Sebastian Biały
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Koło Naukowe Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo
https://orcid.org/0000-0001-7911-0365

Wpływ COVID-19 na wykonywanie zadań publicznych z zakresu oświaty

DOI: 10.34616/149465

Abstrakt: Pandemia COVID-19 wywołała znaczące zmiany w funkcjonowaniu wielu branż gospodarczych, ale i samego ludzkiego życia. W czasach globalnego kryzysu administracja publiczna winna zachować ciągłość i stabilność swych działań, a w konkretnych przypadkach dostosować się do potrzeb obywateli. Pandemia dotknęła również jednostki systemu oświaty, zmieniając przy tym sposób nauczania z tradycyjnego na zdalne. Liczne projekty rządowe próbowały zagwarantować w tych ciężkich czasach równość dostępu do nauki za pomocą technik i metod nauczania na odległość. Autor zestawia również wyniki z dwóch egzaminów organizowanych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną, badając, czy tzw. e-learning wpłynął znacząco na wyniki w nauce.

Słowa kluczowe: zadania publiczne, prawo oświatowe, COVID-19, zdalna nauka, administracja publiczna

Wstęp

Jan Boć mówił, że administracja to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach[1]. Jest to swego rodzaju klasyczna definicja administracji publicznej. Sięgając jednak bardziej współczesnych definicji administracji, chociażby po tę wymienioną przez Zygmunta Niewiadomskiego[2], w której wskazuje on, że jest to ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe), związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną, zauważymy jedną niezmienną cechę administracji – zaspokajanie potrzeb swoich obywateli.

[1] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 19.

[2] Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Legalis/el. 2015, Nb 142.

W świetle Konstytucji RP[3] ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej[4]. Przewodnią myślą ustroju decentralistycznego jest to, żeby zarząd zaspokajania potrzeb lokalnych oddać w ręce samorządu terytorialnego[5]. O tym stanowi także Konstytucja w art. 16 ust. 2, wskazując, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Za jego przedmiot uznaje się administrację państwową. Państwo nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązki wykonywania administracji publicznej[6]. Jako różnicę pomiędzy administracją samorządu terytorialnego a administracją publiczną wskazuje się to, że ta pierwsza działa samodzielnie i przez zdecentralizowane organy jednostek samorządu terytorialnego. Zadania zlecone są natomiast zadaniami publicznymi, które służą zaspokajaniu potrzeb mieszkańców danego terytorium[7].

Konstytucja RP w rozdziale VII poświęconym samorządowi terytorialnemu wskazuje, że wykonuje on zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych[8]. Zadania te służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. Istnieje możliwość – w uzasadnionych potrzebach państwa – zlecenie tym jednostkom wykonywanie innych zadań publicznych[9]. W ustawie[10] poświęconej ustrojowi podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – gminie – wskazano katalog zadań własnych gminy, w których znajdują się zadania dotyczące edukacji publicznej[11]. Należy również podkreślić, że kiedy mówi się o zaspokajaniu potrzeb edukacyjnych na różnych etapach edukacji, rozumie się przez to zarówno oświatę, jak i szkolnictwo wyższe nie tylko jako zadanie publiczne, ale także jako obowiązek państwa w zakresie zadań edukacyjnych[12]. Realizacja zadań oświatowych, która ma swoje bezpośrednie źródło w Konstytucji RP, stanowi instytucjonalną podstawę prawa do nauki[13]. Władze publiczne

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.; Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319; Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946), dalej: Konstytucja RP.

[4] Zob. art. 15 Konstytucji RP.

[5] W. Kumaniecki, *Centralizm i decentralizacja w ankiecie o konstytucyjnej*, [w:] W.L. Jaworski, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1924, s. 158.

[6] Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego (na przykładzie: Francji, Republiki Federalnej Niemiec i Szwajcarii)*, Instytut Administracji i Zarządzania, Warszawa 1989, s. 31.

[7] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 59.

[8] Zob. art. 163 Konstytucji RP.

