



dr Maciej Hadel

ORCID: 0000-0003-2256-1565

e-mail: maciej.hadel@pw.edu.pl

Wydział Administracji i Nauk Społecznych  
Politechnika Warszawska

## Skuteczność świadczenia usług zakładowych w czasach epidemii COVID-19<sup>1</sup>

### The effectiveness of the provision of establishment services during the COVID-19 epidemic

#### Abstract

There is no doubt that the period of the COVID-19 pandemic forced rapid changes in the functioning of entire communities, which of course also translated into the functioning of the public administration itself. One of the areas more 'sensitive' to the above turbulences was the provision of public services, especially establishment services. The purpose of this study is to present a fragment of the above pandemic reality, namely – the effectiveness of the provision of educational services in the light of the opinions of the recipients of these services, i.e. pupils and students. These considerations will be preceded by introductory remarks of a general nature, referring to the issue of the effectiveness of law.

**Keywords:** efficiency, effectiveness, public service, public establishment, COVID-19.

#### Streszczenie

Nie ulega wątpliwości, iż okres pandemii COVID-19 wymusił gwałtowne zmiany w funkcjonowaniu całych społeczności, co rzecz jasna przełożyło się również na funkcjonowanie samej administracji publicznej. Jednym z bardziej „wrażliwych” na powyższe turbulencje obszarów było świadczenie usług publicznych, zwłaszcza usług zakładowych. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wycinka tej rzeczywistości pandemicznej, mianowicie skuteczności świadczenia usług edukacyjnych w świetle opinii odbiorców tych usług, tj. uczniów i studentów. Rozważania te

---

<sup>1</sup> Publikacja ta i udział w samej konferencji zostały sfinansowane z grantu na finansowanie badań naukowych w dyscyplinie nauki prawne w 2023 r. „Skuteczność prawa w kontekście regulacji pandemicznych”, przyznanego przez Dziekana Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej.

zostaną poprzedzone uwagami wprowadzającymi natury ogólnej, odnoszącymi się do problematyki skuteczności prawa.

**Słowa kluczowe:** efektywność, skuteczność, usługi publiczne, zakład publiczny, COVID-19.

## 1. Wstęp

Okres pandemii COVID-19 wymusił na organach administracji publicznej (szkoły, uczelnie, zakłady służby zdrowia) konieczność poszukiwania nowych metod umożliwiających im funkcjonowanie i świadczenie usług obywatelom. Z danych przedstawionych na stronach internetowych wynika, iż w pandemii wzrosło zapotrzebowanie na cyfrowe usługi publiczne. Większa liczba obywateli zaczęła korzystać z Profilu Zaufanego jako centralnej usługi uwierzytelniania, działać zaczęły e-urzędy, rozwinęły się e-porady medyczne, szkoły i uczelnie przeszły na zdalny tryb nauczania, co spowodowało konieczność przyspieszenia wdrażania rozwiązań cyfrowych zaplanowanych wiele lat wcześniej<sup>2</sup>.

Jednym z rudymenarnych zagadnień pojawiających się nie tylko w dyskusjach *stricte* prawnych, ale również i publicystycznych czy zwykłych rozmowach towarzyskich, jest to, na ile wszelkiego rodzaju regulacje pandemiczne były i są skuteczne, efektywne (kwestia rozumienia tych pojęć zostanie przeanalizowana na dalszym etapie rozważań). Jednym z praktycznych wymiarów skuteczności tych regulacji, ale i skuteczności samej administracji publicznej (wyposażonej wszak w takie, a nie inne „instrumentarium”), jest skuteczność świadczenia usług publicznych w ramach szeroko rozumianej funkcji świadczącej administracji publicznej.

Kwestia ta w niniejszym artykule zostanie zaprezentowana w pewnym wy-cinkowym obszarze, mianowicie skuteczności świadczenia usług zakładowych (konkretniej: usług edukacyjnych) z perspektywy odbiorców tych usług, tj. desty-natariuszy zakładowych – uczniów i studentów. Poprzedzona ona jednak zostanie rozważaniami natury ogólnej, odnoszącymi się do samego pojęcia skuteczności prawa, zarówno z perspektywy socjologicznoprawnej, jak i administracyjnoprawnej.

