technopark.gliwice.pl/o-nas/technopark-w-liczbach/> odczyt: 29.01.2021.
- [https://www.polskawliczbach.pl/najwieksze\\_miasta\\_w\\_polsce\\_pod\\_wzgledem\\_liczby\\_ludnosci](https://www.polskawliczbach.pl/najwieksze_miasta_w_polsce_pod_wzgledem_liczby_ludnosci) read: 15.02.2021 – on the basis of data of the Main Statistical Office in 2019.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu miasta Gliwice za 2019r. oraz informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2019 r., Prezydent miasta Gliwice, Gliwice 2020.
- Załącznik do Uchwały Nr XXXI/768/17 Rady Miasta Gdyni z dnia 26 kwietnia 2017 r. Strategia Rozwoju Miasta Gdyni 2030 – Moja Gdynia 2030 Gdynia, Kwiecień 2017.
- Ruksza B. Kapsa J. Narolska M. Urbańczyk M. *Strategia rozwoju miasta Częstochowy 2030+* Uchwała Nr 435.XXXII.2016 Rady Miasta Częstochowy z dnia 1 grudnia 2016r.
- Mordak R., Tetlak M., Rawski J. *Strategia rozwoju miasta Radom na lata 2008-2020* WygInternational Warszawa, luty 2008.
- Gmina Miasta Toruń Strategia Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020 Toruń 2010 p.57.
- Załącznik do Uchwały nr 162/XII/07 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 24 maja 2007 roku. Strategia Rozwoju Miasta Sosnowca do 2020r. Sosnowiec 2007.
- Strategia rozwoju miasta Kielce na lata 2007-2020. Aktualizacja Kielce 2015. Pobrane z: <http://www.um.kielce.pl/programy-i-akcje/strategia-rozwoju-miasta-kielce/> read: 3.02.2021.
- Prezydent Miasta Rzeszowa Strategia rozwoju miasta Rzeszowa do roku 2025 Rzeszów, 2015.
- Samorząd Miasta Gliwice Strategia zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju miasta Gliwice do roku 2022 - aktualizacja Gliwice 2014. Załącznik do Uchwały Nr HLII/880/2014 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 20 marca

2014 r.

Information received on 5.02.2021. by phone in conversation with the manager of the STP in Częstochowa.

E-mail (27.01.2021) of operational director of the Radom Center of Innovation and Technology who explained that the center in the years 2017/2018 stopped to fulfill a role of incubator for start-ups and in the phone conversation of 5.02.2021 confirmed that there are no tenant firms in the center now and that the center is limited liability company with all shares being ownership of state-owned Agency for Industry Development.



## Rozdział XII

Leszek PANASIEWICZ<sup>107</sup>

### **PROCES KULTURYZACJI MIAST JAKO ŹRÓDŁO SPECYFICZNYCH ZASOBÓW ORGANIZACYJNYCH**

#### **1. Wprowadzenie**

Rolę miasta w rozwoju gospodarczym R. Florida wyjaśnia za pomocą swojej koncepcji klasy kreatywnej (Florida 2010, s. 61). Klasę tę stanowi środowisko specjalistów pracujących nad rozwojem dziedzin zaawansowanej wiedzy bądź umiejętności. W klasycznych teoriach postindustrializmu zakładano, praca przyszłości, polegająca w największym stopniu na przetwarzaniu wiedzy, informacji i komunikacji, dzięki rozwojowi technologii będzie mogła być realizowana niezależnie od miejsca. Te przewidywania okazały się dalece nietrafione (Florida 2003, p. 4; Reckwitz 2017, s. 293). Przemysły wysokiej techniki rozwijają się w klastrach, w których lokalizacja geograficzna łączy, poza nimi samymi, wyższe uczelnie i ośrodki miejskie zapewniające oczekiwane przez wysokiej klasy specjalistów warunki życia. Firmy generujące popyt na pracowników wysokiej wiedzy oraz uczelnie zapewniające ich podaż stanowią podstawę rozwoju klastra wysokiej technologii. Ich obecność jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym. Niezbędne jest jeszcze uczynienie miejsca atrakcyjnym dla – wyjątkowo mobilnej – klasy kreatywnej. W artykule podjęto próbę wyjaśnienia preferencji takich a nie innych kryteriów wyboru miejsca stosowanych przez klasę kreatywną. Przeprowadzona analiza dostarcza argumentów wskazujących na związek cech miasta kreatywnego i kreatywności osób i zespołów. Praca wskazuje trzy płaszczyzny tego związku. Są nimi emocje, relacje i uczenie się.

---

<sup>107</sup> Dr inż., Politechnika Lubelska, Wydział Zarządzania, ORCID: 0000-0001-5836-6783

## 2. Klasa kreatywna i jej decyzje lokalizacyjne

Czynniki wpływające na ocenę atrakcyjności miejsca przez członków klasy kreatywnej są dobrze znane, a ich charakter pozwala zrozumieć wpisanie kulturyzacji i estetyzacji miasta w politykę rozwoju lokalnego. Pracownicy kreatywni dysponują złożonymi zasobami wiedzy osobistej, którą w specyficzny sposób rozwija i porządkuje fakt życia mieście kreatywnym, korespondującym z ich oczekiwaniami. Wśród kryteriów wyboru miejsca przez pracowników kreatywnych wyróżnić można dwie kategorie: czynniki o charakterze uniwersalnym, ważne dla zdecydowanej większości osób żyjących i pracujących w przestrzeni miejskiej. Zaliczyć do nich można jakość środowiska naturalnego oraz aranżacji przestrzeni, szeroki wachlarz udogodnień infrastrukturalnych, możliwość wypoczynku, niską przestępczość, a także czynniki ekonomiczne i perspektywy zatrudnienia. Jakkolwiek wyjątkowo wysoko wynagradzani pracownicy kreatywni stawiają miastom, w których skłonni byliby osiąść, jeszcze wyższe wymagania. Poza wymienionymi oczekują jeszcze środowiska tworzonego przez osoby im podobne – dobrze wykształconych, kreatywnych profesjonalistów, obecności firm mających ambicje tworzyć zaawansowane, innowacyjne produkty, a także atmosferę otwartości, inkluzywności i różnorodności pod każdym względem. Te trzy ostatnie kryteria, technologia, talent i tolerancja (3T) stanowią ważny element charakterystyki klasy kreatywnej (Florida 2003, p. 10). Sytuacja klasy kreatywnej na rynku pracy jest tak dobra, że odwraca industrialną logikę relacja na linii pracodawca – pracownik. To przedsiębiorstwa zmuszone zostały do podążania za decyzjami klasy kreatywnej i klastry technologiczne kształtują się w lokalizacjach w których pracownicy kreatywni decydują się osiąść. Sytuacja ta w następujący sposób organizuje mechanizm lokalizacji biznesu (Florida 2003, p. 8-9):

- Klasa kreatywna jest bardzo mobilna. Przejawia tendencję do opuszczania tradycyjnych skupisk przemysłowych.
- Tradycyjne kryteria wyboru lokalizacji działalności gospodarczej to dostęp do zasobów naturalnych, infrastruktura drogowa oraz ułatwienia w postaci zachęt podatkowych, lokalnie - redukcji opłat bądź ułatwień administracyjnych. Biznes kreatywny bazuje na kreatywnym kapitale ludzkim, dlatego ważny czynnik decyzji o lokalizacji stanowi



dostępność takiego kapitału. W tym przypadku to nie poszukujący pracy podróżują w poszukiwaniu zatrudnieniem, lecz biznes podąża za kreatywnymi pracownikami.

- Powszechnie doceniane elementy przestrzeni miejskiej, jak dogodne rozwiązania komunikacyjne, centra handlowe, dzielnice turystyczne i rozrywkowe czy obiekty sportowe wg kryteriów stosowanych przez klasę kreatywną nie tylko nie są wystarczające, lecz są wręcz nieistotne. Głównymi czynnikami wyboru dla tej grupy/klasy pracowników są wysokiej jakości doświadczenie<sup>108</sup>, otwartość na wszelką różnorodność oraz możliwość utwierdzenia się w tożsamości osoby kreatywnej.

Uprzywilejowana pozycja klasy kreatywnej pozwala jej dostosować wybór miejsca zamieszkania i pracy do własnych preferencji w sposób bezkompromisowy. Rola miejsca w rozwoju nowych technologii, wrażona funkcjonowaniem zwartych klastrów technologicznych, dowodzi istnienia swoistego sprzężenia zwrotnego między miejscem a klasą kreatywną. Liczniejsze skupiska klasy kreatywnej czynią miasto jeszcze atrakcyjniejszym dla jej reprezentantów. W łańcuchu tego sprzężenia znajduje się rozwój klastrów przemysłów kreatywnych i nowych technologii a także rozwój ośrodków miejskich. Miasta, w których tworzą się skupiska pracowników kreatywnych, a wraz z nimi – klastry kreatywnych firm, ulegają pewnej transformacji, opisaną koncepcją miasta kreatywnego (Rogowska 2013, s. 161). W proces ten włączają się decyzje władz miejskich, które starają się przyciągnąć kreatywny biznes, reorientując kierunek rozwoju miasta. W tym celu konieczne jest nie tylko zapewnienie odpowiedniej infrastruktury oraz zachęt ekonomicznych dla samego biznesu, ale również przyciągnięcie kapitału ludzkiego w postaci klasy kreatywnej. Środkami służącymi dokonaniu tej reorientacji, odejściu od modelu miasta funkcjonalnego, typowego dla epoki industrialnej i rozpoczęciu rozwoju wg modelu ośrodka kreatywnego są estetyzacja i kulturyzacja przestrzeni miejskiej.

---

<sup>108</sup> Chodzi o doświadczenie będące rezultatem kontaktu z miejscem, odpowiednik wrażenia jakie uzyskuje konsument korzystający z produktu bądź usługi.

### 3. Kulturyzacja i estetyzacja przestrzeni miejskiej

Kryteria i kierunki rozwoju miasta wynikają z aktualnego paradygmatu rozwoju ekonomicznego i społecznego (Sanetra-Szeliga 2013, s. 414). W gospodarce postindustrialnej, opartej na wiedzy i innowacyjności, model rozwoju miasta wskazuje koncepcja miasta kreatywnego. Koncepcja ta zbudowana została w oparciu o analizy przypadków miast, które szczególnie sprawnie poradziły sobie ze zmianami okresu przełomu wieków, notując wysoki poziom rozwoju ekonomicznego i społecznego (Landry 2008, p. 3). Ch. Landry szczególnie uwagę zwraca na kulturę jako zasób oraz kreatywność jako sposób jego wykorzystania (Landry 2008, p. 7). Miasto epoki kreatywnej to twór kulturowy, przeciwstawny do XX wiecznego modelu miasta funkcjonalnego (Reckwitz 2017, s. 274). Podstawowym kierunkiem kulturyzacji miast jest ich semiotyzacja, czyli zwiększenie i skoncentrowanie symbolicznych jakości przestrzeni miejskich rozumianych jako miejsce generowania znaków. Kulturyzacja miast realizowana jest przez wiele spletających się ze sobą działań, zbiegających się w procesie estetyzacji, czyli świadomym intensyfikowaniu i zagęszczaniu zmysłowo-afektywnych atmosfer miejskich, które niezależnie od praktycznego wymiaru użytkowania przestrzeni miejskiej zapewniają spełnienie zmysłowe i emocjonalne (Reckwitz 2017, s. 278-279). Jako cztery główne czynniki napędzające proces kulturyzacji miast, a co z tym idzie, ich estetyzację, A. Reckwitz wymienia (Reckwitz 2017, s. 286):

- działalność scen artystycznych i subkulturowych, szukających inspiracji i dążących do uwspólnotowienia,
- obecność postmaterialistycznej, wyznającej etos kreatywnego samorozwoju klasy pracowników akademickich,
- działające globalnie i lokalnie przedsiębiorstwa ekonomii kreatywnej, które w ukulturowionych miastach znajdują rynek zbytu oraz dogodne miejsce do budowy klastrów kreatywnych,
- politykę miejską opartą na modelach rewitalizacji kulturowej i miasta kreatywnego oraz upatrującą w nich istotny czynnik rozwoju gospodarczego i atrakcyjności miasta dla mieszkańców i odwiedzających.

Kulturyzacja realizuje się przez estetyzację śródmieść oraz przyległych dzielnic oraz przeobrażenie ich w nowe miejsca życia, pracy i konsumpcji

(Reckwitz 2017, s. 286). Gentryfikacja odbywa się na wiele sposobów. Każdy z nich ma za zadanie wzbogacić i zagęścić znaczenia a także uczynić sensualny kontakt z przestrzenią miejską doznaniem bogatym, intrygującym i zaspokajającym. Miasta dostarczają warunków rozwoju klastrów high-tech oraz warunków sprzyjających obecności oraz rozwojowi pracowników o wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach. W ten sposób miasto służy realizacji procesów, które musiałyby w przeciwnym razie być realizowane przez firmy planujące zatrudniać bądź zatrudniające twórczych specjalistów.

#### 4. Pytanie badawcze

Członkowie klasy kreatywnej dokonują specyficznych wyborów lokalizacyjnych. Firmy, w poszukiwaniu kapitału kreatywnego, muszą zacząć brać tę specyfikę pod uwagę. Jest to jedno z wielu zjawisk różnicujących aktualną sytuację gospodarczą, jak chce R. Florida – „epokę kreatywności”. Obecność kapitału kreatywnego jednoznacznie pozytywnie skorelowana jest z tempem rozwoju gospodarczego regionu (Taylor 2009, p. 154-155), więc dążenie do jego pozyskania jest zrozumiałą strategią wdrażaną przez miasta i regiony. Jedną z dróg jej realizacji jest transformacja miasta w kierunku wyznaczonym modelem miasta kreatywnego. Pytanie dotyczy oferty, jakie kreatywne miasta proponują klasie kreatywnej. Czym przyciągają? Co sprawia, że kreatywne miasto staje się interesujące dla kreatywnych pracowników? Proponowane wyjaśnienie powstało poprzez analizę relacji cech charakterystycznych miasta kreatywnego i kreatywnej osobowości. Zestawienie tych charakterystyk pozwala uzasadnienie postawić tezę, iż miasto kreatywne pozytywnie wpływa na poziom kreatywności osobistej pracowników. Wpływ ten tworzy relację między rozwojem miasta a rozwojem potencjału pracowników kreatywnych. Beneficjentem tej synergii są oczywiście również firmy lokalnego klastra. W zakresie rozwoju potencjału pracowników kreatywnych w artykule skupiono się na trzech płaszczyznach: emocji, relacji i uczenia się. Oferta miast kreatywnych w tych trzech obszarach jest szczególnie zróżnicowana, intensywna i unikalna. Poszczególne strategie rozwoju miasta dostarczają jego użytkownikom licznych propozycji pozwalających im zbudować własne rozwiązania w zakresie rozwoju kreatywności na każdej ze wskazanych płaszczyzn.

## 5. Emocje

Stan emocjonalny stanowi istotny czynnik wpływający na dyspozycję do kreatywności. Pozytywne stany emocjonalne idą w parze z niezbędną w kreatywności elastycznością myślenia, a zaangażowanie emocjonalne jest niezbędne przy podejmowaniu ambitnych, twórczych wyzwań (Mumford 2020, p. 234). Cennym zasobem tego typu jest stan określany mianem przepływu, polegającym na pełnym zaangażowaniu wszelkich posiadanych zasobów mentalnych w realizowane działanie (Csikszentmihalyi 2005, s. 16), bowiem działania twórcze wymagają szczególnego zaangażowania zdolności poznawczych (Allen, Thomas 2011). Rozwiązywaniu zadań sprzyjają nie tylko poszczególne stany emocjonalne, lecz odpowiednio zestawione sekwencje stanów (Newport 2016, p. 126-133). Pozwalają one zapewnić efektywność realizacji kolejnych faz rozwiązania zadania, a także nadać tym realizacjom walor kreatywności.

Estetyzacja centrów miast i dzielnic przyległych przeobraża je w nowe miejsca życia, pracy i konsumpcji. Tworzenie dzielnic oferujących szeroką ofertę rozrywki, kultury, gastronomii i handlu detalicznego pozwala na swobodny wybór sposobu spędzania czasu, a także łączenia różnych form aktywności w łańcuchy działań generujące oczekiwaną sekwencję stanów emocjonalnych. Różnorodność i wysoka jakość oferty oraz jej skupienie na stosunkowo niewielkim obszarze pozwala na pełną swobodę kreacji wielu różnorodnych łańcuchów aktywności stymulujących szereg sekwencji stanów emocjonalnych – „doznań i atmosfer” (Reckwitz 2017, s. 274) - które wpisują się w oczekiwania mieszkańców oraz gości.

Popularną strategią wzbogacania emocjonalnej atmosfery miasta jest, idące w parze z estetyzacją, semiotyczne przekodowanie dzielnic oraz ich refleksyjna historyzacja. Budynek i miejsca historyczne zostają opowiedziane na nowo. Nadaje im się znaczenie repozytoriów autentycznych wartości i klimatów miasta, czyli unikalnych zasobów kulturowych. Rewitalizacja i estetyzacja takich dzielnic ma na celu zachowanie jak najwięcej z autentyzmu miejsca. Umożliwia to dostrzeżenie wartości historycznych przez nowych użytkowników takich obiektów i uznanie tych wartości za ich istotny walor. Połączenie nowej użyteczności z walorem historycznej wartości i autentyczności zwiększa różnorodność bodźców zmysłowych intensyfikując tym samym

atmosferę miejsca. W ten sposób kreowane są tzw. „dzielnice semiotyczne” (Reckwitz 2017, s. 297), łączące historyczne szlaki drogowe z ofertą handlową z zakresu konsumpcji estetycznej (moda, design, sztuka) oraz ofertą gastronomiczną i rozrywkową. Rozwiązania te bywają rozwijane do postaci *lifestyle centers*, stanowiących poświęcone konsumpcji miasto w mieście - przeskalowaną i poprzecinaną publicznymi ulicami galerię handlową. Celem rozwoju takich i tym podobnych rozwiązań jest udostępnienie i zapewnienie bezpieczeństwa konsumpcji jak największej różnorodności i intensywności doznań.

Poza rozwiązaniami urbanistycznymi, źródłem doznań jest również wysoka jakość oferty kulturalnej, stanowiąca jeden ze składników rynku doznań. Propozycje eventów umożliwiają uczestnictwo w wysokiej klasy wydarzeniach, dostarczając tym samym unikalnych doznań estetycznych i emocjonalnych. Eventy mają charakter wydarzeń krótkotrwałych, uzupełniających stałą ofertę miasta w zakresie doznań. W związku jednak z tym, że mogą umożliwiać osobiste uczestnictwo w wydarzeniach światowej klasy, ich rola w budowaniu afektywnej oferty miejsca ma charakter istotny.

## 6. Relacje

Wbrew przewidywaniom, kreatywna awangarda gospodarki postindustrialnej rozwija się w klastrach o określonej lokalizacji geograficznej. Przestrzenna bliskość jednostek i zespołów sprzyja nawiązywaniu osobistych relacji. Łatwość osobistych spotkań pozwala na wspólne rozwiązywanie problemów, kreowanie pomysłów oraz uczenie się efektywniejsze niż przy współpracy za pomocą komunikacji teleinformatycznej. Bliskość fizyczna umożliwia transfer wiedzy *tacit*, dokonujący się nieświadomie i angażujący wszystkie zmysły. Spotkania w przestrzeni elektronicznej mają charakter celowy, nieprzypadkowy i kończą się wraz z wyczerpaniem tematu spotkania. W takich spotkaniach osobistego łatwiej o poruszenie tematyki okołozawodowej i spontaniczną kontynuację procesu wymiany wiedzy czy tworzenia pomysłów. Przestrzeń miejska staje się przeskalowanym odpowiednikiem biurowej przestrzeni otwartej – *open space*, nastawianej na otwartą komunikację i współpracę, które mogą zaowocować powstaniem nieoczekiwanych innowacji (*serendipitous creativity*).

Stymulujące stany emocjonalne bądź ich sekwencje mogą być przeżywane indywidualnie bądź zespołowo, podczas aktywności mających na celu integrację grupy pracowniczej bądź towarzyskiej. Przejście w projektowaniu miast od paradygmatu funkcjonalnego do kreatywnego to również przywiązywanie dużej wagi do kreacji miejsc spotkań (Landry 2008, loc. 341). Inaczej niż w przypadku „monotonnych dzielnic mieszkaniowych i nierozróżnialnych biurowców” (Landry 2008, loc. 341), dzielnice estetyczne mają oferować szeroki wachlarz możliwości wspólnego spędzania czasu. Nowe dzielnice stanowią również kontekst działalności kreatywnej, zapewniając unikalny klimat miejsca - dzielnicy, oferującej dużą różnorodność i intensywność pobudzających emocjonalnie bodźców. Rozwój klastrów, czyli koncentracja firm współpracujących, ale także konkurujących ułatwia osobiste relacje i budowanie realnych zespołów praktyków (*communities of practice*) oraz sieci współpracy. Istnienie tych struktur daje przedsiębiorstwom a także zespołom projektowym dostęp do potrzebnych kompetencji, ułatwia kreowanie oraz przepływ wiedzy i pomysłów (O’Dell, Hubert 2011, s. 62). Ich koncentrację na określonym terytorium można traktować jako katalizator rozwoju relacji osobistych będących kluczowym składnikiem wspólnot praktyków oraz sieci społecznych. Każdy użytkownik przestrzeni miejskiej – mieszkaniec bądź gość – może z oferty miasta wybrać ulubione elementy, konstruując z ich użyciem własne sposoby budowania i utrzymywania relacji międzyludzkich a także, co omówiono wcześniej, własne strategie wzbudzania sekwencji stanów emocjonalnych. W przypadku pracowników kreatywnych oferta doznań i relacji ma szczególnie duże znaczenie, bowiem związana jest w bezpośredni sposób z ich potencjałem kreatywnym oraz uczestnictwem w środowisku ekspertów.

## 7. Uczenie się

Pracownicy kreatywni swój potencjał zawodowy zawdzięczają przede wszystkim wysokim kwalifikacjom. Dla jego utrzymania niezbędny jest rozwój wiedzy i umiejętności, którego zakres i intensywność przekracza prorozwojowe efekty doświadczenia zawodowego. Aktywność w obszarze rozwoju zawodowego polegać może na korzystaniu z typowych źródeł wiedzy, jak studia podyplomowe, szkolenia specjalistyczne czy też korzystanie z sieci relacji

profesjonalnych. Dla utrzymania tych aktywności niezbędna jest własna inicjatywa, motywacja i zaangażowanie. Miasto kreatywne dostarcza szeregu ułatwień rozwoju wiedzy i umiejętności dla wysokiej klasy profesjonalistów. Zaliczyć można do nich:

- instytucje, czyli dostęp do uczelni i wyspecjalizowanych firm szkoleniowych oferujących edukację na oczekiwanym, wysokim poziomie, a także szkolenia wysokospecjalistyczne.
- repozytoria, czyli dostęp do księgarni, bibliotek a także powszechny dostęp do internetu umożliwiający korzystanie z treści cyfrowych,
- eksperci, czyli możliwość wykorzystania kontaktów osobistych w ramach opisanych wcześniej struktur – zespołów praktyków oraz sieci społecznych – rozwijających się w skupiskach firm wysokiej technologii.

Listę tych ważnych, lecz dość oczywistych źródeł wiedzy można uzupełnić nieco mniej oczywistym. Jest nim miasto kreatywne i jego rozwój jako inspirowany model wielowymiarowego, systematycznego i ambitnego zamierzenia. Stanowi ono nieprzebrany, wciąż zmienny i coraz bogatszy rezerwuar metafor i skojarzeń, scenariuszy i narracji. Otoczenie wykorzystywane jest przez twórcze umysły jako źródło modeli i analogii w procesie rozwiązywania problemów (Gherardi, Perrotta 2013, p. 241), skojarzenia zaś stanowią jedną z ważniejszych operacji mentalnych służących twórczemu myśleniu (Osowiecka 2013, s. 79). Zarówno intuicja jak i wyniki badań potwierdzają związki kreatywności i potrzeb samorealizacji – działania osób wysoce kreatywnych są motywowane potrzebą samorealizacji w wyższym stopniu, niż działania osób o przeciętnej kreatywności (Murphy et al. 1976, p. 43). Specyfika miast kreatywnych przyciąga także osoby, bowiem oferuje warunki do rozwoju i samorealizacji. Osoby kreatywne dążą do rozwoju i doskonalenia umiejętności a także do rozwoju swoich zdolności (Rank 1968, p. 28). Pracownicy kreatywni dokonują tego tworząc specyficzną, intensywną sieć przepływu i rozwoju wiedzy dzięki korzystaniu z bogactwa możliwości dostępnych w ośrodku miejskim. Procesy rozwoju wiedzy i umiejętności nie są w ich przypadku rezultatem poddania się procesom organizacyjnym w postaci np. programów szkoleniowych, lecz wynikają z naturalnej, osobistej potrzeby. Estetyka, bogactwo wrażeń

i doświadczeń, możliwości uczestniczenia, konsumowania i współtworzenia stanowią dla twórczych umysłów potężny stymulant procesów rozwoju ich kreatywności. Przedsiębiorstwa kreatywne są natomiast beneficjentami tych procesów. Korzystają z faktu obecności twórczych specjalistów, a także z tego, że znaczącą intensywność rozwoju zasobów wiedzy, relacji i kreatywności, tak ważnych dla sukcesu we współczesnej gospodarce, zapewnia sama relacja pracowników kreatywnych i kreatywnego miasta.

