

PANDEMIA COVID-19

Motor zmian czy weryfikator umiejętności zarządzania w kryzysie?



**praca zbiorowa
pod red. Marioli Pytlak**

**współredakcja
Marcin Bartkowski**

**Wydawnictwo Akademii Nauk Stosowanych
im. Haliny Konopackiej**

PANDEMIA COVID-19. Motor zmian czy weryfikator umiejętności zarządzania w kryzysie?, praca zbiorowa pod red. M. Pytlak, współ. M. Bartkowski, Pruszków 2024

Wydanie pierwsze

Dokument elektroniczny – w razie powstania egzemplarzy papierowych, dokument elektroniczny stanowi wersję pierwotną publikacji

Recenzja

dr hab. Jan L. Bednarczyk

Projekt okładki i skład Anna Pytlak

Copyright by Authors and Wydawnictwo ANS 2024

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych
im. Haliny Konopackiej
(Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki im. Haliny Konopackiej)
ul Hubala 5, 05-800 Pruszków

ISBN 978-83-63163-02-0

Pruszków 2024

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska (CC BY-NC-ND). Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych – nie przekształcać ani tworzyć nowych dzieł na podstawie tego utworu). Utwór należy oznaczać w sposób określony przez twórcę. Bez zgody właściciela prawa autorskich żadna część tej publikacji nie może być reprodukowana lub przekazywana w żadnej formie i żadnymi środkami elektronicznymi, mechanicznymi, za pośrednictwem fotokopiarek czy w inny sposób.

Spis treści

CZĘŚĆ I

WPROWADZENIE

Zamiast wstępu	7
Zarządzanie zasobami ludzkimi	15
Administracja publiczna a sprawne zarządzanie	23

CZĘŚĆ II

RESTRYKCJE, OBOSTRZENIA, REGULACJE PRAWNE – JAK ZARZADZAĆ, FUNKCJONOWAĆ I NIE ZWARIOWAĆ W GĄSZCZU PANDEMICZNYCH WYTYCZNYCH

Pandemia Covid-19 z tarczą, czy na tarczy?	31
Działanie przedsiębiorstw w dobie pandemii	41
Pandemia a funkcjonowanie administracji publicznej	61
Totalny lockdown a funkcjonowanie bibliotek publicznych	75
Nowe metody zarządzania w czasie pandemii Covid-19	83

CZĘŚĆ III

GDY ŚWIAT SIĘ ZATRZYMAŁ

Tarcza Antykryzysowa COVID-19 – formy pomocy realizowane przez powiatowe urzędy pracy	95
Tarcza antykryzysowa dla administracji publicznej	113
Programy pomocowe. Perspektywa placówek kultury	123

CZĘŚĆ IV

BILANS ZYSKÓW I STRAT Z POWODU PANDEMII COVID-19

Czy Tarcza antykryzysowa dla biznesu była potrzebna? <i>Case study</i> Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie.....	133
Czy zmiany spowodowane przez pandemię w zarządzaniu zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie prywatnym i administracji publicznej były na tyle skuteczne i atrakcyjne, aby je utrzymać?.....	149
Czy administracja gotowa jest na działanie w kryzysie?.....	159
Czy uczestnicy rynku zamówień publicznych korzystali z rozwiązań tarczy kryzysowej do rozwiązywania problemów związanych z realizacją umów w pandemii Covid-19?.....	169
Jaki wpływ na biblioteki publiczne miało odcięcie (poprzez lockdown) bibliotekarzy od sensu swojej pracy, czyli bezpośredniego kontaktu z czytelnikami w okresie pandemii Covid-19?.....	185

CZĘŚĆ V

SZKOŁA PO PANDEMII: PONOWNIE CZY OD NOWA

Zarządzanie placówkami oświatowymi w okresie pandemii Covid-19. Ocena problemów i wyzwań oraz sposobów ich rozwiązywania	201
Wyzwania w edukacji uczniów posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego w czasie pandemii COVID 19.....	231
Zarządzanie zmianą w placówkach oświatowych. Czy zmiana może być elementem rozwoju placówki oświatowej?.....	251
Tarcze dla środowiska naukowego. Zmiany dla wykładowców, studentów oraz pracowników szkół wyższych.....	269
Czy pandemia zmieni funkcjonowanie uczelni wyższych? <i>Case study</i> Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki w Pruszkowie	293
Konstatacje	321
Bibliografia.....	329

CZEŚĆ I

WPROWADZENIE

„Zarządzanie ludźmi wymaga kształtowania współpracy członków organizacji tak, by właściwie zagospodarować ich zdolności i umiejętności oraz neutralizować takie zachowania, które obniżają efektywność organizacji. Zarządzanie wymaga komunikowania się członków organizacji między sobą, jak również z otoczeniem. Komunikowanie się w organizacji wiąże się bezpośrednio z podstawowymi funkcjami zarządzania: planowaniem, organizowaniem, motywowaniem i kontrolowaniem” (Stankiewicz, 1999, s. 14-15).

Zamiast wstępu

Opracowanie powstało we współpracy dyplomantów – obecnie absolwentów Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki w Pruszkowie – z promotorami dr Mariolą Pytlak oraz dr Aidą Piskorz. Badania wykorzystane w opracowaniu powstały w ramach projektów zrealizowanych na Wydziale Administracji w ramach seminarium dyplomowego. Każdy z dyplomantów przeprowadził badania w zakresie wynikającym z problematyki swojej pracy dyplomowej.

W projekcie poświęconym rozwiązaniom w biznesie i administracji czworo autorów – Sylwia Burakowska, Aneta Grzegory, Małorzata Renis i Adam Spoczyński – podjęło trud analizy rozwiązań podejmowanych w trakcie trwania pandemii, przy czym każdy z nich skupił swoją uwagę na nieco innych zagadnieniach, dzięki czemu możliwa stała się prezentacja rozwiązań w różnych sektorach gospodarki. Wykorzystane zostały obszerne fragmenty przygotowanych w ramach seminarium prac. Dodatkowo – w artykułach M. Pytlak – wykorzystane zostały badania realizowane w ramach innych projektów, dotyczących cech administracji publicznej oraz zagadnień związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji – z ograniczeniem do tej części badań, która wiązała się z tematyką Covid-19¹. Adam Spoczyński zwrócił uwagę na rozwiązania skierowane do zarządzających i dokonał oceny rozwiązań stosowanych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi (głównie pracy zdalnej) i ich skutków w sektorze prywatnym i publicznym z punktu

¹ Wyniki pierwszego z projektów zostały opublikowane: M. Pytlak (red.) (2021), *Cechy Administracji publicznej w percepcji społeczności Lokalnej. Studium przypadku*, Wydawnictwo Azymut, Pruszków oraz M. Pytlak (2022), *Pandemia COVID-19 jako wyzwanie dla organizacji publicznych. Ocena działań – studium przypadku*, De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności, nr 1(8), s. 48-63. Wyniki były prezentowane i omawiane w trakcie dwóch konferencji: w grudniu 2021 podczas The 19th International Scientific Conference “CURRENT CHALLENGES FOR HUMAN ACTIVITY” AN INTERDISCIPLINARY APPROACH oraz w maju 2022 podczas Międzywydziałowej Konferencji Naukowej Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki w Pruszkowie (tytuł referatu: *Pandemia COVID-19 jako wyzwanie dla organizacji publicznych. Ocena działań – studium przypadku*). Wyniki drugiego projektu zostały opublikowane: M. Pytlak, M. Baecker (red.) (2023), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji, Studium porównawcze*, WSGE, Józefów.

widzenia pracowników. Sylwia Burakowska – pracownik Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie – przeanalizowała rozwiązania skierowane do przedsiębiorców i pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym, ze szczególnym zwróceniem uwagi na rolę PUP w Pruszkowie w walce ze skutkami pandemii, a Mariola Pytlak zaprezentowała opinię mieszkańców powiatu pruszkowskiego na temat funkcjonowania administracji publicznej. Małgorzata Renis swoją uwagę skupiła na wpływie pandemii na realizację zamówień publicznych oraz możliwości renegotjowania zawartych umów. Aneta Grzegory – doświadczony pracownik kultury – zajęła się zagadnieniami związanymi z pandemią z punktu widzenia placówek kultury i pracowników zatrudnionych w bibliotekach publicznych powiatu żyrardowskiego.

W drugim projekcie, trzech autorów – Adam Adamowicz, Krzysztof Klisiaki Tomasz Wojtczak - pod opieką dr Aidy Piskorz zajęli się problemem zarządzania zmianą w placówkach oświatowych. Adam Adamowicz dokonał analizy skutków pandemii Covid 19 w oparciu o raporty NIK oraz badania przeprowadzane w polskich szkołach. Dwaj pozostali autorzy przeprowadzili własne badania ankietowe (szkoła publiczna w Pruszkowie i szkoła niepubliczna w Warszawie) starając się dociec, czy zarządzanie zmianą w szkołach podstawowych było skuteczne i czy wnioski wynikające z pandemii mogą stać się podstawą do zmian w funkcjonowaniu placówek oświatowych i motorem ich rozwoju.

Uzupełnieniem projektów są artykuły przygotowane przez pracowników Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie. Doktor Katarzyna Ołdak-Jaczyńska dokonała analizy wpływu pandemii na funkcjonowanie administracji publicznej. Studium przypadku w postaci analizy rozwiązań skierowanych do szkół wyższych przeprowadził Dziekan Wydziału Administracji mgr Mariusz Baecker. Prezentacji rozwiązań realizowanych w WSKFiT dokonał mgr Marcin Bartkowski, Dyrektor Zarządczy Uczelni.

Zgromadzony przez autorów materiał podzielony został w opracowaniu na pięć części. We wprowadzeniu A. Spoczyński omówił kwestię zarządzania zasobami ludzkimi, a M. Pytlak poruszyła problem zapewnienia sprawnego zarządzania w administracji publicznej – wskazując różnice pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym.

W drugiej części opracowania autorzy podjęli próbę prezentacji podstaw zarządzania w czasie pandemii. Wymowny jest tytuł tej części: *Restrykcje, obostrzenia, regulacje prawne – jak zarządzać, funkcjonować i nie zwariować w gęszczu pandemicznych wytycznych*. Wprowadza on czytelnika w problem szczególnie ważny dla zarządzania, a jednocześnie wnosi wiele informacji na jego temat, podkreślając złożoność sytuacji, w jakiej znalazły się podmioty prowadzące działalność, administracja publiczna i wszyscy obywatele. Prezentacja wprowadzanych w latach 2020-2021 rozwiązań nie była zadaniem łatwym. W pierwszej kolejności dr K. Ołdak Jaczyńska usystematyzowała tzw. Tarcze Antykryzysowe, czyli rozwiązania prawne stanowiące podstawę ograniczeń w życiu społeczno-gospodarczym oraz wsparcia, które zostało zaproponowane w celu zmniejszenia skutków pandemii. Z kolei S. Burakowska zaprezentowała szczegółowe rozwiązania w każdej z wymienionych wcześniej tarcz, zwracając uwagę na rozwiązania, które dotyczyły bezpośrednio przedsiębiorstw i miały wpływ na ich funkcjonowanie w czasie pandemii. O rodzaju i zakresie zmian dotyczących administracji publicznej opowiedziała M. Pytlak, a wpływ lockdownu na funkcjonowanie bibliotek publicznych przedstawiała A. Grzegory. Na zakończenie A. Spoczyński starał się określić, w jaki sposób wprowadzone rozwiązania wpłynęły na proces zarządzania.

Część trzecia nosi tytuł: *Gdy świat się zatrzymał....* Autorzy artykułów starali się dociec, w jaki sposób pandemia wpłynęła na działalność gospodarczą i funkcjonowanie administracji publicznej w czasie, kiedy wprowadzano coraz bardziej rygorystyczne ograniczenia. Rozważania na ten temat rozpoczęła S. Burakowska prezentując formy pomocy realizowane przez powiatowe urzędy pracy w ramach kolejnych Tarcz Antykryzysowych. Ich uszczegółowienia – z ograniczeniem do administracji publicznej dokonała dr K. Ołdak-Jaczyńska. Dzięki takiemu zestawieniu możliwe było zaprezentowanie odmienności rozwiązań i narzędzi przeznaczonych dla sektora prywatnego i publicznego: kierowanie dodatkowych środków do biznesu oraz dążenie do stworzenia elastycznego systemu ograniczania kosztów ponoszonych przez samorządy. Programy pomocowe z których mogły skorzystać placówki kultury przedstawiła A. Grzegory. Autorka zwróciła uwagę na znaczenie rekomendacji wydanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego dla sektora kultury, które rekomendowały przeniesienie działań w przestrzeń online.

W części czwartej, zgodnie z jej tytułem starano się przedstawić *Bilans zysków i strat z powodu pandemii Covid-19*. Rozważania autorów oparte zostały na przeprowadzonych samodzielnie badaniach – zgodnie z posiadaną specjalizacją. Zakres pomocy dla biznesu na przykładzie Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie przedstawiła S. Burakowska. Autorka zwróciła uwagę, że wprowadzaniu kolejnych restrykcji towarzyszyło wsparcie dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami pandemii. Starła się również dociec, jaki był wpływ pomocy dla przedsiębiorcy w ramach Tarczy Antykryzysowej dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami pandemii Covid-19 poprzez analizę wielkości stopy bezrobocia i liczby zarejestrowanych (wyrejestrowanych) przedsiębiorstw. Skutki pandemii i skuteczności pomocy antykryzysowej oceniał również A. Spoczyński, przy czym swoją uwagę skupił na kwestiach związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Opierając się na badaniu ankietowym przeprowadzonym z pracownikami sektora prywatnego i publicznego, autor starał się dociec, w jaki sposób kryzys pandemiczny wpłynął na zmiany w zatrudnieniu w i w ilości wykonywanej pracy z punktu widzenia pracowników obydwu sektorów. Nie zabrakło również pytań dotyczących oferowanej pomocy i znaczenia programów pomocowych na zmiany w zakresie organizacji pracy. Odpowiedzi na pytanie „Czy administracja gotowa jest na działanie w kryzysie?” poszukiwała M. Pytlak. W tym celu autorka wykorzystała wyniki badań ankietowych przeprowadzonych z mieszkańcami powiatu pruszkowskiego na temat organizacji pracy administracji publicznej na szczeblu samorządowym oraz zakresu realizowanych zadań i pełnionych funkcji. Wpływ pandemii na możliwość realizacji zamówień publicznych przeanalizowała M. Renis. W oparciu o studium przypadku autorka starała się pokazać, że realizacja zamówień w ramach umów przetargowych stała się trudna lub całkowicie niemożliwa nie tylko ze względu na dotychczas poruszane kwestie związane z ograniczeniami w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych i administracji publicznej, ale również ze względu na nagły wzrost cen surowców i produktów, wzrost cen transportu i energii elektrycznej oraz brak dostępności niektórych artykułów. Autorka podjęła trud wskazania, w jaki sposób wprowadzane w czasie pandemii narzędzie prawne pozwalały na zażegnanie całego spektrum sporów dotyczących wpływu okoliczności związanych z wystąpieniem Covid-19 na realizację umów w sprawach zamówień publicznych. Kwestie funkcjonowania bibliotek – jako przykładu placówek

kulturalnych – omówiła A. Grzegory. Autorka przeprowadziła szereg wywiadów z pracownikami bibliotek (dyrektorami i pracownikami), starając się ustalić *Czy pandemia Covid-19 była motorem napędzającym biblioteki do zmian?* Analizując przeprowadzone wywiady autorka zwracała uwagę nie tylko na pracę zdalną i usługi realizowane w świecie wirtualnym i mediach społecznościowych, ale starała się ustalić w jaki sposób zmiany zaistniałe w trakcie trwania pandemii przyczyniły się do budowania potencjału i innowacyjności w działalności bibliotek publicznych.