## 2. Skuteczność prawa z perspektywy socjologicznoprawnej i administracyjnoprawnej

Na wstępie należy wprowadzić pewne rozróżnienie, istotne z punktu widzenia niniejszych rozważań – jeśli mowa o „efektywności prawa administracyjnego”, odnieść to należy do norm należących do tego obszaru prawa, natomiast

<sup>2</sup> E. Ura, *Wstęp* [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów 2022, s. 9.

o „efektywności w prawie administracyjnym” można mówić w odniesieniu do efektywności działań podmiotów tego prawa, tj. przede wszystkim organów administracji publicznej.

Samo pojęcie „sprawności”, „efektywności” działania jako takie jest rzecz jasna niebagatelne dla samej nauki prawa administracyjnego. Już W. Dawidowicz pisał, iż „jeżeli w administracji państwowej widzimy celową organizację powołaną do realizacji zadań państwa, jeżeli dalej uznajemy, że zadania te mają charakter publiczny w tym sensie, że dotyczą istotnych interesów społeczeństwa, to w tych warunkach nie może być miejsca dla poglądu, że organy administracji państwowej mogą działać byle jak i że z istoty ich zadań nie wynika konieczność sprawnego działania”<sup>3</sup>; niewątpliwie należy się z tym stanowiskiem zgodzić – administracja publiczna rozumiana zarówno statycznie, jak i dynamicznie to z jednej strony określona struktura organizacyjna, aparat urzędniczy, z drugiej strony zaś system wzajemnych powiązań, relacji i interakcji wewnątrz administracji publicznej i na zewnątrz tejże administracji (funkcjonalne rozumienie administracji jako „administrowanie”). Oczywiście jest więc, że funkcjonowanie administracji publicznej w sposób sprawny niejako „ułatwi życie” jej samej, jak i wszystkim podmiotom, które wchodzą z nią w określone relacje prawne, gdyż łatwiej w ten sposób spełnić przewidziany daną normą cel działania – czy to będzie realizacja określonego interesu indywidualnego (z perspektywy podmiotu stojącego na zewnątrz administracji publicznej), czy też interesu publicznego. Jest to oczywiście aspekt efektywności „w prawie” administracyjnym, efektywności działań podmiotów – adresatów norm tego prawa.

Zauważalne jest pewne zamieszanie terminologiczne – oczywiście pod nazwą „efektywność” czy też „zasada efektywności działań administracji publicznej” będzie się kryć wiele partykularnych elementów czy też określić do pewnego stopnia synonimicznych, które zbiorczo można właśnie zebrać pod pojęciem „efektywność” – będą to sprawność, szybkość, skuteczność, ekonomiczność<sup>4</sup>. Pojęcia te – mające charakter ogólny czy wręcz nieostry – znajdują się na pograniczu prawa administracyjnego i innych nauk: nauki administracji, nauki zarządzania, teorii organizacji, prakseologii. Skoro jednak zakładamy, że jest to zasada prawna (istotna chociażby w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, choć rzecz jasna nie tylko), to przyjęć również należy, że zasada efektywności ma swoją normatywną treść w postaci obowiązku efektywnego, sprawnego działania administracji publicznej. Jednak wskazanie, że przywołane powyżej określenia są synonimiczne jedynie „do pewnego stopnia”, miało charakter celowy – w moim odczuciu właściwsze jest przyjęcie, iż zasada efektywności administracji publicznej jest funkcją tych pojęć czy też wypadkową; nie zawsze działanie sprawne/szybkie czy „ekonomiczne” lub też nawet „proporcjonalne” jest w ostatecznym rozrachunku efektywne.

<sup>3</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 53.

<sup>4</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 154.