## 8. Wnioski

Atrakcyjność miast kreatywnych jako lokalizacji firm wysokiej techniki bądź przemysłów kulturowych, wynika z atrakcyjności tych lokalizacji dla pracowników dysponujących wyjątkowo wysokim kapitałem wiedzy, umiejętności i pomysłowości, czyli dla klasy kreatywnej. Inaczej niż w epoce industrialnej, to firmy podążają za pracownikami o wysokim potencjale.

Teza poddaną dyskusji w niniejszym artykule sugeruje dodatkowe uzasadnienie znanych z literatury, ważnych dla klasy kreatywnej kryteriów wyboru miejsca. Jednym ze źródeł satysfakcji sprawiającym, że pracownicy kreatywni wybierają określoną lokalizację jest fakt, że oferuje ona specyficzne stymulanty sprzyjające rozwojowi kreatywności osobistej oraz kreatywności zespołów. Jednym z tych źródeł jest gęstość pobudzających atmosfer, kolejnym - łatwość nawiązywania relacji istotnych zarówno z perspektywy rozwoju kariery (relacje jako większe możliwości kształtowania kariery), jak i rozwoju profesjonalizmu (relacje jako źródło wiedzy). Trzecim, jest miasto jako model procesów rozwoju, zmian, intensyfikacji i doskonalenia, który, przeniesiony na obszar profesji, skłaniał będzie do zaostrzenia kryteriów oceny własnego profesjonalizmu i poszukiwania w dziedzinie własnej twórczości zawodowej rozwiązań coraz wyższej klasy.

Logika rozwoju miast kreatywnych osadzona jest w logice gospodarki doznań. Estetyzacja i kultyuryzacja pozwalają pracownikom kreatywnym zaspokoić ich oczekiwania w zakresie estetyki, atmosfery, ekologii, otwartości, infrastruktury. To wyjście naprzeciw ich oczekiwaniom niewątpliwie sprzyja pracy wymagającej dużego zaangażowania czasowego, intelektualnego i emocjonalnego, ale czy aktywnie rozwija potencjał kreatywny? Czy wyjście



naprzeciw wszelkim potrzebom pracowników kreatywnych to wszystko, co może zaoferować miasto. Jeśli zgodzimy się z tezą, że wiele strategii rozwoju budzi głęboką satysfakcję również dzięki temu, że stanowi czynnik rozwoju zdolności kreatywnych, to można też sformułować pytanie, o możliwości włączenia w projekt miasta kreatywnego rozwiązań mających na celu wspieranie pracowników kreatywnych w ich rozwoju. By orientacja na wsparcie dla kreatywności osób, zespołów i organizacji stało się świadomie realizowaną strategią rozwoju miasta. Spotkanie zaspokajania potrzeb i rozwoju odbywa się na poziomie najwyższej grupy potrzeb, potrzeb samorozwoju, gdzie rozwój osobisty jest naturalną, wewnętrzną potrzebą. W przypadku pracowników kreatywnych potrzeba samorozwoju jest ważna zarówno dla osoby pracownika, stanowiąc kierunek jego życiowej samorealizacji, jak i dla zatrudniającego go przedsiębiorstwa, bowiem zwiększa potencjał wiedzy i kreatywności, który angażowany jest w jego działalność. Dzięki temu tworząc warunki do jej zaspokajania miasto kreatywne atrakcyjne zarówno dla kreatywnych specjalistów jak i kreatywnych firm.

Miasta kreatywne przyciągają swoją ofertą pracowników wysokiej specjalizacji. W skład oferty miasta wchodzi – między innymi - możliwość rozwoju wiedzy, relacji i innych aspektów potencjału twórczego osób i zespołów. Dzięki temu przedsiębiorstwa nie muszą ponosić kosztów realizacji procesów rozwoju zasobów kreatywnych, zachodzących spontanicznie dzięki korzystaniu twórczych pracowników z oferty miasta kreatywnego. Pytanie brzmi, co jeszcze można zrobić, by nie tylko dostosować się do oczekiwań tej klasy pracowników, lecz stworzyć przestrzeń, która w aktywny, systemowy sposób będzie zdolna wspierać ich zdolności kreatywne? Tego typu rozwiązania mogą ułatwiać rozwój klastrów kreatywnych, stanowiąc też czynnik konkurencyjności miejsca w tworzeniu warunków rozwoju biznesu kreatywnego.

### **Bibliografia do rozdziału 12**

- Allen A.P., Thomas K.E. (2011) *A dual process account of creative thinking*. "Creativity Research Journal", 23(2), p. 109–118.
- Csikszentmihalyi M. (2005) *Przepływy*, Wydawnictwo Moderator, Wrocław.
- Florida R. (2003) *Cities and the Creative Class*, City & Community 1(2)/2003, p.

3-19.

- Florida R. (2010) *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Gherardi S., Perrotta M. (2013) *Doing by Inventing the Way of Doing: Formativity as the Linkage of Meaning and Matter* [in:] Carlile P., Nicolini D., Langley A., Tsoukas H. (eds.) *How Matter Matters*, Oxford University press, Oxford.
- Landry Ch. (2008) *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*, Earthscan, New York
- Mumford M. (2020) *Handbook of Organizational Creativity*, Elsevier, Amsterdam-Tokyo.
- Murphy J.P., Dauw D.C, Horton R.E., Fredian A.J. (1976), *Self-Actualization and Creativity*, "Creative Behaviour" No 1 vol. 10, pp. 39-44.
- Newport C. (2016) *Deep Work*, Piatkus, London.
- O'Dell C., Hubert C. (2011) *The New Edge in Knowledge*, APQC, New Jersey.
- Osowiecka M. (2013) *Twórczość jako umiejętność wyjątkowa i powszechna: z naciskiem na zakres skojarzeń*, „Ogród nauk i sztuk” nr 3, s. 75-87.
- Rank O. (1968) *Art and Artist: Creative Urge and Personality Development*, Agathon Press, New York.
- Reckwitz A. (2017) *Odkrycie kreatywności. O procesie społecznej estetyzacji*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Rogowska M. (2013) *Koncepcja kreatywnego miasta w teorii i praktyce*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 320, Wydawnictwo UE, Wrocław, s. 157-165.
- Sanetra-Szeliga J. (2013) *Sektor kultury a rozwój gospodarczy miasta* [w:] *Kultura a rozwój*, (red.) J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Taylor C. (2009) *The Creative Industries, Governance and Economic Development: A UK Perspective* [in:] Kong L., O'Connor J. (eds.) *Creative Economies, Creative Cities. Asian-European Perspectives*, Springer, New York.

## Rozdział XIII

Krzysztof SKOWRON<sup>109</sup>

### FUNKCJONOWANIE ZAKŁADU LECZNICZEGO W OBLICZU KRYZYSU EPIDEMICZNEGO – STUDIUM PRZYPADKU

#### 1. Wprowadzenie

Epidemia COVID-19 w UE rozpoczęła się na przełomie lutego i marca 2020 r. Pierwszym, szczególnie dotkniętym regionem, była północ Włoch – zwłaszcza Lombardia. Wkrótce liczne zachorowania zaczęły być odnotowywane w Hiszpanii, Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii. W tych krajach gwałtowny wzrost zachorowań miał miejsce w marcu i trwał około dwóch tygodni – do osiągnięcia apogeum z początkiem kwietnia. Kraje te – stosunkowo późno – wprowadziły poważne ograniczenia określane mianem „*lock-down*”, polegające głównie na izolacji mieszkańców w domach (z wyjątkiem wyjścia tylko w ważnych sprawach życiowych), zakazie spotkań i organizacji imprez masowych, ograniczeniu podróży, zamknięciu szkół, wprowadzeniu kwarantanny dla przyjeżdżających z zagranicy.

W Polsce powyższe działania podjęto już w połowie marca, czyli zaledwie w 11 dni po wykryciu pierwszego przypadku zachorowania na COVID-19. Miało to kluczowy wpływ na odmienny przebieg epidemii COVID-19. Nie zaobserwowano bowiem szczytu pierwszej fali, a liczby zachorowań i zgonów narastały stopniowo do połowy kwietnia i utrzymywały się do połowy czerwca odpowiednio dla 14-dniowej skumulowanej zapadalności na poziomie około 15 przypadków na 100 tys. ludności i umieralności na poziomie 10 zgonów na milion ludności Polski, czyli prawie 10-krotnie niższym niż w omawianych wyżej krajach (Strategia walki z pandemią COVID-19 2020).

W tej sytuacji polski system ochrony zdrowia zaczął przechodzić jedną z najtrudniejszych prób ostatnich lat. Nie wiadomym było, jak zmieni się pod wpływem krytycznej sytuacji, w której się znalazł i czy z pandemii koronawirusa będzie mieć szansę wyjść „odświeżony” o nowe rozwiązania? Kolejne

---

<sup>109</sup> Dr, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, ORCID: 0000-0001-5458-6738

tygodnie były (i nadal są) dla menedżerów zakładów zdrowotnych, ich personelu medycznego, a także pacjentów czasem najtrudniejszego sprawdzianu ostatnich lat (Markiewicz 2020). Od zaistnienia pandemii, wszyscy obywatele, w tym pracownicy i pacjenci całego systemu ochrony zdrowia, zostali narażeni na wszelkiego rodzaju niebezpieczeństwa. Wraz ze zmieniającą się rzeczywistością, zmieniał się bowiem charakter zdarzeń wpływających na bezpieczeństwo zarówno jednostki, jak i całego społeczeństwa. W związku z występowaniem różnego rodzaju zagrożeń, oczywistym wydała się potrzeba usystematyzowania działań dążących zarówno do zapobiegania sytuacjom kryzysowym, jak i minimalizowaniu skutków w przypadku ich wystąpienia (Dz. U. 2020, poz. 374 z późn. zm.; Dz. U. poz. 607 z późn. zm.; Dz. U. poz. 1749; Dz. U. poz. 539 z późn. zm.).

## **2. Bezpieczeństwo i zagrożenie w kontekście zarządzania publicznego**

Nadrzędnym zadaniem podmiotów ochrony zdrowia, zgodnie z założeniami polityki zdrowotnej państwa, jest zapewnienie pacjentom efektywnej i skutecznej opieki zdrowotnej, a także umożliwienie ogółowi społeczeństwa lepszego dostępu do świadczeń medycznych o charakterze diagnostycznym, leczniczym, opiekuńczym i rehabilitacyjnym, przy jednoczesnym uwzględnieniu oczekiwań, wartości i doświadczeń pacjentów (Chluska, 2020). Zadanie to wymaga odpowiedniej strategii polityki zdrowotnej państwa. Powinna ona zawierać w sobie liczne rozwiązania, wynikające z przeobrażeń politycznych, ekonomicznych i społecznych tak, by możliwe stało się stabilizowanie polityki zdrowotnej państwa, bazującej na takich wartościach, jak: równość, oznaczającą taki sam dostęp do świadczeń osobom, u których występuje ta sama potrzeba zdrowotna, solidarność, czyli sprawiedliwa redystrybucja środków czy altruizm, czyli bezinteresowne kierowanie się dobrem innych ludzi (Włodarczyk 1996; Włodarczyk 1992).

W warunkach epidemii wartości te znacząco zostały zachwiane – w społeczeństwie zaburzone zostało poczucie bezpieczeństwa i zaczęło narastać niejasno określone, dotąd nie znane, zagrożenie.

Zgodnie z teorią A. Masłowa, bezpieczeństwo nie jest pojedynczą

potrzebą, a kategorią potrzeb, których spełnienie jest istotne do odczucia stabilności i spokoju. Potrzeba ta jest wrodzona, a jej frustracja może prowadzić do patologii (Zimbardo 1996). W podobnym tonie wypowiada się P. Gasparski, który wskazuje, że „bezpieczeństwo i przetrwanie są kardynalnymi zasadami życia. Ani jednostka, ani zbiorowość nie mogłyby egzystować, gdyby nie dbały o swoje bezpieczeństwo. Unikanie zagrożeń jest podstawowym mechanizmem przetrwania, a brak dbałości o bezpieczeństwo można traktować jako odstępstwo od normy” (Jarmoszko i in. 2016). Z kolei socjologiczna definicja bezpieczeństwa, proponowana przez E. Moczuka, wskazuje jego istotę w warunkach umożliwiających istnienie i funkcjonowanie jednostki, również w kontekście społecznym. W węższym ujęciu są to warunki pozwalające na przetrwanie jednostki niezależnie od warunków przyrodniczych i społecznych, w jakich jednostka się znajduje, przeciwstawiając się zagrożeniom środowiska zewnętrznego, przyrodniczego i społecznego (Moczuk 2013). W kontekście zarządzania publicznego, G. Pietrek wskazuje natomiast dwie kategorie bezpieczeństwa - społeczną oraz instytucjonalną, związane z odpowiedzialnością za bezpieczeństwo spoczywającą zarówno na podmiotach państwowych, jak i na każdym obywatelu (Pietrek 2018). W. Fehlera z kolei definiuje bezpieczeństwo jako „stan pewności i spokoju wynikający z niskiego poziomu zagrożeń, posiadania pozytywnych perspektyw rozwojowych oraz skutecznych środków ochrony przed negatywnie wartościowanymi zjawiskami i procesami” (Fehler 2012). E. Marciniak natomiast proponuje stworzenie struktury bezpieczeństwa, zgodnie z którą bezpieczeństwo jest połączeniem: poczucia poinformowania, poczucia pewności/stabilizacji, poczucia zakotwiczenia w otoczeniu społecznym oraz poczucia sprawstwa (Jarmoszko i in. 2016).

W kontekście poczucia bezpieczeństwa należy nadmienić, iż o jego istotności w życiu zarówno jednostki, jak i społeczeństwa, świadczy chociażby zapis w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483) – gdzie w artykule 5 określono, iż: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.”. A zatem stopień zorganizowania administracji publicznej ma związek z mini-

malizacją skutków związanych z pojawieniem się sytuacji kryzysowych. Zgodnie z podmiotowym kryterium, poza bezpieczeństwem jednostki, wyróżniono bezpieczeństwo państwa oraz międzynarodowe. Każde z tych pojęć zająłoby się z pozostałymi, a kwestie bezpieczeństwa jednostka – państwo – otoczenie międzynarodowe, choć każde autonomiczne, wpływają na siebie wzajemnie do pewnego stopnia. Można zatem stwierdzić, iż bezpieczeństwo jednostek tworzy bezpieczeństwo państwa, co przekłada się na bezpieczeństwo międzynarodowe (Fehler 2012).

Drugim, istotnym dla zarządzania publicznego elementem związanym z bezpieczeństwem jest zagrożenie, rozumiane jako czynnik zakłócający proces zaspokajania bezpieczeństwa w rozumieniu potrzeby (Jarmoszko i in. 2016). Podobnie jak w przypadku definiowania bezpieczeństwa, należy zwrócić uwagę na dwa wymiary zagrożenia. Strona obiektywna to występowanie niekorzystnych i niebezpiecznych dla danego podmiotu czynników, zjawisk czy działań. Strona subiektywna zaś to sposób percepcji zagrożenia (Pieterek 2018). Należy podkreślić, iż wysokie znaczenie ma przede wszystkim czynnik subiektywny, czasem przesądzając o skutkach i sposobie zachowania w konkretnych okolicznościach, gdyż w tych samych warunkach pewne osoby będą podejmować działania w celu ograniczenia rozwoju zdarzeń niepomyślnych, gdy inne uznają je za mało ważne (Kwiatkowski 2009). W związku z szerokim, niejednoznacznym zakresem pojęcia zagrożenia, trudno o jedną typologię. Literatura wskazuje wiele rodzajów rozróżnień w zależności od przyjętych kryteriów, na przykład: ze względu na źródło pochodzenia (antropogeniczne, naturalne), miejsce położenia źródła (wewnętrzne, zewnętrzne), obecność czynnika militarnego (militarne/pozamilitarne), aktualność (aktualne, potencjalne), wiedzę o zagrożeniu (rozpoznane, częściowo rozpoznane, nierozpoznane), czas (incydentalne, krótkotrwałe, średnioterminowe, długoterminowe, permanentne) czy częstotliwość (jednorazowe, sporadyczne, powtarzające się, cykliczne, permanentne), a także zasięg (lokalne, regionalne, międzynarodowe, globalne). Najczęściej jednak wskazywanym, a przez to najbardziej podstawowym, rozróżnieniem zdaje się być podział ze względu na źródło pochodzenia zagrożenia. Oczywiście, oprócz wyżej przytoczonych zagrożeń wskazywana jest również kategoria „zagrożenia hybrydowe” (Kwiatkowski 2009).

Z punktu widzenia zarządzania publicznego, istotne wydają się przede wszystkim zagrożenia naturalne, wywoływane przez czynniki fizyczne, siły przyrody i zjawiska przyrodnicze, mające postać klęsk żywiołowych. Nieopanowane, oprócz strat materialnych i ofiar, mogą powodować zniszczenie środowiska, pogorszenie warunków bytowych, czy epidemie chorób zakaźnych. Przykładami takich zagrożeń są powodzie, upały, susze, huraganowe wiatry czy efekt cieplarniany (zagrożenia klimatyczne), trzęsienia ziemi, erupcje wulkanów, fale tsunami (zagrożenia tektoniczne), epidemie, skażenia żywności i wody (zagrożenia biologiczne), czy nawet promieniowanie słoneczne (zagrożenia kosmiczne) (Ziarko i in. 2011).

Zarządzanie publiczne – jak wiadomo – to szeroko rozumiane zarządzanie organizacjami publicznymi (Kozuch 2007). W Polsce jest to stosunkowo nowe zjawisko, które znajduje się w początkowej fazie rozwoju. Chociaż na przestrzeni ostatnich lat zauważono wzrost zainteresowania tą dziedziną wiedzy, to w krajach Europy zachodniej pierwsze znamiona zarządzania publicznego pojawiły się już w latach pięćdziesiątych XX wieku (Kozuch 2007).

Organizacje publiczne realizują zadania w większości ze środków własnych (Kozuch 2009). Oferują wszelkiego rodzaju dobra i usługi o charakterze publicznym (Kozuch 2009). Do głównych zadań należy dążenie do osiągnięcia celów, realizując przy tym interes publiczny (Kozuch 2009). Świadczenie publicznych usług odbywa się wtedy, gdy organizacje publiczne zobowiązują się przed obywatelami na finansowanie i realizowanie określonych zadań. Sektor publiczny jest zobowiązany do wypracowania misji, na podstawie której spełnia wymagania obywateli, odnośnie zaspokojenia ich potrzeb. Najważniejsze jest to, aby organizacje zadowolili odbiorców dóbr i usług. Wartości publiczne gwarantuje najważniejszy akt prawny, czyli Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także zostały zawarte w innych ustawach. W związku z tym, zarządzanie publiczne jest ściśle i nieodłącznie związane z polityką, prawem, społeczeństwem, a także przeważa w nim wybór publiczny (Kozuch i in. 2016).

Istotną cechą organizacji publicznych jest przede wszystkim praca na rzecz interesu publicznego – dotyczy więc interesu wspólnoty - społeczeństwa. Poszczególne dobra i usługi adresowane są do rozmaitych grup społecznych. Organizacje publiczne wyróżnia przede wszystkim sprawiedliwość, a także

rozliczalność za realizację zadań. Celem tych założeń jest kontrola nad dysponowanymi zasobami. Organizacje publiczne cechuje biurokratyczny charakter. Sprawdzane są m.in. kwestie, czy decyzje są podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem. Kontroli podlegają również menedżerowie organizacji publicznych. Nadzór ten polega na prawidłowej realizacji procesu decyzyjnego, ponadto czy pracownicy ponoszą odpowiedzialność za zlecone zadania. Menedżerowie pełnią służebną rolę w stosunku do organizacji, jak i obywateli (Kožuch i in. 2016).

Tak jak wspomniano wcześniej, organizacje publiczne są uprawnionym podmiotem do zaspokojenia potrzeb społecznych. Obejmują zakres działań społeczno-ekonomicznych, do których zalicza się takie problemy jak: brak sprawiedliwości społecznej, wykluczenia społeczne, dążenie w kierunku zachowania zrównoważonego rozwoju, ale także zabezpieczenie opieki zdrowotnej obywatelom i szeroko rozumianej zdrowotności społeczeństwa.

W dalszej części opracowania zaprezentowane będą działania wybranego zakładu leczniczego, ukazujące praktyczne aspekty zarządzania podmiotem finansowanym ze środków publicznych w kontekście wyzwań związanych z epidemią COVID-19.

### **3. Charakterystyka wybranego zakładu leczniczego**

Wybrana do badań jednostka ochrony zdrowia ma swoją siedzibę w mieście Gliwice. Zgodnie ze stanem prawnym, firma działa pod nazwą Przychodnia Akademicka w Gliwicach Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Siedzibą Spółki jest miasto Gliwice. Spółka prowadzi działalność pod adresem 44-100 Gliwice, ul. Łużycka 5. Spółka została wpisana dnia 9 grudnia 2003 roku do Krajowego Rejestru Sądowego, który stanowi rejestr przedsiębiorców, pod numerem 0000182625, na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Gliwicach, X Wydziału Gospodarczego. Przychodnia Akademicka w formie spółki rozpoczęła działalność gospodarczą dnia 1 marca 2004 roku w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego. Podstawowym celem Przychodni Akademickiej jest:

- udzielanie ambulatoryjnych świadczeń zapobiegawczo-leczniczych w rodzaju podstawowej opieki zdrowotnej służących zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia,



- udzielanie ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznej opieki zdrowotnej (zakres: okulistyka, otolaryngologia, położnictwo i ginekologia, chirurgia ogólna, chirurgia urazowo-ortopedyczna, neurologia, kardiologia),
- udzielanie ambulatoryjnych świadczeń w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień,
- wykonywanie zadań z zakresu służby medycyny pracy,
- udzielanie świadczeń w zakresie diagnostyki medycznej: analityki medycznej, obrazowej: RTG, USG, spirometrii, badań słuchu, EKG,
- orzekanie i opiniowanie o stanie zdrowia i czasowej niezdolności do pracy,
- propagowanie oświaty zdrowotnej i promocji zdrowia.

Zadania, które wykonuje Przychodnia Akademicka w ramach prowadzonej działalności leczniczej, polegają na realizowaniu świadczeń zdrowotnych zgodnie z zasadami wiedzy medycznej, przepisami prawa powszechnie obowiązującego i innymi wymogami w tym zakresie, przy zachowaniu odpowiedniej jakości udzielanych świadczeń. Strukturę zatrudnienia przedstawia tabela 1.

**Tabela 1**

Struktura zatrudnienia w Przychodni Akademickiej Sp. z o. o.

<b>Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę</b>		
	<b>Osoby</b>	<b>Etaty przeliczeniowe</b>
Ogółem liczba zatrudnionych	<b>24,5</b> , w tym:	<b>21,64</b> , w tym:
- Pracownicy działalności podstawowej	<b>22</b> , w tym:	<b>18,38</b> , w tym:
Lekarze	6,83	5,45
Pielęgniarki	6,5	6,10
Położne	1	1
Technicy medyczni	2	2
Rejestratorki	3,92	3,83
- Pracownicy administracji i ekonomiczni	4,25	3,26
<b>Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy zlecenia</b>		
Ogółem liczba zatrudnionych		<b>29</b> , w tym:
Pracownicy działalności podstawowej		<b>25,5</b> , w tym:

Lekarze	9,92
Rejestracja	2,25
Administracja	2,5
Pielęgniarki	8,33
Pracownicy gospodarczy i obsługi	1
Położne	3
Ratownicy medyczni	1
Technicy	1,67

Źródło: Opracowanie własne

#### 4. Opis przedsięwzięć realizowanych przez Spółkę w obliczu kryzysu epidemicznego

Pierwsze doniesienia o burzliwym rozwoju rozprzestrzeniania się wirusa pojawiły się na przełomie grudnia 2019 r. i stycznia 2020 r. Znaczący wybuch pandemii przypadł na marzec 2020 r.