[9] Zob. art. 166 ust. 1–2 Konstytucji RP.

[10] Mowa tu o ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.), dalej: u.s.g.

[11] Zob. art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g.

[12] D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

[13] Zob. art. 70 Konstytucji RP; R. Raszewska-Skałecka, *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, [w:] J. Blicharz, R. Raszewska Skałecka (red.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium*

zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia[14], który należy traktować jako równość szans[15].

Gdy rozpoczęła się pandemia, zadaniem administracji publicznej – która winna działać nieprzerwanie, gdyż cechuje ją ciągłość działań – było zbudowanie takiego systemu edukacji publicznej, w którym nikt nie zostałby wykluczony z prawa do nauki podczas tzw. narodowej kwarantanny oraz rozpowszechniania się wirusa.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działań podjętych przez właściwe jednostki w celu realizacji zadań publicznych z zakresu oświaty oraz przedstawienie efektów nauczania zdalnego w trakcie pandemii COVID-19, ocenianych na podstawie wyników egzaminów maturalnych i ósmoklasisty.

1. Realizacja zadań z zakresu oświaty w dobie pandemii COVID-19

Do momentu wybuchu pandemii COVID-19 realizacja zadań publicznych z zakresu oświaty odbywała się w formie tradycyjnej, tj. w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych. Wówczas zawieszenie zajęć mogło nastąpić wyłącznie na mocy § 18 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach[16], które wskazywało na ewentualne trudności dotarcia ucznia do szkoły lub ze szkoły, a także trudności podczas organizowania zajęć. W tych sytuacjach podjęcie decyzji przez dyrektora szkoły lub placówki oświatowej wymagało zgody organu prowadzącego[17].

Z dniem ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie wprowadzenia stanu epidemiologicznego dnia 20 marca 2020 r. funkcjonowanie szkół i placówek oświatowych uległo całkowitej zmianie. Zostały więc podjęte stosowne kroki w celu ograniczenia – w jak największym stopniu – rozprzestrzeniania się wirusa.

Dnia 8 marca 2020 r. zaczęła obowiązywać ustawa[18], która art. 28 wprowadziła do ustawy Prawo oświatowe[19] dwa nowe przepisy. W art. 30b wymienionej ustawy przyznano ministrowi ds. oświaty możliwość czasowego ograniczenia lub czasowego zawieszenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty na terenie całego kraju lub jego części.

prawno-administracyjne, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2020, s. 12.

[14] Zob. art. 70 ust. 4 zd. 1 Konstytucji.

[15] Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06 (Dz. U. Nr 10, poz. 70).

[16] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1604).

[17] Zob. § 18 ust. 2 powyższego rozporządzenia.

[18] 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 (t.j. Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.).

[19] Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 910 z późn. zm.).

Taka decyzja może zostać podjęta, jeżeli istniejące okoliczności zagrażają życiu lub zdrowiu uczniów. Przepis art. 30c prawa oświaty nadał natomiast ministrowi właściwemu ds. oświaty możliwość wyłączenia stosowania niektórych przepisów Prawa oświatowego oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych[20] wobec wszystkich lub niektórych jednostek oświatowych, w których ograniczono lub zawieszono funkcjonowanie[21].

Wprowadzenie powyższych dwóch przepisów w życie spowodowało pojawienie się drugiej podstawy prawnej do zawieszenia funkcjonowania jednostek oświatowych, jednakże decyzja ta należała do ministra właściwego ds. oświaty i wychowania. Na podstawie tych przepisów Minister Edukacji Narodowej wydał dwa rozporządzenia: pierwsze w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19[22], a drugie w sprawie szczególnych rozwiązań w zakresie systemu informacji oświatowej w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19[23].