Klasycznie należałoby przyjąć, że działanie jest skuteczne, gdy osiąga cele, dla których zostało podjęte, i gdy robi to w sposób, który był zamierzony<sup>5</sup>. Skuteczność norm prawnych dzieli się na behawioralną, socjotechniczną i symboliczną<sup>6</sup>. W polskiej teorii prawa wyróżnia się skuteczność behawioralną, finitystyczną i społeczno-wychowawczą<sup>7</sup>. Socjologowie prawa rozróżniają skuteczność węższą i szerszą<sup>8</sup>, definiują ją również jako zgodność skutków z zamiarem prawodawcy<sup>9</sup>. Skuteczność w wymiarze behawioralnym oznacza, że zachowanie adresatów normy prawnej odpowiada jej dyspozycji w sytuacjach wskazanych w hipotezie, niezależnie od dalszych efektów, jakie wywołuje; źródłem wiedzy o celu normy jest tu sama norma<sup>10</sup>. Przykładem tego rodzaju skuteczności prawa jest chociażby to, że istniejący zakaz palenia w miejscu publicznym jest przestrzegany. Skuteczność socjotechniczna ma miejsce wtedy, gdy prawo jest skutecznym narzędziem osiągania celów wykraczających poza jego proste przestrzeganie, tj. wtedy, gdy prowadzi do osiągnięcia rezultatów społecznych, które przyświecały jego uchwaleniu<sup>11</sup>. Pozostając w obszarze przywołanego przykładu dotyczącego zakazu palenia – jeśli pojawią się statystyki, że rzeczony zakaz spowodował spadek zachorowalności na raka płuc, wtedy możemy mówić, że określona norma jest skuteczna z punktu widzenia skuteczności socjotechnicznej. Skuteczność symboliczna oznacza, że normy prawne przyczyniają się do powstania zamierzonych efektów w sferze poglądów, zapatrywań, postaw swoich adresatów lub innych osób, ich ideologii czy uznawanych przez nie wartości<sup>12</sup>. Skuteczność symboliczna będzie wynikać w dużej mierze z „wiedzy tła”, „wiedzy kontekstowej”; jeśli więc rzeczony zakaz palenia spowoduje, że ludzie generalnie zmienią swoje zapatrywanie na palenie, wtedy możemy mówić o tym, że norma jest skuteczna również w wymiarze symbolicznym.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na pierwszy „zgrzyt” między prawem administracyjnym a socjologią (i teorią) prawa, gdyż jak już zostało zasygnalizowane, na gruncie nauki prawa administracyjnego w zasadzie traktuje się pojęcie efektywności i skuteczności prawa synonimicznie, wskazując na w większym stopniu prakseologiczne korzenie pojęcia „skuteczność”. Tymczasem w ślad za socjologią prawa przyjąć jednak należałoby, że w przypadku „skuteczności” prawa chodzi o realizację określonego celu, który przyświecał uchwaleniu określonej normy, o tyle jednak w przypadku „efektywności” prawa chodzi o jego optymalizację tak, by

<sup>5</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1965, s. 113–116.

<sup>6</sup> A. Kociotek-Pęksa, M. Stępień, *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013, s. 320.

<sup>7</sup> Zob. J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze” 1980, nr 1–2.

<sup>8</sup> M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.

<sup>9</sup> A. Podgórecki, *Socjologia prawa*, Warszawa 1962 s. 162 i n.

<sup>10</sup> A. Kociotek-Pęksa, M. Stępień, *Leksykon socjologii...*, *op.cit.*, s. 320.

<sup>11</sup> *Ibidem*. Zob. też przywołaną tam literaturę, m.in. L. Petrażycki, *O nauce, prawie i moralności – pisma wybrane*, Warszawa 1985 s. 153. Autor ten pisał „o świadomie-racjonalnym operowaniu prawem jako środkiem do osiągania takich czy innych celów”.

<sup>12</sup> A. Kociotek-Pęksa, M. Stępień, *Leksykon socjologii...*, *op.cit.*, s. 321.

bilans pozytywnych i negatywnych konsekwencji był jak najwyższy. W przypadku zakazu palenia w miejscu publicznym zakaz ten będzie „efektywny”, gdy saldo społecznej użyteczności z jego uchwalenia (czyli wszystkie koszty materialne – wpływy podatkowe, koszty egzekucji zakazu, zmniejszenie dochodów restauracji, barów itp.) przewyższają saldo użyteczności nieuchwalenia zakazu. Jest to więc kwestia odrębna od skuteczności (behawioralnej, socjotechnicznej, symbolicznej) normy prawnej, choć rzecz jasna stanem pożądanym byłoby, by określona norma prawna była skuteczna w każdym z przywołanych wymiarów.

Różna jest też „stopniowalność” skuteczności normy prawnej. O ile skuteczność behawioralna może być ujmowana w zasadzie zero-jedynkowo – bo albo dany podmiot stosuje się do danej normy, albo nie, o tyle jednak inaczej jest w przypadku skuteczności socjotechnicznej – cele mogą być realizowane w różnym stopniu. Część może być realizowana, inne nie, mogą występować również pewne *side effects* – takim może być np. spadek obrotów restauracji (*vide* ograniczenia pandemiczne wprowadzone z uwagi na prymat wartości zdrowia publicznego), a w konsekwencji zmniejszenie poziomu rozwoju gospodarczego. W przypadku skuteczności symbolicznej natomiast bardzo trudno jest jednoznacznie przesądzić zaistnienie tego rodzaju skuteczności normy prawnej; skoro rozważamy skuteczność symboliczną w stosunku do jakiegoś ogółu (społeczeństwa), to oczywiście jej poziom będzie zróżnicowany i będzie zależał od wielu czynników i tego, na jaki „grunt” trafi dana norma.