Sledząc doniesienia w tym zakresie, w dniu 20.02.2020 r. odbyło się posiedzenie Zarządu Spółki ze wszystkimi kierownikami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie poszczególnych działów – Zastępcą Dyrektora ds. Lecznictwa, Kierownikiem Poradni Medycyny Pracy, Koordynatorem Pediatrii, Pielęgniarką Koordynującą, Koordynatorem Rejestracji oraz Głównym Księgowym. W ramach ustaleń podjęto decyzje dotyczące dalszego funkcjonowania zakładu leczniczego w następujących obszarach:

- polityki zaopatrzenia, ze szczególnym uwzględnieniem środków ochrony osobistej oraz środków dezynfekujących,
- opracowania procedur, dotyczących funkcjonowania poszczególnych działów Spółki,
- polityki kadrowej,
- możliwości pracy zdalnej.

Rozwój sytuacji epidemicznej w kraju spowodował, że 20. 04. 2020 r. wprowadzono w życie procedurę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Na podstawie wdrożonej procedury, wyodrębniono pięć obszarów zarządczych:

W zakresie otoczenia budynku:

- wydzielono strefę 1,5 m od wejść głównych,
- zorganizowano dwie główne śluzy: przy wejściu A – na potrzeby Poradni Medycyny Pracy i ewentualnie poradni specjalistycznych

(użytkowana doraźnie) oraz przy wejściu B – na potrzeby pozostałych poradni i POZ,

- doraźnie dopuszczono utworzenie śluzy przy wejściu E – na potrzeby Poradni Położniczo-Ginekologicznej oraz przy wejściu C – dla potrzeb szczepień Poradni Dziecięcej,
- oplakatowano wszystkie wejścia stosownymi komunikatami – zgodnie z bieżącym zapotrzebowaniem i wytycznymi Ministerstwa Zdrowia oraz Głównego Inspektora Sanitarnego.

W zakresie pomieszczeń i wyposażenia budynku:

- tymczasowo zaadaptowano pomieszczenie wózkowni na rzecz izolatki i wyposażono ją w kosz na odpady medyczne (czerwony),
- każdą śluzę wyposażono w środki do dezynfekcji – w tym lampy UV, stolik, krzesło, termometr oraz kosz na odpady typu: maseczki, rękawiczki (niebieski),
- śluzy wyposażono w stosowne dokumenty, upoważniające do wpuszczenia pacjentów na teren Poradni,
- wydzielono minimalną ilość miejsc dla pacjentów przebywających na terenie Poradni poprzez zakrycie co drugiego krzesła,
- ograniczono ilość zbędnych przedmiotów na terenie Przychodni,
- dostosowano wszystkie gabinety lekarskie do minimalizacji wyposażenia,
- w części socjalnej ograniczono ilość zbędnych przedmiotów i wyposażono ją w środki do dezynfekcji,
- zaostrzono rygory dotyczące oczyszczania i mycia powierzchni urządzeń.

W zakresie pracowników:

- ograniczono do niezbędnego minimum ilość pracowników przebywających na terenie Przychodni,
- pracowników wyposażono w środki ochrony osobistej – rękawiczki jednorazowe, fartuchy, maski i przyłbice, ochraniacze na obuwiu itp.,
- wprowadzono nakaz zasłaniania ust i nosa za pomocą maseczki i przyłbicy lub maski i okularów ochronnych,
- wprowadzono obowiązek pomiaru temperatury pracownikom wchodzącym na teren Przychodni.

W zakresie organizacyjnym:

- wprowadzono przerwy w funkcjonowaniu Przychodni na potrzeby całościowej dezynfekcji,
- wprowadzono dyżury i rejestr w zakresie dezynfekcji krzeseł, klamek, lad, blatów itp.,
- zalecono – zgodnie z wiedzą i standardami postępowania medycznego – ograniczenie ilości przyjmowanych pacjentów i świadczenie usług w ramach teleporad – z zastrzeżeniem, iż w przypadku braku możliwości udzielenia teleporady, wynikającej ze stanu zdrowia pacjenta, należy dokonać jego telefonicznej rejestracji ze wskazaniem lekarza, daty i godziny wizyty,
- wprowadzono możliwość pracy w systemie zastępczych zespołów: lekarz-pielęgniarka-rejestracja,
- wprowadzono możliwość dokonywania opłat w formie bezgotówkowej.

W zakresie prawnym – wszystkie czynności zarządcze bezwzględnie skupiały się na bieżącym dostosowywaniu do wytycznych GIS, MZ i innych organów.

Opisane powyżej działania spowodowały, że w omawiany zakład leczniczy funkcjonował z zachowaniem bezpieczeństwa dla pracowników, realizując przy tym swoją misję. Należy jednak zwrócić uwagę, iż w okresie II kwartału 2020 r. miały miejsce następujące zjawiska bezpośrednio związane z zarządzaniem podmiotem w dobie epidemii:

- w momencie wybuchu epidemii nastąpiła niewielka absencja pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (ok. 10%) oraz gwałtowny spadek usług świadczonych na podstawie umów cywilno-prawnych (ok. 30%),
- wykonanie kontraktu w ramach NFZ w omawianym okresie obniżyło się o 23%,
- odnotowano drastyczny spadek przyjęć pracowników w ramach Poradni Medycyny Pracy, wynikający z jednej strony z zamrożenia gospodarki i wstrzymywania pracy firm, a z drugiej strony z lęku przed infekcją sygnalizowanego przez pacjentów,

- ze względu na zagrożenie infekcją, wstrzymano funkcjonowanie Poradni Otorynolaryngologicznej (dla dorosłych oraz dzieci).

Doświadczenia II kwartału oraz podjęte w tym czasie działania zarządcze pozwoliły Spółce bezpiecznie przetrwać okres epidemii i wakacji. Zdobyte w tym czasie doświadczenie spowodowało, że na przełomie III i IV kwartału 2020 r. – w perspektywie zbliżającej się drugiej fali epidemii – podjęto nie-liczne działania korygujące, polegające głównie na:

- zorganizowaniu w wózkowni oraz gabinecie znajdującym się najbliżej wejścia głównego dwóch Izolatoriów,
- reorganizacji przyjęć pacjentów z podejrzeniem infekcji (przyjęcia wyłącznie w izolatoriach przez odpowiednio zabezpieczonych lekarzy),
- podniesieniu reżimu sanitarnego,
- zintensyfikowaniu planowanych szczepień i iniekcji, aktywując na tą okoliczność służę C i wprowadzając rozdział czasowy,
- wprowadzeniu nakazu pełnienia dyżurów na służach przez: pielęgniarki, rejestrację oraz techników,
- wprowadzeniu bezwzględного nakazu poruszania się w maseczkach dla całego personelu Przychodni oraz osób trzecich przebywających na terenie Przychodni,
- ograniczeniu do dwóch ilości osób przebywających równocześnie w pomieszczeniu socjalnym, z zachowaniem odległości min. 2 metrów.

Z kolei w dniu 23. 10. 2020 r. – w zawiązku z aktualizacją wytycznych MZ i GIS – wprowadzono:

- aktualizację procedury postępowania w sytuacji zamawiania transportu medycznego dla pacjenta Covid-19+, włączając w nią lekarza oraz pielęgniarkę zabiegową,
- ujednolicono system komunikacji pomiędzy poszczególnymi działami,
- wprowadzono rozdział czasowy pracy Punktu Pobrań Materiału do Badań,
- wymieniono centralę telefoniczną, w znacznym stopniu rozszerzającą możliwość realizacji teleporad (Dz. U. poz. 1395).

## 5. Wnioski

Burzliwy rozwój epidemii COVID-19 był (i nadal pozostaje) dla całego świata potężnym wyzwaniem – praktycznie w każdej dziedzinie życia – spo-

łecznego, gospodarczego, kulturowego, prawnego itd. W aspekcie społeczno-gospodarczym doszło do zjawiska, z jakim rządy państw, zarządy firm i zwykli obywatele od wielu lat, a nawet dekad, nie mieli do czynienia. Trudno jest więc wskazać słuszną ścieżkę postępowania albo algorytm prawidłowego zachowania się w danej sytuacji.

Zaprezentowane studium przypadku stanowi próbę przedstawienia sytuacji firmy, będącej „na pierwszym froncie walki z COVID-19”, z punktu zarządzania nią w dobie epidemii. Na podstawie powyższych opisów można wysnuć dwie grupy zasadniczych wniosków. Pierwsza z nich to ta, która bezpośrednio dotyczy problemów zarządczych i można do niej zaliczyć:

1. Konieczność bieżącego reagowania na burzliwe, często opóźnione i sprzeczne w przekazie zmiany prawne.

2. Ekonomiczne skutki epidemii, przejawiające się:

- drastycznym (sięgającym nawet 150%-300%) wzrostem cen (głównie środków ochrony osobistej i środków dezynfekcyjnych) przy praktycznie niezmiennym poziomie finansowania,
- znaczącym obniżeniem przychodów ze sprzedaży (spadek wykonania kontraktu, brak pacjentów w ramach Poradni Medycyny Pracy, zawieszenie usług Poradni Otorynolaryngologicznej),
- koniecznością wydatkowania dużej ilości środków na zakup i magazynowanie towarów deficytowych.

3. Trudności w realizacji bieżących zamówień.

4. Dużą absencję pracowników, wynikającą początkowo z lęku o własne zdrowie, a w późniejszym okresie – z zachorowań lub konieczności przebywania na kwarantannie/izolacji.

5. Zwiększoną rotacją zatrudnienia.

6. Koniecznością bieżącego reorganizowania układu pomieszczeń dla bieżących potrzeb – przy ograniczonych możliwościach (głównie lokalowych).

Natomiast do drugiej grupy wniosków można zaliczyć te, które na omawianym przykładzie dotyczą podobnych podmiotów tworzących cały system opieki zdrowotnej. Wskazać tu można na następujące zagadnienia:

1. Znaczący wzrost zarażeń SARS COV-2 w Polsce wymaga coraz dalej idących modyfikacji i ograniczeń. Przyjęcie specustawy o przeciwdziałaniu

koronawirusowi, wprowadzenie stanu epidemii (poprzedzającej wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego), to przykładowe działania, które wpłynęły na życie obywateli, ale także codzienne funkcjonowanie zakładów leczniczych oraz zatrudnionego w nim personelu. Przyjęte w ostatnim czasie istotne modyfikacje działalności tych zakładów przysparzają wielu pytań i wątpliwości, chociażby: w jaki sposób rozliczać świadczenia udzielane w związku z przeciwdziałaniem koronawirusowi, jakie szczególne obowiązki może nałożyć minister właściwy ds. zdrowia lub GIS na zakłady lecznicze, czy – przykładowo – dopuszczalne będzie dokonywanie zakupów przez zakład leczniczy z pominięciem przepisów prawa zamówień publicznych albo w jakim przypadku lekarz może zostać skierowany do pracy przy zwalczaniu epidemii?

2. Największym wyzwaniem dla systemu ochrony zdrowia będzie czas nie w trakcie pandemii, ale tuż po niej. Nie należy sądzić, że kształt polskiego systemu ochrony zdrowia pod wpływem pandemii ulegnie większej zmianie. Należy liczyć się również z tym, że system „dojdzie do ściany” i wyeksploatowania, nawet jeśli fala zachorowań nie okaże się tak duża, jak w innych krajach Europy.

3. Potrzebna jest „tarcza dla zdrowia” – w chwili obecnej brakuje konkretnych rozwiązań związanych z przyszłością systemu – wszystkie wypowiedzi i działania decydentów koncentrują się na „tu i teraz”. Po pandemii pojawią się na pewno frustracja i olbrzymie zatory w przyjęciach pacjentów z powodu już przesuwanych zabiegów i wizyt. Wyłoni się problem rozliczeń finansowych za utrzymywanie jednostek leczniczych w gotowości i rozliczeń za terapię pacjentów z COVID-19. Co więcej, po pandemii system będzie musiał zmierzyć się z poważnym problemem pacjentów, którzy z powodu obecnej sytuacji nie otrzymali należytej opieki zdrowotnej i świadczeń, co pogorszyło ich rokowanie albo nawet przyczyniło się do zgonu.

4. Wsparcia będzie również wymagać wypalony zawodowo personel medyczny.

5. Obecna pandemia pokazuje, że z pewnością będzie musiała przyspieszyć informatyzacja systemu ochrony zdrowia przy jednoczesnym wzmocnieniu/zapewnieniu nowoczesnego, zinformowanego i czułego nadzoru epidemiologicznego.

Z pewnością powyższe wnioski stanowią istotny wkład do podjęcia przez Autora dalszych badań w omawianym zakresie.

### **Bibliografia do rozdziału 13**

- Chluska J. (2016) *Nowe wyzwania zarządzania strategicznego w podmiotach leczniczych – szpitalach*, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, Zarządzanie, Nr 23 t. 2.
- Fehler W. (2012) *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Arte, Warszawa
- Jarmoszko S., Kalita C., Maciejewski J. (2016) *Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483.
- Kożuch A., Kożuch B., Sułkowski Ł., Bogacz-Wojtanowska E., Lewandowski M., Sienkiewicz-Małyjurek K., Szczudlińska-Kanoś A., Jung-Konstanty S. (2016) *Obszary zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych UJ, Kraków
- Kożuch B. (2007) *Modele zarządzania publicznego*, [w:] Białas T. (red.), Dylematy i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi, Wydawnictwo WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni, Gdynia
- Kożuch B. (2009) *Nauka o zarządzaniu*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa
- Kwiatkowski S. (2009) *Atrybucja stanów bezpieczeństwa/zagrożenia*, [w:] Włodarczyk M., Marjański A. (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania*, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź
- Markiewicz M., *Pandemia koronawirusa: trudny sprawdzian i katalizator zmian w systemie ochrony zdrowia*, Internet, <https://pulsmedycyny.pl/pandemia-koronawirusa-trudny-sprawdzian-i-katalizator-zmian-w-systemie-ochrony-zdrowia-987076>.
- Moczuk E. (2013) *Bezpieczeństwo jako kategoria analizy socjologicznej*, Ius et Administratio, 3
- Pieterek G. (2018) *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki dosko-*



*nalenia*, Difin, Warszawa

Regulamin Organizacyjny Przychodni Akademickiej w Gliwicach Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 sierpnia 2020 r. w sprawie standardu organizacyjnego teleporady w ramach podstawowej opieki zdrowotnej, Dz. U. poz. 1395.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie standardu organizacyjnego opieki w izolatoriach, Dz. U. poz. 539 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego, Dz. U. poz. 607 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 października 2020 r. w sprawie standardu organizacyjnego opieki zdrowotnej nad pacjentem podejrzanym o zakażenie lub zakażonym wirusem SARS-CoV-2, Dz. U. poz. 1749;

Strategia walki z pandemią COVID-19 – jesień 2020. Materiały Ministerstwa Zdrowia.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. 2020, poz. 374 z późn. zm.

Włodarczyk C. (1996) *Niektóre bariery w reformowaniu opieki zdrowotnej*, „Polityka Społeczna”, nr 4

Włodarczyk C. (1992) *Wartości a nowa polityka zdrowotna państwa*, „Polityka Społeczna”, nr 10

Ziarko J., Walas-Trębacz J. (2011) *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Oficyna wydawnicza AFM, Kraków

Zimbardo P. (1996) *Psychologia i życie*. Wydawnictwo PWN, Warszawa



## NEW TECHNOLOGIES IN PUBLIC HEALTHCARE MANAGEMENT IN SOCIETY 5.0

### 1. Introduction

Every civilised state should consider it its priority obligation to protect the health of its citizens through creating and ensuring adequate health conditions. By definition, a state is a structure that is meant to last and develop on the basis of a living society, which is why ensuring the adequate level and protection of health is enshrined in the constitution (Sarnecki 1999, p.2). Therefore, recognition of health as interest of particular importance seems to be derived from recognition of human life as the supreme value. In 1948, human rights in this regard were noted by the UN in Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights, which provided that everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including medical care (Auleytner 2011, pp. 15-20). Furthermore, in May 1977, the World Health Assembly adopted a resolution in which it decided that the main target of the World Health Organisation in the following decades should be the attainment by all the people of the world of a level of health that would permit them to lead a socially and economically productive life. Those decisions, agendas and programmes were based on the awareness of the growing health, social and economic problems and the inadequacy of the existing schemes and models of health protection. The said measures made health a priority element of the human development. They also laid the foundations for and gave the impetus to a number of global, regional and national projects under the Health for All by the Year 2000 policy (HFA 2000). At the 1978 Alma-Ata international conference, representatives of UN and WHO Member States, numerous medical organisations and associations agreed the development and improvement of primary health care was the key to implementing the HFA

---

<sup>110</sup> Dr hab., Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, ORCID: 0000-0002-6167-6827

strategy. In 1979, the World Health Assembly accepted the Global Health for All by the Year 2000 Strategy (HFA) as a programming document (Miller, Opol-ski 2009, pp. 282-289).

In January 2020, the World Health Organisation published a list of urgent health challenges for the next decade which had been developed with the participation of experts from around the world. Among the most important of these challenges are inter alia health aspects of climate change, making health care fairer, expanding access to medicines, stopping infectious diseases, preparing the public for epidemics, protecting people from dangerous products, better investments in health professionals, keeping adolescent safe, earning public trust to proven methods of prevention and treatment and harnessing new technologies. (<https://pulsmedycyny.pl/who-pilne-wyzwania-zdrowotne-na-nastepne-10-lat-980339>).

The right to health protection is reflected also in many other international and national human rights instruments such as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Article 12), the Convention on the Rights of the Child (Article 24), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Article 12), the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Article 5) and the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of Economic, Social, and Cultural Rights (Article 10). The aforementioned laws embraces such aspects as inter alia receiving adequate health care at the right time, the basic health determinants like access to safe fresh water and adequate sanitation, healthy working and environmental conditions and access to health information and education, including knowledge of reproductive health.

## **2. Public health – review of definitions**

In 1920, C.-E.A. Winslow, a public health professor at Yale University in New Haven, formulated a definition of public health which became the starting point for further conceptualisation of the term. It says that “public health is the science and art of preventing disease, prolonging life, and promoting physical and mental health and efficiency through organized community efforts for the sanitation of the environment, the control of community infections,

the education of the individual in principles of personal hygiene, the organization of medical and nursing service for the early diagnosis and preventive treatment of disease, and the development of the social machinery, which will ensure to every individual in the community a standard of living adequate for the maintenance of health” (Winslow 1920; pp. 23–33.). The definition was modified by E.D. Acheson, who proposed the following version of it: “Public health is the art and science of preventing disease, prolonging life and promoting health through the organized efforts of society” (Acheson 1988).

In 1948, the World Health Organisation, whose tasks include undertaking actions to build cooperation between countries in the area of health and fight infectious epidemics as well as laying down standards regarding composition of medicines and quality of food while striving to ensure the optimal health care for the world’s population (Latoszek and Proczek, 2006, pp. 128–138), defined public health as a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity (Journal of Laws of 1948, No 61, item 477, as amended).

The U.S. National Academy of Sciences defined public health as “what we, as a society, do collectively to assure the conditions in which people can be healthy. The scope of these actions reflects the society’s interest in assuring these conditions” (Włodarczyk 2001. pp 205–206).

In subsequent years, public health became a subject of wider interest of researchers and practitioners. Some of them talked about the renaissance of public health, while others coined the term “new public health” to embrace the contemporary health threats and current knowledge on their sources as well as ways to prevent them, and to identify the direction of comprehensive and specific actions.

A fundamental role for the establishment and evolution of the term of “new public health” was played by the concept health fields coined by Marc Lalonde, Canada’s Minister of Health, presented in the report titled “New Perspectives on the Health of Canadians”. The concept was related to the rapid increase in the cost of health care, as observed by Lalonde (in Canada), which did not translate into the state of the population’s health. To investigate the causes and recommend appropriate actions, Canada established the Health Care

Cost Committee composed of representatives of the federal government and state administrations. The report published by the Committee in 1974 initiated a new era in the perception of public health. It proposed a broader definition of health as a state which cannot be reached for the majority of the population only by means of increasing funds for expanding infrastructure and services of restorative medicine. The starting point for Marc Lalonde's health field concept was the following definition of health: "Health results from factors related to genetic inheritance, environment, lifestyle, and medical care. Promoting a healthy lifestyle can contribute to the improvement of one's health state and limit the need for medical care" (Miller, Opolski 2009, pp. 282-289). M. Lalonde distinguished the following groups of factors affecting the state of health of the population and divided them into fields of biology and genetics, behaviour and lifestyle, environment (economic, social, cultural and physical factors) and organisation of the health care system. Lalonde then proposed a paradigm that restorative medicine affects the state of health of the population, i.e. life expectancy and incidence of diseases of affluence, in only 10–15%, while the lifestyle, to which the society can be encouraged, in as much as 50%. The environment and genetics are responsible for several percent each. Our lifestyle is therefore the dominant factor affecting human health (Lalonde 1974).

Further health policy events that contributed to the development of that concept include the already mentioned "Health for All" (HFA) strategy, the Ottawa Charter signed at the 1986 International Conference on Health Promotion and the definition of the so-called essential public health functions by the WHO in the 1992 (Bettcher, Sapirie, Goon 1998; pp. 44-45).

New public health is based on the legacy of all actions taken for the benefit of health to date, including the current perspective, resulting from advances in knowledge, increasing concerns about human rights, and emerging threats to health (Awofeso 2004; pp 705–705).

### **3. Public health and Society 5.0 – a review of literature**

#### **3.1. The concept of Society 5.0.**

In January 2016, the Japanese government prepared the Fifth Science and Technology Basic Plan which assumed transition from Industry 4.0 to Society

5.0, and under which all aspects of the society, including work in industry, are to be shaped by the latest techniques and technologies.

The concept of “Society 5.0” is defined as a human-centred society that balances economic advancement with the resolution of social problems by a system that highly integrates cyberspace and physical space. In other words, Society 5.0 is characterised by a higher level of integration, where both realities – digital and physical one – permeate to facilitate embedding the cyberspace in the real world. Such a society can be called a super smart or creative society. According to the Japanese, Society 5.0 is another stage of evolution after hunter, agrarian, industrial and - finally - the current information society. According to Harayama, “Society 5.0” is an information society built upon Society 4.0. aiming for a prosperous human-centred society (Harayama 2017, p.10). In turn, according to S. Serpa and C. M. Ferreira, Society 5.0 “proposes to deepen the potential of the individual-technology relationship in the promotion of the improvement of the quality of life of all people through a super smart society” (Serpa, Ferreira 2018, point 1). The use of the latest technologies and formation of the aforementioned super smart society is meant to overcome the problem of effective sharing of data and knowledge faced today by the modern-day society. In the Society 5.0 concept, the worlds of humans, machines and their environment are interconnected and able to communicate with each other. The concept assumes that artificial intelligence will work at the highest level of abstraction and will enable autonomous vehicle traffic, prevent massive traffic jams, analyse enormous sets of data, let smart factories offer new quality of the production process and take a major portion of people’s current duties off their shoulders.

According to H. Hayashi, H. Sasajima, Y. Takayanagi, Y., and H. Kanamaru, Society 5.0 will function “to create new values by collaborating and cooperating with several different systems, and plans standardization of date formats, models, system architecture, etc. and development of necessary human resources. In addition, it is expected that enhancements of intellectual properties development, international standardization, IoT system construction technologies, big data analysis technologies, artificial intelligence technologies and so on encourage Japan’s competitiveness in “super smart society” (Hayashi,

Sasajima, Takayanagi, Kanamaru 2017, p. 264).

The Japanese government greatly rely on advanced technologies to ensure continued growth and development of productivity and well-being of the society. Emphasis is also put on the role of software, which should be developed in parallel with the development of the robot technology. Robots are therefore set to play a particularly important role in improving medical care. They are hoped to help overcome the problem faced by ageing societies where increasing numbers of people are in need of additional medical care. That problem applies not only to Japan, but other countries as well, including Poland.

The Japanese strategy of revitalisation of the society and economy focuses on five areas which involve achieving long life expectancy through the broad use of robotised and computerised medical or nursing care, reducing the cost of transport and ensuring mobility for workers and their families across Japan through the use of autonomous vehicles and drones, building delivery chains through software-based improvements and promotion of the so-called smart factories, ensuring comfortable infrastructure and smart cities in connection with the migration of people from villages to cities, and implementing innovation in the area of finance to combine the latest financial and IT technologies. The aforementioned five areas are expected to create Industry 4.0 and solve the problem of the continually decreasing birth rate and ageing population.