Z rozważań na temat skutków pandemii wydzielone zostały kwestie związane z funkcjonowaniem placówek oświatowych. Problemy z funkcjonowaniem szkół podstawowych przedstawili A. Adamowicz oraz Dorota Klee-Adamowicz, a szkół wyższych – zgodnie z kolejnymi odsłonami tarcz antykrzysowych – przedstawił M. Baecker. W artykule A. Adamowicza zaprezentowane zostały działania podejmowane przez Ministerstwo Edukacji i Nauki, szkoły i nauczycieli oraz ich skutki dla procesu kształcenia. Autor starał się dociec, w jaki sposób na zarządzanie placówką oświatową wpłynęła pandemia Covid-19. Szukał odpowiedzi na pytania: Jak zostały dostosowane przepisy prawne do zmieniającej się sytuacji epidemicznej, jaki miało to wpływ na środowisko, w którym funkcjonuje szkoła, jaki wpływ miała edukacja zdalna na realizację ustawowych zadań szkoły oraz jakie konsekwencje niosły ze sobą powyższe działania dla wszystkich osób zaangażowanych w proces edukacji. Starał się również wskazać wady i zalety nauczania na odległość. Uszczegółowieniem tych zagadnień zajęła się Dorota Klee-Adamowicz – nauczyciel wspomagający z wieloletnim doświadczeniem. W swoim artykule autorka zwróciła uwagę na uwarunkowania nauczania zdalnego w jednej grupie uczniów – zajęła się wyzwaniem w edukacji uczniów posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Zgodnie z przepisami prawa oświatowego, pomoc psychologiczno-pedagogiczna powinna być udzielana na bieżąco – świadczenia powinny być udzielane uczniom, ich rodzicom oraz nauczycielom. Pomoc udzielana jest przez cały rok szkolny i realizowana na bieżąco przez nauczycieli i specjalistów takich jak: psycholog, pedagog, logopeda, terapeuta pedagogiczny, terapeuta integracji sensorycznej itp. Działania te mają na celu wspieranie potencjału rozwojowego młodych ludzi oraz tworzenie warunków umożliwiających im aktywne i pełne uczestnictwo w życiu szkoły i społeczeństwie. Realizacja tych założeń wiązała się

z koniecznością sprawnej organizacji działania placówek oświatowych. Na podobne pytania – jako podstawą zmiany w funkcjonowaniu placówek – odpowiedzi poszukiwali K. Klisiak i T. Wojtczak. Uwaga autorów skupiona była na roli dyrektora szkoły jako menadżera placówki oświatowej. W kontekście pełnionych przez dyrektora funkcji, autorzy starali się wykazać znaczenie zarządzania zasobami ludzkimi w placówce oświatowej oraz ustalić skuteczność decyzji personalnych kierownictwa szkoły w okresie pandemii. W ten sposób starali się dociec, czy wprowadzane zmiany i podejmowane decyzje można uznać za element zarządzania rozwojem placówki.

Dwa ostatnie artykuły poświęcone zostały szkolnictwu wyższemu. Dziekan Wydziału Administracji omówił kolejne odsłony Tarcz antykryzysowych dla uczelni wyższych. Szczególne miejsce w tym zakresie poświęcono Wyższej Szkole Kultury Fizycznej i Turystyki im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie. Po pierwsze jest to placówka niepubliczna, która prowadzi studia stacjonarne i niestacjonarne, co oznacza, że musi borykać się z problemami nie tylko właściwej organizacji procesu kształcenia, ale również z problemami finansowo-organizacyjnymi studentów. Znaczna część studentów WSKFiT to osoby pracujące, które w okresie pandemii radzić musiały sobie nie tylko z problemami finansowymi związanymi ze zwolnieniami z pracy, ale również organizacyjnymi będącymi konsekwencją kolejnych lockdownów. Po drugie, WSKFiT prowadzi studia o profilu praktycznym, co nakłada na studentów obowiązek odbycia praktyk. Ograniczenia w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych, administracji i placówek oświatowych spowodowały, że w wielu przypadkach odbycie przez studentów praktyk w dotychczasowej formie nie było możliwe i konieczne było znalezienie i wprowadzenie nowych rozwiązań. Po trzecie wreszcie, WSKFiT jest uczelnią niepubliczną, która finansuje prowadzone działania ze środków pochodzących z opłat wnoszonych przez studentów. Finansowanie szkolnictwa wyższego z budżetu państwa nie przewiduje dodatkowych środków finansowych na funkcjonowanie uczelni niepublicznych również w czasie kryzysu. W czasie pandemii uczelnia musiała wykazać szczególną dyscyplinę w zakresie finansów – zarówno w odniesieniu do realizacji wydatków o charakterze obligatoryjnym wynikającym z funkcjonowania bieżącego, jak też finansowania rozwiązań wymuszonych przez pandemię. A to wszystko w warunkach zmniejszania się wpływów z czesnego spowodowanego trudną sytuacją finansową studentów i rosnących oczekiwań

pracowników uczelni. Jak uczelnia poradziła sobie w takiej sytuacji? Analizy rozwiązań, które wprowadziła w okresie pandemii Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki w Pruszkowie dokonał jej Dyrektor Zarządczy., zastanawiając się czy uczelnia wyszła z tarczą czy na tarczy. Analizie poddane zostało wsparcie jakiego uczelni udzieliła studentom i pracownikom (wsparcie techniczne, szkolenia i pomoc techniczna) oraz zastosowane rozwiązania prostudenckie wynikające z obowiązujących podstaw prawnych i wytycznych Ministerstwa oraz KRASP. Autor zwrócił uwagę, że kształcenie zostało dostosowane do specyfiki poszczególnych kierunków i potrzeb studentów, z uwzględnieniem kształcenia stacjonarnego w małych grupach, kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość oraz streamingu. Podkreślono znaczenie wcześniejszych doświadczeń i ich wpływ na funkcjonowanie uczelni w pandemii oraz znaczenie nowych doświadczeń dla dalszego doskonalenia i podnoszenia jakości kształcenia.

Wnioski z przeprowadzonych badań terenowych stały się podstawą do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w niniejszym opracowaniu *Pandemia Covid-19. Motor zmian czy weryfikator umiejętności zarządzania w kryzysie?*

Zarządzanie zasobami ludzkimi

Adam Spoczyński

Czym jest zarządzanie

Pojęcie zarządzania kojarzy się z pojęciem kierowania. Mimo, że to sformułowanie nie jest dalekie od prawdy, to nie oddaje w pełni zakresu funkcji i działań, które się kryją pod pojęciem zarządzania. Literatura przedmiotu podaje wiele definicji zarządzania. Według podręcznika *Ekonomiki i organizacji przedsiębiorstw* zarządzanie jest pojęciem o szerszym znaczeniu niż kierowanie, które odnosi się do czynnika ludzkiego, natomiast „zarządzanie polega na dyspozycji środkami oraz decyzji i nadzorze sprawach dotyczących działalności całego przedsiębiorstwa lub jego części” (Dębski, 1997, s. 300). Natomiast *Szkolny słownik ekonomiczny* określa zarządzanie jako „koordynowanie pracy zespołów ludzkich i środków produkcji dla osiągnięcia, w sposób jak najbardziej efektywny przyjętych celów” (Komosa, 1994, s. 156). Z kolei Stoner, Freeman i Gilbert (1997) podają, że zarządzanie to „proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania pracy członków organizacji, oraz wykorzystania wszystkich dostępnych zasobów organizacji do osiągnięcia jej celów” (s. 20). Według Kostery zarządzanie to proces polegający na planowaniu, organizowaniu, motywowaniu oraz kontrolowaniu pracy organizacji i jej uczestników, przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych zasobów po to by cel organizacji został osiągnięty (Kostera, 1998).

Na podstawie powyższych definicji można stwierdzić, że zarządzanie to działania, które w sposób jak najbardziej efektywny mają doprowadzić do określonego celu, przy wykorzystaniu wszystkich możliwie dostępnych elementów. Wynika z tego zatem, że zarządzanie to proces obejmujący wiele czynników, począwszy od planowania, poprzez organizowanie, nadzorowanie i kierowanie, aż po efekt końcowy, czyli osiągnięcie założonego celu. Jak twierdzi Mikuła na podstawie analizy różnych definicji zarządzania możemy wyróżnić kilka sposobów rozumienia tego pojęcia. Podejście funkcjonalne sprowadzone zostało do decyzyjności, od planowania, aż po kontrolę. Podejście procesowe ujęte zostało jako cały proces powodujący osiągnięcie założonego celu. Podejście instrumentalne zakłada wykorzystanie wszelkich dostępnych instrumentów i form

organizacyjnych, natomiast pojęcie instytucjonalne oparte jest na systemie stanowisk, które powołane zostały do realizacji wyznaczonego celu (Mikuła, 2020).

Sposoby rozumienia pojęcia zarządzania (Mikuła, 2020)

Sposób	Opis
funkcjonalny	proces sprowadzający się do realizacji funkcji zarządzania
procesowy	proces postępowania normującego oraz dyspozycyjnego, który ma powodować osiągnięcie celów
instrumentalny	proces obejmujący wszelkiego rodzaju instrumenty sprawcze osiągnięcia celów (metody, instrumenty prawne dla realizacji funkcji zarządzania itp.)
instytucjonalny	to system stanowisk powołanych do realizacji celów i funkcji zarządzania

Zarządzanie zasobami ludzkimi – pojęcie i istota

Zmiany ustrojowe i globalizacja gospodarki wpływają na sposób zarządzania i jego adaptację do istniejących warunków. Aby w pełni zrozumieć pojęcie zarządzania zasobami ludzkimi należy uznać, że zasoby ludzkie nie oznaczają tylko ludzi, lecz również wszystko czym ci ludzie dysponują i wnoszą do przedsiębiorstwa jak np: wiedza, umiejętności, zdolności, własne wartości, idee, kreatywność, motywacje. Innymi słowy wszystko to co umożliwia im efektywne pełnienie odpowiednich ról w danym przedsiębiorstwie.

Kapitał ludzki jest uznawany za jeden z czterech zasobów ekonomicznych wzrostu gospodarczego. Wraz z zasobami naturalnymi, kapitałem firmy, organizacją, zasoby ludzkie tworzą wspólnie czynniki niezbędne do rozwoju przedsiębiorstwa. Ze względu na ścisłą zależność między zasobami ludzkimi a pozostałymi zasobami ekonomicznymi sprawia, że są one często uznawane za najważniejszy z nich. To właśnie kapitał ludzki odpowiada za to, jak i w jaki sposób pracodawca wykorzysta pozostałe zasoby.

Pojęcie zarządzania zasobami ludzkimi (ang. *human resources management*) w Polsce pojawiło się i nabrało znaczenia pod koniec XX wieku. Przez ten czas definicje zarządzania ulegały pewnym zmianom, lecz jej główna myśl i przesłanie pozostawały zbieżne. Według Armstronga (2005) zarządzanie zasobami ludzkimi to „strategiczne

i spójne podejście do zarządzania najcenniejszymi aktywami organizacji, to znaczy zatrudnionymi w niej ludźmi, którzy indywidualnie i zbiorowo przyczyniają się do osiągnięcia celów tej organizacji” (s. 29). Oznacza to, że zarządzanie zasobami ludzkimi to wszystkie działania organizacji dotyczące ludzi i ich relacji. Zarządzanie zasobami ludzkimi obejmuje szereg czynności jak: pozyskiwanie i wydalenie pracowników, wykorzystanie ich potencjału i umiejętności, rozwój i doskonalenie tych umiejętności oraz utrzymanie siły roboczej. Ponadto pełni aktywną rolę w kwestiach personalnych takich jak integracja, formowanie kultury organizacji, kształtowanie relacji, motywowanie, zaangażowanie oraz nagradzanie za osiągnięcia, a karaniu za wykroczenia. Jednocześnie Armstrong (2005) uważa, że kapitał ludzki jest najważniejszym zasobem ekonomicznym wzrostu gospodarczego.

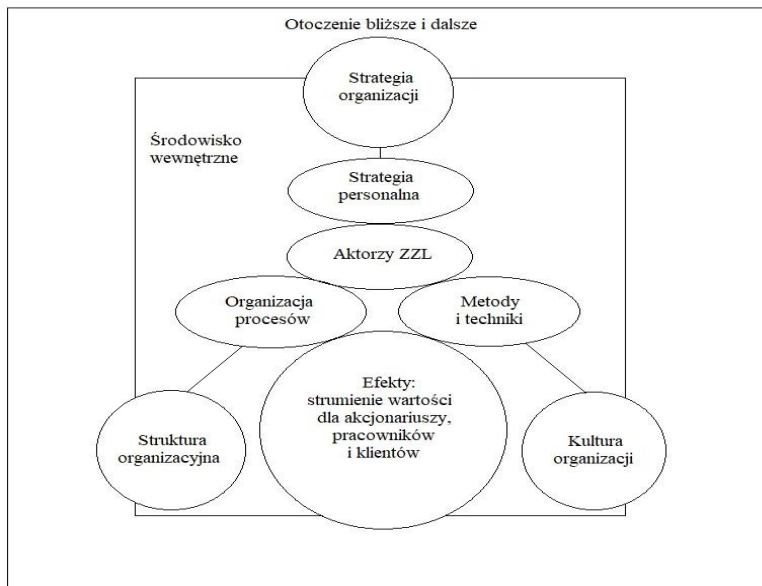
Zasoby ekonomiczne (Włudyka, Piojda 2009)



Kolejną ciekawą definicją jest myśl Pocztowskiego (2007), zgodnie z którą „zarządzanie zasobami ludzkimi jest określoną koncepcją zarządzania w obszarze funkcji personalnej przedsiębiorstw, w której zasoby ludzkie postrzega się jako składnik aktywów firmy i źródło konkurencyjności, postuluje się strategiczną integrację spraw personalnych ze sprawami biznesowymi, aktywną rolę kierownictwa liniowego w rozwiązywaniu kwestii personalnych oraz wskazuje się na potrzebę kształtowania kultury organizacyjnej, integracji procesów personalnych oraz budowania zaangażowania pracowników jako narzędzi osiągnięcia celów” (s. 34). Definicja zarządzania zasobami

ludzkimi Pocztowskiego w porównaniu do Armstronga tworzy bardziej szczegółowy obraz procesu zarządzania. Autor podkreśla szeroki wpływ zarządzania na kwestie personalne, relacje między pracownikami, kulturę, motywowanie, a także istotnej roli menedżerów. W definicji Pocztowskiego warto zwrócić uwagę na kwestię konkurencyjności, której źródłem są posiadane zasoby. Jest to ciekawe spostrzeżenie, gdyż to nie zasoby materialne pracowników, ale wiedza i umiejętności, które mogą przełożyć na wzrost ekonomiczny organizacji mają istotny wpływ na jej atrakcyjność. Jest to o tyle istotne, że w wielu obszarach gospodarki to właśnie konkurencyjność decyduje o sukcesie organizacji.

Ogólny model systemu zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji (Pocztowski, 2008)



Zasoby ludzkie, obok kapitału, zasobów naturalnych oraz organizacji są uznawane za niezbędne i najważniejsze do efektywnego prowadzenia działalności. Rosnące znaczenie zasobów ludzkich i ich zarządzania stawia nowe wyzwania oraz tworzy dodatkowe szanse dla przedsiębiorstw. Aby w pełni wykorzystać możliwości jakie daje czynnik ludzki, przedsiębiorstwa powinny pozyskiwać właściwych pracowników z odpowiednią wiedzą i umiejętnościami, które przyczynią się do osiągnięcia wyznaczonych celów organizacji. Do

przedsiębiorstwa zatem należy przygotowanie środowiska, które pozwoli na tworzenie i efektywne wykorzystanie potencjału ludzkiego. Pośrednikiem w tym procesie są menedżerowie. To ich zadaniem jest dbanie o płynność pracy, zaspokajanie potrzeb, rozwiązywanie kwestii personalnych. Warto przypomnieć, że sukces organizacji zależy w głównej mierze od jej pracowników i wartości dodatnich, które ze sobą wnoszą. Stąd też tak ważne jest aby dbać o stały i efektywny rozwój zasobów ludzkich (Oczkowska, 2009).