Jako zwolennik funkcjonalnego, dynamicznego rozumienia administracji publicznej, tj. analizowania jej poprzez jej aktywność i zachodzące z nią (w niej) relacje, czy też wręcz szerszego ujmowania administracji, jako zjawiska społecznego, uważa, że w przypadku mówienia o efektywności/skuteczności działań administracji publicznej konieczne jest zwrócenie szczególnej uwagi na jeden aspekt, mianowicie działanie administracji publicznej będzie skuteczne, jeśli dane rozstrzygnięcie, czynność zostaną w sposób odpowiedni zinternalizowane przez adresata normy i wynikającego z tej normy zachowania organu administracji publicznej.

### **3. Świadczenie usług publicznych jako przedmiot działalności zakładów publicznych (zakładów usług publicznych)<sup>13</sup>**

Podstawowa uwaga o charakterze terminologicznym: przez usługę należy rozumieć zaspokajanie potrzeb o charakterze materialnym i niematerialnym, w wyniku czego nie powstaje żadne nowe dobro (towar, artefakt) o charakterze materialnym. Usługi mogą dotyczyć przede wszystkim dóbr o charakterze konsumpcyjnym; proces ich świadczenia lub też konsekwencje nienależytego ich świadczenia są regulowane

<sup>13</sup> Problematyka ta była szerzej analizowana w stanowiącej rozwinięcie rozprawy doktorskiej monografii M. Hadel, *Zakład usług publicznych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2020. Poczynione tam ustalenia badawcze stanowią bazę do przeprowadzonych w tym miejscu rozważań.

przede wszystkim przez normy prywatnoprawne w drodze umowy, z poszanowaniem regulacji prawa konsumenckiego, kwestii ochrony konkurencji i konsumentów.

Świadczenie usług przez administrację publiczną jest ciągłym i nieograniczonym w czasie procesem polegającym na zaspokajaniu indywidualnych potrzeb zarówno o charakterze materialnym, jak i niematerialnym, uzależnionych od cech osobistych. Proces świadczenia usług ma charakter zbiorowy, gdyż dotyczy bliżej niekreślonej grupy osób – *vide* świadczenie usług z zakresu edukacji publicznej, transportu zbiorowego, organizacji działalności kulturalnej, zaopatrzenia w wodę itp. Jego efektem nie jest powstanie żadnego dobra o charakterze materialnym, tj. wyodrębnionej z przyrody rzeczy. Świadczenie usług jest jednym z dwóch głównych elementów funkcji administracji świadczącej (usługowej), obok wszelkich działań o charakterze prawnym i faktycznym, polegających na zorganizowaniu procesu świadczenia usług. Jeśli proces świadczenia konkretnej usługi będzie się wpisywał w realizację określonego przez ustawodawcę zadania publicznego, to mamy do czynienia z usługą publiczną.

Z punktu widzenia prawa administracyjnego i zwłaszcza administracji świadczącej najistotniejsze są grupy usług określone przez E. Lipińskiego mianem „obsługi osobistej” (elementarne, podstawowe potrzeby bytowe) oraz „obsługi osobowości”, tj. potrzeby wyższego rzędu<sup>14</sup>. Administracją usługową będzie więc bezpośrednio świadczenie przez administrację publiczną usług „obsługi osobistej” oraz „obsługi osobowości” (co należy uznać za formę realizacji zadań publicznych) lub też zapewnianie przez nią możliwości świadczenia tego rodzaju usług przez inne podmioty, niewchodzące w skład administracji państwowej. „Obsługa osobista” wiąże się najczęściej z pojęciem „usług użyteczności publicznej”; usługi „obsługi osobowości” będą z pewnością wykraczały poza tę sferę.

Przenosząc te rozważania na grunt problematyki zakładowej, T. Kuta określał zakład jako swoisty pod względem prawnym podmiot świadczenia usług<sup>15</sup>. Autor ten przyjmował, że zakład jest jedną z prawnych form decentralizacji administracji, której istotny sens tkwi w tym, że część majątku narodowego zostaje wydzielona odpowiednim aktem normatywnym i oddana utworzonym w tym celu organom we względnie samodzielny zarząd. Podstawowym celem zakładu jest bezpośrednie świadczenie usług dla ludności. Dla zakładu nie jest istotną cechą osobowość prawna<sup>16</sup>. T. Kuta podnosi, że nie istnieje żadna reguła, zgodnie z którą zakłady miałyby świadczyć usługi określonego rodzaju, choć generalnie można wskazać, iż świadczą one w większości usługi drugiej grupy (tj. „obsługi osobistej” człowieka), a zwłaszcza usługi w zakresie zdrowia i praw socjalnych, a także świadczą one niektóre rodzaje usług

<sup>14</sup> Za: O. Lange, *Ekonomia polityczna*, Warszawa 1961, t. I, s. 17.