### **3.2. Examples of application of new technologies in the area of Society 5.0 public health in Poland**

The changes which are taking place in the demographic structure of modern-day societies show the process of population ageing as one of the most important processes in most countries around the world and in all countries across Europe. In Europe, every fifth resident is above the age of 60, and forecasts are that in 30 years every third person will be a senior citizen. According to demographers, the average life expectancy in Poland will be 77.6 years for men and 83.3 for women in 2030, and will increase to 82 years for men and 88 for women in 2060. In 20-30 years, Poland will become a country of older people. In 2025, half of Polish citizens will be older than 45, and in 2035, every fourth Pole will be an old age pensioner above the age of 65 (<https://www.digi->



talpoland.org/assets/publications/krotka-opowiesc-50/krotka-opowiesc-s50.pdf).

The ageing society and low rate of natural increase may disrupt the balance between the numbers of people at the working and post-working age. The increasing old-age singularisation, i.e. a growing number of senior citizens who live in single-person households and have no one to rely on in time of need, is also a problem. This process has a negative impact on the economy, for it entails increased spending on health and medical care, particularly for older people. This is why initiatives are being undertaken around the world to improve the quality of life for older people, as the problem of ageing societies affects rich as well as developing countries. In practice, a solution to the above problem is offered by the Society 5.0, Industry 4.0 and 5G network, while the application of IT systems and mobile technologies will provide a basis for changing the attitude towards managing decision-making processes in health protection. The use of telemedicine and remote medical services based on super-fast communications networks will enable efficient information sharing between medical data users, including medical records and documentation regarding treatment and nursing care (<https://mainichi.jp/english/articles/20170604/p2a/00m/0na/006000>).

Additional use of AI and robots at health care institutions will aid in supporting people's everyday tasks. Connection and digitization of medical data will ensure efficient data-based treatment. Remote medical care will reduce the need for older people to rely on hospitals. These modern solutions will make it possible to take one's pulse rate or perform ECG while at home, or even anticipate or at least register a fall of an older person.

The European Union anticipates that by the year 2025 some 30% of its citizens will be using on-line medical care and services, compared to ca. 18% today. Poland plans to develop the rules of data access and anonymization in its key economy sectors like health care (medical data) by the year 2022, to deploy computer Assistants to doctors at selected hospitals by the year 2023 to transcribe the doctor words into computer text in order to reduce queues, to launch a pilot version of health monitoring for 50,000 patients by the year 2024, and to deploy free-of-charge electronic health monitoring by the year

2030 (<https://www.digitalpoland.org/assets/publications/krotka-opowiesc-50/krotka-opowiesc-s50.pdf>).

#### **4. Research methodology**

Experts forecast that the health sector and the entire medical industry will face major changes in the few coming years. This results mainly from expectations of patients who, thanks to the development of the internet and modern technologies, are becoming increasingly demanding and aware of their rights. Medical start-ups are emerging around the world every day, and their creators propose increasingly ground-breaking solutions based on state-of-the-art technologies changing the face of the medical industry. According to initial forecasts, modern technologies will have a tremendous impact on the way in which people are treated, with the bulk of medical care taking place at home and the patient-doctor relationship taken to the virtual world. In this context, the main purpose of the research presented in this paper was to find the answer to the question of “What is Poles’ attitude to the use of the latest technologies and artificial intelligence in the health system?” To this end, the author has made an attempt to answer the following questions:

- Are Poles an innovative society open to new technologies?
- Do they think that modern technologies and artificial intelligence will improve the quality of health care services and have a direct impact on their health?
- How do they perceive the use of robots and artificial intelligence in medicine, and would they agree to undergo a surgical procedure performed by a robot?
- Do Poles use mobile applications to monitor their health?
- Are they willing to use e-prescriptions electronic sick leaves?
- Can artificial intelligence completely replace human competencies?
- Do they think that modern technologies have impact on containing the spread of the SARS-CoV-2 virus?
- The following hypotheses were assumed for the purpose of the research:
  - Poles are open to new technologies and artificial intelligence.
  - Poles’ attitude towards robots and artificial intelligence is selective.

- Poles willingly use mobile applications to monitor their health.
- Poles willingly use e-prescriptions.
- Artificial intelligence is a substitute of human competencies.
- Modern technologies have an impact on containing the spread of the SARS-CoV-2 virus.

The author used a diagnostic survey to verify the research theses assumed, with a specially designed questionnaire as the research tool. In its final version, the questionnaire included a description of the research and 28 closed-ended questions with an option to provide a personal answer should the answers provided be inadequate. The questionnaire was divided into two parts. The first part of the questionnaire concerned the respondents' attitude to modern technologies and artificial intelligence, and to areas where the respondents see the highest potential thereof. The second part concerned application of AI and modern technologies in health care. Due to the pandemics, the survey was carried out by means of telephone interviews and questionnaires distributed by e-mail. In the course of the survey (between July 2020 and August 2020), a total of 65 telephone interviews and 243 online questionnaires were carried out. The survey focused on the population at the age of 20+. Respondents included persons at the age between 21 and 94 (the mean age was 56 years). Women accounted for the majority of the sample (71%). Most respondents declared higher or secondary education (37% and 33% respectively), with the others holding either vocational or primary education. The small research sample makes it necessary to interpret the findings with caution and does not allow any generalisation. However, it offers a picture of the phenomenon in question and contributes to further studies in this regard. The findings were analysed with the use of the STATISTICA 13.3 statistics suite.

## **5. Research findings**

The findings give grounds to presume that there are many people in Poland who are open to new technologies and innovation. 94% of the respondents think that new technologies are needed not only in medicine, but in the entire economy as well. They perceive these technologies as an opportunity for economic development. This attitude is strongly connected with age, place

of residence, education and financial status. An analysis of the data shows that the respondents can be divided into two groups: enthusiasts of new technologies and artificial intelligence (accounting for 44% of the respondents) and people who are sceptical about the said technologies (66% of the respondents). The strongest supporters of new technologies are among young and middle-aged people (below 45 years of age) who live in large cities, hold higher education and are satisfied with their financial status. On the other hand, the sceptics are most often older than 55 years and have secondary education and lower income. This probably stems from the fact that 31% of persons at the age of 55-64 have problems with using the latest technologies. The same problem is reported by as many as 48% of the respondents older than 65. Interestingly, the findings show that education and place of residence are irrelevant in this regard, as the problem affects the entire population at the said age.

A vast majority of the respondents, as many as 92%, consider that new technologies make life easier, while 68% think that they help make savings. Negative effects of new technologies and artificial intelligence were noted by every fifth respondent. 21% of respondents raised concerns about losing their jobs, while nearly 18% think that new technologies and artificial intelligence may “get out of control”.

As regards the use of new technologies and artificial intelligence in such areas as medicine, 93% of the respondents have a positive view of such technologies as e.g. magnetic resonance, tomography and methods of early detection of cancer. 74% of the respondents think that access to modern therapies in Poland is inadequate. More than 73% of the respondents would install in their mobile phones an application that would allow them to check and monitor their health. However, only 36% of the respondents would decide to undergo a surgical procedure performed by a robot. Sadly, only a small part of the respondents (38%) declared that they use remote medical consultations via the internet, which is a poor result given the fact that survey was conducted during the current pandemics. Groups that are most open to new technologies in medicine are men, younger people and residents of large cities.

32% of the respondents have heard about *Internetowe Konto Pacjenta* (Online Patient Account), the most widely known online medical service in Poland.

The older the age group, the most often they use it. 54% of the respondents above the age of 65 declare that they use the application in their day-to-day activities, compared to only 37% of the 21-34 year olds covered by the survey. Most respondents use the application to obtain e-prescriptions. The most common reasons for using the Online Patient Account given by the respondents included viewing e-prescriptions issued – 65% of the respondents; viewing the history of medical appointments arranged under the National Health Fund (NFZ) scheme – 42%; checking dosage of medicines – 26%, viewing medical certificates and electronic sick leaves - 25%; and checking amounts of refunds for medical appointments arranged under the NFZ scheme – 21%.

Nearly all the respondents (almost 91%) have heard about e-prescriptions, and 82% have a positive view of the service.

As regards replacement of doctors by modern technology and artificial intelligence, only one in every six respondents (14.6%) would use such a service. Nearly every fourth respondent has a negative attitude towards services of this kind. The answer “No” or “Rather no” was ticked by 23%. Interestingly, the concept of a doctor being replaced by a modern technology and artificial intelligence meets the strongest opposition among women aged 26-34 who have higher education and satisfactory income and live in medium or large cities. Such a formula of a doctor is most often trusted by very young (21-25 years) and older (above 45 years) men with secondary, primary or vocational education, low or medium income, who live in small and medium cities and villages. This difference perhaps is due to the fact that, statistically, women more often use medical services and declare that they care about their health.

The findings show also that 88% of the respondents think that artificial intelligence and modern technologies can contribute to containing the spread of the SARS-CoV 2 virus. A remote temperature check in public space would not be opposed by 83% of the respondents and slightly more than 45% of the respondents would agree to wear a wristband transmitting biomedical data to online medical services, but only 19% would decide to install in the mobile phones an application which would allow locating every citizen in the case of COVID – 19. Nearly half of the respondents (47%) supported their decisions by their lack of trust in the government infection tracking applica-

tion, 28% of the respondents do not believe information about the pandemic provided by the government, 7% of the respondents do not believe the pandemic is a fact, and 18% do not believe that others will download the application as well.

## **6. Discussion**

It is the goal of Society 5.0 to create a human-centric society in which both economic development and the resolution of societal challenges are achieved, and people can enjoy a high quality of life that is fully active and comfortable. It is a society that will attend in detail to the various needs of people, regardless of region, age, sex, language, etc. by providing necessary items and services. The key to its realisation is the fusion of cyber space and the real world (physical space) to generate quality data, and from there create new values and solutions to resolve challenges ([https://www.jef.or.jp/journal/pdf/220th\\_Special\\_Article\\_02.pdf](https://www.jef.or.jp/journal/pdf/220th_Special_Article_02.pdf)).

Among challenges faced by Society 5.0 is the problem of ageing, and the technological revolution, also in medicine, is the proposed solution. Therefore, the health care sector is facing numerous challenges that can change the relations between patients, doctors, pharmaceutical companies and other stakeholders.

Are Poles open to new technologies and artificial intelligence? and Do Poles think that modern technologies and artificial intelligence will improve the quality of health care services and have a direct impact on their health? A clear majority of persons who took part in the survey for the purpose of this paper (94%) think that modern technologies are needed and that they offer a growth opportunity to the Polish economy, which is manifested in their openness to new technologies and artificial intelligence. This corresponds to the findings presented in the report titled “Technology at the service of society. Will Poles become a Society 5.0?”, in which as many as 97% of Poles considers new technologies as needed (<https://www.digitalpoland.org/publika-cje>). Also, according to the findings of the Europe-wide Eurobarometer survey ordered by the European Commission in March 2017, 86% of Poles agrees that robots and artificial intelligence are good for society because they help people do their jobs and day-to-day household activities. According to the survey,

this opinion is shared by 68% of EU citizens (<https://www.gov.pl/attachment/0aa51cd5-b934-4bcb-8660-bfecb20ea2a9>). Therefore, the above findings show that Poles are more open to robotisation in their environment than Europeans in general. One can also conclude that Poles are pragmatic and use mobile applications only when they can see potential in them.

How do Poles perceive the use of robots and artificial intelligence in medicine, and would they agree to undergo a surgical procedure performed by a robot? In Poland, health is among the basic needs which we continue to have perpetual problems to satisfy. As shown by examples of such European countries as Denmark, Estonia and Finland, the use of new technologies can have a clear impact on reducing the waiting time for medical services and on increasing the patient satisfaction. According to the aforementioned Report (<https://www.digitalpoland.org/publikacje>), a clear majority of the respondents (97%) have a positive view of such technologies in the health care sector, while only 34% would decide to undergo a surgical procedure performed by a robot. These findings are also very similar to the corresponding findings in this paper (respectively, 93% and 36%). Therefore, Poles would like to have a modern health care system equipped with state-of-the-art equipment, but think that they should be treated face-to-face by people rather than robots.

Do Poles use mobile applications to monitor their health? Studies into the development of mobile applications carried out so far show that there is a great number of various applications for health management, promotion of healthy lifestyle and health-related tasks available for mobile devices. Among them, there are applications which operate in the following areas: fitness, diagnostics, e-commerce, pharmacotherapy, health information, communications, health monitoring, motivation, habits and addictions, nutrition, relaxation and meditation, entertainment, help and aid to the disabled. Despite the growing availability of health-related applications, scientific studies into their development, assessment and level of reliability and efficiency in facilitating changes in health-related behaviour are at a relatively early stage. According to a report published in 2015 by IMS Institute for Healthcare Informatics, the largest part of those applications refer to fitness –36%, followed by lifestyle and stress reduction –17% and nutrition and diet –12%. Applications for

women's health account for 7%, for specific illnesses –9%, reminders and information on medicines – 6% (Zadarko-Domaradzka and Zadarko, 2016, pp. 293-294).

Do Poles willingly use e-prescriptions? According to data provided by the Ministry of Health, since the launch of the e-prescription project in December 2018, more than 33 million e-prescriptions have been issued to more than 6.3 million patients, the oldest of whom was 111 years and the youngest was 10 days old. E-prescriptions have been issued by ca. 37,500 doctors of more than over 6,600 institutions, the oldest of whom was 91 and the youngest 24 years old. Most e-prescriptions are issued in the age group of 61-70 years. Compared to other countries, Poland has still a lot to do in this regard, for the number of doctors who use e-prescriptions in Poland is lower than 10%, whereas the EU average is 50%. Furthermore, the share is 100% in Sweden and more than 90% in Finland, Denmark, Slovenia, Croatia, Estonia and Lithuania (Technology at the service of society. Will Poles become a Society 5.0?).

As regards e-prescriptions, Poles mostly appreciate the fact that they have no longer to come to their clinics in person to collect their prescriptions and continue treatment (48% of the respondents), while 40% of the respondents treat the service in terms of comfort and convenience (<https://www.gov.pl/web/zdrowie/od-8-stycznia-czas-e-recepty>).

Can artificial intelligence completely replace human competencies? Modern-day technologies and artificial intelligence have already brought new methods to improve human existence. The pace of the technological progress in genetics, nanotechnology and diagnostic imaging is so fast that people are subject to radical evolution. Millions of people die of curable illnesses everyday. At present, artificial intelligence is used for diagnosing tuberculosis, cancer, stroke as well as heart, eye, skin diseases and many others. It makes diagnosis more precise, accurate and faster. In China, artificial intelligence is used for diagnosing illnesses that lead to blindness. DiA Imaging Analysis of Israel, working in cooperation with GE Healthcare, developed an ultrasound scanning device the size of a smartphone. Butterfly Network has launched a portable ultrasound system called Butterfly IQ (<https://tromil.pl/sztuczna-inteligencja-sluzbie-zdrowia-si-zastapi-lekarzy>).



These examples show that modern technologies and artificial intelligence have an increasing influence on healthcare advancement due to the ability to quickly analyse enormous amounts of genome data, leading to more accurate prevention and treatment of specific diseases

([https://www.thelancet.com/journals/landig/article/PIIS2589-7500\(19\)30124-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/landig/article/PIIS2589-7500(19)30124-4/fulltext)).

Artificial intelligence is increasingly often used in surgery. However, according to the survey carried out for this paper and the surveys published in the Report “Technology at the service of society. Will Poles become a Society 5.0”, only ca. 35% of the respondents would agree to undergo a surgical procedure conducted by a robot. Poles are afraid of the prospect of doctors being replaced by artificial intelligence. Only 23% of the respondents would use such services. One can therefore say that a clear majority of the respondents do not consider artificial intelligence or modern technologies as substitutes of human competencies.

Do Poles think that modern technologies have impact on containing the spread of the SARS-CoV-2 virus? At present, due to the COVID-19 threat, the latest technologies and artificial intelligence are perceived as a useful instrument in the fight against the epidemic. Specific devices allow for inter alia analysing the state of one’s health, providing threat notifications and locating places with people who are infected or have symptoms of the disease. They can also provide for verifying whether workers maintain social distancing and disinfect their hands at their work places

(<https://www.dzp.pl/publikacje/1130-nowe-technologie-i-aplikacje-mobilne-w-walce-z-covid-19-aspekty-prawne>). According to analyses carried out at Oxford University’s Faculty of Medicine, almost half of the coronavirus transmissions take place at early stages of infection before any symptoms appear. This is why a mobile application for warning people who might have been exposed to infection would be helpful in containing the spread of the pandemic (<https://www.rp.pl/Nowe-technologie/200409308-Jak-sztuczna-inteligencja-pomaga-w-walce-z-koronawirusem.html>). Solutions which can help contain the epidemic include the STOP COVID-ProteGo Safe application. Installed on a mobile telephone, it analyses the time and distance of

contact with other telephones, recording only those longer than 15 minutes at distances shorter than 2 m. In COVID-19 i detected in a person with whom we came into contact, special notifications will be sent along with guidelines regarding further conduct. At present, the application has 900,000 users. For the application to work as expected, it would have to be activated by at least 60% of the society, i.e. at least 20 million Poles (<https://spidersweb.pl/plus/2020/07/polska-aplikacja-do-walki-z-panademia-niewypal>). The Polish reluctance to install the government application is confirmed also by the author's survey, according to which nearly half (47%) of the respondents report lack of trust in it, with only 19% saying they would decide to install it.

## 7. Conclusions

Nearly everyone agrees that medicine is an area where new technologies should be used. The least invasive they are, the more people are willing to use them. Groups that are most open to new technologies in medicine are men, younger people and residents of large cities. As pointed out by experts, Poland is among the fastest ageing countries in the European Union. This means that the 60+ age group is growing and should be given more attention, also in the context of access to technologies. This is why one needs to wonder whether difficulties in using new technologies by any chance arise from their incompatibility with abilities of older people, for whom the change is too rapid and radical. One can safely assume that in their youth, people now at the age of 65 and older had a positive attitude to technological novelties of the day. However, with time, the technological progress accelerated so much that older people have lagged far behind due to *inter alia* their physical abilities (poorer eyesight, slower intake of information, poorer memory) and disregard of their needs at the stage of designing of new technologies. Therefore, in the context of implementation of the Society 5.0 concept, the demographic factor of ageing society should start playing an increasingly important role in the area of design of new technologies, including also in the area of robotics and AI.

## References for the chapter 14

- Auleytner J., (2011), *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*. Wyd WSP TWP. Warszawa.
- Acheson ED (1998), *Public health in England. Report of the Committee of Inquiry into the future development of the public health function*. HMSO. London.
- Awofeso N., (2004), *What's new about the "New Public Health"*, "American Journal of Public Health", 94(5).
- Bettcher DW, Sapirie S, Goon EHT, (1998), *Essential public health functions: results of the international Delphi study*. World Health Statistics Quarterly, vol. 51, No 1: 44-45.
- Compagna, D., Weidemann, A., Marquardt, M., & Graf, P. (2016). *Sociological and biological insights on how to prevent the reduction in cognitive activity that stems from robots assuming workloads in human–robot cooperation*. *Societies*, 6(4), 29. doi: 10.3390/soc6040029.
- Costa, J. M. (2018). *Sociedade 5.0: A mudança que aí vem* [Society 5.0: The change that is coming]. Retrieved April 13, 2018 Retrieved from <https://hrportugal.pt/sociedade-5-0-a-mudanca-que-ai-vem>.
- Dennison L., Morrison L., Conway G., Yardley L. (2013), *Opportunities and Challenges for Smartphone Applications in Supporting Health Behavior Change: Qualitative Study*, „J Med Internet Res” no. 15(4).
- Dute D.J., Bemelmans W.J.E., Breda J. (2016), *Using Mobile Apps to Promote a Healthy Lifestyle Among Adolescents and Students: A Review of the Theoretical Basis and Lessons Learned*, “JMIR Mhealth Uhealth” no. 4(2).
- Dziemidok, B. (2014). *Aksjologiczne aspekty starości: czy starość może być piękna, dobra, mądra i szczęśliwa?* (in:) A. Zych (ed.) *Starość darem, zadaniem, wyzwaniem*. (253-281). Wyd. Stowarzyszenie Przyjaciół Domu Pomocy Społecznej „Pod Dębem”, Sosnowiec, Dąbrowa Górnicza.
- Journal of Laws of 1948*, No 61, item 477, as amended
- Hayashi, H., Sasajima, H., Takayanagi, Y., & Kanamaru, H. (2017). *International standardization for smarter society in the field of measurement, control and automation. Proceedings of the 56th Annual Conference of the Society of Instrument and Control Engineers of Japan (SICE)*. Kanazawa, Japan: Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE). doi: 10.23919/

sice.2017.8105723 .

- Harayama, Y. (2017). *Society 5.0: Aiming for a new human-centered society. Collaborative creation through global, R&D open innovation for creating the future*. Hitachi Review, 66(6), 8-13.
- Javaid, M.; Haleem, A.; Vaishya, R.; Bahl, S.; Suman, R.; Vaish, A. *Industry 4.0 technologies and their applications in fighting COVID-19 pandemic*. Diabetes Metab. Syndr. Clin. Res. Rev. 2020, 14, 419–422.
- Kautsch M., Lichoń M., Matuszak N., Erskine J., Whitfield M. (2017), *Are there just barriers? Institutional perspective on the development of e-health in Poland*, Engineering Management in Production and Services 9 (2), pp. 64-72
20. Levy D., Wasden C., DiFilippo D., Sur P. (2012), *Emerging mHealth: paths for growth*. PwC M-Health, <https://www.pwc.com/gx/en/healthcare/mhealth/assets/pwcemerging-mhealth-full.pdf>
- Lalonde M, (1974), *A New Perspective on the Health of Canadians*; A Working Document, Information Canada, Ottawa.
- Lewis S.J.; Gandomkar Z.; Brennar P.C. (2019) *Artificial Intelligence in medical imaging practice: Looking to the future*. J. Med Radiat. Sci.
- Liao Y., Deschamps F., Loures E. de F.R., Ramos, L.F.P. (2017). *Past, present and future of Industry 4.0 – A systematic literature review and research agenda proposal*. International Journal of Production Research, 55(12)
- Latoszek E., Proczek M., (2006), *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa.
- Nishita Mehta, N.; Pandit, A.; Shukla, S. (2019) *Transforming healthcare with big data analytics and artificial intelligence: A systematic mapping study*. J. Biomed. Inform. 100, 103311
- Sarnecki P. (1999) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, (ed.) L. Garlicki, Warszawa.
- Serpa, S., & Ferreira, C. M. (2018). *Special Issue Society 5.0: Innovation, Uncertainty and Social Sciences*. Retrieved August 18, Retrieved from [http://www.mdpi.com/journal/socsci/special\\_issues/Society\\_5.0](http://www.mdpi.com/journal/socsci/special_issues/Society_5.0)
- Steuden, S. (2012). *Psychologia starzenia się i starości*, Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN.
- Technologia w służbie społeczeństwu. Czy Polacy zostaną społeczeństwem 5.0?*

- (2019) wydanie Wydanie I, Warszawa, ISBN: 978–83–951530–3
- Winslow C.-E.A. (1920), *The untilled fields of public health*, "Science"; 51(1306).
- Włodarczyk C. (2001), *Zdrowie publiczne a polityka zdrowotna*, „Zdrowie Publiczne”; 111(5–6):
- World Health Organization, (1998), *Evaluation of the implementation of the global strategy to Health All by 2000*; WHO, Geneva.
- World Health Organization, (1981) *Global strategy for Health for All by the Year 2000*, „Health for All” Series No. 3. WHO, Geneva.
- Zadarko-Domaradzka M., Zadarko E. (2016), *Aplikacje zdrowotne na urządzenia mobilne w edukacji zdrowotnej społeczeństwa*, „Edukacja –Technika –Informatyka” no 4/18/2016, Wydawnictwo UR.
- <http://www.tnsglobal.pl/archiwumraportow/2017/12/08/postawy-polakow-wobec-robotow-i-sztucznej-inteligencji-grudzien-2017/>,
- <https://mainichi.jp/english/articles/20170604/p2a/00m/0na/006000>
- <https://pulsmedycyny.pl/who-pilne-wyzwania-zdrowotne-na-nastepne-10-lat-980339>
- <https://spidersweb.pl/plus/2020/07/polska-aplikacja-do-walki-z-panademiainiewypal>
- <https://tromil.pl/sztuczna-inteligencja-sluzbie-zdrowia-si-zastapi-lekarzy>
- <https://www.digitalpoland.org/publikacje>
- <https://www.dzp.pl/publikacje/1130-nowe-technologie-i-aplikacje-mobilne-w-walce-z-covid-19-aspekty-prawne>
- <https://www.gov.pl/attachment/0aa51cd5-b934-4bcb-8660-bfecb20ea2a9>
- <https://www.gov.pl/web/zdrowie/od-8-stycznia-czas-e-recepty>.
- [https://www.jef.or.jp/journal/pdf/220th\\_Special\\_Article\\_02.pdf](https://www.jef.or.jp/journal/pdf/220th_Special_Article_02.pdf)
- <https://www.rp.pl/Nowe-technologie/200409308-Jak-sztuczna-inteligencja-pomaga-w-walce-z-koronawirusem.html>



### **SYTUACJA Kobiet NA RYNKU PRACY W DOBIE PANDEMII COVID-19 NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO**

#### **1. Wprowadzenie**

Wybuch w roku 2020 pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 okazał się nie lada wyzwaniem dla współczesnego świata. Jednym z obszarów, który szczególnie ucierpiał z powodu wprowadzanych przez rządy poszczególnych państw środków mających zaradzić wzrostowi liczby zakażeń, była gospodarka. Przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe różnych branż musiały zawieszać swą działalność na nieokreślony czas, niekiedy na wiele miesięcy (w 2021 r. wiele z nich nadal nie może działać). Te administracyjne ograniczenia w wielu przypadkach zmusiły przedsiębiorców do redukcji miejsc pracy, a nawet zakończenia działalności gospodarczej. Dane statystyczne pokazują, że również w Polsce powrócił, od dość długiego już czasu nieaktualny, problem wzrostu poziomu bezrobocia.