Model systemu zarządzania zasobami ludzkimi pozwala stwierdzić, że cechą wspólną i jednocześnie centrum dla trzech głównych procesów zarządzania są tzw. aktorzy Zarządzania Zasobami Ludzkimi (ZZL) – osoby pełniące funkcje menedżerskie. Mają duży wpływ na funkcjonowanie organizacji, a jakość ich działań przynosi bezpośredni wpływ na efekty końcowe (Pocztowski, 2008). Elementy modelu zarządzania zasobami ludzkimi stanowią integralną część funkcjonowania każdej organizacji na wielu jej płaszczyznach. Wraz z menedżerami, którzy znajdują się wewnątrz tych procesów oraz biorą w nich udział, stanowią ogólny system zarządzania. Elementami, w których uczestniczą menedżerowie są strategie personalne, metody i techniki oraz organizacja procesów.

Główne elementy modelu zarządzania zasobami ludzkimi (Pocztowski, 2008)

Element	Opis
Strategia personalna	Zintegrowany element strategii organizacji, ustanawia kierunek zarządzania zasobami ludzkimi w celu najbardziej efektywnego wykorzystania potencjału ludzkiego.
Organizacja procesów	Procesy personalne są nierozłączne z głównymi działaniami biznesowymi. Najważniejszymi procesami są procesy wejścia i wyjścia z organizacji oraz funkcjonowania w tejże organizacji.
Metody i techniki	Narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi, np. analiza pracy, motywowanie, komunikacja, wynagradzanie, coaching.

Od czynnika ludzkiego zależy czy cele przedsiębiorstwa zostaną osiągnięte i jak będzie wyglądał przebieg tego procesu. Jak wskazali Król i Ludwiczynska (2006) „termin zasoby ludzkie jest pojęciem wartościującym – podkreśla istotną rolę pracowników w procesie funkcjonowania organizacji; zasoby ludzkie wpływają bowiem na

wykorzystanie innych zasobów organizacji” (s. 54). W ten sposób autorzy podkreślili znaczenie zasobów ludzkich, ponieważ z racji swojej integralnej pozycji w mniejszym lub większym stopniu wpływają na efektywność wykorzystania pozostałych zasobów organizacji. Odpowiednio zarządzany, nieduży personel jest w stanie osiągnąć więcej, w przeciwieństwie do większego, ale słabiej zarządzanego zespołu.

Nadrzędną ideą zarządzania zasobami ludzkimi są działania i czynności, ukierunkowane na to, aby przy wykorzystaniu kapitału ludzkiego zwiększyć konkurencyjność organizacji oraz w jak najbardziej sprawny i skuteczny sposób osiągnąć wyznaczone przez nią cele. Proces ten z racji swojego szerokiego zakresu jest zróżnicowany i elastyczny ale jednocześnie dzięki swoim możliwościom stwarza nowe szanse i rozwiązania. W wyniku strategii firmy mogą się tworzyć nowe stanowiska pracy i na tym etapie pojawia się zarządzanie zasobami ludzkimi, które oferuje wiele możliwości ingerowania w kapitał ludzki od pierwszych etapów jak rekrutacja i selekcja (Armstrong, 2005).

Zarządzanie zasobami ludzkimi pełni wiele istotnych funkcji dotyczących kapitału ludzkiego. Dzięki swoim możliwościom zarządzanie zasobami ludzkimi pozwala na podejmowanie jak najlepszych decyzji dotyczących kapitału ludzkiego.

Funkcje zarządzania zasobami ludzkimi (McKenna, Beach, 1997)



Proces zarządzania zasobami ludzkimi rozpoczyna się właściwie od momentu rekrutacji. Wraz z analizą stanowiska pracy, wskazaniem zakresu obowiązków oraz wymaganych kompetencji rozpoczyna się proces pozyskiwania odpowiedniego pracownika spośród wszystkich kandydatów. Aby pracownik stał się kapitałem przedsiębiorstwa, wymaga odpowiednich działań: zapewnienia środków niezbędnych do wykonywania obowiązków, zdobywanie dodatkowej wiedzy oraz umiejętności. Niezbędne jest zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia, motywowanie do podejmowania oczekiwanych działań oraz zapewnienie odpowiedniej atmosfery i relacji między pracownikami oraz pracodawcą.

Dodatkowe wyzwania niosą dynamiczne zmiany, zarówno globalne jak i te na mniejszą skalę, które mają bezpośredni wpływ na kształt i sposób funkcjonowania organizacji. Do czynników zewnętrznych należą zmiany gospodarcze i ustrojowe, kryzysy i pandemie, zróżnicowanie kulturowe i wielogeneracyjność oraz różnorodność na rynku pracy. Aby dostosować się do nieprzewidywalnej, dynamicznie zmieniającej się sytuacji i zaadaptować się do zmian, niezbędna jest odpowiedzialna i wykwalifikowana kadra zarządzająca, która w miarę potrzeb sprawnie przeprowadzi przez ten proces pozostałych pracowników (McKenna, Beech 1997).

Administracja publiczna a sprawne zarządzanie

Mariola Pytlak

Administracja publiczna powołana została do realizacji zadań państwa, a za jej podstawową funkcję publiczną uznaje się nie tylko współuczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej, ale również zaspokajanie potrzeb społecznych. W demokratycznym państwie prawnym, funkcjonowanie administracji publicznej traktowane jest jako swoista konstrukcja prawna, w której powołane organy prowadzą działalność w określonej strukturze organizacyjnej, na rachunek i w imieniu państwa, zgodnie z zasadami określonymi przez prawo (Kasiński, 2011b). Prawo jest nie tylko źródłem legitymizacji działań administracji (zgodność każdego działania z prawem z formalnego punktu widzenia), ale również najważniejszą przesłanką ograniczającą zakres kompetencji jako wyznacznik treści celów i zadań administracji (Błaś, 2004; Łączkowski, 2010). Takie pojmowanie administracji publicznej związane jest z koncepcją administracji publicznej jako władzy publicznej. Współczesne oczekiwania w stosunku do administracji ewoluują i zmierzają do koncepcji traktowania administracji publicznej zgodnie z jej definicją, a zatem jako służby publicznej (Łączkowski, 2010; Kasiński, 2011b).

Współcześnie coraz silniejsza jest presja na odejście do biurokratycznego rządzenia i prokonsumenckie podejście do obywatela. Jest to ściśle związane z rolą, jaką powinna pełnić administracja publiczna. Jak podkreśla Kuta ma ona charakter administracji świadczącej, powołanej do realizowania obowiązków państwa wobec obywateli (Kuta, 1992). Oznacza to, że powinna ewoluować wraz ze zmianami w otoczeniu w taki sposób, aby w jak najpełniejszy sposób odpowiadać na istniejące potrzeby obywateli. Mimo wielu zmian i reform realizowanych od lat 90. XX wieku współczesna administracja nie nadąża nadal za rosnącymi potrzebami społecznymi, co powoduje niezadowolenie społeczne (Pośluszny, 2005). W literaturze podkreśla się, że polska administracja nadal jest silnie zhierarchizowana i mało otwarta na dialog. Wynika to również z uwarunkowań wewnętrznych – zbyt mało dla urzędników przyjazne miejsce pracy, brak komunikacji i złe relacje w miejscu pracy, duży stres związany z odpowiedzialnością i praca w warunkach ciągłej zmiany (Kwiatkowski, 2019).

Przekształcanie administracji publicznej (Baecker, 2023)

Cechy	Model Webera	Nowy model zarządzania publicznego	Governance
Rodzaj	Model biurokratyczny	Model menadżerski	Model partycypacyjny
Organizacja państwa	Układ monocentryczny i resortowy	Układ samorządowy i monocentryczny	Spółczesność obywatelskie
Współdziałanie z innymi sektorami	Separacja – dominacja, podporządkowanie	Partnerstwo – konkurencja i współpraca	Partnerstwo – równość, współzależność
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menadżerski – zarządzanie	Partnerski – konsultowanie
Struktury organizacyjne	Sztywne – hierarchiczne	Elastyczne – zdywersyfikowane	Elastyczne
Kierunek działania	Do wewnątrz Procedury	Do wewnątrz Efekty	Do wewnątrz Potrzeby
Cele działań	Utrwalanie porządku	Rozwój – wywoływanie zmian	Budowanie porozumienia społecznego
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna	Holistyczna i kompleksowa
Sposób zarządzania	Hierarchia	Rynek	Sieć
Podstawa działania	Prawo administracyjne	Kontrakty	Konwencje

Badania prowadzone w drugiej dekadzie XX wieku pozwalają stwierdzić, że współczesna administracja publiczna nie podlega pozytywnym zmianom – staje się coraz mniej otwarta na obywatela (Wojciechowski, 2014, s. 17), spada jakość zarządzania – również ze względu na brak mechanizmów zapewniających ograniczenie zatrudniania pracowników nieefektywnych (Friedman, Friedman, 1997; Mazur, 2003, s. 86). W efekcie administrację publiczną charakteryzuje nieefektywne wykorzystanie posiadanego potencjału (w tym również majątku publicznego), brak skutecznego systemu nadzoru i kontroli działań podejmowanych przez organy i zatrudnionych urzędników, brak przejrzystości ich działania i narastające naciski grup biznesowo-politycznych na podejmowane decyzje (Rybiński, 2009). Dokonana analiza dorobku doktryny pozwala stwierdzić, że o sprawności administracji decyduje:

- ustrój państwa i obowiązujące rozwiązania prawne – administracja działa wyłącznie w granicach prawa (Mill, 1984, s. 73-77),
- poziom dostosowania rozwiązań instytucjonalno-prawnych do obowiązującego systemu wartości i tzw. kontekstu społecznego (Augustyniak, 2006),
- posiadane zasoby wewnętrzne – w tym system zarządzania (Potoczek, 2001),
- poziom kapitału społecznego – szeroki kontekst społeczno-kulturowy (Wójtowicz, 2009).
- Jak podkreślają Gołębiowska i Zientarski (2016) sprawne i skuteczne zarządzanie możliwe jest tylko w przypadku zapewnienia dobrze przygotowanych kadr, które będą w stanie szybko reagować na zmiany w otoczeniu i korzystać z dostępnej wiedzy w celu poprawy jakości działania. Jakość ta wyznaczana jest przez postawę do realizowanych zadań (służenie) oraz upraszczanie stosownych procedur. Można zatem stwierdzić, że o sprawności administracji publicznej z punktu widzenia obywateli decyduje przede wszystkim jej zdolność do świadczenia nie tylko usług wysokiej jakości, ale również wdrażania przejrzystych procedur i realizowania racjonalnej polityki (Pogorzelski 2011).

We współczesnym rozumieniu administracji publicznej dominuje pojęcie *governance*, które powiązane jest z partycypacją i współzarządzaniem. Oznacza to coraz większy nacisk na zarządzanie współdziałaniem pracowników poza stworzoną strukturą organizacyjną i relacjami z otoczeniem zewnętrznym. Zarządzanie partycypacyjne wiąże się weryfikacją zasobu wiedzy w odniesieniu do konkretnego stanowiska już na etapie otwartej rekrutacji, przy czym doświadczenie nie musi być zdobywane w administracji publicznej – możliwe jest wykorzystanie doświadczenia zdobytego w sektorze prywatnym. Jest to rozwiązanie, które powoduje, że zarządzanie zasobami ludzkimi zbliżone jest do zarządzania w organizacjach biznesowych (Orasmus, 2015). W zakresie zarządzania zasobami ludzkimi uwagę zwracają nadal problemy związane z nadmiernym znaczeniem zarządzania bieżącego oraz nawyków wynikających z pracy zespołowej. Mimo dużego znaczenia kompetencji pracowniczych, zbyt mało uwagi poświęcane jest analizie potrzeb szkoleniowych i okresowych planów szkoleń. Jest to najczęściej związane z niestabilnością otoczenia oraz

trudnościami w planowaniu doskonalenia zawodowego np. w sytuacji nieoczekiwanych zmian obowiązującego prawa. Nadal zbyt mała jest zależność pomiędzy wynikami pracy a otrzymywanym wynagrodzeniem przy jednoczesnym braku rozwiązań wspierających zaangażowanie w działania organizacyjne.

Wybrane czynniki zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach biznesowych i publicznych (Baecker, 2023).

Wyszczególnienie	Sektor prywatny	Sektor publiczny
Pracodawca	Przedsiębiorca. Właściciel. Organ spółki.	Urząd – władza państwowa, rządowa lub samorządowa
Podstawa prawna	Kodeks pracy	Ustawa o pracownikach samorządowych Ustawa o pracownikach urzędów państwowych Ustawa o służbie cywilnej
Misja	Osiąganie przewagi konkurencyjnej. Kształtowanie pozycji rynkowej.	Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa. Świadczenie usług o charakterze publicznym.
Cel	Zysk. Podniesienie wartości organizacji. Inne cele o charakterze ekonomicznym.	Służba publiczne wobec obywateli
Status odbiorcy	Klient (konsument).	Kiedyś – petent, obecnie klient (strona, obywatel). Podmiot praw i obowiązków ustawowych i konstytucyjnych.
Rekrutacja	Pełna swoboda w zakresie sposobu rekrutacji i stosowanych technik.	Często dyskrejonalny Postępowanie konkursowe tylko w przypadkach wskazanych w ustawie. Uznaniowość w przypadku wyboru technik.
Pewność zatrudnienia	Swoboda w kształtowaniu polityki personalnej. Duże ryzyko utraty pracy w związku z sytuacją rynkową – pozycją pracodawcy i jego kondycją ekonomiczną.	Duża stabilizacja i wysoka pewność zatrudnienia. Silny wpływ czynników politycznych i grup nacisku – głównie na stanowiskach kierowniczych.
Motywowanie	Uwarunkowane przez kondycję pracodawcy	Uwarunkowane przez obowiązujące prawo – na

	i sektor, w którym działa – na ogół odgrywa dużą rolę w zarządzaniu zasobami ludzkimi.	ogół ograniczone.
Ocena pracowników	Oparte głównie o kryteria ekonomiczne – wydajność, efektywność, wpływ na wielkość sprzedaży. Rośnie rola kreatywności i innowacyjności	Oparte o kryteria prawne – legalizm podejmowanych decyzji, działanie zgodnie z prawem. Sprawność realizacji zadań (terminowość). Małe znaczenie innowacyjności.
Wynagrodzenie	Płaca to koszt organizacji. Płaca ustalana indywidualnie w ramach zawartej umowy. Duży wpływ zbiorowych układów pracy. Duże znaczenie posiadanych kompetencji.	Płaca pokrywana ze środków publicznych. Wysokość płacy określana jest przepisami prawa pracy. Duża zależność od stanowiska.
Szkolenie i rozwój	Zróżnicowane – w zależności od kondycji pracodawcy i jego polityki personalnej oraz branży w jakiej działa (tradycyjna, innowacyjna)	Duży nacisk na rozwój kompetencji. Konieczność dostosowania wiedzy do zmieniającego się prawa. Profesjonalizacja kadr.
Etyka	Zasady etyki biznesu. Autonomia pracodawcy w stosowaniu zasad etyki i formułowaniu ich w ramach organizacji.	Obligatoryjne jedynie w służbie cywilnej. Zachowanie etyczne wynikające z prawa: obiektywizm, bezstronność, apolityczność lub neutralność polityczna, godne zachowanie w pracy i poza nią. Wysokie oczekiwania społeczne w stosunku do urzędników.
Gospodarowanie środkami finansowymi	Środki prywatne. Duże znaczenie ryzyka działalności gospodarczej.	Środki publiczne. Wynikające z prawa kryteria celowości i racjonalności wydatkowa. Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o zamówieniach publicznych.