<sup>15</sup> T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 36.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 37.

trzeciej grupy („obsługi osobowości”) – np. muzea, biblioteki itp.<sup>17</sup> W niektórych typach zakładu faktyczne rozpoczęcie korzystania z usług jest uzależnione od wcześniejszego dopuszczenia do korzystania z nich, w innych natomiast świadczenie usług jest dostępne szerokiemu ogółowi, dopuszczenie nie jest stosowane ani potrzebne (np. szkoły podstawowe, muzea, biblioteki publiczne). Konieczne warunki dopuszczenia do korzystania z usług zakładu są zazwyczaj określone generalnie i odnoszą się do ograniczonego, ściśle oznaczonego kręgu osób. Dopuszczenie odbywa się w dwóch formach prawnych: w formie aktu administracyjnego i w formie umowy, przy czym obie te formy mają „różne kształty i odcienie prawne”<sup>18</sup>. Większość aktów administracyjnych jako formy dopuszczenia do korzystania z zakładów ma charakter aktów uprawniających (korzystający z usług zakładu odnosi jakąś korzyść), część z nich ma charakter władczo-zobowiązujący („dopuszczenie” do korzystania z usług zakładu dla leczenia alkoholików), w przypadkach np. chorób zakaźnych „dopuszczenie” do korzystania z usług zakładu, tj. szpitala zakaźnego, odbywa się poprzez przymus policyjny<sup>19</sup>. Zawiązany przez akt stosunek administracyjnoprawny między zakładem a jego użytkownikiem trwa potem przez czas korzystania z usług zakładu. Jego treść jest kształtowana przez przepisy regulaminu lub też statutu zakładu. Stan prawny „trwania” w korzystaniu z usług zakładu odnosi się również do tych zakładów, odnośnie do których nie ma zastosowania forma dopuszczenia. Sposób korzystania z zakładu opiera się na zasadzie nieodpłatności, jak w przypadku szkoły wyższej, albo (co jest rzadsze) na zasadzie pełnej lub częściowej odpłatności<sup>20</sup>.

Spinając ten etap rozważań pewną klamrą – z uwagi na to, iż przedmiotem działalności zakładów w obrębie administracji świadczącej jest świadczenie usług publicznych, w doktrynie zaproponowane zostało nowe ujęcie terminologiczne, mianowicie odejście od posługiwania się pojęciem „zakładu administracyjnego” lub też „zakładu publicznego” właśnie na rzecz „zakładu usług publicznych” z uwagi na to, że pojęcie to lepiej oddaje istotę działalności zakładowej.

#### **4. Skuteczność świadczenia usług zakładowych w czasach epidemii COVID-19 w świetle niektórych badań**

Świadczenie usług przez zakłady w sferze wirtualnej pozwala na (umowne) wyróżnienie pojęcia „e-zakładu”, tj. tych aspektów zarządzania zakładem lub też świadczenia usług przez zakład, w których wykorzystywane są nowe technologie.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 38. Autor wskazuje, iż np. dopuszczenie do korzystania z usług szkoły wyższej jest uwarunkowane posiadaniem świadectwa dojrzałości, przejściem postępowania kwalifikacyjnego i odbywa się w formie decyzji komisji przyjęć.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 38–39.

Usprawnienie to jest obserwowane zarówno w zakładach otwartych (półotwartych), z których korzystanie jest dobrowolne, cechujących się względną autonomią, realizujących zasadę decentralizacji (np. szkołach wyższych), jak i w zakładach zamkniętych, przymusowych, silnie scentralizowanych, np. w zakładach karnych.