Celem niniejszego opracowania jest analiza sytuacji kobiet na rynku pracy w dobie pandemii. Analizę danych statystycznych przeprowadzono na przykładzie województwa śląskiego. Jak wynika z danych szacunkowych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, to właśnie w tym regionie odnotowano najwyższy w połowie 2020 r. przyrost bezrobocia wśród kobiet na tle całego kraju (3,2%). Poziom ten nie spadł po trzecim kwartale. Okazuje się zatem, że kobiety, w znacznie większym stopniu niż mężczyźni, stały się ofiarami kryzysu zatrudnienia spowodowanego wprowadzanymi środkami ochrony przed rozprzestrzenianiem się koronawirusa. Tym właśnie różni się ów aktualny kryzys od poprzednich – nie wynika on z naturalnego cyklu koniunkturalnego, lecz został wywołany niejako sztucznie poprzez dość nagłą i głęboką interwencję państwa, przez mniej lub bardziej uzasadnione regulacje prawne ograniczające

---

<sup>111</sup> Dr, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, ORCID: 0000-0001-6863-5430

<sup>112</sup> Dr, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, ORCID: 0000-0002-0999-5855

działalność gospodarczą podmiotów prywatnych. Z danych statystycznych w Polsce i na świecie wynika, że to kobiety ponoszą ciężar ekonomicznych i społecznych skutków COVID-19 (UN Women 2020). W literaturze zagranicznej użyto nawet określenia *shecession* (Alon i in. 2020), będącego zbitką angielskich wyrazów *she* i *recession*, dających do zrozumienia, że kryzys gospodarczy dotyka przede wszystkim właśnie kobiety.

## 2. Metodologia badań

W niniejszym opracowaniu podjęty został problem badawczy wyrażony w następującym pytaniu: czy działania administracji rządowej i samorządowej w wystarczający sposób przeciwdziałają skutkom występowania zjawiska bezrobocia wśród kobiet? W celu udzielania odpowiedzi na powyższy problem badawczy, autorzy wykorzystali szereg metod oraz narzędzi badawczych, przede wszystkim metodę analizy literatury i badania dokumentów, z kolei zastosowane techniki to obserwacja, badanie dokumentów i danych statystycznych. Metoda analizy literatury polegała na wykazaniu oryginalności, celowości oraz nowego ujęcia podjętego do badań problemu. Za pomocą tej metody autorzy wskazali jakie dane są już zawarte i znane w literaturze, a to czego nie ma, należy poznać i udowodnić badaniami. Można to osiągnąć za pomocą analizy literatury badanego zagadnienia (Apanowicz 2000). Inną metodą wykorzystaną w artykule była metoda badania dokumentów polegająca na wyszczególnieniu, rozłożeniu elementów składowych konkretnego zjawiska oraz ich interpretacji (Mróz-Jagiello i Wolanin 2013). Autorzy dokonali selekcji, opisu oraz interpretacji zawartych w dokumentach informacji. Wykorzystaną przez autorów techniką badawczą była obserwacja uczestnicząca, polegająca na prostym spostrzeganiu pojedynczych faktów, osób, przedmiotów czy zjawisk w określonym miejscu oraz czasie. Przedmiotami obserwacji w badaniach może być wszystko, co obserwator może zbadać. Obserwacja uczestnicząca sprowadza się do wejścia obserwatora w konkretne środowisko społeczne oraz obserwowaniu od wewnątrz danej zbiorowości, czyli jako jeden z jej uczestników, funkcjonujący z nią na co dzień (Apanowicz 2002). Autorzy w artykule bazują przede wszystkim na informacjach jakościowo-opisowych. Poruszają wiele problemów, a uzyskane informacje i dane statystyczne w koń-



cowej fazie są scalone i wzajemnie powiązane, tak aby cała analiza dokładnie odpowiadała na rozpatrywany problem badawczy.

### 3. Dyskusja

Ważnym elementem każdej gospodarki jest rynek pracy, który stanowi jeden z czterech rodzajów rynków analizowanych w naukach ekonomicznych. Obok niego funkcjonuje bowiem rynek dóbr i usług, rynek kapitału oraz rynek pieniądza. U. Kalina-Prasznic (Kalina-Prasznic 2009) definiuje rynek pracy jako miejsce dokonywania się alokacji siły roboczej i podejmowania decyzji o zatrudnianiu, gdzie jednocześnie ujawniają się ekonomiczne oraz społeczne konsekwencje funkcjonowania gospodarki. K. Meredyk (Meredyk 2007) pisze natomiast, że rynek pracy stanowi również ogół relacji zachodzących między podmiotami zgłaszającymi zapotrzebowanie na pracę, a jednostkami gotowymi do jej podjęcia, kształtujących pracę i rozmiary zatrudnienia. Podobne ujęcie prezentuje W. Wrzosek (Wrzosek 1994), według którego rynek pracy stanowi stosunki oraz relacje zachodzące między podmiotami rynku pracy, sprzedawcy i nabywcy, którzy reprezentują podaż i popyt, a także wzajemne relacje między nimi. Z kolei L. Balcerowicz (Balcerowicz 1995), przedstawia ich jako dostawców oraz odbiorców, zaznaczając, że rynek pracy istnieje tylko wtedy, kiedy gospodarkę cechuje szeroki zakres wolności względem działań ludzkich.

Rynek pracy pełni w gospodarce dwie zasadnicze funkcje. Dla ludzi występujących z podażą pracy stwarza on możliwość otrzymania dochodów, a dla firm zgłaszających popyt na pracę jest on źródłem tego podstawowego czynnika wytwórczego (Nojszewska 1997). Wzajemne relacje popytu na pracę oraz jej podaży odzwierciedlają sytuację gospodarczą kraju. W przypadku kiedy relacja podaży pracy w stosunku do popytu na nią jest większa, mamy do czynienia z bezrobociem, które obecnie stanowi jedno z podstawowych wyzwań, mających wiele negatywnych konsekwencji nie tylko dla jednostki, ale również dla całej gospodarki.

Z perspektywy ekonomii bezrobocie rozumiane jest jako kategoria rynku pracy, w której zaburzona została relacja między popytem na pracę, a podażą kapitału ludzkiego na pracę (Mlonek 1992). Wynika ono z mechanizmów gospodarczych tworzących wolny rynek; pozostający bez pracy są rezerwą zatrud-

nieniową (Podolski i Turnowiecki 1995). Oznacza to sytuację w gospodarce, gdzie ilość chętnych osób do podjęcia zatrudnienia nie jest równa ilości oferowanych przez podmioty gospodarcze miejsc pracy. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2020 poz. 1409) definiuje osobę bezrobotną, jako niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem szkół dla dorosłych lub szkół wyższych w systemie wieczorowym albo zaocznym, zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy, poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (art. 2 ust. 1 pkt 2). J. Mierzejewska-Majcherek (2020) nieco uprasza definicję ustawową, określając osobę bezrobotną jako osobę w wieku produkcyjnym, czynną zawodowo, zdolną do pracy i gotową do jej podjęcia w pełnym wymiarze, lecz pozostającą bez pracy, zarejestrowaną w urzędzie pracy. Można stwierdzić, iż zjawisko bezrobocia wywołuje negatywne skutki nie tylko społeczne, ale również ekonomiczne, mające znacznie zarówno dla osób bezrobotnych, jak i dla gospodarki jako całości.

Nierównowaga na rynku pracy, stanowiąca przyczynę bezrobocia może być spowodowana wieloma czynnikami o charakterze ekonomicznym, społecznym i prawnym. Wśród nich wymienić można: osłabienie tempa wzrostu gospodarczego, wchodzenie na rynek pracy kolejnych roczników wyżu demograficznego, przyspieszenie procesów restrukturyzacyjnych w gospodarce i zatrudnieniu, dążenie przedsiębiorstw do obniżenia kosztów pracy w wyniku zwolnień pracowników, ograniczenie działań rozwojowych państwa na rynku pracy z powodu trudności budżetowych (Padowicz 2002). Aktualnie jednak oczywiście największy wpływ na sytuację na rynku pracy mają ograniczenia związane z epidemią wirusa SARS-CoV-2. Znacząco wpłynęły one na poziom bezrobocia nie tylko w Polsce, ale również na całym świecie, obniżając warunki życia ludności oraz rodząc problemy społeczno-ekonomiczne. Eksperti z Wydziału Nauk Ekonomicznych i Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, wraz z ośrodkiem badawczym GRAPE oraz Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, zbadali faktyczny stan bezrobocia w sytuacji trwającej pandemii. Doszli oni do następujących interesujących wniosków<sup>113</sup>:

<sup>113</sup> Stan zatrudnienia na koniec kwietnia 2020 r., <https://www.uw.edu.pl/bezrobocie-w-czasie-covid-19/>, stan na 21.01.2021.

- stopa bezrobocia na koniec kwietnia 2020 r. wyniosła 5,8% według danych z urzędów pracy, a 6,1% według danych ankietowych;
- w kwietniu 2020 r. liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych była o 14,9% wyższa w porównaniu do IV kwartału 2019 r.;
- liczba osób bez pracy wzrosła do ok. 1,5 mln (z poziomu 848 tys. w IV kwartale 2019 roku). Około 900 tys. z nich aktywnie poszukiwało wówczas pracy;
- w czasie pandemii w Polsce pracę straciło ok. 660 tys. osób. Ponad połowa z nich aktywnie poszukuje zatrudnienia i jest skłonna od razu je podjąć;
- zmniejszają się też dochody gospodarstw domowych: 30% z nich deklaruje niższe wpływy, 50% takie same jak przed epidemią.

Autorzy badania twierdzą, że w obecnych warunkach pojęcie bezrobocia traci sens. Zazwyczaj odnosi się je do osób, które znajdują się w tzw. wieku produkcyjnym, chcą i mogą podjąć pracę oraz jej aktywnie poszukują. Obecnie poszukiwania są ograniczone przez strach i czynniki obiektywne, dlatego też, autorzy sugerują aby mówić o „osobach pozostających bez pracy”<sup>114</sup>.

Obecnie zagrożenie bezrobociem jest powszechne, a jego negatywne skutki odczuwają różne grupy społeczne, zarówno mężczyźni jak i kobiety. Niestety płeć jest cechą, która w istotny sposób różnicuje szanse na uzyskanie zatrudnienia. Na rynku pracy kobiety częściej niż mężczyźni tracą pracę, a czas poszukiwania nowej jest zdecydowanie dłuższy niż wśród mężczyzn (Pufal-Struzik 2017). Można również zaobserwować, iż kobiety częściej wycofują się z rynku pracy, trudniej jest im również powrócić do pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka. Bezrobocie wśród kobiet związane jest także ze stereotypem postrzegania ich przez pracodawców, a także z ich dyskryminowaniem. Dodatkowo to kryzys na rynku pracy spowodowany pandemią koronawirusa najmocniej dotknął właśnie kobiety. Jak wynika z raportu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (2020) skutki ograniczeń administracyjnych związanych z COVID-19 najbardziej dotyczyły tych kobiet, które zatrud-

<sup>114</sup> Badanie GRAPE, CASE i UW zostało przeprowadzone w dniach 20-26 kwietnia. Przyjęto w nim metodykę bardzo podobną do tej stosowanej w BAEL, opracowanej przez Międzynarodową Organizację Pracy. Z UW w badaniu uczestniczyli dr hab. Michał Brzeziński i dr hab. Leszek Morawski z WNE oraz prof. Joanna Tyrowicz z WZ. <https://www.uw.edu.pl/bezrobocie-w-czasie-covid-19/>, <https://diagnoza.plus/bezrobocie-w-kwietniu-2020/>, stan na 21.01.2021.

nione były w sektorach najmocniej dotkniętych kryzysem. Chodzi tu w szczególności o takie branże jak gastronomia, hotelarstwo, kultura, rozrywka, rekreacja, sport i inne. Jest to zresztą zjawisko zauważalne globalnie. Okazuje się bowiem, że w trakcie dotychczasowych „zwykłych” kryzysów gospodarczych, to mężczyźni byli bardziej zagrożeni bezrobociem niż kobiety, ponieważ stanowią oni większość pracowników różnych gałęzi przemysłu i niektórych branż usługowych (budownictwo, produkcja, transport, usługi komunalne) uważanych za wrażliwe na cykl koniunkturalny (Alon i in. 2020). One to właśnie cierpiały wówczas najbardziej. Aktualny kryzys natomiast zasadniczo nie ograniczył tych sektorów, działały one nadal, podczas gdy wiele branż usługowych o mniejszej cykliczności, gdzie przeważa zatrudnienie kobiet (Blau i Winkler 2017), uległo nawet całkowitemu zatrzymaniu. Z pewnością wpływ na to miał m.in. fakt realizowania polityki dystansu społecznego.

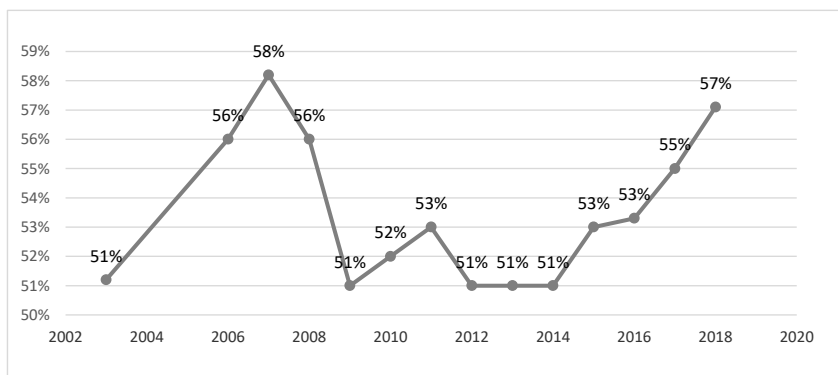
Innym jeszcze czynnikiem, który można by uznać za istotny dla poziomu bezrobocia związanego z pandemią, jest paradoksalnie tzw. praca zdalna. Metoda pracy z domu za pośrednictwem urządzeń komputerowych i Internetu oczywiście zapobiegła całkowitemu zamknięciu gospodarki i usług publicznych. Sprawdza się ona, na ile to możliwe, w edukacji, zarządzaniu przedsiębiorstwem czy usługach profesjonalnych, lecz z pewnością nie jest realna w branży rolniczej, hotelowej, gastronomicznej czy tradycyjnym handlu detalicznym. V. Yassenov (Yassenov 2020) zwraca uwagę, że pracujące w nich osoby (przeważnie kobiety) osiągające niższe zarobki są do trzech razy mniej w stanie pracować zdalnie, niż pracownicy o wyższych zarobkach. Stąd też wniosek, że są one w stanie w znacznie mniejszym stopniu utrzymać swoje miejsca pracy.

Nie można zapominać, że ograniczenia administracyjne związane z pandemią objęły również szkoły i przedszkola. Dzieci zostały zatrzymane w domach, co jeszcze bardziej utrudniło rodzicom wykonywanie pracy. Wydaje się, że można ze sporą dozą pewności stwierdzić, że obowiązki opiekuńcze przede wszystkim spadły na matki.

#### 4. Wyniki badań

W latach powojennych, z uwagi na rozwój przemysłu, na Śląsk napływała ludność z zewnątrz, a rdzenni mieszkańcy nie mieli potrzeby emigracji. Napływ migracyjny zmieniał miasta, w których rozwijało się budownictwo mieszkaniowe. To właśnie miasta wyznaczały w głównej mierze ogólne tendencje przemian demograficznych. Od 2000 r. liczba mieszkańców województwa śląskiego wykazuje tendencję spadkową. Systematycznie zmniejsza się liczba mieszkańców miast, natomiast zwiększa się liczba mieszkańców wsi (Hryniewicz i Potrykowska 2017). W 2018 r. liczba ludności województwa śląskiego wyniosła ponad 4,5 mln, co stanowiło prawie 12% ludności kraju i dało województwu drugie miejsce pod względem liczby mieszkańców zaraz za województwem mazowieckim. Analizując przestrzennie rozkład liczby ludności, najwięcej osób zamieszkiwało subregion centralny, bo aż 60% mieszkańców, z kolei w pozostałych subregionach wielkości udziału mieszkańców są zbliżone i nie przekraczają 15% ([www.slaskie.pl](http://www.slaskie.pl)). Obecnie liczba kobiet w województwie śląskim stanowi 51,8% liczby mieszkańców, zaś mężczyzn – 48,2%. Można zatem stwierdzić, iż kobiety na rynku pracy stanowią większość, przez co istotne wydaje się zwrócenie uwagi na poziom bezrobocia właśnie w tej grupie.

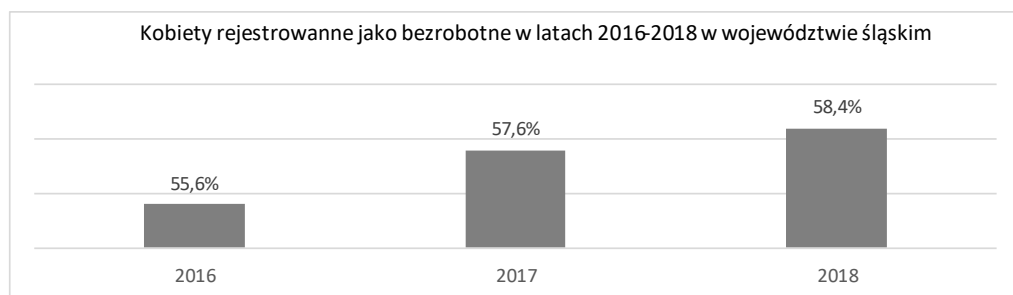
Analiza danych statystycznych prowadzi do wniosku, że na przestrzeni lat w całym kraju kobiety dość często mierzyły się ze zjawiskiem bezrobocia. Zgodnie z treścią Raportu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2018) w latach 2003-2007 odnotowano wzrost liczby kobiet zarejestrowanych jako osoby bezrobotne w ogólnej liczbie bezrobotnych w Polsce. Na przełomie roku 2002 i 2003 odsetek kobiet bezrobotnych wynosił 51,2%, by apogeum osiągnąć w roku 2007 – 58,2%. W kolejnych latach poziomy te raczej spadały i w roku 2016 osiągnął 53,3%. Natomiast z rokiem 2017 ponownie odnotowano wzrosty liczby kobiet bezrobotnych. Liczba kobiet zarejestrowanych jako osoby bezrobotne w ogólnej liczbie bezrobotnych wynosiła 57,1%. Wartości te ilustruje poniższy rysunek.



**Rys. 1.** Kobiety zarejestrowane jako bezrobotne w latach 2003-2018.

Źródło: Raport Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2018).

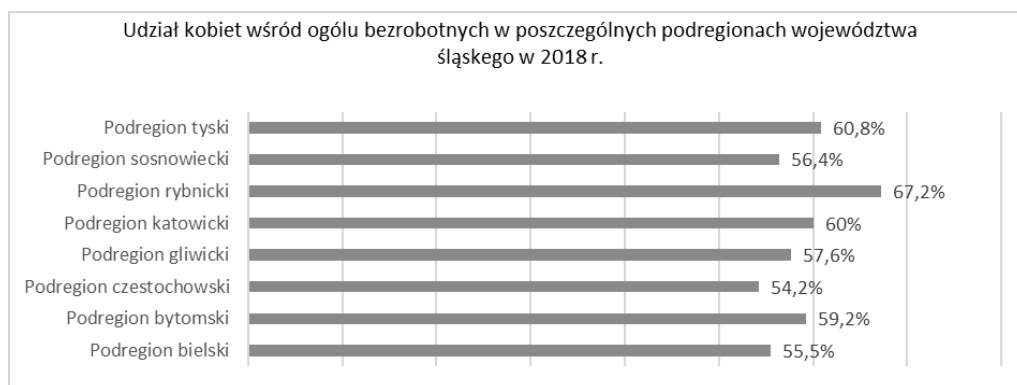
Również w województwie śląskim odnotowano wzrost bezrobocia wśród kobiet. Dokonując szczegółowej analizy można zauważyć, że liczba kobiet bezrobotnych w 2016 r. w stosunku do 2017 r. zwiększyła się o 2 punkty procentowe. Natomiast w następnym roku mieliśmy do czynienia z kolejnym wzrostem, tym razem o 0,8 p.p. Można stwierdzić więc, że wzrost liczby kobiet zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, zwiększył się na przestrzeni trzech lat o 2,8 p.p. Wyniki prezentuje rysunek 2.



**Rys. 2.** Kobiety rejestrowane jako bezrobotne w latach 2016-2018 w województwie śląskim.

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

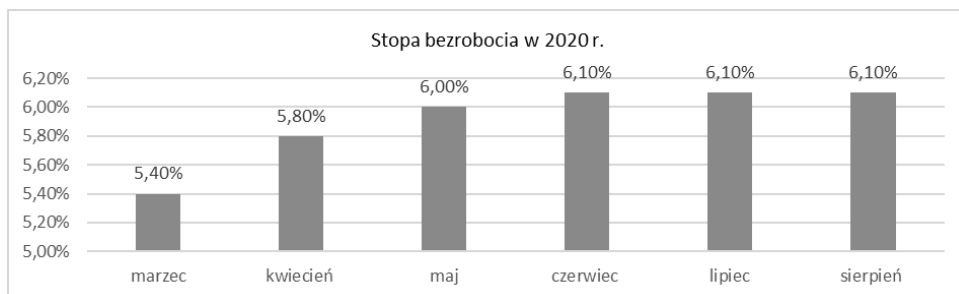
Dokonując szczegółowej charakterystyki bezrobocia wśród kobiet w województwie śląskim z perspektywy poszczególnych podregionów można zauważyć, iż najwyższa liczba bezrobotnych kobiet znajduje się w podregionie rybnickim – 67,2%. Kolejno w podregionie tyskim – 60,8%, natomiast najniższy poziom bezrobocia (54,2%) występuję w podregionie częstochowskim. Podregion centralny, czyli katowicki, odnotował 60% udziału kobiet wśród ogólnej liczby bezrobotnych. Reszta podregionów mieści się w wartościach pomiędzy 55,5% a 60%. Wyniki prezentuje rysunek 3.



**Rys. 3.** Udział kobiet wśród ogółu bezrobotnych w poszczególnych podregionach województwa śląskiego w 2018 r.

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS

W końcu sierpnia 2020 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 1 028,0 tys. bezrobotnych. W porównaniu do analogicznego miesiąca 2019 r. liczba bezrobotnych wzrosła o 162,5 tys. osób, tj. 18,8%. Stopa bezrobocia w końcu sierpnia 2020 r. wyniosła 6,1% i była o 0,9 p.p. wyższa niż przed rokiem. Niemniej jednak dynamika wzrostu z miesiąca na miesiąc słabła. W sierpniu 2020 r. po raz pierwszy od wybuchu epidemii nastąpił spadek poziomu bezrobocia. Stopa bezrobocia w końcu sierpnia 2020 r. w porównaniu do końca lipca 2020 r. nie zmieniła się, co oznacza, że trzeci miesiąc z rzędu pozostała na tym samym poziomie (Duda 2020). Wyniki prezentuje rysunek 4.