Przeprowadzona kwerenda literatury pozwala stwierdzić, że zarządzanie zasobami ludzkimi w sektorze publicznym (administracji publicznej, w tym również samorządowej), opiera się na tych samych standardach i zasadach, które znajdują zastosowanie w sektorze prywatnym. Nie oznacza to jednak, że procesy zarządzania w obydwu sektorach są tożsame. Administracja publiczna – mimo wielu korzystnych zmian – nadal jest bardzo mało elastyczna, co wiąże się z ograniczeniami prawa, w ramach którego muszą działać urzędnicy. Specyfika administracji powoduje, że w zarządzaniu zasobami ludzkimi bardzo dużą rolę odgrywa kształtowanie kapitału ludzkiego. Jednocześnie podkreśla się, że proces zarządzania w sektorze publicznym jest znacznie trudniejszy niż w biznesie. Działanie administracji wiąże się bowiem z koniecznością stosowania rozwiązań wynikających nie tylko z konieczności tworzenia wizerunku danego urzędu, ale również autorytetu państwa i administracji publicznej jako całości. Nie wystarczy również stworzyć rozwiązania, które wiążą się z dostosowaniem się do potrzeb klientów – zarządzanie zasobami ludzkimi zmierza do stworzenia potencjału wiedzy i kompetencji (twardych i miękkich) niezbędnych do udzielania sprawnej pomocy obywatelom oraz współpracy z nimi w sprawach mieszczących się w granicach kompetencji administracji publicznej. Niemale znaczenie w ich rozwoju ma prawo do dobrej administracji i zasady wskazane np. w Europejskim kodeksie dobrej praktyki administracyjnej, który „pomaga obywatelom zrozumieć, jakich standardów administracji mogą oczekiwać od instytucji UE. Służy również jako przydatny przewodnik dla urzędników służby cywilnej w ich kontaktach ze społeczeństwem. Czyniąc zasadę dobrej administracji bardziej konkretną, Kodeks promuje najwyższe standardy administracji” (s. 4; Pytlak, 2022a).

CZEŚĆ II

RESTRYKCJE, OBOSTRZENIA, REGULACJE PRAWNE – JAK ZARZADZAĆ, FUNKCJONOWAĆ I NIE ZWARIOWAĆ W GĄSZCZU PANDEMICZNYCH WYTYCZNYCH

Jak w takim gąszczu sprzeczności mają się odnaleźć przedsiębiorcy? Dziś trudno znaleźć na to pytanie odpowiedź, można odnieść wrażenie, że rządzący także tego nie wiedzą i zachowują się tak, jakby nawet nie chcieli tego wiedzieć (...). Wprowadzając takie restrykcje rząd od razu powinien uruchomić kolejne tarcze, które realnie pomogą przedsiębiorcom. Wszystko jednak wskazuje na to, że wsparcie może w ogóle się nie pojawić. Kto to wytrzyma?” (horecab, 2021)

Pandemia Covid-19 z tarczą, czy na tarczy?

Katarzyna Oldak-Jaczyńska

W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia uznała, że globalne rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 – z uwagi na liczbę zachorowań i zgonów – można uznać za pandemię (WHO, 2020). W Polsce stosowano pojęcie epidemii – najpierw zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 roku obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego (od 14 do 20 marca 2020 r.), a następnie stan epidemii. Zmiana ta wynikała z dynamiki zachorowań, a jej efektem było wprowadzenie licznych ograniczeń w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych i instytucji publicznych. W ramach walki z epidemią konieczne było uruchomienie mechanizmów i procedur, których celem było nie tylko przeciwdziałanie zakażeniom, ale również opanowanie pojawiającego się chaosu i zagwarantowanie bezpieczeństwa obywatelom. Wprowadzane rozwiązania nie zawsze sprawdzały się w praktyce – w okresie od 13 marca 2020 roku do 10 lipca 2021 r. wydano 15 rozporządzeń w sprawie ograniczenia w związku z epidemią COVID-19 i 54 razy je znowelizowano (Słobodzian, 2022, s. 71).

Oprócz działań zmierzających do przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się epidemii podejmowane były również działania, których celem było łagodzenie kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19. W ramach podejmowanych działań, wprowadzone zostały pakiety osłonowych działań z wykorzystaniem instrumentów wsparcia biznesu. Określone zostały mianem Tarczy Antykryzysowej. Dążąc do zachowania ciągłości finansowej przedsiębiorstw wprowadzony został dodatkowy pakiet tzw. Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju. Pomoc z tej tarczy świadczona była w formie zwrotnych pożyczek i dotacji oraz częściowo bezzwrotnych subwencji (Dębowska i in., 2021).

Odslony Tarczy Antykryzysowej w okresie od marca do grudnia 2020 r. (Dębowska i in., 2021, s. 13-15)

Tarcza Antykryzysowa – kolejne odsłony	Wejście w życie/akt prawny	Główne formy pomocy
1.0	<p>1 kwietnia 2020 r. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568)</p> <p>Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. 2020 poz. 569)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym, • dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych ograniczonym wymiarem pracy, • wprowadzenie elastycznego czasu pracy, • świadczenie postojowe dla pracowników, wsparcie postojowe dla przedsiębiorców MŚP, wsparcie postojowe dla samozatrudnionych, • mikropożyczki do 5 tys. PLN. • ułatwienia podatkowe (możliwość wstecznego rozliczania strat podatkowych PIT i CIT, dłuższy czas na złożenie deklaracji PIT, odroczenie do 1 lipca 2020 r. obowiązku składania nowych JPK_VAT z deklaracją dla dużych podatników; możliwość odstąpienia od nakładania sankcji za błędy w ewidencji JPK_VAT)
2.0	<p>18 kwietnia 2020 r. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • złagodzenie warunków ubiegania się o wsparcie w ramach świadczenia postojowego (tylko kryterium spadku przychodów), • świadczenie postojowe także dla osób na umowach cywilnoprawnych zawartych przed 1 kwietnia 2020 r., • możliwość ponownego przyznawania świadczenia postojowego, • możliwość ubiegania się o pożyczkę na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia biznesu, także dla przedsiębiorców nie zatrudniających pracowników, • wprowadzenie zwolnień ze składek ZUS.

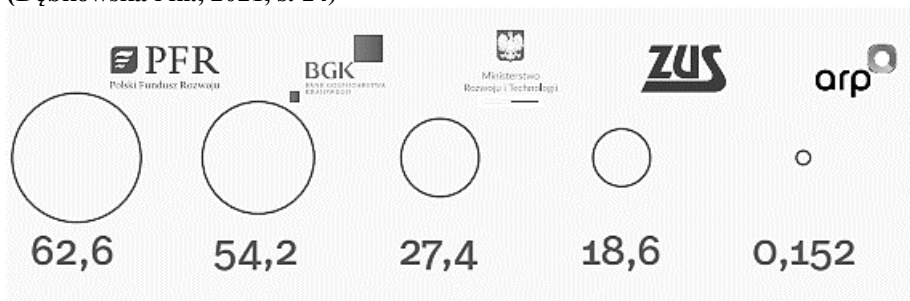
Tarcza Finansowa PFR	18 kwietnia 2020 r. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695)	wsparcie bieżącej płynności finansowej przedsiębiorstw poprzez: pożyczki, gwarancje lub poręczenia oraz leasing lub inne instrumenty związane z finansowaniem prowadzonej działalności (na warunkach rynkowych)
3.0	16 maja 2020 r. Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 875)	<ul style="list-style-type: none"> • rozszerzenie możliwości zwolnienia ze składek ZUS, • wsparcie operatorów wojewódzkich, międzywojewódzkich i międzynarodowych specjalizujących się w przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym, • zwiększenie ochrony osób zawierających umowy o pożyczki, kredyty lub inne formy wsparcia finansowego. • wsparcie dla sektora kultury (kinematografii), • upraszczanie regulacji administracyjnych.
4.0	24 czerwca 2020 r. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020 poz. 1086)	<ul style="list-style-type: none"> • uruchomienie ponad 560 mln PLN na dopłaty do odsetek kredytów dla firm, które wpadły w kłopoty przez COVID-19, • zaplanowanie wsparcia finansowego dla samorządów, • objęcie polskich firm czasową ochroną przed przejściem przez inwestorów spoza UE, • wprowadzenie ułatwień w zamówieniach publicznych
5.0 (tzw. Tarcza Turystyczna)	15 października 2020 r. Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych	<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie świadczeń postojowych dla firm, które wcześniej nie korzystały z tego rozwiązania (świadczenie w wysokości 80% minimalnego wynagrodzenia przedsiębiorca może otrzymać trzykrotnie), • wprowadzenie postojowego dla przedsiębiorców, którzy w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku odnotowali spadek przychodów o co najmniej 75%,

	ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1639)	<ul style="list-style-type: none"> • zwolnienie z opłacania składek ZUS.
6.0 (tzw. Tarcza Branżowa)	<p>19 grudnia 2020 r. (dofinansowania i dotacje) 30 grudnia 2020 r. (dodatkowe) Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 2255)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • pomoc skierowana do konkretnych branż (edukacyjna, kulturalno-rozrywkowa, gastronomiczna i cateringowa, sportowa, turystyczna, transportowa, sprzedaż detaliczna, usługi pralnicze), • zwolnienia z ZUS, • świadczenia postojowe; tzw. mała dotacja w wysokości 5 tys. PLN, • dofinansowanie miejsc pracy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie 2 tys. PLN, • rekompensata dla gmin w związku z utraconymi dochodami z tytułu opłaty targowej

Warto zwrócić uwagę, że pomoc skierowana była głównie do przedsiębiorców. W maju 2020 roku w ramach Tarczy Antykryzysowej 3.0 wprowadzone zostały pierwsze instrumenty związane z funkcjonowaniem administracji – było to upraszczanie regulacji administracyjnych. W kolejnej odsłonie Tarczy Antykryzysowej 4.0 w czerwcu 2020 roku zaplanowano pomoc o charakterze finansowym dla samorządów. W czwartej odsłonie Tarczy zauważono, że pandemia koronawirusa spowodowała problemy w prawidłowym funkcjonowaniu nie tylko u przedsiębiorców (głównie problemy finansowe u przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą i ich pracowników), ale również w realizacji zadań jednostek sektora finansów publicznych. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa). We wcześniejszych przepisach tzw. specustawy koronawirusowej wsparcie w niewielkim stopniu dotyczyło jednostek samorządu terytorialnego i dopiero Tarcza 4.0 przewidziała dodatkowe dla nich wsparcie. Kolejne zmiany nastąpiły w Tarczy 6.0, co miało związek z kolejnymi ulgami dla przedsiębiorców. Tym razem chodziło o rekompensatę za utracone przez samorzady dochody z tytułu opłaty targowej po wprowadzeniu ustawy o czasowym, trwającym cały 2021 rok, zwolnieniu podmiotów prowadzących sprzedaż na targowiskach. Gminy zostały również upoważnione do przedłużenia lub wprowadzenia za wybrane miesiące pierwszego półrocza 2021 r. zwolnienia z podatku od nieruchomości. Można zatem uznać, że administracja publiczna korzystała z kolejnych odsłon Tarcz Antykryzysowych tylko wówczas, kiedy wprowadzane w nich instrumenty korzystne dla przedsiębiorców i pracowników niekorzystnie wpływały na budżet jednostek publicznych (głównie samorządowych), a tym samym na możliwość realizacji zadań własnych i zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych i regionalnych.

W 2020 roku łączna wysokość wsparcia wynosiła 162,9 mld PLN. Środki przekazywane były za pośrednictwem Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR) i Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), w mniejszym stopniu przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT), Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz Agencję Rozwoju Przemysłu (ARP).

Wsparcie udzielone w ramach Tarczy Antykryzysowej w 2020 r. w mld PLN (Dębowska i in., 2021, s. 14)

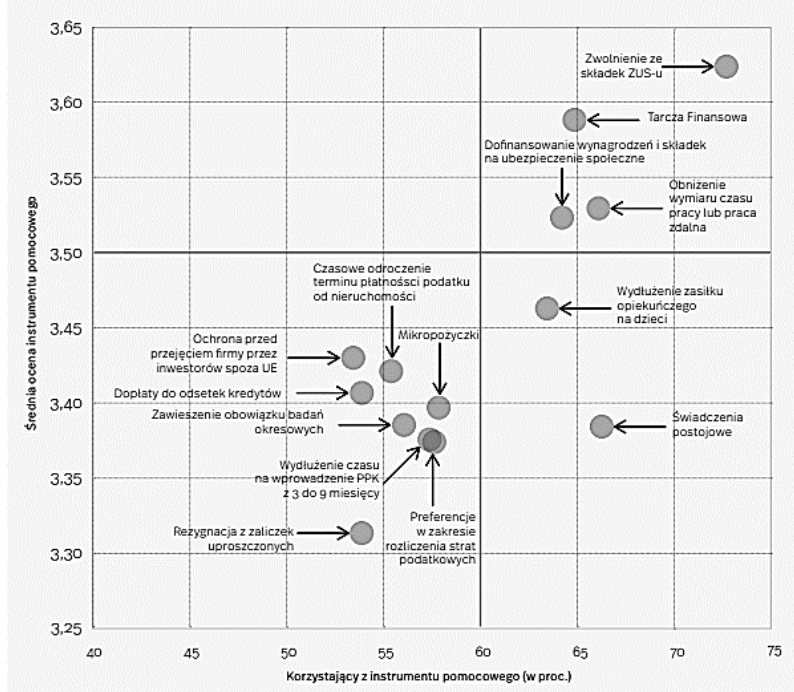


Poszczególne instrumenty w kolejnych Tarczach były przeznaczane dla różnych podmiotów funkcjonujących w różnych branżach. Z tego powodu częstość korzystania z poszczególnych instrumentów różniła się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. W efekcie sektor MSP korzystał głównie ze zwolnień ze składek ZUS, natomiast średnie i duże podmioty częściej korzystały z obniżenia wymiaru czasu pracy lub pracy zdalnej. Te instrumenty uznane zostały również za najbardziej skuteczne w ochronie przed skutkami pandemii.

Instrumenty najczęściej wykorzystywane przez firmy według wielkości przedsiębiorstwa (Dębowska i in., 2021, s. 32)

 Mikrofirmy	70 proc. Zwolnienie ze składek ZUS	61 proc. Świadczenia postojowe	61 proc. Tarcza Finansowa
 Małe firmy	76 proc. Zwolnienie ze składek ZUS	69 proc. Świadczenia postojowe	66 proc. Dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne
 Średnie firmy	77 proc. Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	74 proc. Zwolnienie ze składek ZUS	64 proc. Wydużenie zasiłku opiekuńczego na dzieci
 Duże firmy	90 proc. Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	87 proc. Wydużenie zasiłku opiekuńczego na dzieci	79 proc. Dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne

Częstość korzystania a ocena instrumentów Tarczy (Dębikowska i in., 2021, s. 41)



Za najskuteczniejsze instrumenty wsparcia uznane zostały zwolnienia ze składek ZUS, Tarcza Finansowa, dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne oraz obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna. Często wykorzystywane, ale mało skuteczne okazały się świadczenia postojowe i wydłużenie zasiłku opiekuńczego na dzieci. Z pozostałych instrumentów przedsiębiorcy korzystali rzadziej, również z uwagi na przekonanie o ich niskiej skuteczności.