Okres pandemii COVID-19 w istocie przyspieszył proces cyfryzacji życia publicznego; nie ulega wątpliwości, iż będzie miał on coraz większe przełożenie na sposób realizacji zadań przez administrację publiczną. Będzie to rzecz jasna zauważalne także w procesie świadczenia usług zakładowych. Skala tego zjawiska i jego stabilność są w tym momencie nie do przewidzenia, dlatego też warto w nauce prawa administracyjnego zacząć sobie zadawać pytanie, jak (bazując na aktualnym dorobku doktryny i dostępnym instrumentarium pojęciowym) wkomponować w teorię prawa administracyjnego ewentualny, stuprocentowy „e-zakład”, tj. funkcjonujący w całości jedynie w sferze wirtualnej. Otwiera to wiele nowych pól badawczych, związanych chociażby z definiowaniem zakładu – jak traktować wymóg wyodrębnienia strukturalno-organizacyjnego. Daje to również asumpt do postawienia pytania o charakter władztwa zakładowego, formy i dopuszczalność stosowania określonych środków władczych wobec użytkowników i osób trzecich wobec zakładu (zasadne jest chociażby ustalenie, jak zdefiniować „zakłócenie bieżącego funkcjonowania zakładu” w przestrzeni internetu). Jako jaskrawy jawi się tutaj problem granic przestrzeni prawnej regulowanej normami prawa administracyjnego i deterytorializacji administracji publicznej. Kolejne pytanie, które należy sobie w tym miejscu zadać, jest oczywiste: czy z perspektywy jakości świadczonych usług zakładowych przeniesienie działalności do sfery wirtualnej jest zjawiskiem pozytywnym, czy też nie? Mówiąc obrazowo: czy proces uczelnianej dydaktyki zyskał na trybie zdalnym zajęć w okresie pandemii, czy też wręcz przeciwnie? Czy brak kontaktu *face-to-face* nauczyciela i ucznia nie powoduje, że uczelnia (czy też każda szkoła) traci jakąś (jaką?) swoją immanentną cechę?

Dlatego też warto spróbować zaprezentować tę problematykę z perspektywy skuteczności i efektywności w przedstawionym uprzednio rozumieniu świadczenia usług zakładowych (przede wszystkim – z racji ograniczonych rozmiarów niniejszego opracowania – usług edukacyjnych) w okresie pandemicznym.

Prowadzone w pierwszej fazie pandemii badania<sup>21</sup> wskazywały, iż w opinii większości rodziców jakość zdalnego nauczania jest zdecydowanie gorsza od jakości nauki stacjonarnej. Z ich deklaracji wynikało, iż ponad połowa uczniów szkół podstawowych podczas nauki online wymagała większej lub mniejszej pomocy. Najistotniejszą trudnością pojawiającą się podczas edukacji zdalnej były problemy z łączem internetowym. Wyraźnie częściej problem ten występował na terenach wiejskich oraz w gospodarstwach domowych o niższych dochodach. Niemal wszyscy rodzice na podstawie własnych doświadczeń dostrzegali jakies problemy wynikające z edukacji zdalnej i nieuczęszczania dzieci do szkół. Najczęściej w tym kontekście

<sup>21</sup> Komunikat z badań CBOS „Edukacja zdalna – doświadczenia i oceny”, luty 2021, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_019\\_21.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_019_21.PDF) [dostęp: 19.06.2023].



ankietowani mówili o braku (ograniczeniu) kontaktów rówieśniczych, zbyt dużej ilości czasu spędzanego przy komputerze, w internecie oraz o zbyt małej aktywności fizycznej. Znaczna część rodziców zgłaszała trudności związane z pogorszeniem samopoczucia dzieci, problemy z przyswajaniem wiedzy, zahamowaniem rozwoju bądź regresem oraz z własnym nadmiernym zaangażowaniem i obciążeniem. Edukacja zdalna bynajmniej nie była jednak postrzegana jednoznacznie negatywnie. Więcej niż co czwarty rodzic dostrzega jej pozytywne aspekty, wśród których najczęściej wymieniany jest rozwój umiejętności informatycznych dzieci.

Przeprowadzony na zlecenie Rzecznika Praw Dziecka 25–28 grudnia 2020 roku raport o badaniu postaw wobec nauczania zdalnego<sup>22</sup> przedstawiał wnioski, w świetle których większość badanych, zarówno rodziców, jak i uczniów, ocenia zdalną naukę raczej negatywnie, a część badanych raczej pozytywnie (zwłaszcza uczniów dobrych i bardzo dobrych), przy czym generalnie rodzice uczniów oceniają zdalne nauczanie w większym stopniu negatywnie niż pozytywnie. Najniżej oceniane były: długi czas spędzany przy urządzeniach elektronicznych oraz ograniczony kontakt bezpośredni z rówieśnikami (znacząco osłabiły się relacje pomiędzy rówieśnikami; jedynie 4% uczniów wskazuje na wzmocnienie relacji, a co czwarty uczeń ma negatywne relacje z otoczeniem rówieśniczym). Większość badanych oczekiwała powrotu do tradycyjnego nauczania lub nauki hybrydowej.