**Rys. 4.** Sytuacja na rynku pracy w dobie pandemii koronawirusa.

Źródło: Duda 2020.

Pomimo, iż finansowa pomoc zaoferowana przez rząd w ramach programu antykryzysowego spowodowała czasowe utrzymanie miejsc pracy, jednak zatrudnienie spadło, zwłaszcza w sektorze turystycznym, usług dla ludności, kultury, rozrywki i transportu. W drugim kwartale 2020 r. zlikwidowano niemal 100 tys. miejsc pracy, a do 1/3 zwolnień doszło w wyniku pandemii. Choć stopa bezrobocia według BAEL utrzymała się na poziomie 3,1%, to jednak ponad 80 tys. osób, w okresie od kwietnia do czerwca straciło pracę z powodu pandemii COVID-19, a stopa bezrobocia rejestrowanego wzrosła na koniec drugiego kwartału do 6,1% (Business Insider 2020).

Liczba kobiet w województwie śląskim zarejestrowanych jako osoby bezrobotne niestety stale wzrasta. Do czasów pandemii spowodowane było to głównie przemysłowym charakterem tego regionu i związaną z tym dominującą rolą mężczyzn na rynku pracy. Monokultura przemysłowa oparta na istotnej roli górnictwa, przemysłu stalowego i motoryzacyjnego oraz upadek gałęzi przemysłu wykorzystujących przede wszystkim zasób pracy jakim są kobiety, m.in. przemysł włókienniczy, tekstylny, przyczynił się do wzrostu liczby kobiet pozostających bez pracy w regionie. Natomiast sytuacja epidemiczna i związane z nią ograniczenia działalności doprowadziły do zapaści w turystyce, gastronomii, branży eventowej, kosmetycznej czy fryzjerskiej. Część z nich to



sektory mocno sfeminizowane, a wiele kobiet jest obecnie w trudnej sytuacji, ponieważ formą zatrudnienia w tych branżach jest umowa o pracę, ale również umowy cywilnoprawne (Wojewódzka 2020).

W końcu marca 2020 r. w ewidencji bezrobotnych znajdowało się 491,7 tys. kobiet oraz 417,8 tys. mężczyzn. W porównaniu do końca marca 2019 r., populacja bezrobotnych kobiet spadła o 9,2%. Z kolei w końcu kwietnia 2020 r. w ewidencji bezrobotnych znajdowało się 521,6 tys. kobiet oraz 444,2 tys. mężczyzn. W porównaniu do końca marca 2019 r., populacja bezrobotnych kobiet wzrosła o 0,2%. W końcu maja 2020 r. w ewidencji bezrobotnych znajdowało się 545,1 tys. kobiet oraz 466,6 tys. mężczyzn. W porównaniu do końca maja 2019 r., populacja bezrobotnych kobiet wzrosła o 7,7%. W końcu czerwca 2020 r. w ewidencji bezrobotnych znajdowało się 551 tys. kobiet oraz 475,5 tys. mężczyzn. W porównaniu do końca czerwca 2019 r., populacja bezrobotnych kobiet wzrosła o 11,5%. W końcu lipca 2020 r. w ewidencji bezrobotnych znajdowało się 555 tys. kobiet oraz 474,5 tys. mężczyzn. W porównaniu do końca lipca 2019 r., populacja bezrobotnych kobiet wzrosła o 12,1%. W końcu sierpnia 2020 r. w ewidencji bezrobotnych znajdowało się 557,5 tys. kobiet oraz 470,4 tys. mężczyzn. W porównaniu do końca sierpnia 2019 r., populacja bezrobotnych kobiet wzrosła o 12,2%. Wyniki prezentuje tabela 1.

**Tabela 1**

Odsetek bezrobotnych kobiet w dobie pandemii koronawirusa

	marzec	kwiecień	maj	czerwiec	lipiec	sierpień
<b>2019</b>	55%	55,5%	55,9%	56,3%	57%	57,4%
<b>2020</b>	54,1%	54%	53,9%	53,7%	53,9%	54,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Duda 2020.

Na podstawie zaprezentowanej analizy można stwierdzić, iż obecnie ciężko jest jednoznacznie stwierdzić jak wysoki jest poziom bezrobocia wśród kobiet, bowiem dane uzyskane z Urzędów Pracy nie wskazują w pełni sytuacji na rynku pracy. Być może wynika to z faktu, iż znaczna część osób nie zarejestrowała się w urzędach z obawy na możliwość zakażenia. Gdy pojawi się więcej danych, w połączeniu z badaniami o charakterze jakościowym, będzie

można prawdopodobnie lepiej zidentyfikować przyczyny bezrobocia i trudności doświadczane przez kobiety podczas pandemii COVID-19.

## 5. Podsumowanie

Wielkość problemu związanego z bezrobociem wynika z jego ekonomicznego, politycznego, a także społecznego charakteru. Zjawisko to ma związek nie tylko z poziomem zamożności społeczeństwa, ale także decyduje o nastrojach społecznych oraz ma wpływ na dynamikę rozwoju gospodarczego. Nasiłające się obecnie zjawisko bezrobocia wnika z walki z pandemią COVID-19. Rosnące problemy przedsiębiorców, wysoka skala bankructw, coraz trudniejszy rynek pracy, kłopoty w sektorze bankowym i finansowym, coraz większa niepewność, oznaczają duże kłopoty dla polskiej gospodarki – wyższy poziom inflacji, słabszą dynamikę wzrostu PKB oraz pogłębiający się deficyt budżetu państwa (Business Insider 2020).

Analiza danych statystycznych pokazuje, że wzrost poziomu bezrobocia spowodowany pandemią COVID-19 ma miejsce w większym stopniu w odniesieniu do kobiet niż do mężczyzn. Dzieje się tak przede wszystkim z powodu ograniczeń administracyjnych nakładanych na różne branże ze względu na konieczność zachowania dystansu społecznego. To w nich właśnie przeważa zatrudnienie kobiet. Istotną rolę w zmniejszaniu poziomu bezrobocia pełni samorząd terytorialny. Działające lokalnie instytucje zobowiązane są do rozpoznawania potrzeb swoich mieszkańców, jak choćby pomocy w poszukiwaniu pracy wszystkim chcącym i jej poszukującym, zdolnym i mogącym wykonywać powierzone im obowiązki w ramach aktywności zawodowej. W obecnej jednak sytuacji spowodowanej walką ze skutkami pandemii, samorząd terytorialny niewiele może zaoferować. Istotną rolę odgrywa tu bowiem państwo, które poprzez swoje działania ma wpływ na całą gospodarkę kraju, w tym też na poziom bezrobocia. Kluczowe zatem jest projektowanie i wdrażanie odpowiednich regulacji prawnych, przemysłanej, konsultowanej i pozbawionej absurdów strategii w stosowaniu ewentualnych ograniczeń administracyjnych, a także przejrzystego planu ich znoszenia. Wreszcie, programu pomocowego kierowanego do pracodawców. Bez uwzględnienia tych zasad, spodziewać się można raczej pesymistycznych perspektyw dla zwalczania zja-

wiska bezrobocia teraz i w najbliższej przyszłości.

### **Bibliografia do rozdziału 15**

- Alon T., Doepke M., Olmstead-Rumsey J., Tertilt M. (2020) *This time it's different: the role of women's employment in a pandemic recession*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Apanowicz J. (2002) *Metodologia ogólna*, Bernardinum, Gdynia.
- Apanowicz J. (2000) *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, Bernardinum, Gdynia.
- Balcerowicz L. (1995) *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Znak, Kraków.
- Blau F. D., Winkler A. E. (2017) *Women, Work, and Family*, NBER Working Paper No. w23644, <https://ssrn.com/abstract=3016834>.
- Business Insider (2020) *Pandemia nie usprawiedliwia politycznych błędów. Mamy chaos – alarmując ekonomiści*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/pandemia-covid-a-gospodarka-raport-open-eyes-economy-summit/89zvhp>
- Duda K. (2020) *Sytuacja na rynku pracy w dobie pandemii koronawirusa*, Raport Wydział Polityki Społecznej, Rynku Pracy, Ubezpieczeń i Zdrowia OPZZ.
- Hrynkiewicz J., Potrykowska A. (2017) *Sytuacja demograficzna województwa śląskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
- Kalina-Prasznic U. (2009) *Wpływ globalizacji i integracji na zmiany rynku pracy*, w: M. Noga, M. K. Stawicka (red.), *Rynek pracy w Polsce, w dobie integracji europejskiej i globalizacji*, CeDeWu, Warszawa.
- Meredyk K. (2007) *Ekonomia ogólna*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Mierzejewska-Majcherek J. (2020) *Podstawy ekonomii*, Difin, Warszawa.
- Mlonek K. (1992) *Tradycje badań bezrobocia w Polsce – zagadnienia metodologiczne*, „Wiadomości Statystyczne” nr 6.
- Mróz-Jagiello A., Wolanin A. (2013) *Metoda analizy i krytyki dokumentów w naukach o bezpieczeństwie*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej”, nr 2(6), Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa.

- Nojszewska E. (1997) *Podstawy ekonomii*, WSiP, Warszawa.
- Padowicz W. (2002) *Rosnące bezrobocie i kryzys zatrudnienia w Polsce*, „Praca o Zabezpieczenie Społeczne”, nr 1.
- Podolski K., Turnowiecki W. (1995), *Polityka społeczna*, wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Pufal-Struzik I. (2017), *Aktywność zawodowa współczesnych kobiet – trudności w realizacji nowych ról i tradycyjnych obowiązków*, „Polskie Forum Psychologiczne”, tom 22, nr 2, s. 242-257.
- Raport Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2018), <https://www.gov.pl/web/rodzina/raport-rodzina-2018>.
- Strona internetowa Samorządu Województwa Śląskiego, <https://www.slaskie.pl/>.
- UN Women, 2020, *COVID-19 and its economic toll on women: The story behind the numbers*, <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/9/feature-covid-19-economic-impacts-on-women>
- Uniwersytet Warszawski, *Bezrobocie w czasie COVID-19*, <https://www.uw.edu.pl/bezrobocie-w-czasie-covid-19/>.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2020 r. poz. 2400
- Wojewódzka M. (2020), *Pandemia uderza w rynek pracy warszawianek*, w: portal m. stołecznego Warszawy, <https://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/pandemia-uderza-w-rynek-pracy-warszawianek>.
- Wrzosek W. (1994), *Funkcjonowanie rynku*, PWE, Warszawa.
- Yasenov V. I. (2020), *Who Can Work from Home?*, IZA Discussion Paper No. 13197, <https://ssrn.com/abstract=3590895>

### **WYKORZYSTANIE DOŚWIADCZEŃ W FUNKCJONOWANIU JEDNOSTEK WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W DOBIE PAN- DEMII COVID-19 DO STWORZENIA SĄDU ON-LINE W SPRAWACH GOSPODARCZYCH**

#### **1. Uwagi wstępne**

Epidemia wirusem SARS-CoV-2 nie pozostała bez wpływu na wymiar sprawiedliwości stawiając go przed nowymi wyzwaniami, w tym zapewnienia takiego jego funkcjonowania aby zapewnić bezpieczeństwo uczestnikom postępowania. W tym celu wykorzystano zarówno obowiązujące regulacje prawne, jak i te, które uchwalone zostały specjalnie na potrzeby zaistniałej pandemii. Wykorzystanie rozwiązań prawnych, zarówno tych istniejących wcześniej, jak i stworzonych w odpowiedzi na zagrożenie wirusem SARS-CoV-2, stanowi cenne doświadczenie dla rozważań nad koncepcją sądu on-line. Wprowadzenie sądu on-line umożliwiającego przeprowadzenie postępowania sądowego z wykorzystaniem urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość stanowi zaś atrakcyjną perspektywę rozwoju wymiaru sprawiedliwości. Możliwość procedowania przez taki sąd wydaje się być szczególnie atrakcyjna dla przedsiębiorców, dla których możliwość szybkiego i skutecznego dochodzenia roszczeń ma niezwykle istotne znaczenie w kontekście zarządzania przedsiębiorstwem i zachowania przez przedsiębiorcę płynności finansowej. Jednocześnie zaś postępowania w sprawach gospodarczych należą do tych, w którym możliwość wykorzystania urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość przy braku konieczności obecności stron w jednym miejscu wydaje się najbardziej możliwa do zrealizowania. Należy zatem zastanowić się na ile rozwiązania prawne wprowadzone w związku z pandemią wirusem SARS-CoV-2 mogą być wykorzystane przy tworzeniu sądu on-line i na ile na stałe są one w stanie zagościć w polskiej procedurze cywilnej.

---

<sup>115</sup> Dr, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, ORCID: 0000-0002-3109-2564

## **2. Wykorzystanie urządzeń technicznych służących do bezpośredniego komunikowania się na odległość przed wybuchem pandemii**

Jeszcze przed nastaniem pandemii COVID-19 do polskiej procedury cywilnej na przestrzeni ostatnich lat wprowadzono możliwość wykorzystywania urządzeń technicznych służących do porozumienia się na odległość. W pierwszej kolejności wskazać należy na wprowadzone ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 26, poz. 156), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., a następnie kilkakrotnie nowelizowane, postępowanie odrębne – elektroniczne postępowanie upominawcze – objęte obecnie przepisami od art. 50528 do art. 50539 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.; zwanej dalej KPC). Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia sądu rejonowego, któremu przekazuje się rozpoznawanie spraw w elektronicznym postępowaniu upominawczym należących do właściwości innych sądów rejonowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 220, poz. 1728 ze zm.), wydanym w oparciu o art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 365 ze zm.) ustalono, iż sądem właściwym do rozpoznawania spraw w elektronicznym postępowaniu upominawczym należącym do właściwości innych sądów rejonowych jest Sąd Rejonowy Lublin – Zachód w Lublinie (Wydział VI Cywilny). Zgodnie z założeniami bowiem, w niezbędną infrastrukturę techniczną konieczną do rozpoznawania spraw, wyposażono jeden sąd w kraju oraz umożliwiono temu sądowi odpowiedni dostęp do systemu teleinformatycznego, służącego do obsługi elektronicznego postępowania upominawczego. Wprowadzenie nowego postępowania odrębnego w ramach procedury cywilnej miało – z jednej strony – na celu odciążenie sądów w drobnych sprawach o roszczenia pieniężne w zbieżnych stanach faktycznych (tzw. sprawach masowych), a więc w takich, w których nie jest on skomplikowany i nie wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego, a z drugiej, przyspieszenie i usprawnienie załatwiania tych spraw przy jednoczesnym obniżeniu kosztów postępowania. Postępowanie to, pomimo krytyki z jaką spotkały się jego regulacje (Antoniuk, 2012, Antoniuk, 2015, Widło i Wróbel, 2012) oraz będących następstwem tej

krytyki zmian, stanowi atrakcyjną alternatywę dla tradycyjnego postępowania, zwłaszcza w dobie pandemii COVID-19.

Drugą możliwość wykorzystania urządzeń służących do porozumiewania się na odległość zawiera art. 235 § 2 KPC dodany ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1571), która weszła w życie z dniem 1 lipca 2009 r. Regulacja ta ma na celu dostosowanie prawa polskiego do rozporządzenia (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiającego europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (Dz. Urz. UE z 2007 r., nr 199, s. 1). Regulacja ta daje możliwość przeprowadzenia dowodu z wykorzystaniem urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość. Warunki techniczne w jakich odbywa się przeprowadzenie dowodu określa wydane w oparciu o art. 235 § 3 KPC Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie urządzeń i środków technicznych umożliwiających przeprowadzenie dowodu na odległość w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2010 r. Nr 34, poz. 185). W tym przypadku przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka, przesłuchania stron, czy też złożenia przez biegłego ustanej opinii uzupełniającej, przeprowadzane jest w ten sposób, że osoby te znajdują się w budynku innego sądu i skomunikowane są z sądem, przed którym przeprowadzane jest posiedzenie za pomocą urządzeń umożliwiających dwukierunkową łączność w czasie rzeczywistym pozwalających na przesył dźwięku lub obrazu i dźwięku pomiędzy uczestnikami czynności procesowej. Przyjęte rozwiązanie stworzyło możliwość przeprowadzenia dowodu z depozycji wspomnianych osób – w sytuacji gdy nie mogły one ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność stawić się w budynku sądu prowadzącego postępowanie – bezpośrednio przed tym sądem, a nie przed sędzią wyznaczonym lub sądem wezwanym (art. 235 § 1 KPC). Rozwiązanie to równocześnie jednak eliminuje ryzyko zarażenia wirusem SARS-CoV-2 jedynie w stosunku do składających depozycje stron, świadków lub biegłych, nie zaś w stosunku do pozostałych uczestników postępowania.

Trzecią możliwość wykorzystania urządzeń służących do porozumiewania się na odległość w procesie cywilnym przed pandemią COVID-19 przewidywał art. 151 § 2 KPC, który wprowadzony został do procedury cywilnej ustawą

z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1311 ze zm.), która weszła w życie z dniem 8 września 2016 r. Regulacja ta umożliwiła przewodniczącemu zarządzenie przeprowadzenie posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń służących do porozumiewania się odległość (art. 151 § 2 zd. 1 KPC). W takim przypadku uczestnicy postępowania mogą brać udział w posiedzeniu sądowym, gdy przebywają w budynku innego sądu, i dokonywać tam czynności procesowych, a przebieg czynności procesowych transmituje się z sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie do miejsca pobytu uczestników postępowania oraz z miejsca pobytu uczestników postępowania do sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie (art. 151 § 2 zd. 1 KPC).

Wprowadzona regulacja stanowiła odstępstwo od zasady, że posiedzenia sądowe odbywają się w budynku sądu, przed którym toczy się postępowanie. Wyjątek od tej reguły stanowią sytuacje, gdy ze względu na chorobę świadka, jego niepełnosprawność lub inną niedającą się usunąć przeszkodę zachodzi niemożność jego stawiennictwa w sądzie skutkująca koniecznością jego przesłuchania w miejscu pobytu (art. 263 KPC) lub też ze względu na niemożność dostarczenia przedmiotu oględzin zachodzi konieczność przeprowadzenia dowodu w miejscu, w którym przedmiot oględzin się znajduje (art. 293, 294 KPC).

Niewątpliwym mankamentem „odmiejscowionej” rozprawy, której możliwość przeprowadzenia daje art. 151 § 2 KPC, jest okoliczność, że do jej przeprowadzenia konieczne jest „udzielenie” pomieszczenia przez inny sąd, w którym znajdują się uczestnicy postępowania, którzy nie znajdują się w budynku sądu, przed którym toczy się postępowanie. Wydaje się, że w świetle art. 151 § 2 KPC możliwa jest również sytuacja, w której uczestnicy postępowania nie znajdujący się przed sądem, przed którym toczy się postępowanie, znajdują się w więcej niż jednym innym budynku sądu. Oznacza to, że dla przeprowadzenia „odmiejscowionej” rozprawy w oparciu o art. 151 § 2 KPC konieczne jest wykorzystanie co najmniej dwóch pomieszczeń sądowych. Takie rozwiązanie nie eliminuje konieczności stawienia się przez stronę w najbliższym sądzie, ale co istotniejsze – w kontekście pandemii wirusem SARS-CoV-2 – nie eliminuje ryzyka zarażanie uczestników postępowania tym wirusem.



### 3. Przeprowadzanie rozprawy na odległość w dobie pandemii

Rozszerzenie możliwości przeprowadzania rozprawy na odległość wprowadziły przepisy ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875 ze zm.), które weszły w życie w dniu 16 maja 2020 r. Mocą tych przepisów do 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842; zwanej dalej ZwaCOVID19U) dodano art. 15zszs1. Wprowadzony przepis znajduje zastosowanie do spraw rozpatrywanych nie tylko w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 ale także w ciągu roku od odwołania ostatniego z tych stanów.

Ustawodawca w art. 15zszs1 pkt 1 ZwaCOVID19U wskazał, że rozprawę lub posiedzenie jawne we wskazanym wyżej okresie przeprowadza się przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w nich uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w nim uczestniczących.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że regulacja art. 15zszs1 pkt 1 ZwaCOVID19U zmienia dotychczasowy wyjątek jakim było przeprowadzanie „odmiejscowionej” rozprawy w świetle art. 151 § 2 KPC w regułę, zaś dotychczasową regułę jaką było przeprowadzenie rozprawy w budynku sądu w obecności uczestników postępowania w wyjątek. Tym samym zasadą stało się przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego z wykorzystaniem urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość, zaś odstąpienie od tej zasady może nastąpić jedynie na podstawie zarządzenia przewodniczącego, jeżeli uzna on, że przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego w dotychczasowej formule nie będzie się łączyło się z nadmiernym zagrożeniem dla zdrowia uczestników postępowania. Jednocześnie jednak ustawodawca nie

wskazał żadnych kryteriów, takich jak liczba zakażeń wirusem SARS-CoV-2 czy też liczba uczestników postępowania, jakimi przewodniczący winien się kierować podejmując decyzję o odstąpieniu od przeprowadzenia rozprawy lub posiedzenia jawnego z wykorzystaniem urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość.

Drugą istotną zmianę stanowi odstępstwo od wynikającej z art. 151 § 2 zd. 2 KPC zasady, że uczestnicy nie przebywający w budynku sądu, przed którym toczy się postępowanie, muszą przebywać w budynku innego sądu. Oznacza to, że uczestnicy postępowania mogą przebywać w istocie w dowolnym miejscu, w szczególności w miejscu zamieszkania lub pracy, a pełnomocnicy stron w kancelarii. Warunkiem ich uczestnictwa w postępowaniu jest spełnienie przez nich warunków technicznych, w szczególności w zakresie posiadanych przez nich urządzeń technicznych i oprogramowania, pozwalających na transmisję wizji i dźwięku pomiędzy uczestnikami postępowania oraz sądem orzekającym w sprawie.

Jednocześnie jednak sąd i protokolant znajdują się w trakcie rozprawy lub posiedzenia jawnego w budynku sądu, przed którym toczy się postępowanie. Pewne odstępstwo od tej zasady daje art. 15zsz1 pkt 3 ZwaCOVID19U, który daje prezesowi sądu, przed którym toczy się postępowanie, możliwość zarządzenia z uwagi na szczególne okoliczności, że członkowie składu orzekającego, z wyjątkiem przewodniczącego i referenta sprawy, mogą brać udział w posiedzeniu za pomocą urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość. Na posiedzeniu, na którym dochodzi do zamknięcia rozprawy konieczna jest jednak obecność wszystkich członków składu sądującego (art. 15zsz1 pkt 3 in fine ZwaCOVID19U). W praktyce jednakże możliwość odejścia od zasady, że skład orzekający nie będzie musiał być w trakcie „odmiejscowionej” rozprawy obecny w całości w budynku sądu, przed którym toczy się postępowanie, jest znacznie ograniczona z uwagi na okoliczność, że zasadą w postępowaniu cywilnym jest orzekanie przez sąd w pierwszej instancji w składzie jednego sędziego (art. 47 § 1 KPC), za wyjątkiem spraw z zakresu prawa pracy wymienionych w art. 47 § 2 pkt 1 KPC i ze stosunków rodzinnych wymienionych w art. 47 § 2 pkt 2 KPC rozpoznawanych w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego i dwóch ławników, a także sytuacji gdy pre-

zes sądu, przed którym toczy się postępowanie, zarządził rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów z uwagi na szczególną zawilóść spawy lub jej precedensowy charakter (art. 47 § 4 KPC).

Realizacja załozenia ustawodawcy, że sprawy w dobie pandemii COVID-19 rozpoznawane są na rozprawach lub posiedzeniach jawnych przeprowadzanych z wykorzystaniem urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość zakłada, że nie tylko uczestnicy postępowania i ich pełnomocnicy musieli dostosować się do wymogów technicznych pozwalających na transmisję dźwięku i wizji, ale także państwo musiało zapewnić infrastrukturę techniczną pozwalającą na przeprowadzenie w tym samym czasie wszystkich rozpraw w formule „odmiejscowionej”. Za nie do zaakceptowania bowiem uznano w literaturze sytuację, w której z uwagi na względy techniczne leżące po stronie stron, ich pełnomocników lub sądu, na obecnym etapie rozwoju technik informatycznych oraz dostępności Internetu, przepis art. 15zsz1 pkt 1 ZwaCOVID19U stałby się martwy lub był stosowany jako wyjątek (Gołaczyński i Kotecka-Kral 2020; Gołaczyński i Zalesińska, 2020). Obawy te jednak okazały się być zasadne, bowiem praktyka funkcjonowania sądów w czasie pandemii COVID-19 wskazuje, że przeprowadzenie „odmiejscowionej” rozprawy – jak się wydaje z uwagi na ograniczone możliwości infrastruktury technicznej sądów – stało się jedynie wyjątkiem od reguły, podobnie jak to miało miejsce w przypadku regulacji art. 151 §2 KPC, z tą jedynie różnicą, że uczestnicy postępowania w trakcie „odmiejscowionej” rozprawy nie muszą przebywać w budynku innego sądu.