Na podstawie doświadczeń z roku 2020, w roku kolejnym starano się stworzyć rozwiązania, które zapewniałyby bardziej skuteczne wsparcie w obszarze finansowym, operacyjnym, rynkowym i rozwojowym. Instrumenty wprowadzone w ramach sześciu kolejnych odsłon Tarczy Antykryzysowej pozwoliły wielu przedsiębiorstwom na utrzymanie płynności finansowej i miejsc pracy, co w efekcie ograniczyło liczbę bankructw. Powinny być wprowadzane tylko instrumenty o najwyższej skuteczności, przy czym rodzaj i intensywność pomocy powinna być bardziej zindywidualizowana i dostosowana do branży. Pandemia uderzyła w poszczególne sektory i branże z różną siłą, powodując zróżnicowane skutki – od łagodnego

przechodzenia kryzysu, poprzez możliwość dywersyfikacji działalności aż po całkowity brak możliwości prowadzenia działalności. Dla każdego z nich powinny być przeznaczone inne instrumenty, przy czym ich liczba powinna być ograniczona – niekorzystne okazało się nadmierne rozdrobnienie rodzajów wsparcia, ponieważ część z nich była nieskuteczna. Istotne jest również skoncentrowanie pomocy w czasie przy jednoczesnym rozciągnięciu czasowym ich uruchamiania – w tym samym czasie nie powinny być kierowane różne rodzaje pomocy, prowadzi to bowiem do braku racjonalności wsparcia. Szczególne znaczenie ma czas udzielania pomocy – wsparcie powinno mieć charakter prewencyjny i wyprzedzający, w szczególności w przypadku podmiotów, które nie są w trudnej sytuacji finansowej, ale których rozwój jest ważny dla gospodarki. Środki powinny sprzyjać rozwojowi innowacji i podejmowaniu nowych inwestycji (Dębowska i in., 2021, s. 61-62).

Nowe odsłony Tarcz Antykryzysowych w 2021 roku zgodne miały być z wnioskami z wcześniej udzielanej pomocy. W efekcie wsparcie dla przedsiębiorców i pracowników w różnych formach utrzymane zostało przez cały 2021 rok.

Przedstawione w tabeli rozwiązania pozwalają stwierdzić, że zostały zastosowane najważniejsze wnioski z 2020 roku – pomoc została ograniczona do najbardziej skutecznych instrumentów, a wsparcie skierowane do najbardziej poszkodowanych grup przedsiębiorców. Czy to koniec wsparcia? Okazuje się, że nie, tyle że Tarcze Antykryzysowe zastąpione zostały różnego rodzajami wsparcia w ramach kolejnych odsłon Tarczy Antyinflacyjnej.

Tarcza Antykryzysowa w latach 2021-2022 (Tarcza, b.d)

Tarcza – kolejne odslony	Wejście w życie/akt prawny	Główne formy pomocy
7.0 (Tarcza turystyczna)	<p>1 lutego 2021 Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2255) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego uszkodzonych wskutek pandemii COVID-19, tzw. Tarcza 7.0 (Dz.U. z 2021 r. poz. 152).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy, • ponowne świadczenie postojowe, • dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy • zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek. <p>Powyższe rozwiązania adresowane zostały do ściśle określonych grup podmiotów z branży turystyczne oznaczone według PKD 2007 (rodzaj przeważającej działalności)</p>
8.0	<p>28 lutego 2021 Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego uszkodzonych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. 2021 poz. 371).</p>	<p>Przedsiębiorcy z branż najbardziej dotkniętych epidemią COVID-19 mogą korzystać z dotychczasowych form wsparcia finansowego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • świadczenia postojowego, • dofinansowania wynagrodzeń, • dotacji na pokrycie bieżących kosztów działalności, • zwolnienia z opłacania składek ZUS. <p>Możliwość trzykrotnego skorzystania z mikropożyczki dla niektórych firm o określonym wiodącym PKD przy wydłużonym terminie składania wniosków do 31 maja 2021 roku (2000 zł do wynagrodzenia jednego pracownika na łączny okres 3 miesięcy)</p>

		kalendaryzowanych, od miesiąca złożenia wniosku).
9.0	4 maja 2021 Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 kwietnia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U z 2021 r., poz. 713)	Przedsiębiorcy ze wskazanych branż będą mogli wnioskować o zwolnienie ze składek ZUS za marzec oraz kwiecień 2021 r. Możliwość wnioskowania o świadczenia postojowe, od jednego do maksymalnie pięciu takich świadczeń. Wydłużony okres składania wniosków o udzielenie dotacji dla mikro i małych przedsiębiorców w wysokości do 5.000 zł do dnia 31 sierpnia 2021 r.
10.0	1 stycznia 2022 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19	Pomoc przedsiębiorcom, którzy muszą dostosować się do utrudnień związanych z grudniowymi obostrzeniami. <ul style="list-style-type: none"> • wypłata świadczenia postojowego, • czasowe zwolnienie z obowiązku zapłaty składek ZUS, • dotacja na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Działanie przedsiębiorstw w dobie pandemii

Sylwia Burakowska

Pandemia i towarzyszące jej ograniczenia

Pierwszy przypadek COVID-19 w Polsce odnotowano 4 marca 2020, a 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) oznajmiła, że mamy do czynienia z pandemią, o wymiarze globalnym (Duszyński i in., 2020, s. 7)

Stan epidemii² w Polsce został wprowadzony 20 marca 2020 r. rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Część społeczeństwa poddawała się zaleceniom formułowanym przez rząd, a część wręcz przeciwnie. W pewnym momencie zdano sobie sprawę z tego, że życie musi toczyć się dalej. Musiały działać szkoły, placówki ochrony zdrowia, podmioty gospodarcze musiały produkować i świadczyć usługi, a administracja zaspakajać potrzeby obywateli. Społeczeństwo musiało nauczyć się funkcjonować w cieniu pandemii (Kańduła, Przybylska, 2022, s. 5).

Odnotowanie pierwszego przypadku zarażenia wirusem SARS-Cov-2 spowodowało, że zaczęto zastanawiać się nad konsekwencjami społecznymi i gospodarczymi, które może spowodować epidemia. Wraz z coraz większą liczbą osób zakażonych władze wprowadzały kolejne ograniczenia. Zamknięto lokale gastronomiczne, niektóre sklepy, gabinety usługowe, kina, teatry i inne instytucje kulturalne oraz anulowano zaplanowane imprezy masowe. Ograniczenia te miały znaczący wpływ na sytuację przedsiębiorców wielu branż i pozbawiły ich przychodów. Rozprzestrzeniająca się pandemia gwałtownie zachwiała polską gospodarką. 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. 566) wprowadziło:

1. Ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się oraz obowiązek poddania się kwarantannie. W okresie od dnia 31 marca 2020 r. do odwołania wstrzymane zostało przemieszczanie się

² „Stan epidemii to sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwpandemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii.” (Baran, 2020, s. 23)

pasażerów w transporcie kolejowym wykonywanym z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Wyjątek stanowiły osoby, które przemieszczały się do swojego miejsca zamieszkania lub pracy. Po przekroczeniu granicy należało odbyć obowiązkową kwarantannę o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, trwającą 14 dni licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy, wraz z osobami wspólnie zamieszkującymi lub gospodarującymi (§ 2 ww. rozporządzenia).

2. Ograniczenia lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów. W § 6 oraz 7 Rozporządzenia zakazano wywozu lub zbywania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej respiratorów oraz kardiomonitorów. Nie później niż na 36 godzin przed zamiarem wywozu lub zbycia poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej następujących produktów: gogli ochronnych, kombinezonów typu TYVEK, masek typu FFP2/FFP3, maseczek chirurgicznych, ochraniaczy na buty (obuwie), rękawiczek lateksowych, rękawiczek nitrylowych, środków do dezynfekcji rąk, powierzchni i pomieszczeń – przedsiębiorca miał obowiązek powiadomić o tym wojewodę właściwego dla siedziby albo miejsca zamieszkania tego przedsiębiorcy. Wojewoda mógł złożyć wniosek do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakazu wywozu lub zbycia tych produktów poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
3. Ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców oraz obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych. W § 8. 1. Rozporządzenia ustanowiono czasowe ograniczenie prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz przez inne podmioty, działalności:
 - a) polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A). Wyłączeniu podlegało przygotowywanie i podawanie żywności na wynos lub jej przygotowywanie i dostarczanie oraz działalności restauracyjnej lub barowej prowadzonej w środkach transportu, wykonywanej przez oddzielne jednostki,

- b) związanej z organizacją, promocją lub zarządzaniem imprezami, takimi jak targi, wystawy, kongresy, konferencje, spotkania, oraz działalności polegające na zarządzaniu i dostarczaniu pracowników do obsługi terenów i obiektów, w których te imprezy mają miejsce (PKD 82.30.Z),
- c) twórczej, która związana jest ze zbiorowymi formami kultury i rozrywki (PKD, dział 90.0),
- d) związanej ze sportem, rozrywkową i rekreacją polegającej głównie na prowadzeniu miejsc spotkań, klubów, w tym klubów tanecznych i klubów nocnych oraz basenów, siłowni, klubów fitness, (PKD, dział 93.0),
- e) związanej z projekcją filmów lub nagrań wideo w kinach, na otwartym powietrzu lub w pozostałych miejscach oraz działalności klubów filmowych (PKD 59.14.Z),
- f) związanej z konsumpcją i podawaniem napojów (PKD 56.30),
- g) związanej z prowadzeniem kasyn, z wyłączeniem kasyn internetowych,
- h) związanej z fryzjerstwem i pozostałymi zabiegami kosmetycznymi (PKD 96.02.Z),
- i) związanej z działalnością salonów tatuażu i piercingu (PKD 96.09.Z),
- j) usługowej związanej z poprawą kondycji fizycznej (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 96.04.Z),
- k) związanej z prowadzeniem usług hotelarskich w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 238); l) działalności bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostałej działalności związanej z kulturą (PKD, dział 91.0);

Ograniczenia dotyczyły sprawowania kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego.

1. Zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. W § 14. Rozporządzenia zakazano organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631) oraz innych zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych oraz imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju. Zakaz nie obowiązywał w przypadku,

- gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosiła nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu.
2. Nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali i terenów przewidzianych planami przeciwepidemicznymi. Nakazano udostępnienie, w celu zwalczania epidemii, nieruchomości, lokali i terenów, jeżeli są one przewidziane w planie, o którym mowa w art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³ (§ 16 ww. rozporządzenia).
 3. Czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia – § 17. Rozporządzenia określał, że w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazano korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, tj. parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż. Zakaz nie dotyczył osób wykonujących czynności zawodowe, zadania służbowe lub prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą prowadzoną na terenach objętych zakazem.
 4. Nakaz określonego sposobu przemieszczania się – § 18 Rozporządzenia nakazywał w przypadku pieszego przemieszczania, że jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie, chyba że zachowanie tej odległości nie jest możliwe ze względu na opiekę nad dzieckiem do ukończenia 13. roku życia, osobą z orzeczeniem o niepełnosprawności lub osobą z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, lub osobą, która ze względu na stan zdrowia nie może poruszać się samodzielnie. Natomiast środkami publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 1a ust. 4 pkt 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 295) oraz pojazdami samochodowymi przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą przewozić można było, w tym

³Art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi „W celu zapewnienia skuteczności działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi wojewoda sporządza wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii, zwany dalej "planem", na okres trzech lat, z możliwością aktualizacji.”

samym czasie, nie więcej osób niż wynosi połowa miejsc siedzących. W okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. przemieszczanie się osoby do ukończenia 18. roku życia było możliwe wyłącznie pod opieką osoby sprawującej władzę rodzicielską, opiekuna prawnego albo innej osoby dorosłej. Zakazano korzystania z rowerów miejskich dostępnych publicznie zgodnie z regulacjami określonymi przez miasta, gminy lub powiaty.

W początkowej fazie obostrzenia wprowadzało Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020 r. Poz. 433). Zawarte w nim były ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się, ograniczenia lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów, zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. Rozszerzenie i dodanie nowych ograniczeń nastąpiło we wspomnianym wcześniej Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 566).

Od 12 marca 2020 roku zostało czasowo ograniczone funkcjonowanie jednostek systemu oświaty wprowadzone rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 410). Dzieci i młodzież uczyły się zdalnie do końca roku szkolnego 2019/2020. Zwykły tryb nauczania zastał przywrócony od 1 września 2020 r. Szkoły podstawowe i ponadpodstawowe funkcjonowały w tym trybie do 24 października 2020 r. po czym wprowadzone zostało Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Ponownie zostały zamknięte szkoły i wprowadzony został tryb zdalny nauczania dla wszystkich uczniów z wyjątkiem dzieci z klas 1-3, które objęto podobnym przepisem od 9 listopada. Następnie wprowadzono kolejne rozporządzenia zezwalające na powrót do szkoły dzieci klas 1-3 lub nakazujące przejście na tryb zdalny. Najmłodszy uczniowie wrócili do szkoły 4.05.2021 r., tym razem już do końca roku, natomiast uczniowie klas starszych mogli powrócić do szkoły najwcześniej 17.05.2021 r.

w trybie hybrydowym, a ostatecznie wszyscy uczniowie klas 4-8 przeszli na zwykły tryb nauczania dopiero 31.05.2021 r. (Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 29 kwietnia 2021 r.) (Sobera, 2021, s. 11). W poniższej tabeli przedstawiono podsumowanie ograniczeń i zamrożeń gospodarki wprowadzonych w roku 2020 w pierwszej fali pandemii.

Podsumowanie ograniczeń i zamrożeń gospodarki wprowadzonych w roku 2020 w I fali pandemii (Podsumowanie, 2020)

Data	Rodzaj wprowadzonych ograniczeń
12.03.2020 r.	Wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego, zostały zawieszona zajęcia w szkołach, przedszkolach, żłobkach
13.03.2020 r.	Wprowadzone pierwsze ograniczenia działalności gospodarczej: ograniczenie funkcjonowania galerii handlowych, zakaz zgromadzeń powyżej 50 osób o charakterze publicznym, państwowym i religijnym, restauracje jedynie w zakresie dostarczania jedzenia na wynos, zamknięte siłownie, baseny, kluby taneczne, kluby fitness, muzea, biblioteki i kina.
23.03.2020 r.	Wprowadzony stan epidemii w Polsce
24.03.2020 r.	Wprowadzone ograniczenie w przemieszczaniu się poza celami bytowymi, zdrowotnymi i zawodowymi. Ograniczona liczba udostępnianych miejsc w transporcie publicznym. Wprowadzony całkowity zakaz zgromadzeń.
31.03.2020 r.	Ograniczono liczbę klientów w sklepach do 3 osób na kasę. Zamknięto budowlane sklepy wielkopowierzchniowe w weekendy. Wprowadzono godziny dla seniora. Zamknięte zostały hotele i miejsca wynajmu krótkoterminowego. Zamknięto wszystkie zakłady fryzjerskie, kosmetyczne, salony tatuażu i percingu. Wprowadzono zakaz przebywania na plażach i terenach zielonych - do odwołania.
09.04.2020 r.	Wprowadzony nakaz zakrywania i ust oraz przedłużono obowiązujące ograniczenia
16.04.2020 r.	Zwiększono liczbę osób, która mogła jednocześnie robić zakupy: do sklepów o powierzchni mniejszej niż 100 m ² mogło wejść maksymalnie tyle osób, ile wynosi liczba wszystkich kas lub punktów płatniczych pomnożona przez 4; w sklepach o powierzchni większej niż 100 m ² na 1 osobę musiało przypadać co najmniej 15 m ² powierzchni. Umożliwiono przemieszczanie się w celach rekreacyjnych i wejście na tereny zielone
24.04.2020 r.	Przedłużono zamknięcie szkół do 24.05.2020 r.
04.05.2020 r.	Otwarte centra handlowe i sklepy wielkopowierzchniowe przy zachowaniu limitu 1 osoby na 15 m ² .

	Uchylony zakaz handlu w weekendy dla wielkopowierzchniowych sklepów budowlanych. Działalność mogły wznowić hotele i miejsca noclegowe, z wyjątkiem przestrzeni rekreacyjnych takich jak baseny i centra fitness. Wznowiona działalność bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostała działalność związana z kulturą.
06.05.2020 r.	Otwarte żłobki i przedszkola.
18.05.2020 r.	Wznowiona działalność zakładów fryzjerskich i kosmetycznych. Otwarte restauracje i kawiarnie przy zachowaniu rygoru sanitarnego. Podwyższony limit pasażerów w transporcie miejskim.
30.05.2020 r.	Zniesiony nakaz zasłaniania nosa i ust w otwartej przestrzeni publicznej. Zniesiony limit osób w sklepach. Zniesiony zakaz organizacji wydarzeń do 150 osób. Otwarte restauracje oraz bary i hotele. Przywrócono funkcjonowanie - przy zachowaniu rygoru sanitarnego - placówek kultury: kin, teatrów, opery, baletu. Otwarte baseny, siłownie, kluby fitness, sale zabaw i parki rozrywki. Umożliwiona organizacja targów, wystaw i kongresów.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii wprowadzono reżim sanitarny z podziałem na strefy żółte i czerwone. Był to czas drugiej fali pandemii. Na terenie całego kraju – w przestrzeni publicznej zaczęły obowiązywać obostrzenia dla poszczególnych branż.