W pierwszym akcie uregulowano sytuację jednostek oświatowych, których funkcjonowanie zostało czasowo ograniczone z powodu COVID-19, wskazano również okres oraz zakres ich ograniczenia. W drugim akcie uregulowano natomiast kwestie związane z funkcjonowaniem jednostek oświatowych w okresie zawieszenia, tj. wymiaru godzin zajęć prowadzonych przez nauczycieli, ustalenie dotacji oświatowej, podejmowanie czynności jednostek oświatowych za pomocą narzędzi komunikacji elektronicznej, kwestie związane z rekrutacją oraz innych wydarzeń naukowych, jak olimpiady czy turnieje, a także zostały określone wyłączenia stosowania niektórych przepisów prawa oświatowego[24]. *In fine* należy podkreślić, że oba rozporządzenia były wielokrotnie nowelizowane w zależności od panującej w Polsce sytuacji epidemicznej.

W tym miejscu powstaje również pytanie: kto odpowiada za organizację pracy szkoły podczas pandemii. Odpowiedź na nie można uzyskać w § 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r., gdzie został zawarty katalog obowiązków dyrektora jednostki systemu oświaty w zakresie organizowania i realizowania zadań

[20] Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2029 z późn. zm.).

[21] K. Liszka-Michałka, *Edukacja – dziś i jutro*, [w:] R. Cieślak, A. Głębski, G.P. Kubalski (red.), *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis/ el.

[22] Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 824).

[23] Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w zakresie systemu informacji oświatowej w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 2057 z późn. zm.).

[24] K. Liska-Michałka, *Edukacja – dziś i jutro…*

z wykorzystaniem nauczania zdalnego i innych sposobów nauczania[25]. Dodatkowo został dookreślony sposób prowadzenia zajęć zdalnych w jednostkach oświatowych. Nie ulega wątpliwości, że stan pandemii w Polsce w roku szkolnym 2020/2021 zmusił rządzących do ustalenia tych zasad. Priorytetem stało się więc dopracowanie systemu edukacji zdalnej w taki sposób, aby każdy mógł bezpiecznie i efektywnie korzystać z technologii cyfrowych[26]. Na podstawie § 2 ww. rozporządzenia „Zajęcia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość mogą być realizowane w szczególności: 1) z wykorzystaniem: a) materiałów i funkcjonalności narzędzia informatycznego, o którym mowa w art. 44a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe; b) materiałów dostępnych na stronach internetowych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, stronach internetowych jednostek podległych temu ministrowi lub przez niego nadzorowanych, w tym na stronach internetowych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i okręgowych komisji egzaminacyjnych; c) materiałów prezentowanych w programach publicznej telewizji i radiofonii, d) innych niż wymienione w lit. a-c materiałów wskazanych przez nauczyciela; 2) przez podejmowanie przez ucznia aktywności określonych przez nauczyciela, potwierdzających zapoznanie się ze wskazanym materiałem i dających podstawę do oceny pracy ucznia; 3) z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej zapewniających wymianę informacji między nauczycielem, uczniem lub rodzicem; 4) przez informowanie rodziców o dostępnych materiałach i możliwych formach ich realizacji przez dziecko lub ucznia w domu – w przypadku dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, edukacją wczesnoszkolną, wczesnym wspomaganiem rozwoju, zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi oraz uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym lub z niepełnosprawnościami sprzężonymi”.

2. Rządowe wsparcie szkół, nauczycieli i uczniów podczas globalnego kryzysu

Dnia 25 marca 2020 r. władze oświatowe ogłosiły rozpoczęcie nauczania zdalnego. Gwałtowność zmian w systemie oświaty spowodowanych rozwojem epidemii w Polsce wymusiła stworzenie kilku projektów rządowych, które miały na celu wspomóc finansowo jednostki systemu oświaty, nauczycieli oraz uczniów. Należy wskazać, że większość uczestników systemu oświaty nie było przygotowanych na zdalną naukę.

[25] Zob. § 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

[26] Zob. *Podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2020/2021*, https://www.gov.pl/web/edukacja/kierunki-polityki-oswiatowej [dostęp: 9.05.2021].