Jeśli chodzi o opinie na temat edukacji zdalnej w ramach szkolnictwa wyższego, warto w tym miejscu przywołać raport z wspólnie przeprowadzonych przez UMCS i Uniwersytet Rzeszowski badań „Konsekwencje edukacji zdalnej w ocenie studentów kierunków humanistycznych i społecznych”. Z badań tych wynika, iż tylko 17% studentów nie doświadczało w ogóle trudności technicznych w czasie edukacji zdalnej. Nieco ponad połowa rzadko miała tego typu problemy, a bardzo często występowały one w sporadycznych przypadkach. Jeśli chodzi o postawy wykładowców w okresie edukacji zdalnej, były one zróżnicowane. W opinii 37% badanych postawa nadmiernie wymagająca była przez nich przejawiana bardzo często lub często. Kolejno postawy części studentów mogły przyczyniać się do narastania u nich trudności edukacyjnych. Co trzeci spośród badanych stosował nieuczciwe praktyki polegające na pozorowanym uczestnictwie w zajęciach (tylko logowanie się), a tylko niespełna 40% stanowiły osoby, które odpowiedziały, że nigdy nie zdarzyło im się korzystać z czyjejś pracy. Około 1/3 respondentów wykluczyło nieuczciwe pomaganie kolegom poprzez podpowiedzi czy udostępnianie gotowych zadań, a połowa zadeklarowała, że wszystkie zaliczenia i egzaminy zaliczała wyłącznie w oparciu o własne przygotowanie.

Drugi problem badawczy przedstawiony w raporcie dotyczył subiektywnej oceny zmian kondycji fizycznej i psychospołecznej studentów w kontekście ich doświadczeń w okresie edukacji zdalnej. Ustalono, że pogorszyła się kondycja

<sup>22</sup> <https://brpd.gov.pl/wp-content/uploads/2021/01/Raport-z-badania-na-zlecenie-Rzecznika-Praw-Dziecka.pdf> [dostęp: 25.06.2023].

fizyczna znacznej części badanych studentów. Zaobserwowali oni u siebie m.in. szybsze męczenie się przy wykonywaniu codziennych czynności oraz zajęć sportowych (ponad 40%). Podobny był udział respondentów odczuwających nasilenie bólu głowy i nieco mniejszy, poniżej 34%, obserwujących u siebie niekorzystne zmiany wagi ciała. Niepożądane zmiany dotyczyły także funkcjonowania psychospołecznego. Ponad 40% doświadczyło obniżenia wiary we własne możliwości, a ponad 30% odczuwało zagrożenie własnego zdrowia, a nawet życia. Część badanych (37%) wskazała także na nasilenie problemów ze snem. Bardzo niepokojącym symptomem było poczucie osamotnienia, którego wzrost zauważyło u siebie 48% badanych. Jednocześnie podobna liczba studentów zasygnalizowała kwestię rozluźnienia się więzi z rówieśnikami. Blisko 57% respondentów miało poczucie ograniczeń w spędzaniu wolnego czasu. Zatem kontakty w przestrzeni wirtualnej nie kompensowały trudności w kontaktach bezpośrednich.

Trzeci z problemów badawczych odnosił się do oceny zmian zachowań zdrowotnych studentów w okresie edukacji zdalnej. Wykazano, że u ponad 55% badanych zmniejszyła się aktywność fizyczna. Dotyczyło to różnego rodzaju zajęć ruchowych oraz ćwiczeń sportowych. Co do korzystania z używek, najwięcej respondentów wskazywało częstsze sięganie po kawę (blisko 25%), a następnie po leki uspokajające lub nasenne oraz alkohol (niewiele ponad 10%). Tylko sporadycznie sygnalizowane było zwiększone zapotrzebowanie na narkotyki i dopalacze. Niektórzy badani zaobserwowali u siebie objawy uzależnienia. Stosunkowo często dotyczyły one internetu (ponad 40%, w tym blisko 15% wskazywało zdecydowane ujawnienie bądź nasilenie się takich problemów), a sporadycznie objawy uzależnienia studenci odnosili do substancji psychoaktywnych (uspokajających bądź energetyzujących). W konsekwencji tego blisko co czwarta osoba z tej grupy chciałaby skorzystać z pomocy terapeuty, w tym ponad 13% wyraża taką potrzebę w sposób zdecydowany<sup>23</sup>.