Odpowiedzi wymaga zatem pytanie jak powinien zachować się sąd w sytuacji gdy przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia uczestników postępowania, a jednocześnie z uwagi na brak odpowiedniej infrastruktury technicznej po stronie uczestników postępowania lub sądu nie jest możliwe jej przeprowadzenie w formule „odmiejscowionej”. W takiej sytuacji, wedle art. 15zsz1 pkt 2 ZwaCOVID19U, jeżeli przewodniczący uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego. Strony uprawnione są jednakże do sprzeciwienia się przeprowadzeniu posiedzenia niejawnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia ich o skierowaniu sprawy na posiedzenie

niejawne. Oznacza to zatem, że w przypadku, gdy przewodniczący nie uzna rozpoznania sprawy za konieczne obecnie lub też strony sprzeciwią się jej rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym jej rozpoznanie nastąpi nie wcześniej niż w rok po odwołaniu stanu epidemii ogłoszonego w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, a zatem – co nie wykluczone – za kilka lat. Pewne rozwiązanie tej sytuacji tj. uniknięcie pozostawania sprawy nierozpoznanej nawet przez kilka lat, daje regulacja art. 15zsz2 ZwaCOVID19U, która w sytuacji gdy postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w całości, pozwala sądowi zamknąć rozprawę i wydać orzeczenie na posiedzeniu niejawnym po uprzednim odebraniu od stron lub uczestników postępowania stanowisk na piśmie bez względu na ich ewentualny sprzeciw.

#### **4. Idea sądu on-line**

W czasach gdy Internet umożliwia nie tylko porozumiewanie się na odległość, ale służy także jako platforma dla zawierania umów oraz świadczenia usług wzrasta oczekiwanie, że z jego wykorzystaniem możliwe będzie także rozstrzyganie sporów. Oczekiwanie to nie dotyczy jedynie prowadzenia mediacji, ale także sprawowania z wykorzystaniem Internetu wymiaru sprawiedliwości.

Kwestia możliwości wykorzystania urządzeń służących do porozumiewania się na odległość w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności ich wykorzystania do przeprowadzenia „odmiejscowionej” rozprawy, jest obecnie przedmiotem licznych analiz, wypowiedzi w doktrynie oraz dyskusji wśród prawników. Idea utworzenia sądu on-line nie jest dziś kwestią jedynie rozważań teoretycznych ale także realnych planów. W wypowiedziach tych wskazuje się na zalety oraz wady jakie niesie z sobą przeprowadzenie rozprawy.

Wśród zalet jakie niesie z sobą wykorzystanie w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość wymienia się w pierwszej kolejności obniżenie kosztów postępowania, w szczególności kosztów stawienia świadków, biegłych, stron i ich pełnomocników, przyspieszenie rozpoznania spraw prowadzące do rozładowania obciążeń sądów, zwiększenie przejrzystości postępowania dla stron, a także wpisane się wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwo informacyjne

(Doron, 2018; Susskind, 2021). Wśród mankamentów sądu on-line wskazuje się zaś zwiększenie się ilości oczywiście bezzasadnych powództw oraz trudności w identyfikacji uczestników postępowania (Doron, 2018; Susskind, 2021). Przewaga zalet sądu on-line nad jego wadami pozwala przewidywać, że w dającej się przewidzieć przyszłości rozpoznawania spraw w formule „odmiejscowionych” rozpraw stanie się codziennością.

Pandemia wirusem SARS-CoV-2 wymusiła na ustawodawcach, w tym także polskim, wprowadzenie tymczasowych rozwiązań prawnych pozwalających na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w tym okresie. Zastanowić się zatem należy na ile rozwiązania przyjęte w art. 15zsz1 i 15zsz2 ZwaCOVID19U będą mogły być wykorzystywane w przyszłości po ustaniu pandemii. Odnieść te rozważania należy w szczególności do objętego regulacją art. 4581-45813 KPC postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych. Przemawiają za tym dwie okoliczności. Po pierwsze, to właśnie przedsiębiorcy są tą kategorią uczestników postępowania, którzy są szczególnie zainteresowani szybko i sprawnie działającym wymiarem sprawiedliwości umożliwiającym dochodzenie roszczeń. Po drugie, to właśnie sprawy gospodarcze należą do tej kategorii spraw, w których przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków i przesłuchania stron stanowi ostateczność, gdyż rozstrzygnięcie większości sporów nastąpić może w oparciu o analizę dokumentów dostarczonych przez strony.

Dlatego też w pierwszej kolejności rozważyć należy możliwość wprowadzenia na stałe do postępowania w sprawach gospodarczych odpowiednika regulacji art. 15zsz2 ZwaCOVID19U zezwalającej na wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym w sytuacji, gdy postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w całości, jak i odpowiednika art. 15zsz1 pkt 2 ZwaCOVID19U wprowadzającego możliwość rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym na wniosek stron lub przy braku ich sprzeciwu w określonym terminie.

Rozważenia wymaga także wprowadzenie możliwości rozpoznania sprawy na „odmiejscowionej” rozprawie, w trakcie której uczestnicy nie znajdujący się w budynku sądu, przed którym toczy się postępowanie, nie musieliby się znajdować w budynku innego sądu, jak ma to obecnie miejsce w świetle regulacji zawartej w art. 151 § 2 KPC. Możliwość przeprowadzenia „odmiejscowionej”

rozprawy uzależniona mogłaby być od złożenia przez strony wniosków o przeprowadzenie rozprawy w tej formule lub pozostawiona woli przewodniczącego, który decyduje o przeprowadzeniu „odmiejscowionej” rozprawy uzależnić mógłby od okoliczności danej sprawy takich jak odległość od sądu rozpoznającego sprawę miejsce zamieszkania stron lub siedziba kancelarii ich pełnomocników. W tym drugim przypadku stronom winna być pozostawiona możliwość sprzeciwienia się przeprowadzeniu rozprawy w tej formule w określonym terminie.

W omawianym wypadku, z uwagi na usprawnienie komunikacji pomiędzy sądem a stronami postępowania zasadny wydaje się być postulat zmiany regulacji art. 4583 KPC w kierunku nałożenia na strony obowiązku posiadania adresu poczty elektronicznej. Realizacja wyrażonej w art. 9 § 1 zd. 1 KPC zasady jawności może nastąpić poprzez umieszczenie na stronie internetowej sądu internetowej wokandy zawierającej link pozwalający wziąć udział w sprawie publiczności przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości składania przez nią oświadczeń i nagrywania przebiegu rozprawy. Zapewnieniu profesjonalizmu ze strony pełnomocników służyć może wprowadzenie w sprawach, w których następuje „odmiejscowiona” rozprawa przymusu adwokackiego.

## 5. Uwagi końcowe

Pandemia wywołana wirusem SARS-CoV-2 wymusiła na ustawodawcach, w tym także polskim, wprowadzenie tymczasowych rozwiązań prawnych pozwalających na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w tym okresie. Rozwiązania te – zawarte m.in. w art. 15zszs1 i 15zszs2 ZwaCOVID19U – pozwalają na rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia na posiedzeniu niejawnym lub też przeprowadzenie rozprawy z wykorzystaniem urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość w sytuacji gdy uczestnicy postępowania nie znajdują się w budynku innego sądu. Rozważania wymaga możliwość zastosowania tych rozwiązań w przyszłości, w pierwszej kolejności w sprawach gospodarczych. Należy zatem wprowadzić na stałe do tego postępowania możliwości wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym w sytuacji, gdy postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w całości oraz rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym na wniosek stron lub przy braku ich sprzeciwu.

Wyjątkowo atrakcyjne – w kontekście idei stworzenia sądów on-line – wydaje się być jednak wprowadzenie możliwości przeprowadzenia rozprawy z wykorzystaniem urządzeń technicznych służących do porozumiewania się na odległość w sytuacji gdy uczestnicy postępowania nie znajdują się w budynku innego sądu, ale w dowolnym obranym przez siebie miejscu. Za wprowadzeniem tej możliwości w pierwszej kolejności w sprawach gospodarczych przemawia z jednej strony specyfika tych postępowań, a z drugiej konieczność zapewnienia przedsiębiorcom jak najsprawniej funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości pozwalającego na szybkie dochodzenie roszczeń. Doświadczenia zdobyte w funkcjonowaniu „odmiejscowionej” rozprawy w sprawach gospodarczych stanowią mogą w przyszłości podstawę do rozszerzenia możliwości takiego procedowania na inne kategorie postępowań.

### **Bibliografia do rozdziału 16**

- Antoniuk J.R. (2012) *Postępowanie sądu właściwego po przekazaniu mu sprawy wniesionej w elektronicznym postępowaniu upominawczym (uwagi na tle art. 50537 KPC)*, Monitor Prawniczy, nr 20, s. 1069-1078.
- Antoniuk J.R. (2015) *Pozew i sprzeciw od nakazu zapłaty wniesione w elektronicznym postępowaniu upominawczym po przekazaniu sprawy do sądu właściwego (uwagi na tle znowelizowanego art. 50537 k.p.c.)*, Polski Proces Cywilny, nr 4 (21), s. 511-528.
- Doron M. (2018) *A Critical Analysis of the Online Court*, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 39, nr 4, s. 921-953.
- Gołaczyński J., Kotecka-Kral S. (2020) *Elektronizacja pism procesowych, doręczeń i posiedzeń jawnych w postępowaniu cywilnym w okresie pandemii COVID-19*, Polski Proces Cywilny, nr 4, s. 637-664.
- Gołaczyński J., Zalesińska A. (2020) *Nowoczesne technologie w sądach na przykładzie wideokonferencji i składania pism procesowych i doręczeń elektronicznych w dobie pandemii COVID-19*, Monitor Prawniczy, nr 12, s. 637-643.
- Susskind R. (2021) *Sądy internetowe i przyszłość wymiaru sprawiedliwości*, Wolters Kluwer Polska.
- Widło J., Wróbel A. (2012) *Postępowanie przed sądem właściwości ogólnej po prze-*

*kazaniu sprawy z elektronicznego postępowania upominawczego w świetle art. 50537 k.p.c. Uwagi de lege lata i de lege ferenda, Przegląd Sądowy, nr 4, s. 59-75.*



### **COMPETITIVENESS OF THE POLISH BANKING SECTOR ON THE BACKGROUND OF THE SELECTED BANKING SECTORS OF THE EU MEMBER STATES OUTSIDE THE EURO AREA**

#### **1. Introduction**

Banks, as institutions of public trust, play an important role in the economy of each country. Their activity, as participants of the financial market, is of a special nature. This is mainly related to the role that banking activity plays in both the economic and social area. Each entity operating on the market, including banks, needs appropriate financial resources to function properly.

As you know, the acquired financial resources are used to finance both their current and future operations. Due to the need to ensure their appropriate size, banks are required to conduct financial management, the purpose of which is to cover the amount of revenues generated in the course of business with costs and liabilities. In the case of banks, a strategic role in the financing structure is played by foreign financial resources obtained in the form of deposits (mainly recognized in the bank's balance sheet as liabilities to the non-financial sector), and the bank's appropriate policy in terms of their acquisition and use is an important element determining their competitiveness.

#### **2. Literature review**

Considering the considerations contained in the literature on the subject, on the subject of banks' competitiveness, it can be concluded that it concerns many areas of their operation.

A competitive banking system, according to Stijn Claesens, Gergely Dobos, Daniela Kingebiel and Luc Laeven, allows banks to improve product distribution and thus better respond to market signals and offer a wider range of their

---

<sup>116</sup> Dr, Częstochowa University of Technology, Management Department; ORCID: 0000-0001-7414-9113

products and services (S. Claesens, et al. 2003). James Barth, Gerard Caprio and Rossa Levine believe that the factor determining the competitiveness of banks is legal regulations, which negatively affect the efficiency of banks, lead to higher interest margins and an increase in operating costs (Barth et.al. 2001).

According to many authors, the main source of banks' competitive advantage is also the quality of the products they offer, as well as the positive image and very good reputation of the bank (Stankiewicz 2002; Jonas 2002). Similarly, Stijn Cleassens and Luc Leaven believe that, as in other industries, also in the banking sector, the degree of competitiveness depends on the efficiency of product production, their quality and the degree of innovation (Cleassens, Leaven 2004).

H. Degryse and S. Ongena (2002) showed that the decrease in the price competitiveness of banks determines the increase in interest rates on loans. Other results of research on the competitiveness of banks were presented by A. Berger. He noticed that the use of information technologies positively influences the competitiveness of banks, which, according to the author's task, improve management and allow the bank to communicate better with customers, as well as increase productivity and improve the quality and variety of banking services (Berger 2003).

On the other hand, S. Piocha and K. Radlińska, assuming that an important factor of the competitiveness of Polish banks is the bank's ability to generate a surplus, i.e. the interest margin, showed that the increasing level of competition among Polish banks is evidenced by its decreasing level (Piocha 2008).

As can be seen, the competitiveness of banks is an important problem and is analyzed by many authors. Due to the complexity of the analyzed problem, the article focuses on the assumption that resources, both tangible and intangible, are an important source of banks' competitive advantage (Ambastha, Momaya 2004).

The resources at the bank's disposal enable it to conduct business and implement its strategy. Banking resources are included here in a wide range and therefore include both the assets and capital of the bank. Financial resources are an important asset. The condition for the proper functioning of banks is to have appropriate financial resources, both in terms of their size and structure. Most often, financial resources are recognized as all financial resources

of a given enterprise, from which it obtains the funds needed to finance its investments, capital or current activities. Financial resources are a tool for acquiring other resources of the organization, which has a significant impact on the state of its functioning. (Pride, Hughes, Kapoor 2009; Dinger, et al. 2014).

Due to the specificity of banks' operation, the concept of financial resources is considered by many authors. Most of them understand the financial resources of banks as all funds at the disposal of banks that are used by them to conduct active activities (Moroz, Savluk, Pukhovkina 2002, p. 476; Lavrushyn, Mamonova, Valentseva 2009, p. 768). More elaborate definitions of banks' financial resources are also common. Then they are treated as: the sum of own funds obtained by the bank as a result of passive operations, as well as borrowed funds, which are owned by the bank and are used by the bank to perform its own functions and operations (Aleksienko 2002, p. 176; Kutidze, Hranko 2009, p. 139; Mishchenko, Slavianska, Koreneva 2007)

Banking resources also include the concept of capital, the level of which significantly affects the functioning of any bank. Particularly important is its balance sheet structure, i.e. the mutual relationship between external and own sources of financing. Generally, we can distinguish two types - equity and foreign capital. In the case of equity capital, according to banking law, banks are required to meet certain capital requirements, i.e. in order to ensure economic security, they are required to have own funds adapted to the size of their operations. On the other hand, foreign capital, which is the dominant part of a bank's liabilities, in the bank's balance sheet takes the form of liabilities to entities from the financial and non-financial sector, government and local government institutions and from the issue of securities (Iwanicz Drozdowska, et al., 2017; Matten Ch, 2000). It should be emphasized that among the sources of financing available to banks for their operations, liabilities to the non-financial sector play a particularly important role. The share of other sources in increasing the bank's resources is much smaller and usually does not exceed a few or several percent of its liabilities.

The resources at the bank's disposal are therefore determined by its financial capabilities, which are a derivative of the accumulated capital, and by its operating strategy.

### **3. Methodology**

The article was prepared on the basis of the analysis of quantitative data obtained from financial reports of both Polish (Narodowy Bank Polski, Polish Financial Supervision Authority) and foreign financial institutions (European Banking Federation, European Central Bank). The obtained data were used to diagnose the specificity of financial resources at the disposal of Polish commercial banks and to determine the competitiveness of the Polish banking sector compared to selected banking sectors of EU Member States outside the Euro zone. The research period presented in the analytical part covers the years: 2016-2020. Including five consecutive years in the analysis allowed for an in-depth comparison of them, as well as an indication of the trends in changes of the analyzed values over time. The subject of this study is to analyze the competitiveness of Polish banks in terms of its quantitative determinants, i.e. it relates to the size of financial assets, the level and structure of capital and external sources of financing. The research carried out in this article was prepared with the use of simple statistical methods, the main purpose of which was to analyze the structure and dynamics of the quantitative data under research on the broadly understood resources of the banking sector. In particular, the study covered financial resources acquired by banks. The use of the dynamics of the phenomenon under study allowed to determine the changes in its level, i.e. increase or decrease in the selected time units, as well as to indicate at what pace the changes occurred. The main research objective of the conducted analyzes was an attempt to assess the impact of changes taking place in the banking sector in Poland on its competitiveness.

### **4. Results**

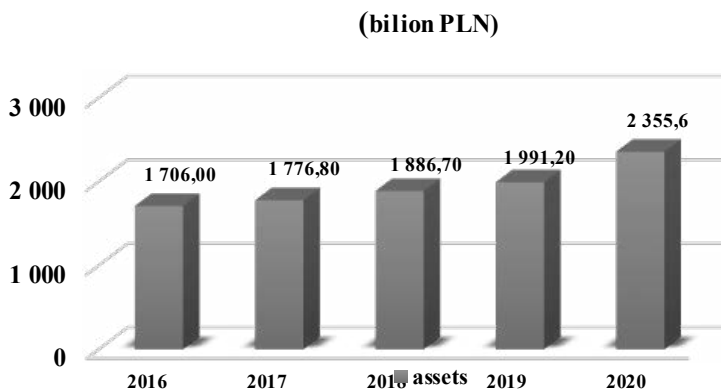
The main research objective of this article was an attempt to assess the competitiveness of the Polish banking sector against the background of selected banking sectors of EU Member States outside the euro area. The article attempts to describe how the changes that are taking place in Polish banking sector, affect the formation of its competitiveness.

At the outset, the situation in the Polish banking sector was presented. The research on the condition of Polish banking sector was prepared

on the basis of statistical data provided by: Narodowy Bank Polski, the Polish Financial Supervision Authority, and the Polish Bank Association.

From the assessment of the competitiveness of Polish commercial banks in terms of quantitative factors, i.e. the size of owned assets, the level and structure of capital show that the banking services sector showed a growing tendency in the analyzed period.

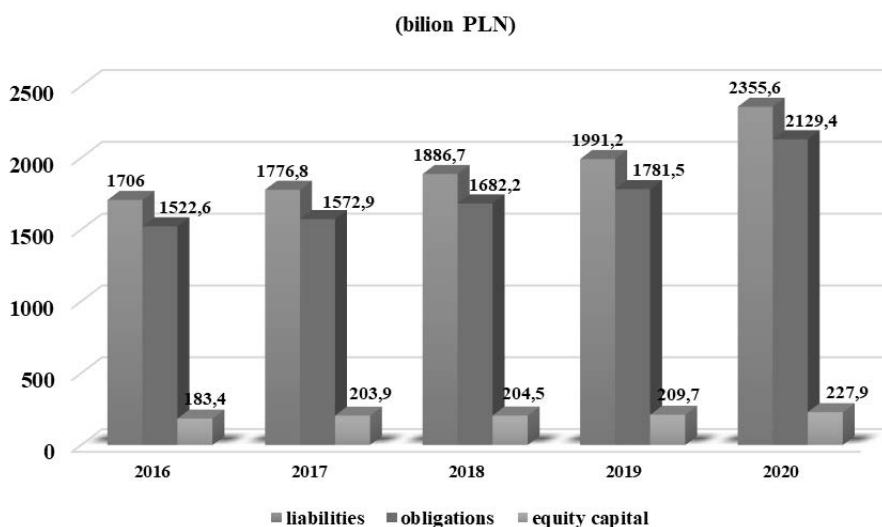
The analysis of the data presented in Chart 1 shows that the assets of the banking sector in the analyzed period increased from year to year. At the end of 2020, the total assets of the banking sector amounted to PLN 2 355,6 billion and increased by PLN 364.4 billion (18,3%) during the year, which was the largest increase in the entire analyzed period. The increase in banking sector assets resulted mainly from the increase in loans to non-financial entities. Banks increased their exposure in all major credit categories, except for FX housing loans. An important component of the increase in banking sector assets was also the increase in the value of the securities portfolio, mainly State Treasury. Moreover, the impact of changes in exchange rates on the increase in the value of assets during the year was marginal.



**Chart 1.** Assets of Polish banking sector in 2016-2020.

Source: Own study based on NBP data.

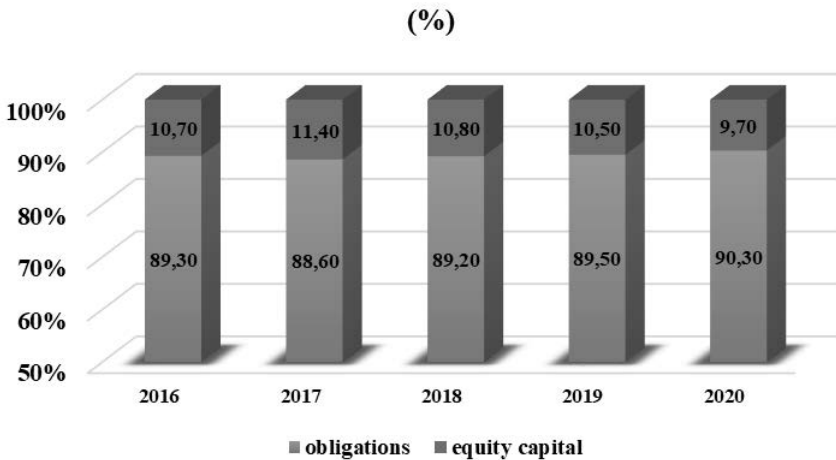
The analysis of the sources of financing of the banking sector in Poland also showed an upward trend. Liabilities, which are recognized in the bank's balance sheet as liabilities to the financial and non-financial sectors, as well as government and local government institutions, played a special role in the financing structure of banks. The data presented in Chart 2 show that bank liabilities increased by PLN 576,8 billion throughout the period covered by the analysis, i.e. from PLN 1 522,6 billion in 2016 to PLN 2 129,4 billion in 2020 (37,9%). The largest increase in the value of liabilities was recorded in the last year of the analysis, i.e. by PLN 347,9 billion (19,5% y/y). It should be emphasized that the most important source of financing for the banking sector in Poland are liabilities towards the non-financial sector. In 2016-2020, their share in liabilities was gradually increasing - to over 80,4% in 2020. The value of deposits of the non-financial sector in December 2020 increased by PLN 21,1 billion to PLN 1 438,4 billion (13,0% y/y). Households, as always, dominated the structure of non-financial sector deposits (70,9%). At that time, the share of the second, most important source of bank financing - funds obtained from entities from the financial sector, was systematically decreasing. The role of other sources of financing, especially the issue of debt instruments, in the analyzed period was small.



**Chart 2.** Liabilities and equity of the Polish banking sector in 2016-2020.

Source: Own study based on NBP data.

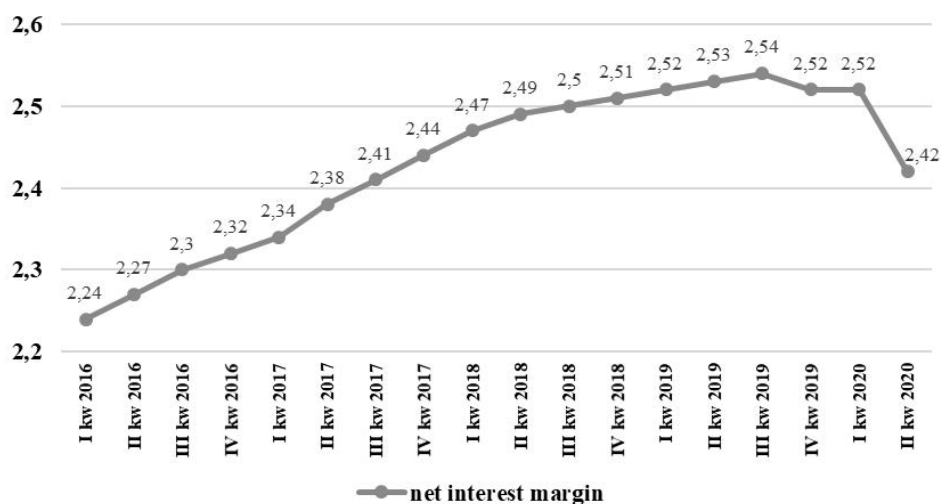
The increase in the value of liabilities was associated with an increase in this item in the balance sheet total, which is shown in chart 3. As can be seen from the data contained therein, the specificity of financing banks in Poland lies in the fact that they obtain financial resources for their activities mainly from external sources. Equity in the financing structure accounts for approximately 10,0% of the total balance sheet total. It should be emphasized that the trend of slowing down the growth rate of funds has recently continued, which was influenced by the ongoing structural changes in the sector and losses incurred by some banks.