Na podstawie raportu Ministra Edukacji Narodowej[27] podkreślano, że według danych PISA w 2018 r. 96% uczniów zadeklarowało posiadanie komputera, który mógłby zostać wykorzystany do nauki i pracy w domu. Natomiast jedynie 0,6% uczniów zgłosiło brak komputera lub tabletu, które mogłyby zostać wykorzystane do realizowanie zdalnej nauki. Należy jednak brać pod uwagę, że w rodzinach wielodzietnych jeden komputer nie był w stanie zapewnić dostępu do edukacji wszystkim dzieciom. W związku z tym polski rząd wprowadził kilka projektów, mających na celu wsparcie zarówno szkół, jak i nauczycieli oraz uczniów.

Nowelizacja rozporządzenia MEN dała możliwość organom prowadzącym szkoły na bezpłatne użyczanie uczniom oraz nauczycielom – na zasadzie umowy cywilnej – niezbędnego sprzętu do kształcenia na odległość. Organ prowadzący mógł do tego zadania upoważnić dyrektora szkoły.

Kilka dni później – tj. 1 kwietnia 2020 r. – dano możliwość wnioskowania przez samorządy o środki na zakup niezbędnego sprzętu dla uczniów i nauczycieli. Było to możliwe dzięki projektowi „Zdalna szkoła – wsparcie Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej w systemie kształcenia zdalnego", który został wdrożony w formie projektu grantowego o wartości ponad 187 mln zł – w tym ok. 158,5 mln zł ze środków unijnych. Jak wskazano w powyższym raporcie, samorząd – w tej edycji projektu – mógł uzyskać od 35 tys. do 100 tys. zł. Wysokość kwoty dofinansowania zależała od liczby uczniów w danej gminie lub powiecie. Wskazano, że o to dofinansowanie mogły wnioskować gminy i powiaty, a wkład własny nie był wymagany. Przedmiotem dofinansowania były m.in. sprzęty niezbędne do kształcenia na odległość, tj. komputery, laptopy, tablety, które były użyczane nauczycielom i uczniom wymagającym wsparcia w realizacji edukacji zdalnej. Prócz sprzętu szkoły mogły zakupić niezbędne oprogramowanie, ubezpieczenie sprzętu, mobilny dostęp do internetu lub inne akcesoria potrzebne w nauczaniu na odległość[28].

Sięgając do statystyk z projektu „Zdalna szkoła", z 2790 uprawnionych jednostek samorządu terytorialnego do wnioskowania o dofinansowanie pozytywnie rozpatrzono 2787 jednostek. Negatywne rozpatrzenie wniosków trzech jednostek samorządu terytorialnego wynikało z nieprawidłowego złożenia wniosków. Na dzień 1 października 2020 r. łączna kwota przyznanych środków z tego projektu wynosiła 186 105 000,00 zł[29].

[27] Minister Edukacji Narodowej, Raport: *Zapewnienie funkcjonowania jednostek systemu oświaty w świetle epidemii COVID-19*, Warszawa 2020, s. 75–76, https://dokumenty.men.gov.pl/Raport_MEN_Zapewnienie_funkcjonowania_jednostek_systemu_oswiaty_w_okresie_epidemii_COVID-19.pdf [dostęp: 29.04.2021], dalej: raport MEN 2020.

[28] Raport MEN 2020, s. 99–100.

[29] https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/zdalna-szkola/2-strona-glowna/1920-lista-jst-ktorych-wnioski-zostaly-pozytywnie-ocenione [dostęp: 3.05.2021].

Druga edycja projektu „Zdalna szkoła+" również wzbudziła duże zainteresowanie wśród samorządów, gdyż do puli dofinansowania trafiła kwota ponad 180 mln zł. Projekty te są o tyle godne uwagi, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego mogły uzyskać 100% dofinansowanie na zakup sprzętu komputerowego, który umożliwiałby realizację obowiązku szkolnego uczniów wykluczonych cyfrowo[30].