1. Strefę czerwoną wprowadzano jeśli średnia dzienna liczba zachorowań z siedmiu dni osiągała ok. 19 tys. nowych przypadków.
2. Zasady żółtej strefy wprowadzano gdy liczba zachorowań wynosiła ok. 9,4 tys. nowych przypadków (Kiedy strefa czerwona, kiedy żółta, 2020).

Obostrzenia z podziałem na strefę żółtą i czerwoną (Nowe obostrzenia, 2020)

Strefa żółta	Strefa czerwona
- lokale gastronomiczne mogły być otwarte w godz. 6:00 – 21:00. Zajęty mógł być co drugi stolik. Po godz. 21:00 zamówienia posiłków tylko na wynos; - w obiektach handlowych klienci musieli nosić rękawiczki jednorazowe lub stosować	- obowiązywały limity dotyczące liczby osób, które znajdują się w obiektach handlowych: w sklepach o powierzchni do 100 m ² - 5 osób na kasę, w sklepach powyżej 100 m ² – 1 osoba na 15 m ² . Klienci zostali

<p>środki do dezynfekcji rąk;</p> <ul style="list-style-type: none"> - kongresy i targi mogły być organizowane wyłącznie online; - od 19 października 2020 r. obowiązywało ograniczenie liczby osób na weselach, konsolacjach i innych uroczystościach – maksymalnie do 20 osób, zakaz zabawy tanecznej; - w uroczystościach religijnych mogła uczestniczyć maksymalnie 1 osoba na 4 m².; - w zgromadzeniach publicznych mogło brać udział maksymalnie 25 osób; - w szkołach wyższych i ponadpodstawowych obowiązywało nauczanie hybrydowe; 	<p>zobligowani do noszenia rękawiczek jednorazowych lub stosowania środków do dezynfekcji rąk.</p> <ul style="list-style-type: none"> - zakaz organizowania kongresów i targów; - lokale gastronomiczne mogły być otwarte w godz. 6:00 – 21:00. Obowiązywały limity: co drugi zajęty stolik, chyba że były one oddzielone przegrodami; - od 19 października 2020 r. zakazano organizacji imprez okolicznościowych (wesel, konsolacji i innych); - podczas uroczystości religijnych nie więcej niż 1 osoba na 7 m²; - w zgromadzeniach publicznych mogło uczestniczyć maksymalnie 10 osób; - w szkołach wyższych i ponadpodstawowych obowiązywało nauczanie w trybie zdalnym (z wyłączeniem zajęć praktycznych).
---	--

Dla obu stref wprowadzono również wspólne zasady obowiązujące w odniesieniu do:

- działalności hotelowej, z wyłączeniem klubów i dyskotek oraz miejsc udostępnionych do tańczenia. Baseny, centra fitness oraz siłownie były dostępne tylko dla gości, którzy przebywali w hotelu co najmniej 1 dobę hotelową.
- ograniczenia liczby osób w transporcie publicznym – zajętych mogło być 50% miejsc siedzących lub 30% wszystkich dostępnych miejsc;
- kin, w których mogło być osób jednocześnie nie więcej niż 25% wszystkich miejsc.
- wydarzeń i zajęć sportowych, które mogły odbywać się bez udziału publiczności.
- zawieszenia działalności aquaparków, basenów oraz centrów i klubów fitness. Wyjątek stanowiły baseny, siłownie, kluby i centra fitness działające w podmiotach wykonujących działalność leczniczą adresowaną do pacjentów oraz w obiektach

przeznaczonych do sportu wyczynowego, a także dla studentów i uczniów – w ramach zajęć na uczelni lub w szkole.

- prowadzenia działalności kulturalnej i rozrywkowej w pomieszczeniach, pod warunkiem, że udostępnione było co czwarte miejsce na widowni w rzędach naprzemiennych, ale przy obłożeniu nie większym niż 25%. wszystkich dostępnych miejsc. W przypadku braku wyznaczonych miejsc na widowni albo, kiedy impreza odbywa się na powietrzu, uczestnicy mieli obowiązek zachować 1,5 metra odstępu między sobą oraz zasłaniać usta i nos.

W strefie czerwonej wprowadzono obowiązek zasłaniania ust i nosa w przestrzeni publicznej. W strefie żółtej należało tego nakazu przestrzegać w:

- środkach publicznego transportu zbiorowego;
- miejscach ogólnodostępnych – chyba, że będzie zachowana odległość 1,5 metra;
- zakładach pracy oraz w budynkach użyteczności publicznej;
- obiektach handlowych lub usługowych;
- trakcie uczestnictwa w kulcie religijnym w kościołach i na cmentarzach,

z wyłączeniem osób sprawujących kult religijny (Nowe obostrzenia, 2020).

Przepisy dotyczące podziału na strefy zostały wprowadzone w sierpniu 2020 roku, przy czym już w 24 października Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020 poz. 1871) cała Polska została objęta strefą czerwoną.

Działania rządu w walce z COVID-19

Zagrożenie pandemią COVID-19 przyczyniło się do opracowania szeregu rozwiązań, których celem była walka z rozprzestrzenianiem się wirusa. Początkowe działania zostały zawarte w ustawie 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. 2020, poz. 374), która weszła w życie dnia

8 marca 2020 r. (Kudelko, Wałachowski, Żmija, 2020, s. 77).
W ustawie tej znalazły się rozwiązania takie jak:

- możliwość polecenia pracownikowi zatrudnionemu na etacie wykonywanie przez określony czas pracy zdalnie,
- wprowadzenie zasiłku opiekuńczego, przysługującego w związku ze zwolnieniem od wykonywania pracy spowodowanym opieką nad dzieckiem do lat 8,
- zwolnienie z prawa zamówień publicznych – instytucje podlegającej ustawie Prawo zamówień publicznych mogły zamawiać towary lub usługi niezbędne do przeciwdziałania COVID-19 z pominięciem tych przepisów,
- działalność turystyczna – w związku z zagrożeniem pandemią COVID-19 podróżny mógł odstąpić od umowy jak i organizator mógł rozwiązać umowę o udział w imprezie turystycznej. W takim przypadku wszystkie dokonane wpłaty przez podróżnego z tytułu imprezy turystycznej były mu zwracane. Natomiast przedsiębiorcy turystycznemu przysługiwał zwrot wpłat przekazanych na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny (Kudelko, Wałachowski K., Żmija D., 2020, s. 78).

W dniu 31 marca 2020 roku parlament przyjął pakiet działań osłonowych dla gospodarki, tzw. Tarczę Antykryzysową. Na pakiet ustaw składały się:

1. Ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 568), zwana specustawą antykryzysową;
2. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem , przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 567);
3. Ustawa o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. 2020, poz. 569).

Od 1 kwietnia wprowadzono dziewięć tarcz antykryzysowych oraz dwie tarcze finansowe. Nowe wersje tarcz antykryzysowych były wprowadzane kolejnymi rozporządzeniami i ustawami, które zmieniały rodzaj wsparcia, czas obowiązywania poszczególnych instrumentów (głównie chodziło o wydłużenie), czy liczby branż objętych pomocą (Nazarczuk, Cicha-Nazarczuk, Szczepańska, 2022, s. 96). „Tarcza antykryzysowa obejmowała pięć obszarów działań:

- ochronę zdrowia,
- ochronę miejsc pracy i bezpieczeństwa pracowników,
- inwestycje publiczne,
- wzmocnienie systemu finansowego,
- finansowanie przedsiębiorców” (Kubiczek, Derej, 2022, s. 38)

Tarcza antykryzysowa 1.0 opierająca się na ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 568), dotyczyła między innymi:

1. Uelastycznienia zarządzania budżetem państwa – premier posiadał uprawnienia do przesuwania środków, zmiany przeznaczenia rezerw finansowych oraz tworzenia nowych rezerw do walki z COVID-19.
2. Uelastycznienia gospodarowaniem środkami publicznymi w ramach samorządu terytorialnego – dokonywanie zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
3. Przejściowego złagodzenia ograniczeń dotyczących zrównoważenia części bieżącej budżetu. Skutkowało to tym, że wydatki bieżące w 2020 roku mogły być wyższe od dochodów bieżących o wydatki ponoszone na przeciwdziałanie skutkom COVID-19.
4. Różnego rodzaju rozwiązań systemowych – między innymi możliwość wydłużenia terminów dotyczących sprawozdań budżetowych miesięcznych i kwartalnych oraz informacji samorządowych przez jednostki sektora finansów publicznych.
5. Rozwiązań dla pracodawców i pracowników, np.
 - możliwość zwolnienia płatnika składek z obowiązku zapłaty należności w okresie od 1 marca 2020 roku do 31 maja 2020 roku;
 - dofinansowanie wynagrodzeń pracowników w okresie wprowadzonego przez pracodawcę przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy;
 - jednomiesięczne świadczenie postojowe w kwocie 2 080 PLN dla samozatrudnionych i zleceniobiorców;
 - dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń oraz należnych od nich składek na ubezpieczenie społeczne, dotyczące pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy;

- uelastycznienie czasu pracy polegające na skróceniu dobowego i tygodniowego czasu nieprzerwanego odpoczynku dla pracownika;
- wydłużenie okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego dla rodziców dzieci do 8. roku życia z tytułu opieki nad dzieckiem
- możliwość uzyskania jednorazowej pożyczki na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy w kwocie do 5 tysięcy zł;
- możliwość dofinansowania kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez starostę na wniosek przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną i niezatrudniającego pracowników w przypadku spadku obrotów;
- ułatwienie dostępu do kredytów bankowych na konkurencyjnych warunkach;
- ułatwienia dla cudzoziemców dotyczące zezwolenia na pobyt czasowy oraz pracę.

Niedługo po wprowadzeniu tarczy antykryzysowej 1.0 rozpoczęto pracę nad tarczą antykryzysową 2.0 i wprowadzono ją Ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 695), a dotyczyła ona między innymi:

1. Różnego rodzaju rozwiązań dla pracowników i pracodawców, w tym:
 - zmian w zakresie zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne, tj. rozszerzenie pomocy w postaci zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne pierwotnie skierowaną dla podmiotów, które zgłaszały do ubezpieczenia mniej niż 10 osób. Nowe przepisy dotyczyły również podmiotów zgłaszających od 10 do 49 ubezpieczonych;
 - zmian w zakresie świadczenia postojowego – umożliwiono ponowne przyznanie świadczenia, po warunkiem, że sytuacja finansowa firmy nie polepszyła się od wypłaty wcześniejszego świadczenia. Zniesiono także limit przychodu, który dawał prawo do przyznania świadczenia;
 - ułatwienie dla przedsiębiorstw spedycyjnych przez wydłużenie terminu ważności dokumentów;
 - rozwiązania z zakresu legalizacji pobytu i uprawnienie do podejmowania pracy przez cudzoziemców;

- zmiany dotyczące rozszerzenia kręgu mikroprzedsiębiorców, którzy będą uprawnieni do uzyskania pożyczki 5 tys. zł. Zrezygnowano z oświadczenia dotyczącego stanu zatrudnienia oraz z warunku niezmnieszenia stanu zatrudnienia. W nowym brzmieniu, warunkiem uzyskania umorzenia pożyczki było oświadczenie mikroprzedsiębiorcy, że prowadził działalność przez okres trzech miesięcy od dnia udzielenia pożyczki.
2. Zmian w zakresie wniosków o ogłoszenie upadłości polegających na tym, że jeśli upadłość spowodowana jest z powodu epidemii, bieg terminu do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega przerwaniu.
 3. Zmian w prawie zamówień publicznych – rozszerzony został obowiązek informacyjny polegający na niezwłocznym powiadomieniu drugiej strony o wpływie wystąpienia COVID-19 na należyte wykonanie umowy.
 4. Wsparcia dla organizacji pożytku publicznego – możliwość zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli zajętych przez organizacje pozarządowe prowadzące działalność o statucie organizacji pożytku publicznego, których płynność finansowa uległa pogorszeniu przez pandemię COVID-19.

Kolejną odsłoną rozwiązań anty kryzysowych była tarcza 3.0 wprowadzona Ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U.2020, poz. 875). Do najważniejszych zmian zaliczyć można:

1. Rozszerzenie prawa do zwolnienia ze składek ZUS osobom opłacającym składki na własne ubezpieczenia w sytuacji, gdy ich przychód był wyższy niż 300% prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w 2020 r., ale ich dochód z tej działalności w lutym 2020 r. nie był wyższy niż 7000 zł.
2. Wsparcie operatorów wojewódzkich, międzywojewódzkich i międzynarodowych specjalizujących się w przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym w okresie trwania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.
3. Świadczenie postojowe – zmieniony został warunek uzyskania świadczenia postojowego, który dotyczył daty rozpoczęcia działalności gospodarczej.

4. Zmianę warunków przyznawania mikropożyczki – rozszerzono katalog mikroprzedsiębiorców uprawnionych do uzyskania niskooprocentowanej pożyczki w wysokości do 5 tys. zł. o przedsiębiorców, którzy uruchomili działalność przed 1 kwietnia 2020 r. (poprzednia wersja – przed 31 marca 2020).
5. Wydłużenie terminów obowiązujących przedsiębiorców z tytułu sprawozdań oraz obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy o odpadach.
6. Dokapitalizowanie Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. kwotą w wysokości do 900 mln zł (ze środków Funduszu Reprywatyzacyjnego) z przeznaczeniem w szczególności jako wsparcie przedsiębiorców co umożliwi funkcjonowanie podmiotom gospodarczym udzielania przez ARP pomocy publicznej dla przedsiębiorców.
7. Wsparcie sektora opierającego się na wykorzystaniu drewna lub produkcji surowca drzewnego, co ma służyć zachowaniu ciągłości działania tego sektora oraz funkcjonowania Lasów Państwowych (szereg ułatwień dla uczestników rynku).
8. Zmianę w zakresie funduszu alimentacyjnego, która polegała na podwyższeniu kwoty kryterium dochodowego uprawniającej do świadczeń z tego funduszu (dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie) do kwoty 900 zł.
9. Zwiększenie wysokości kwoty wynagrodzenia za pracę wolnej od egzekucji o 25% na każdego członka rodziny, który nie uzyskuje dochodów i pozostaje na utrzymaniu pracownika.
10. Zwiększenie ochrony osób zawierających umowy pożyczki, kredytu lub inne umowy m.in. poprzez wprowadzenie nieważności umowy, w której osoba fizyczna zobowiązuje się do przeniesienia własności nieruchomości na zabezpieczenie roszczeń niewynikających z prowadzonej przez tą osobę działalności gospodarczej lub zawodowej, oraz penalizację żądania od osoby fizycznej, co najmniej dwukrotności maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych lub co najmniej dwukrotności stopy odsetek maksymalnych określonych w ustawie.
11. Dalszą elektronizację metod przekazywania informacji klientom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w tym informacji o stanie ich konta, w przypadku gdy wyrażą takie oczekiwanie.
12. Dalsze upraszczanie regulacji administracyjnych oraz czasowe wydłużanie obowiązywania koncesji, pozwoleń oraz uprawnień.