**Chart 3.** Share of liabilities and equity in the balance sheet total.

Source: Own study based on NBP data.

Bank's competitiveness can also be viewed through the prism of qualitative factors. Among them, you can distinguish, among others the bank's ability to generate a surplus, profitability of financial capital, quality of banking products and their innovation, qualifications of the banking staff. The most frequently emphasized factor in the competitiveness of Polish banks is the bank's ability to generate a surplus. The source of this ability is undoubtedly the net interest margin (NIM), which acts as a factor enhancing the competitiveness of the Polish banking sector.



**Chart 4.** The interest margin of the banking sector in 2016-2020.

Source: Own study based on NBP data.

In the Polish banking system, the value of the interest margin is relatively high (Figure 4), which is the result of higher shares of consumer loans at banks. Until the third quarter of 2019, the value of the interest margin was gradually increasing. After this period, a decline in the trend could be observed. In Q2 2020, the interest margin, i.e. the difference between financing costs and interest income, decreased to 2,42%, i.e. by 5 bp than a month ago and by 20 bp than a year ago. This could be due mainly to the saucer of interest rates, but also to an increase in customer deposits in the banking sector.

Summing up the recent situation in the Polish banking sector, it should be emphasized that despite a significant decline in economic activity and a relatively slight deterioration in the labor market, the presented data show that banks have recently recorded an increase in both the position of banking assets and the value of liabilities, mainly to the non-financial sector. Therefore, based on the study, it can be concluded that the level of competitiveness of Polish banks, assessed in terms of quantitative factors, has not changed significantly recently. On the other hand, the financial data of the banking sector shows that in 2020 there was a significant decrease (about 50%) in the financial result



and profitability of the banking sector compared to 2019. The main reason for this situation was undoubtedly an increase in credit risk charges related to the effects of the COVID-19 pandemic. Impairment losses on other assets (including investments in related entities), provisions for legal risk of foreign currency housing loans, lower dividend income and declining interest income also contributed to the lower profits of the sector. The decline in profits was mitigated by an increase in net fee and commission income.

Later in the article, an attempt was made to assess the competitiveness of the Polish banking sector against the background of selected sectors of EU Member States outside the euro area. International comparisons were made on the basis of data from monetary statistics provided by the European Banking Federation and the European Central Bank. The years 2016-2019 were selected for analysis, and the banking sectors that were compared to the Polish banking sector and analyzed were the banking sectors of Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Hungary and Romania.

The data presented in Table 1 show that the Polish banking sector is characterized by a relatively large number of entities from the banking sector. In the entire analyzed period, the number of banks operating in Poland (despite a slight decrease) was over 600. It can therefore be concluded that the Polish banking sector is competitive in this respect. The banking sectors of the remaining countries covered by the analysis are much smaller in terms of numbers. The largest decrease in the number of banks was recorded in Hungary, where out of 143 in 2016, only 46 remained in 2020. Changes in this area resulted, among others, from the ongoing ownership changes in banks or the processes of bank consolidation.

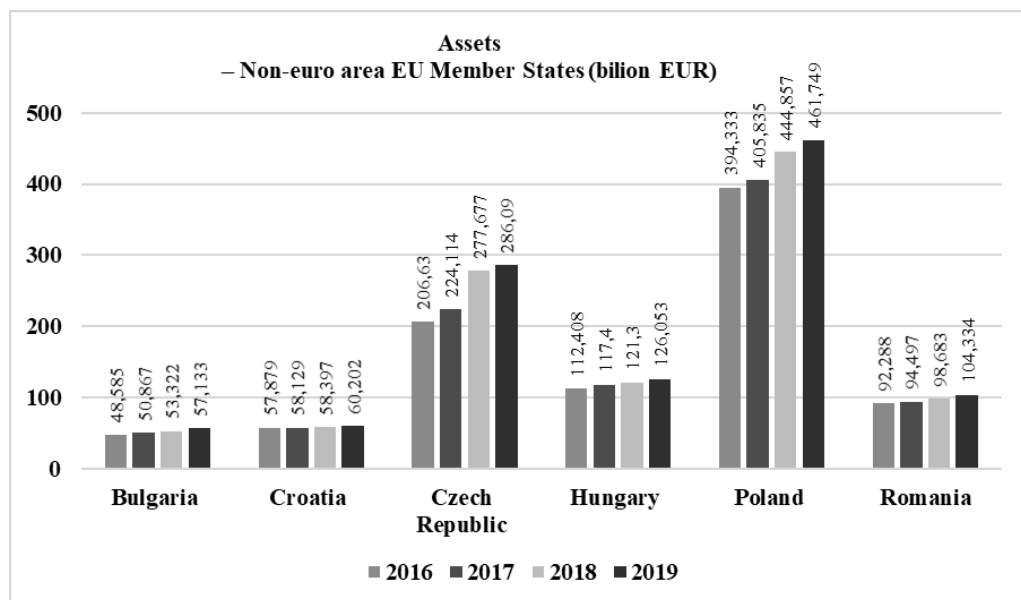
The comparison of the Polish banking sector with selected banking sectors of non-euro area EU countries was also based on the analysis of quantitative competitiveness factors. The first element that was assessed was the size of bank assets owned by individual countries. The data presented in Chart 5 show that Poland has much higher assets than the other countries covered by the analysis. This is undoubtedly due to the overwhelming number of banking institutions owned by it that make up the analyzed sector. The second country in terms of the volume of banking assets was the Czech Republic.

**Tabele 1**

## Number of banks – Non-euro area EU Member States

	2016	2017	2018	2019
<b>BULGARIA</b>	27	27	26	25
<b>CROATIA</b>	32	31	22	24
<b>CZECH REPUBLIC</b>	56	55	59	58
<b>HUNGARY</b>	109	60	60	46
<b>POLAND</b>	664	645	647	629
<b>ROMANIA</b>	37	37	34	75

Source: Own elaboration based on data from the European Banking Federation.



**Chart 5.** Assets of the banking sector of EU Member States outside the euro area.

Source: Own elaboration based on data from the European Banking Federation

The analysis of the presented data shows that the total assets of Bulgarian banks increased respectively: in 2016 by 5,2% year on year to BGN 92,1 billion (EUR 48,5 billion); in 2017 by 6,2% year on year to EUR 50 billion (BGN 97,8 billion); in 2018 by 7,9% year on year to EUR 53,3 billion (BGN 105,6 billion) and in 2019 increased by 8,2% year on year to EUR 57,1 billion (BGN 114,2 billion). Credits and borrowings were the item with the largest share in the structure of assets. In 2017, they accounted for 61% of the value of assets compared to 60,7% at the end of December 2016. In the following years, the share of credits and borrowings was also the largest and amounted to: in 2018 – 63,3%, and in 2019 – 65,7%. The Bulgarian banking system was characterized by a steady growth in the credit portfolio over the years under review, driven by continued favorable economic conditions, low interest rates and competition, and a higher demand for credits.

The Croatian financial system is dominated by universal banks which account for over 70% of the assets of the financial sector. Moreover, the share of foreign capital is dominant here, approximately 90% of assets are controlled by foreign-owned banks. Banking sector assets in the analyzed period showed a slight increase from EUR 57,8 billion in 2016 to EUR 60,2 billion in the last year of the analysis. It should be emphasized that in the analyzed period, the Croatian banking sector recorded a high share of non-performing credits in the structure of banking assets. The non-performing credits ratio in 2016 was -13,8%. However, as a result of the corrections in foreclosure of the debt and sale of receivables, this ratio in the subsequent years of the analysis decreased to 5,5% in 2019. The quality of the loan portfolio undoubtedly influenced the situation in the banking sector. Nowadays, in times of deteriorating market conditions and customer creditworthiness, banks are well prepared to manage the quality of their credit portfolio and to prevent an increase in the NPL ratio and the cost of risk.

At the end of 2016, the total value of the banking sector assets in the Czech Republic amounted to CZK 5 961 billion (EUR 206 billion), which means an increase by 9% y/y. Asset growth was evenly distributed throughout the banking sector. Similar relations occurred in 2017-2019, where in 2017 the total value of banking sector assets amounted to CZK 7 009,6 billion (140% of GDP),

which means an increase by 17,6% y/y; in 2018, the total value of banking sector assets increased by 3,8% y/y to CZK 7,332 billion (138% of GDP); and by the end of 2019, the total value of banking sector assets increased by approximately 4% y/y, i.e. to CZK 7,622 billion (135% of GDP). In the analyzed period, the value of credits granted by banks increased by 6% y/y, to EUR 109 billion at the end of 2016. By the end of 2017, the total volume of credits granted in the Czech economy increased by 4,6% y/y to CZK 3 085,5 billion. At the end of 2018, the share of credits was 7,2% compared to the previous year, reaching CZK 3 306,5 billion. Also in 2019, it was recorded by 4,4% y/y (when the growth rate was almost twice as high), reaching CZK 3 450,3 billion. The data analysis shows that the Czech banking sector provides a high degree of stability. The main factor influencing the profitability of the Czech banking sector was good credit quality. Moreover, one of the main advantages of this system is the relatively low ratio of non-performing credits.

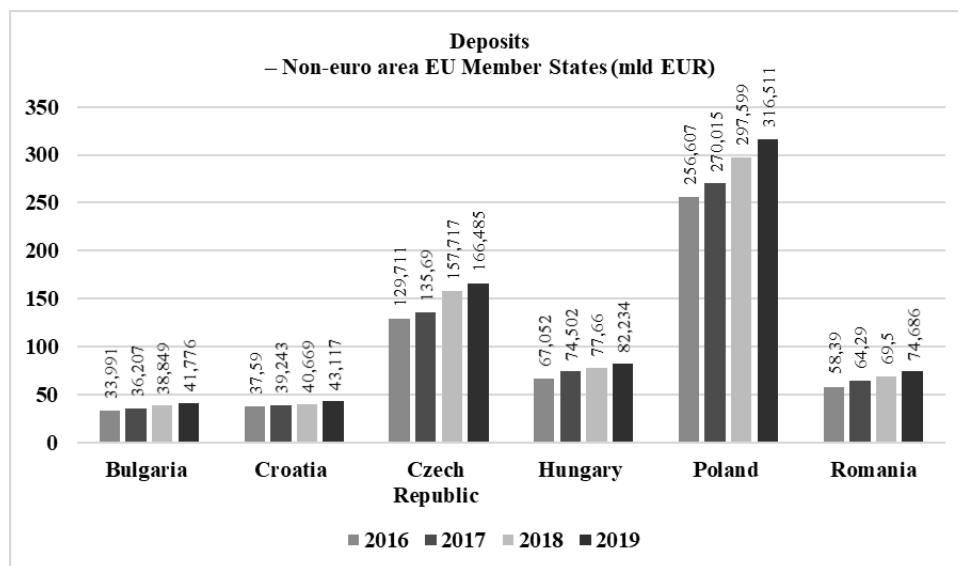
The value of assets of the Hungarian banking sector gradually increased year by year, reaching from EUR 112,4 billion in 2016, EUR 126,05 billion in 2019. Accordingly, the total assets of the sector constituted: in 2016 – 98,5% of annual GDP; in 2017 – 95,2% of the annual GDP; in 2018 – 93,6% of annual GDP and in 2019 – 92,6% of annual GDP. One third of the total credit portfolio of the Hungarian banking sector was provided to non-financial enterprises, one third to households and one sixth to the foreign sector. Thus, in 2018, approximately 35% of the total banking sector borrowing portfolio was granted to non-financial enterprises, 30% to households, and 15% to the foreign sector. This year, credits for enterprises increased by almost 15% y/y, and retail credits by 6%. The situation was similar in 2019, where: 45% of the total banking sector credit portfolio was granted to non-financial enterprises, 30% to households, and 14% to the foreign sector. Retail credits increased by over 15% y/y, and credits for enterprises increased by 8%.

The assets of the Romanian banking sector in the analyzed years amounted to: in 2016 - EUR 92,2 billion, in 2017 - EUR 94,4 billion, in 2018 - EUR 98,6 billion and in 2019 – EUR 104,3 billion. Although the Romanian banking sector struggled with health care problems and the economic recession during the period under review, it maintained its structural stability and the

value of its solvency and liquidity ratios remained at an appropriate level. In the last year of the analysis (i.e. 2019), the immediate liquidity ratio was 43,8%. Additionally, it should be emphasized that in this period, specific for the Romanian banking sector, there was a high legal risk, which was a significant factor having a potentially negative impact on the situation in the banking sector.

Compared to the countries presented, the Polish banking system is characterized by high stability and resilience. In the analyzed years 2016-2019, bank assets were gradually increasing. In 2016, the assets of the Polish banking sector amounted to EUR 394.3 billion and each year they reached the following values: EUR 405,8 billion (2017), EUR 444,8 billion (2018) and EUR 461,7 billion (2019). It should be noted, however, that despite the increase in the value of assets, the ratio of banking sector assets to PBK increased in the analyzed period only in 2016, reaching the level of 92,4%. In subsequent years, it decreased and at the end of 2019 it was 88,3%. The size of the banking sector in relation to GDP therefore remains quite small compared to other EU economies. The credit portfolio has a dominant position in total assets (56,9% in 2016, 56,4% in 2017, 54,7% in 2018, 55% in 2019). It should be emphasized, however, that in 2016-2018 corporate banking was developing faster than retail banking. In 2019, the trend from the previous four years was reversed. A faster growth rate of banks' claims on households than enterprises was recorded. The growth rate of claims on enterprises amounted to 3%, and from households to around 5,2%. The level of competitiveness of the Polish banking sector can also be assessed on the basis of the level of the irregular credit ratio. The prudent lending policy and relatively good results of the Polish economy allowed the banks to maintain the NPL at a relatively low level in the analyzed years. In 2019, it was 6,4%.

The foreign capital at the disposal of individual banking sectors was also analyzed. In particular, the study covered bank deposits, which are the basis for the source of financial support for banks, as shown in chart 6.



**Chart 6.** Deposits of the banking sector of the EU Member States outside the euro area.

Source: Own elaboration based on data from the European Banking Federation.

The deposits accumulated by banks in Bulgaria at the end of December 2016 reached the level of BGN 68,189 billion (EUR 33,9 billion). A similar situation occurred in the following years. At the end of December 2017, deposits reached the value of EUR 36,2 billion, which constituted BGN 72,383 billion, while at the end of 2018, there was an increase by 7,3%, and then deposits amounted to EUR 38,8 billion (BGN 77,66 billion). The year 2019 also showed an increase in this item in banks' liabilities, i.e. by 9.7% in 2019, and thus bank deposits amounted to EUR 41,7 billion (BGN 85,16 billion). In the entire analyzed period, approximately two-thirds of deposits were held by the household sector (66,5% in 2016, 66,1% in 2017, 66,4% in 2018 and 65,3% in 2019). Additionally, it should be emphasized that the increase in deposits took place despite low interest rates.

The data analysis shows that Croatia recorded a 4,7% y/y decline in deposits in 2016. This decrease was due to the impact of the income tax on interest and lower and lower interest rates, which in turn resulted in the migration of deposits to open investment funds. In 2017, the increase in deposits was

further reduced by 3,2% y/y. In 2018-2019, the interest rate on term deposits by banks fell almost to zero. After the term deposits had expired, the clients were not motivated to renew the contract. As a consequence, the share of term deposits dropped below half of total customer deposits. Household deposit growth was modest, reflecting low savings interest rates.

The banking system in the Czech Republic is characterized by a high share of household deposits in the financing structure. At the end of 2017, the value of deposits amounted to CZK 4 169,1 billion and exceeded credits by approximately 35%. The surplus of deposits as compared to credits was generated mainly by the household sector, which deposited 65% more funds in deposits with domestic banks than it took out in the form of credits. At the end of 2018, customer deposits amounted to CZK 4 445,6 billion and exceeded consumer credits by almost 34%. Due to the slow growth rate of interest rates on deposits, households preferred immediate availability of the deposited funds. In the analyzed year, households held CZK 2 558,5 billion in deposits in banks, i.e. 8% more than in 2017; of which more than 3/4 of them are demand deposits. The value of term deposits increased by almost 2% at the end of the year and amounted to CZK 560,8 billion. The situation did not change also in 2019, when households deposited CZK 2 725,5 billion in banks, i.e. 6,5% more than in the previous year. As in previous years, over 88% of savings were deposited on demand. Nevertheless, the annual growth rate of term deposits in 2019 (4,6%) more than doubled compared to the previous year. This increase can be attributed to the gradual increase in interest rates on term deposits, especially towards the end of the year.

The volume of deposits in the Hungarian banking sector increased significantly in 2016, i.e. by 8,7% in total, with an increase in the volume of deposits recorded in each sector (state, enterprises, households and foreign) that is included in the analyzed banking system. In the following years, the value of deposits also showed an upward trend, in 2018 deposits increased by 9,5%, with an increase in both corporate and household deposits by 15%. It was similar in the last year of the analysis, where a positive share was recorded by enterprises and households, in total by 8,2%. The capital position of the Hungarian banking sector was stable in the analyzed period.

The Romanian banking sector deposits in the analyzed years amounted to: in 2016 - EUR 58,3 billion, in 2017 - EUR 64,2 billion, in 2018 - EUR 69,5 billion and in 2019 - EUR 74,6 billion. State deposits were increased by 60% in 2008-2017, in 2018 there was an increase of 9% and in 2019 – 11,5%. It should be noticed that for the development of the Romanian banking sector and its economy in the period after the health care crisis and economic recession, the appropriate allocation of bank resources accumulated in the form of deposits is essential.

Deposits of the Polish banking sector increased by EUR 60 billion in 2016-19, i.e. from EUR 256,6 billion to EUR 316,5 billion. The main factor determining the increase in this balance sheet item was the rapid growth in household deposits. In 2016-17, these deposits accounted for 71% of all deposits of the non-financial sector, and in 2018-19 their share slightly increased to 72%. The ratio of non-financial sector deposits to GDP was estimated at around 55,5% (2016); 54% (2017); 54,7% (2018) and 56,2% (2019). The value of this indicator proves that, in comparison with the euro area countries, the level of development of the Polish banking sector was still low. State banks focused mainly on the provision of traditional banking services, primarily accepting deposits from non-financial entities and granting them credits. The growth rate of deposits in 2019 remained unchanged from the previous year, at 8,5% y/y. As a consequence, the liquidity of the banking sector in Poland, measured by the credits/deposits ratio, improved to 93% from 96% at the end of the previous year. The high growth rate of household deposits was supported by the good situation on the labor market, ie an increase in employment and an increase in loans, and an increase in social transfers. In 2019, in contrast to the previous years, the growth rate of deposits from enterprises, mainly current deposits, also increased. The faster growth of deposits than credits, observed for several years, contributed to a further decline in the banks' funding gap. From mid-2019, the funding gap was negative, which means that the amount of deposits collected in the banking sector was higher than the amount of loans granted. Additionally, it should be noted that the growing fiscal and regulatory burdens have a negative effect on the banks' potential to raise capital.



## 5. Conclusions

The Polish banking sector stood out from other banking sectors covered by the analysis in terms of the number of credit institutions, and thus the size of the assets held. In terms of owned assets, only the Czech Republic is able to compete with our country. The value of the banking sector assets in Poland in relation to GDP in 2019 was only 88%. From the group of analyzed countries, Romania had a lower ratio (50% of GDP), and the highest - the Czech Republic (137% of GDP). The level of development of the banking system in Poland, like the banking systems of the Czech Republic and Hungary, was low in the analyzed period, which was confirmed by the values of the credits/ GDP and deposits/ GDP ratios.

On the other hand, despite the current economic situation, the presented research shows that most banks in Poland had sufficient capital surpluses to absorb losses and develop lending, which was reflected in growing banking assets and maintaining the NPL ratio at an appropriate level. The competitiveness of banks' operations, measured by the traditional measure, ie the NIM interest margin, also showed an upward trend. Among the quantitative factors determining the functioning of Polish banks, one can also indicate bank deposits, mainly of the non-financial sector. The financial potential of banks and, consequently, their competitiveness depend on the possibility of attracting, accumulating and using this group of financial resources. The presented data shows that the banking sector in Poland recorded a high growth rate of deposits from the non-financial sector, mainly households. It was supported by an increase in employment, an increase in loans and an increase in social transfers. The research on the competitiveness of the Polish banking sector presented in this article has shown that this sector is competitive. This is confirmed by the actions taken by Polish commercial banks.

However, it should be emphasized that this article does not exhaust the topic, but is only an introduction to the above issue. The presented calculations are the basis for further considerations and analyzes in this area.

## References for the chapter 17

- Alekseienko M.D. (2002). *Capital Bank: Theory and Practice*. Kyiv National Economic University.
- Ambastha A, and Momaya K., (2004). *Competitiveness of firms: Review of theory, frameworks and models*. Singapore Management Review, Vol. 26, No 1.
- Barth J., and Caprio G., Levine R. (2004). *Bank regulation and supervision: what works best?* Journal of Financial Intermediation, Vol.13, Issue 2, doi:10.1016/j.jfi.2003.06.002
- Berger A., (2003). *Technological progress and the banking industry*. Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 35, No 2.
- Claessens S., and Dobos G., Klingebiel D., Laeven L., (2003). *The growing importance of networks in finance and its effects on competition*. In: A. Nagurney (Eds.) *Innovations in financial and economic networks* (pp. 110-135). Cheltenham: Elgar.
- Claessens S., Leaven L., (2004). *What drives bank competition? Some international evidence*. Journal of Money, Credit and Banking, Vol.36, No 3.
- Degryse H., and Ongena S., (2005). *Distance, lending relationships and competition, University of Tilburg*. Journal of Financial Intermediation, Vol. 60, Issue 1, doi.org/10.1111/j.1540-6261.2005.00729.x
- Dinger H., and Hacıoğlu Ü., Beyazta S., Beykent F., (2014). *Financial Problems of the Small- and Medium-Sized Enterprises and Solution Suggestion*. In: U. Akkucuk (Eds.) *Handbook of Research on Developing Sustainable Value in Economics, Finance, and Marketing*. Beykent University
- Iwanicz-Drozdowska M., Jaworski W.L., Szelałowska A., Zawadzka Z., (2017). *Bankowość. Instytucje, operacje, zarządzanie*. Warszawa: Poltext.
- Jonas A., (2002). *Strategie konkurencji na rynku usług bankowych w Polsce*. Warszawa: Wyd. Menadżera i Bankowca.
- Kutidze L., and Hranko O., (2009). *Structure of raising funds commercial bank: deformation under the influence of the global financial crisis*. Economic space Journal. Vol. 23, No. 2.
- Lavrushyn, O.I., and Mamonova, I.D., Valentseva, N.I. (2009). *Banking*, Textbook, Issue 8
- Matten, Ch., (2000). *Managing Bank Capital: Capital Allocation and Performance*

*Measurement*. New York: Wiley & Sons.

Mishchenko V.I., and Slavianska N.H., Koreneva O.H., (2007). *Banking*, Textbook, Issue2.

Mishnov O., (2016). *Essence of banks financial resources and classification*. Baltic Journal of Economic Studies, Vol.2, No2, pp.111-116, doi:10.30525/2256-0742/2016-2-2-111-116

Moroz A.M., and Savluk M.I., Pukhovkina F., (2002). *Banking transactions*. Textbook, Issue 2

Piocha S., and Radlińska K., (2008). *Konkurencja i konkurencyjność sektora banków komercyjnych*. „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej”, No 12.

Pride W., and Hughes R., Kapoor J., (2009). *Business*, Mason: Cengage Learning,

Stankiewicz M.J., (2002). *Determinanty konkurencyjności polskich przedsiębiorstw: sposoby i warunki umacniania konkurencyjności przedsiębiorstw w perspektywie globalizacji gospodarki*. Toruń: Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.



Monografia powstała dzięki wsparciu Funduszu Górnośląskiego S.A.