Od 15 maja 2020 r. wnioskujące jednostki samorządu terytorialnego mogły uzyskać dofinansowanie w wysokości od 35 tys. zł do 165 tys. zł. Należy podkreślić, że w tej edycji pojawiło się kryterium dofinansowania, które opierało się na liczbie rodzin wielodzietnych mieszkających na terenie danej gminy i korzystających z jej wsparcia. Projekt ten był przeznaczony przede wszystkim dla rodzin ubogich z minimum trojgiem dzieci. Przedmiotem dofinansowania – podobnie jak w pierwszej edycji – był sprzęt komputerowy oraz wszelkie akcesoria umożliwiające realizację kształcenia na odległość. Na dzień 21 października 2020 r. dofinansowanie otrzymało 2466 jednostek samorządu terytorialnego o łącznej kwocie 179 689 677,52 zł. Działanie to było finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020.

Mimo projektów dofinansowań, które rozpoczęły się w kwietniu i trwały do października 2020 r., rząd wprowadził kolejny projekt dotyczący dofinansowania zakupionego przez nauczycieli sprzętu, oprogramowania lub usługi dostępu do Internetu. Wsparcie finansowe skierowano do nauczycieli, którzy w okresie od 1 do 7 września 2020 r. dokonali zakupu sprzętu lub oprogramowania niezbędnego do prowadzenia zajęć w formie zdalnej lub zakupili usługę dostępu do Internetu lub sprzętu/oprogramowania umożliwiającego korzystanie z tej usługi. Świadczenie to miało charakter jednorazowy i nie mogło przekroczyć kwoty 500 zł.

Mocą rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 listopada 2020 r.[31] dodano przepisy § 10b – § 10d, które regulowały zasady dotyczące wsparcia finansowego nauczycieli. Przedmiotem dofinansowania były m.in. komputery, akcesoria komputerowe, oprogramowania, smartfony, usługi dostępu do internetu czy cyfrowy mikroskop. W związku z realizacją wsparcia finansowego dla nauczycieli kwota części oświatowej subwencji ogólnej została zwiększona o kwotę 270 815 261 zł. Po odliczeniu 0,4% rezerwy kwota w wysokości 269 732 000 zł została podzielona na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego i przeznaczona dla 539 464 nauczycieli[32].

[30] Raport MEN 2020, s. 101.

[31] Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2047).

[32] Minister Edukacji i Nauki, Raport: *Zapewnienie funkcjonowania jednostek systemu oświaty w okresie epidemii COVID-19*, Warszawa 2021, s. 127–130.

3. Efekty zdalnego nauczania na kanwie zdawalności egzaminu maturalnego i ósmoklasisty

Mimo wprowadzenia zdalnej nauki do wszystkich placówek oświatowych oraz przeniesienia egzaminu maturalnego i egzaminu ósmoklasisty pandemia wpłynęła również na efektywność nauki wśród uczniów. Potwierdzają to chociażby statystyki zawarte w sprawozdaniach sporządzanych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną corocznie. System egzaminu maturalnego w latach 2019 i 2020 składał się z trzech obowiązkowych egzaminów na poziomie podstawowym (tj. język polski, matematyka oraz język obcy nowożytny) oraz jednego obowiązkowego egzaminu na poziomie rozszerzonym z dowolnego przedmiotu. W 2020 r. – z powodu pogarszania się sytuacji epidemicznej w Polsce – zrezygnowano z przeprowadzenia egzaminu maturalnego z przedmiotów obowiązkowych oraz przedmiotów dodatkowych w części ustnej[33]. W związku z tym nie przedstawiono statystyk, które dotyczyły zdawalności egzaminu maturalnego z 2019 r.

Tabela 1. Zdawalność egzaminu maturalnego z przedmiotów obowiązkowych – część pisemna

Przedmiot	2019	2020	Różnica zdawalności
język polski	94,9%	91,9%	-3%
matematyka	86,1%	79,4%	-6,7%
język angielski	93,8%	92,1%	-1,7%
język niemiecki	90,4%	86,2%	-4,2%
język francuski	97,9%	98,3%	0,4%
język rosyjski	93,6%	84,2%	-9,4%
język hiszpański	97,1%	95%	-2,1%
język włoski	98,2%	94,3%	-3,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Centralnej Komisji Egzaminacyjnej z egzaminu maturalnego z 2019 r. i 2020 r.