W dniu 24 czerwca 2020 r. zaczęła obowiązywać Tarcza antykryzysowa 4.0. wprowadzona ustawą z 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Do kluczowych rozwiązań tej ustawy należą między innymi:

1. Przepisy antyprzejęciowe – przewidziane zmiany w ustawie miały zapobiegać wrogim przejęciom polskich przedsiębiorstw przez zagraniczne podmioty spoza UE.
2. Wsparcie budżetów samorządów, które odnotowywały zwiększone wydatki w związku z pandemią COVID19.
3. Ułatwienia dotyczące przetargów.
4. Dopłaty z budżetu państwa do odsetek od kredytów. Przedsiębiorcy, którzy zostali dotknięci skutkami COVID-19 mieli możliwość zaciągnięcia kredytów o obniżonym oprocentowaniu.
5. Wakacje kredytowe – o ten rodzaj pomocy mogły ubiegać się osoby, które utraciły pracę lub inne źródło dochodu po 13 marca 2020 r.
6. Wsparcie utrzymania miejsc pracy – m.in. doprecyzowano zasady wykonywania pracy zdalnej; umożliwiono pracodawcy, wysyłanie pracownika na zaległy urlop bez jego zgody; umożliwiono obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika lub objęcie pracownika przestojem ekonomicznym w przypadku istotnego wzrostu obciążenia funduszu wynagrodzeń u pracodawcy.
7. Ułatwienia podatkowe – m.in. rozszerzono zakres darowizn podlegających odliczeniu od podstawy obliczania podatku dochodowego; rozszerzono zakres odliczania darowizn od podatku.

Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, czyli tak zwana Tarcza antykryzysowa 5.0 skierowana została do firm z branży turystycznej i przewidywała m.in.:

1. Świadczenie postojowe, które dotyczyło wyłącznie przedsiębiorców, którzy nie pobierali wcześniej świadczenia postojowego.
2. Zwolnienie z opłacania składek za lipiec, sierpień i wrzesień 2020 r. przysługujące płatnikom sektora turystycznego, hotelarskiego, organizacji i obsługi targów, konferencji, wystaw (na podstawie kodu przeważającej działalności przedsiębiorcy według PKD 2007)

Tarcza antykryzysowa 6.0 wprowadzona Ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, to tarcza branżowa. Skupiono się w niej na konkretnych branżach, które mogły uzyskać:

1. Zwolnienie z opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 listopada 2020 r. do dnia 30 listopada 2020 r.
2. Postojowe czyli dopłatę na utrzymanie zatrudnienia, która wynosiła ok. 2 tys. zł miesięcznie.
3. Bezzwrotne dotacje w wysokości 5000 zł dla małych przedsiębiorstw i mikrofirm.
4. Dofinansowanie miejsc pracy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie 2 tys. zł.

Tarcza antykryzysowa 7.0 wprowadzona Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 to tak naprawdę zmiany wprowadzone do poprzedniej Tarczy, które dotyczą:

- Świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy
- Dodatkowego świadczenia postojowego
- Jednorazowej dotacji
- Zwolnienia ze składek ZUS

Kolejna tarcza antykryzysowa 8.0 to wydłużenie Tarczy 7.0, która była skierowana również do przedsiębiorców z określonych branż, którzy zostali poszkodowani przez restrykcje. Tarcza ta została wprowadzona Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19. Natomiast Tarcza antykryzysowa 9.0 (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19) wprowadziła możliwość pięciokrotnego otrzymania świadczenia postojowego dla przedsiębiorców wybranych branż.

Skutki pandemii

W okresie pandemii wszystkie przedsiębiorstwa stanęły przed poważnymi wyzwaniami zwłaszcza te, których działalność została znacznie ograniczona lub zawieszona przez wprowadzone restrykcje dotyczące dystansu społecznego oraz transportu. Zdecydowana większość ucierpiała na skutek niepewności oraz spadku globalnego popytu. Początek kryzysu, a właściwie ograniczenia, które mu towarzyszyły spowodowały wzrost konsumpcji i tworzenie przez ludność zapasów dóbr pierwszej potrzeby, takich jak suche artykuły spożywcze i produkty z długim terminem ważności, natomiast sprzedaż artykułów, które nie były konieczne do przetrwania uległa ograniczeniu (Kudęłko, Wałachowski, Żmija, 2020, s. 41)

Przedsiębiorstwa, które najdotkliwiej odczuły skutki pandemii, prowadzą działalność związaną z turystyką, rekreacją, transportem lotniczym, sektorem ubezpieczeń, wydobywaniem surowców, działalnością bankową, produkcją artykułów gospodarstwa domowego, samochodów oraz dostarczaniem mediów. Negatywnymi konsekwencjami kryzysu dotknięte zostały również przedsiębiorstwa z sekcji przetwórstwa przemysłowego. Firmy zajmujące się produkcją artykułów spożywczych odczuły poważne zakłócenia działalności, ponieważ restrykcje, w wyniku których ograniczone zostało przemieszczanie się ludności, zamknięte zostały szkoły i granice państw, skutkowały brakiem dostępności pracowników sezonowych pochodzących z zagranicy, natomiast lokalni mieszkańcy podejmowali opiekę nad dziećmi w wieku szkolnym. Zakłócenia w transporcie wpłynęły na pozostałe fazy produkcji. Utrudniony został transport surowców do firm przetwórczych, a następnie do dystrybutorów i konsumentów (Kudęłko, Wałachowski, Żmija, 2020, s. 41- 42).

Kolejnymi branżami, które mocno ucierpiały przez sytuację pandemiczną to hotele i restauracje. Wprowadzana kwarantanna, brak możliwości podróżowania i ograniczenie ruchu doprowadziły do ogromnych strat finansowych w tych sektorach. Związki między organizacjami turystycznymi zostały poważnie zakłócone, tak samo jak wieloletni trend postępu i rozwoju tej branży. W okresie pandemii anulowane zostały międzynarodowe rezerwacje hoteli spowodowane zakazami i ograniczeniami wprowadzonymi ze względu na COVID-19. Straty szczególnie widoczne były tam, gdzie rozwijający się sektor turystyczny był jednym z najbardziej dynamicznych działów gospodarki. Przetrwanie firm turystycznych w krajach rozwijających się, zwłaszcza tych o największym wzroście liczby międzynarodowych

klientów, były szczególnie zagrożone. Wraz z trudnościami w branży turystycznej pogłębiał się kryzys finansowy niektórych rządów, które zostały zmuszone do zaciągania kredytów w bankach centralnych lub w Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Jednym z kierunków podejmowanych działań było tworzenie funduszy wspierania pracowników branży turystycznej (Bugdol, Puciato, 2022, s. 34-35).

Najbardziej narażonymi na bezrobocie wywołane pandemią COVID-19 były osoby starsze, gorzej wykształcone, mieszkańcy regionów o większej aktywności turystycznej. Zamknięcie szkół oraz przedszkoli spowodowało, że w szczególnie trudnej sytuacji znalazły się kobiety (Bugdol, Puciato, 2022, s. 35).

Negatywne skutki pandemii koronawirusa były zróżnicowane terytorialnie i odczuwane niejednociele dla wszystkich województw, powiatów czy gmin. Czynniki, które terytorialnie wpływały na wymiar kryzysu to występowanie ognisk choroby, czyli geograficzna koncentracja chorych, struktura gospodarcza oraz odporność jednostki terytorialnej na kryzysy (Kudełko, Wałachowski, Żmija, 2020, s. 45). W związku z tym, że COVID-19 rozprzestrzenia się drogą kropelkową do zarażenia wymagana jest bliskość osoby chorej z zarażonymi, przez co rozwój choroby występował głównie w wybranych ogniskach. W Chinach, które zapoczątkowały epidemię, ponad 80% potwierdzonych przypadków znajdowało się w prowincji Hubei, we Włoszech około 60% przypadków znajdowało się w trzech północnych regionach kraju: Lombardii, Piemontie i Emilia-Romania. W Polsce najwięcej przypadków odnotowano na Śląsku – 40% wszystkich zachorowań. Koncentracja ognisk zachorowań na niektórych obszarach sprawiła, że były one w nieproporcjonalnie wysokim stopniu obciążone ich konsekwencjami (Kudełko, Wałachowski, Żmija, 2020, s. 46).

Nierówne jest także rozmieszczenie problemów gospodarczych. Najsilniej skutki pandemii, jak już wskazano wcześniej, odczuwane są przez przedsiębiorstwa z poszczególnych sekcji i działów gospodarki. Najsilniej odczuwane skutki były przez jednostki terytorialne skupiające dużą liczbę firm działających w branżach szczególnie wrażliwych na kryzys (głównie regiony turystyczne) (Kudełko, Wałachowski, Żmija, 2020, s. 46).

Kolejnym czynnikiem różnicującym gospodarki regionalne jest odporność na zjawiska kryzysowe. Samorządy zostały przez pandemię postawione w zupełnie nowej sytuacji. Podstawowym zadaniem jednostek terytorialnych stało się utrzymywanie funkcjonowania infrastruktury krytycznej: zdrowia publicznego, czyli czyszczenie ulic

oraz dezynfekcja przestrzeni publicznej; użyteczności publicznej, tj. woda i wywóz śmieci; administracji; transportu publicznego; porządku publicznego oraz usług rekreacyjnych. Zapewnienie podstawowych usług związane był z koniecznością adaptacji systemu pracy, zdolnego do funkcjonowania przy utrzymaniu dystansu społecznego, braku możliwości spotkań bezpośrednich oraz konieczności ochrony pracowników szczególnie narażonych na zachorowania. Ponadto w nowej sytuacji trzeba było zapewnić szybkie zmiany w zakresie cyfryzacji urzędów, żeby utrzymana została dotychczasowa dostępność usług publicznych (Kudelko, Wałachowski, Żmija, 2020, s. 46-47).

Skutki pandemii z podziałem na krótkookresowe i długookresowe (Dziembała, Talar, 2021, s. 76)

Krótkookresowe skutki pandemii	Długookresowe skutki pandemii
<ul style="list-style-type: none"> - spadek konsumpcji z wyjątkiem zakupów spożywczych, - duże spadki sektora usług, m.in. w transporcie, gastronomii i turystyce, - zaburzenia w funkcjonowaniu globalnych łańcuchów dostaw prowadzące do zatrzymania produkcji i skutkujące kryzysem od strony podażowej i popytowej, - recesja w całej gospodarce światowej, - spadki na rynkach finansowych prowadzące do strat giełd światowych 	<ul style="list-style-type: none"> - wzrost tendencji przenoszenia się produkcji ulokowanych bliżej rynku zbytu, które to zjawisko może dotyczyć nie tylko Chin lecz i całej Azji, - powrót firm do gromadzenia zapasów, by zapobiec przerwaniam łańcucha dostaw, - wzrost znaczenia usług cyfrowych w gospodarce, - przewidywalna mniejsza tendencja do podróżowania, - wzrost nakładów na ochronę zdrowia, - wzrost zadłużenia prywatnego i publicznego,

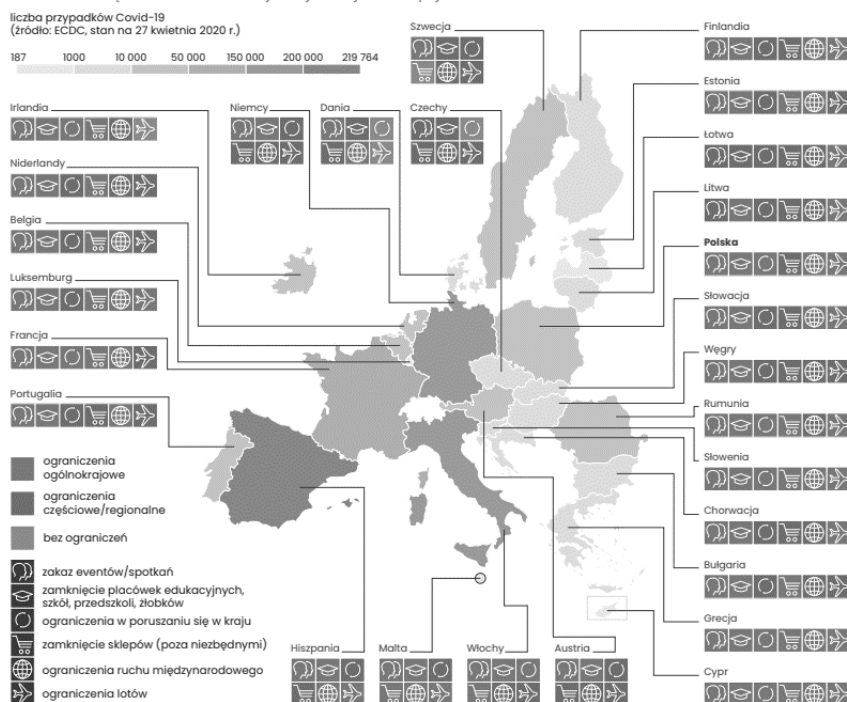
Wskutek wybuchu pandemii nastąpiło przyspieszenie procesu cyfryzacji i wdrażania rozwiązań technologicznych. Dzięki temu kontynuowane były działania gospodarcze i społeczne w czasie lockdownów i ograniczeń. Technologia cyfrowa wykorzystywana była w wykonywaniu pracy zdalnie, w prowadzeniu edukacji i kształcenia w formie zdalnej, w spotkaniach rodzinnych i towarzyskich online czy dokonywaniu zakupów. W efekcie zostały zmniejszone koszty ekonomiczne i społeczne lockdownów i ograniczeń, wzrosło bezpieczeństwo i zostały zaspakajane podstawowe potrzeby (Dziembała, Talar, 2022, s. 110).

Pandemia a funkcjonowanie administracji publicznej

Mariola Pytlak

Znaczący wpływ na funkcjonowanie administracji miała pandemia koronawirusa Sars – CoV-2. W 2019 roku stwierdzono wprost, że w obliczu kryzysu stoi cały świat.

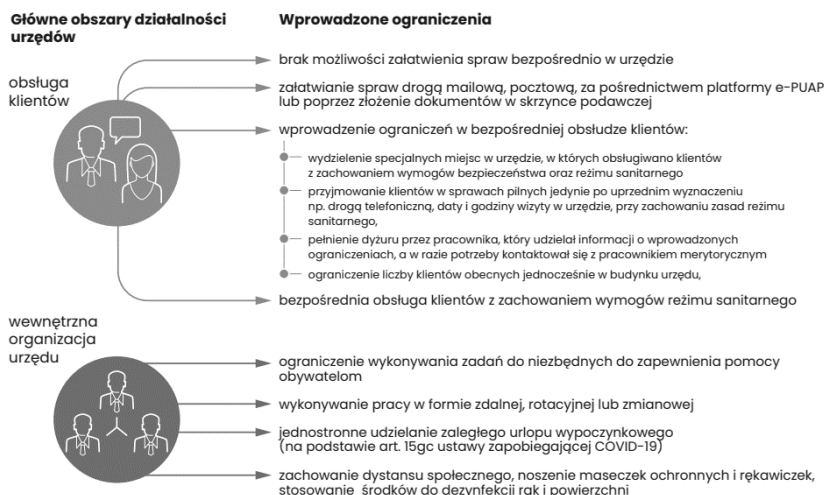
Obstrżenia związane z COVID-19 w wybranych krajach europejskich (NIK, 2021, s. 7).



Masowe zachorowania na COVID-19 spowodowały znaczące zmiany w życiu społecznym i gospodarczym, a przed administracją publiczną stanęły nowe wyzwania. Dotyczyły one nie tylko sprawności i efektywności funkcjonowania, ale również nowej organizacji pracy, procesu podejmowania decyzji oraz świadczenia usług obywatelom. Najbardziej widoczną zmianą było fizyczne ograniczenie dostępu do budynków administracji i możliwości bezpośredniego kontaktu z urzędnikami w sprawach administracyjnych. Pojawiły się w zamian

nowe rozwiązania w zakresie e-administracji, począwszy od wykorzystania porad telefonicznych i wysyłania pism za pośrednictwem poczty elektronicznej, poprzez tworzone specjalne aplikacje, aż po pełne serwisy internetowe (NIK, 2021, s. 6). Zmianom w obsłudze klienta towarzyszyły bardzo często zmiany organizacyjne, również w zakresie współpracy administracji publicznej z innymi podmiotami (Szyja, 2020, s. 276).