Wydaje się więc, że jeśli chodzi o *stricte* „skuteczność” świadczenia usług zakładowych, to trudno tutaj cokolwiek zarzucić – cel założony zarówno przez prawodawcę, organy władzy wykonawczej, jak i wreszcie organy zakładowe został osiągnięty: doszło do względnie sprawnego zapewnienia kontynuacji procesu dydaktycznego w formie nauki zdalnej. Jeśli zaś chodzi o „efektywność” tychże działań, bilans „zysków i strat” bynajmniej już nie musi być taki oczywisty, o czym świadczą przedstawione powyżej badania.

## 5. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, iż problematyka skuteczności (i efektywności) stanowiących norm z zakresu prawa administracyjnego zyskała na znaczeniu w erze (post) pandemicznej. Prosta konsekwencją tego jest skuteczność działań podejmowanych

<sup>23</sup> <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2021/1221/073929-raport-2-studenci-21.pdf> [dostęp: 25.06.2023].

przez organy administracji publicznej, które wszak zobligowane są działać na podstawie i w granicach prawa. Świadczenie usług przed administracją publiczną – w ramach szeroko rozumianej administracji świadczącej – w sytuacji ograniczenia interakcji społecznych, bieżącego kontaktu z urzędnikami i dostępności samych urzędów jako takich spotkało się z wyzwaniami niespotykanymi do tej pory w tak dużej skali. Przede wszystkim najistotniejsze było sprawne przejście na funkcjonowanie niemalże wyłącznie w trybie zdalnym (hybrydowym); z problemem tym *en masse* zmierzył się wymiar sprawiedliwości, ale również (a może przede wszystkim) edukacja publiczna – na każdym poziomie kształcenia, w tym w ramach szkolnictwa wyższego.

Podjmując próbę podsumowania badań zawartych w literaturze przedmiotu, poświęconych funkcjonowaniu uczniów i studentów podczas pandemii COVID-19, podkreślić należy fakt koncentrowania się na jej negatywnych następstwach, obejmujących sferę fizyczną, psychospołeczną i edukacyjną. Najwięcej wyników badań opublikowano w pierwszym okresie pandemii COVID-19. W warunkach ujawniania się kolejnych fal pandemii wydłużał się czas doświadczenia jej konsekwencji, co nasilało ryzyko różnych trudności natury psychoemocjonalnej, edukacyjnej, ale także i problemów zdrowotnych. Najistotniejszą z tej perspektywy refleksją jest chyba ta, iż co do zasady o ile większość badanych w sposób (względnie) pozytywny oceniała świadczenie usług edukacyjnych w formule zdalnej, o tyle jednocześnie preferowaną formą odbioru tych usług zakładowych był jednak kontakt osobisty. Jest to niewątpliwie cenna refleksja, uświadamiająca choćby społeczności akademickiej, iż idea *universitas* jako wspólnoty nauczanych i nauczających realizuje się przede wszystkim w interakcjach społecznych „na żywo” – nie zaś w ich ersatzach, substytutach. Bogatsi o to zbiorowe doświadczenie możemy z większą rozwagą planować dodanie przedrostka „e-” do „uniwersytetu”, gdyż jak widać – stuprocentowy „e-uniwersytet” (ale oczywiście rozważania te mają charakter głębszy, bardziej uniwersalny) nie jest stanem całkowicie pożądanym przez usługobiorców zakładowych.

## Bibliografia

- Borucka-Arctowa M., *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.  
Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.  
*Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów 2022.  
Hadel M., *Zakład usług publicznych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2020.  
Kociołek-Pęksa A., Stępień M., *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013.  
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1965.  
Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.  
Lange O., *Ekonomia polityczna*, Warszawa 1961.  
Podgórecki A., *Socjologia prawa*, Warszawa 1962.

Wróblewski J., *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, Warszawa 1980.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

### **Inne źródła**

Komunikat z badań CBOS „Edukacja zdalna – doświadczenia i oceny”, luty 2021, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_019\\_21.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_019_21.PDF) [dostęp: 19.06.2023].

<https://brpd.gov.pl/wp-content/uploads/2021/01/Raport-z-badania-na-zleczenie-Rzecznika-Praw-Dziecka.pdf> [dostęp: 25.06.2023].

<https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2021/1221/073929-raport-2-studenci-21.pdf> [dostęp: 25.06.2023].