Należy zauważyć, że mimo krótkiego okresu zajęć zdalnych w 2020 r. prawie we wszystkich przedmiotach pojawiła się tendencja spadkowa dotycząca zdawalności. Maturzysta, aby uzyskać świadectwo maturalne, musi osiągnąć z powyższych przedmiotów minimum 30%. W przypadku niezdania w terminie podstawowym jednego z obowiązkowych egzaminów przysługuje uczniowi termin poprawkowy.

[33] Zob. § 11ka rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 493 z późn. zm.).

Tabela 2. Średnie wyniki z poszczególnych przedmiotów – część pisemna na poziomie rozszerzonym

Przedmiot	2019	2020	Różnica zdawalności
biologia	33%	43%	10%
chemia	40%	38%	-2%
filozofia	37%	37%	–
fizyka	42%	34%	-8%
geografia	29%	21%	-8%
historia	37%	33%	-4%
historia muzyki	46%	50%	4%
historia sztuki	48%	41%	-7%
informatyka	37%	37%	–
język angielski	56%	56%	–
język francuski	66%	60%	-6%
język hiszpański	54%	55%	1%
język niemiecki	56%	56%	–
język polski	55%	57%	2%
język rosyjski	62%	67%	5%
język ukraiński	79%	76%	-3%
język włoski	71%	71%	–
matematyka	39%	34%	-5%
wiedza o społeczeństwie	27%	29%	-2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Centralnej Komisji Egzaminacyjnej z egzaminu maturalnego z 2019 r. i 2020 r.

Bardziej szczegółowo można przyjrzeć się statystykom dotyczącym zdawalności egzaminu maturalnego z obowiązkowych przedmiotów części pisemnej Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej we Wrocławiu, której podlegają dwa województwa – dolnośląskie i opolskie.

Tabela 3. Zdawalność egzaminu maturalnego z przedmiotów obowiązkowych w województwach dolnośląskim i opolskim[34]

Przedmiot	2019	2020	Różnica zdawalności
język polski	96,13%	93,8%	-2,33%
matematyka	79,11%	74,56%	-4,55%
język angielski	93,67%	93,3%	-0,37%
język francuski	97,06%	90%	-7,06%
język niemiecki	89,17%	87,27%	-1,9%
zdawalność całego egzaminu	85,94%	80,19%	-5,75%

Źródło: opracowanie własne.

Oprócz egzaminu maturalnego przeprowadzono również egzamin ósmoklasisty, składający się z trzech części: języka polskiego, matematyki oraz języka nowożytnego. W statystykach podano średni wynik w procentach.

Tabela 4. Średnie wyniki z egzaminu ósmoklasisty

Przedmiot	2019	2020	Różnica zdawalności
język polski	63%	59%	-4%
matematyka	45%	46%	1%
język angielski	59%	54%	-5%
język niemiecki	42%	45%	3%
język rosyjski	48%	48%	–
język francuski	61%	72%	11%
język hiszpański	56%	66%	10%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Centralnej Komisji Egzaminacyjnej z egzaminu ósmoklasisty w 2019 r. i 2020 r.

Tabela 5. Średnie wyniki z egzaminu ósmoklasisty w województwach dolnośląskim i opolskim

Przedmiot	2019	2020	Różnica zdawalności
język polski	61,14%	58,43%	-2,71%
matematyka	43,49%	44,09%	0,6%
język angielski	59,67%	54,27%	-5,4%

[34] Autor wybrał poszczególne przedmioty egzaminacyjne w województwach dolnośląskim i opolskim, gdzie widoczne są znaczne różnice w zdawalności. Pozostałe przedmioty, tj. języki mniejszości narodowych, nie były brane pod uwagę, ponieważ liczba osób podchodzących do egzaminu – według autora – nie jest miarodajna i nie pozwala na wskazanie faktycznych skutków zdalnej nauki.

Przedmiot	2019	2020	Różnica zdawalności
język francuski	34,00%	53,67%	19,67%
język niemiecki	45,08%	47,1%	2,02%

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższych statystyk wynika, że w związku z czasowym ograniczeniem funkcjonowania jednostek systemu oświaty wyniki w nauce – zarówno w egzaminie maturalnym, jak i ósmoklasisty – w większości przypadków mają tendencję spadkową. Należy także zauważyć, że kilka przedmiotów, w szczególności z poziomu rozszerzonego na egzaminie maturalnym, cieszyło się lepszymi wynikami w porównaniu do 2019 r.

Zakończenie

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, administracja publiczna po kilkudniowym „szoku" spełniła oczekiwania powstałe ze strony jednostek samorządu terytorialnego, które polegały na zbudowaniu jednolitego systemu oświaty dla wszystkich regionów Polski. Zostały zapewnione podstawowe narzędzia do realizacji zadania publicznego z zakresu oświaty. Zostało również zapewnione wsparcie finansowe dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, która zgłosiła potrzebę dofinansowania, tak aby każdy uczeń i nauczyciel mógł korzystać z prawa do nauki.

Warto również podkreślić, że pandemia pokazała całemu światu, że rzeczywistość potrafi zmienić się diametralnie w przeciągu kilku lub kilkunastu dni. Istnieją zatem spore nadzieje, że jeżeli w przyszłości dojdzie do podobnej sytuacji, władze państwa będą w stanie zareagować błyskawicznie, tak aby ciągłość działania administracji publicznej została utrzymana. Niemniej jednak wymaga podkreślenia, że nauczanie w formie zdalnej nie obniżyło znacząco wyników w nauce.

Impact of COVID-19 on the performance of public education tasks

Abstract: Pandemic COVID-19 caused significant changes in the functioning of many economic industries but also human life itself. During global crisis times, the public administration should keep the continuity and stability of their activities, and in many cases adapt to the needs of citizens. Pandemic also affected the unit of the education system, changing the way of teaching from traditional to e-learning. Numerous government projects have tried to guarantee equal access to learning in these severe times using techniques and methods of distance learning. The author also sets out results from two examinations organized by the Central Examination Commission, from which it follows whether the so-called e-learning has significantly influenced science results.

Keywords: public tasks, educational law, COVID-19, e-learning, public administration

Notka o autorze

mgr Sebastian Biały – absolwent studiów magisterskich administracji oraz student III roku studiów wieczorowych prawa, prezes Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo, wiceprezes Koła Naukowego Praw Zwierząt, od 2021 r. członek Rady Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Jego zainteresowania skupiają się wokół planowania i zagospodarowania przestrzennego, ustroju samorządu terytorialnego w Polsce i Grecji, modelu greckiej administracji publicznej oraz ochrony zwierząt.

Literatura

Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.

Boć J (red.), *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.

Kumaniecki W., *Centralizm i decentralizacja. w ankiecie o konstytucyjnej*, [w:] W.L. Jaworski, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1924.

Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, LEX.

Liszka-Michałka K., *Edukacja – dziś i jutro* [w:] R. Cieślak, A. Głębski, G.P. Kubalski (red.), *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis/el.

Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2015, Legalis/el.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego (na przykładzie: Francji, Republiki Federalnej Niemiec i Szwajcarii)*, Instytut Administracji i Zarządzania, Warszawa 1989.

Raszewska-Skałecka R., *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, [w:] J. Blicharz, R. Raszewska Skałecka (red.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2020.

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.; Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319; Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.),

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2029 z późn. zm.).

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 (t.j. Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 910 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 493 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1604).

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 824).

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w zakresie systemu informacji oświatowej w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 2057 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2047).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06 (Dz. U. Nr 10, poz. 70).