Zmiany w funkcjonowaniu urzędów (NIK, 2021, s. 19)



Wprowadzony w Polsce 14 marca 2020 roku stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2⁴, a następnie 20 marca 2020 roku stan epidemii⁵ wpłynął na zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej. Czasowe ograniczenia funkcjonowania urzędów administracji publicznej wiązały się z realizacją spraw niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom – przy zachowaniu środków bezpieczeństwa wskazanych z wytycznych Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym. Najważniejsze działania zmierzające do ograniczania rozprzestrzeniania się wirusa obejmowały:

⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. poz. 433 i 441.

⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. poz. 491.

1. Przeniesienie (oddelegowanie) części pracowników administracji do pracy zdalnej – pracownicy wykonywali powierzone im zadania bez kontaktu ze współpracownikami i klientami, co ograniczało możliwość zarażenia się i zarażania kolejnych osób. Ograniczony został przy tym zakres zadań, bowiem zgodnie z § 13 ust 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 roku⁶ mogły być realizowane wyłącznie zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów.
2. Umożliwienie przekazywania dokumentów przez klientów w formie skrzynek podawczych ustawianych przy wejściach do budynku – jako alternatywny dla poczty elektronicznej i poczty tradycyjnej. Istotne jest, że wszystkie dokumenty z pojemników i dostarczane pocztą musiały odbyć 48 godzinną „kwarantannę”. Formularze do wypełnienia można było pobierać ze stron internetowych oraz ogólnopolskiej platformy teleinformatycznej – Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP).
3. Ograniczenie dostępu do budynków administracji publicznej poprzez wprowadzenie ograniczenia co do liczby osób w nich przebywających – zgodnie z treścią § 13 ust 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 roku⁷ „w urzędach administracji publicznej lub jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze publicznym dopuszczalna liczba interesantów przebywających, w tym samym czasie, w jednym pomieszczeniu nie może być większa niż 1 osoba na jedno stanowisko obsługi, z wyłączeniem osób realizujących zadania w zakresie obsługi interesantów”. Ograniczenia te wiązały się z koniecznością umawiania się na dzień i godzinę wizyty w urzędzie. Zgodnie z wymogami epidemicznymi, na mocy § 18 Rozporządzenia z 10 kwietnia 2020 roku⁸ w urzędach stosowano środki ochrony

⁶Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 566).

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 878).

⁸ Obowiązek ten wprowadzono od dnia 16 kwietnia 2020 r. do odwołania. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 658).

pracowników – zarówno osobiste (maseczki, przyłbice, rękawiczki jednorazowe), stawiano przezroczyste ekrany ochronne i dezynfekowano blaty biurek po każdym interesariuszu. Każdemu wchodzącemu do urzędu wykonywano pomiar temperatury ciała (termometry, kamery termowizyjne). Stosowano powszechną dezynfekcję rąk.

W każdym urzędzie decyzję o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń podejmował jego kierownik – uwzględniając poziom zagrożenia na danym obszarze oraz zachorowania wśród pracowników (kwarantanna). W praktyce oznaczało to, że w trosce o zdrowie i bezpieczeństwo mieszkańców oraz w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się koronawirusa urzędy i instytucje administracji publicznej znacząco ograniczyły swoją działalność. Na podstawie § 13 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 roku urzędy realizowały usługi absolutnie konieczne, natomiast pozostałe sprawy były załatwiane w sytuacjach wyjątkowych albo nie były załatwiane w ogóle. W rozporządzeniu tym nie wskazano zakresu „spraw niezbędnych”, dokonano tego dopiero w następnym Rozporządzeniu z dnia 16 kwietnia 2020 roku⁹ uszczegółowiono rodzaj zadań niezbędnych.

Zakres zadań niezbędnych (§ 13 ust 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 roku)

Do zadań, o których mowa w ust. 1 pkt 1, zalicza się w szczególności sprawy z zakresu:

- 1) rejestracji stanu cywilnego;
- 2) ewidencji ludności i dowodów osobistych;
- 3) pomocy społecznej;
- 4) świadczenia usług komunalnych;
- 5) działania urzędów pracy, w tym wsparcia przedsiębiorców w związku z epidemią wywołaną zakażeniami wirusem SARS-CoV-2;
- 6) wydawania praw jazdy, dowodów rejestracyjnych i innych dokumentów komunikacyjnych;
- 7) administracji architektoniczno-budowlanej, w tym dotyczące:
 - a) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawanych na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 i 471),
 - b) decyzji o pozwoleniu na budowę, sprzeciwu do zgłoszenia robót budowlanych lub decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydawanych na podstawie ustawy

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 697).

- z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.5)),
- c) decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, z 2019 r. poz. 1716 oraz z 2020 r. poz. 471),
 - d) decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydawanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 710, z późn. zm.);
- 8) ochrony środowiska, w tym dotyczące:
- a) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji wydawanej na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2020 r. poz. 283, 284, 322 i 471),
 - b) decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów wydawanej na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55 i 471);
 - c) decyzji zezwalających na odzysk, przetwarzanie lub zbieranie odpadów lub zezwoleń na zmianę klasyfikacji odpadów na produkty uboczne na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2019 r. poz. 701, z późn. zm.),
 - d) decyzji dotyczących pozwoleń zintegrowanych na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.)¹⁰;
 - e) zgłoszenia instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko, na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹¹;
- 9) korzystania z wód, w zakresie zgody wodnoprawnej wydawanej na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, 284 i 695).
- 10) przebudowy lub remontu infrastruktury telekomunikacyjnej istniejącej w pasie drogowym drogi publicznej, lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym drogi publicznej, udostępnienia przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu kanału technologicznego oraz zajęcia pasa drogowego drogi publicznej w celu umieszczenia w nim infrastruktury telekomunikacyjnej lub prowadzenia robót w tym pasie dotyczących infrastruktury telekomunikacyjnej, o których mowa w art. 38–40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 i 471)¹².

¹⁰ Pkt c i d dodany został w § 13 ust 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 792).

¹¹ Dodany w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 964).

¹² Dodany w § 12 ust 3 Rozporządzenia z 16 maja 2020 r.

Prawo do zdalnego trybu obradowania zyskały również organy administracji. W art. 15zzx ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2020 roku¹³ wskazano, że „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania)”. Tym samym w tryb zdalny przeszli zarówno pracownicy administracji, jak też organy samorządu terytorialnego. W przypadku pracowników pełne ograniczenie nie trwało długo, bowiem w rozporządzeniu z dnia 16 maja 2020 roku urzędy administracji publicznej zobowiązane zostały do przywrócenia bezpośredniej obsługi klientów. Nie oznaczało to jednak powrotu do normalnej obsługi, a jedynie przywrócenie możliwości osobistego załatwiania spraw. Dopuszczalna w tym okresie liczba interesantów przebywających w tym samym czasie w jednym pomieszczeniu nie mogła być większa niż jedna osoba na jedno stanowisko obsługi (§ 12 ust. 2). Na mocy § 12 ust. 1 rozporządzenia utrzymano do odwołania wykonywanie przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną w tym trybie do zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom.

Już 8 sierpnia 2020 roku, w reakcji na rosnącą w Polsce liczbę zakażeń koronawirusem i wysoką dynamikę zachorowań, wszystkie urzędy administracji publicznej mogły pracować w stopniu ograniczonym i wykonywać jedynie te zadania, które niezbędne były do zapewnienia pomocy obywatelom (§ 21 rozporządzenia z 7 sierpnia 2020 roku)¹⁴. Na mocy tego rozporządzenia po raz pierwszy wprowadzono dodatkowe obostrzenia na wydzielonych obszarach

¹³ Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS – COV – 2 (Dz.U. 2020 poz. 695).

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1356.

(strefa „żółta” i „czerwona”) – nie zmieniły one dotychczasowego funkcjonowania administracji publicznej. Na mocy § 27 ust 1 w urzędach do odwołania utrzymano „obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki, przyłbicy albo kasku ochronnego”. Od 10 października 2020 roku obszar całej Polski określony został jako „strefa żółta”, co oznaczało wprowadzenie dodatkowych obostrzeń w związku z narastającym zagrożeniem epidemiologicznym. Utrzymane zostały wcześniej wprowadzone zasady funkcjonowania administracji publicznej (§ 24)¹⁵. Ograniczenia w zakresie liczby osób w urzędzie i zakresu zadań realizowanych przez urząd – przy zachowaniu prawa do pracy zdalnej i obowiązku stosowania środków ochrony osobistej utrzymano aż do 4 czerwca 2021 roku¹⁶. Wszelkie ograniczenia dotyczące organizacji pracy urzędów zniesiono dopiero 25 lutego 2022 roku – w nowym rozporządzeniu nie znalazły się rozwiązania przewidziane dla administracji¹⁷.

Wyjście naprzeciw wyzwaniom oznaczało konieczność dokonania zmian, których głównym celem było ograniczenie zagrożenia dla urzędników przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości realizacji powierzonych im zadań w zakresie usług publicznych. Z przedstawionych rozwiązań wynika, że w administracji prowadzono pracę zdalną oraz ograniczono do minimum możliwość kontaktu z obywatelami. Oznaczało to również konieczność wprowadzenia zmian w zarządzaniu, przy czym z uwagi na specyfikę funkcjonowania administracji publicznej, ich zakres był znacznie mniejszy niż w przypadku podmiotów prywatnych. Pamiętać bowiem należy, że administracja publiczna działa w granicach prawa, które w znaczący sposób ograniczają wpływ na zarządzanie i rolę osób za nie odpowiedzialnych. Jak podkreśla Kozuch (2004, s. 225) menadżerem publicznym można nazwać „kierowników różnego szczebla, których

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1758.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2021, poz. 1013).

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2022 po. 473).

obowiązkiem jest skuteczne i ekonomiczne, czyli sprawne, zarządzanie organizacjami świadczącymi usługi publiczne o wysokiej jakości”. Nowe uwarunkowania wymagały jedynie otwartości na wprowadzanie wymaganych w rozporządzeniach zmian i realizacja wyznaczonych celów, wykorzystując w tym celu istniejące już wcześniej rozwiązania w zakresie e-administracji i pracy zdalnej (Karna, 2013). Administracja publiczna musiała sprostać wyzwaniom pracy w nowych warunkach, co wiązało się z rozwiązywaniem problemów nietypowych oraz nabywania nowych umiejętności – zwłaszcza w obszarze realizacji nowych zadań.

Wykaz wybranych zmian w organizacji funkcjonowania urzędów administracji publicznej (Szyja, 2020, s. 276)

Lp.	Główne obszary działalności urzędów administracji publicznej	Wykaz zmian w działalności operacyjnej administracji publicznej
1.	obsługa klienta	fizyczne zamknięcie obiektów urzędów dla klientów; wyznaczenie stacjonarnych dyżurów urzędników; określenie ram pracy zdalnej urzędników; wprowadzenie elektronicznych druków, aplikacji;
2.	wewnętrzna organizacja urzędu	praca zdalna z domu; organizacja systemu obiegu dokumentów (intranet);
3.	współpraca	wymiana informacji pomiędzy instytucjami;
4.	wykonywanie szczególnych zadań powierzonych przez administrację rządową	powierzenie nowych obowiązków urzędnikom; szkolenie urzędników; stworzenie systemów teleinformatycznych do obsługi.

W drodze § 22 rozporządzenia z 26 listopada 2020 roku¹⁸ „do dnia 27 grudnia 2020 r. w urzędach administracji publicznej lub jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze publicznym kierownicy urzędów administracji publicznej, dyrektorzy generalni urzędów lub kierujący jednostką organizacyjną polecają pracownikom wykonywanie pracy zdalnej, z wyjątkiem jednostek organizacyjnych sądów i prokuratury. Do warunków świadczenia pracy

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 2091).

zdalnej stosuje się przepisy art. 3 ust. 3–8 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. poz. 1842). 2. Kierownik urzędu administracji publicznej, dyrektor generalny urzędu lub kierujący jednostką organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym może wyłączyć z zakresu pracy zdalnej pracowników realizujących zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa lub potrzeby urzędu lub jednostki, jeżeli nie jest możliwe ich wykonywanie w ramach pracy zdalnej”. Obowiązek ten przedłużono sukcesywnie co miesiąc, by wreszcie w rozporządzeniu z 5 czerwca 2021 roku¹⁹ obowiązek utrzymać go do odwołania. W drodze nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2021 roku²⁰ zmieniono zasady delegowania do pracy zdalnej – kierownicy urzędów nie mieli już obowiązku kierowania do pracy zdalnej („polecają”), a jedynie prawo (polecić pracownikom wykonywanie pracy zdalnej („mogą polecić”). Zgodnie z art. 3 ustawy z 20 marca 2020²¹ „w celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna)”.

Zgodnie z przepisami art. 3 ust 1 znowelizowanej ustawy o zapobieganiu COVID-19 przeniesienie do pracy zdalnej miało charakter polecenia służbowego i nie wymagało zgody pracownika nie tylko w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, ale również w okresie 3 miesięcy po odwołaniu takiego stanu. Pracę zdalną powinno powierzyć się pracownikowi, który ma umiejętności i możliwości techniczne, lokalowe do jej wykonywania

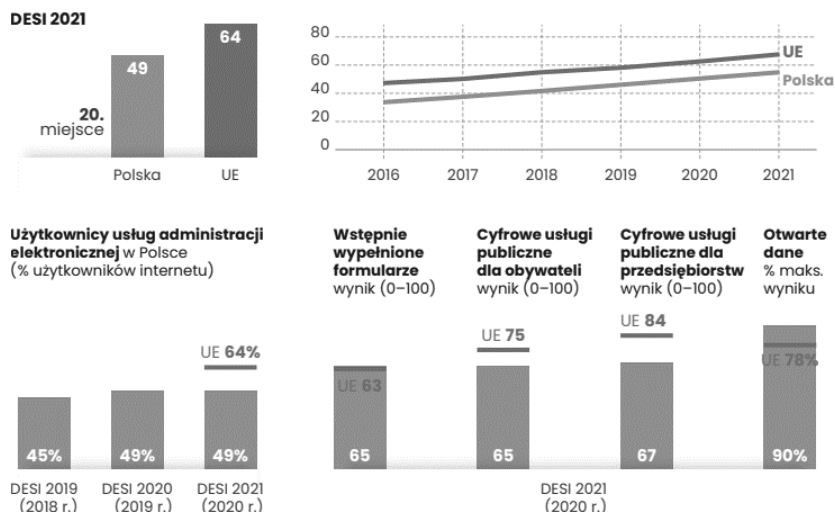
¹⁹ § 22 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2021 poz. 861).

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2021 poz. 1054).

²¹ 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).

(art. 3 ust. 3)²². Trzeba pamiętać o tym, że polska administracja podlega stałemu procesowi cyfryzacji, co powinno znacznie uprościć kwestie delegowania pracowników do pracy poza urzędem. Jak jednak wynika z Raportu NIK (2021a) „W kategorii cyfrowych usług publicznych Polska zajmuje 20. miejsce w UE. Z usług administracji elektronicznej korzystało 49% użytkowników internetu, w porównaniu z 64% w UE. Wskaźnik dostępności cyfrowych usług publicznych dla obywateli wynosi 65% (średnia dla UE 75%). Należy podkreślić, że w tej kategorii znajdują się również rejestry cyfrowe oferowane przez administrację rządową i centralną. W przypadku administracji samorządowej wskaźnik ten byłby znacznie niższy” (NIK, 2021a, s. 9).

Cyfrowe usługi publiczne w Polsce na tle UE (NIK, 2021a, s. 9).



Oznacza to, że administracja nie była przygotowana do zmian wynikających z pandemii i konieczności przejścia na pracę zdalną. Zdaniem NIK do największych problemów administracji w okresie pandemii zaliczyć można:

²² 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. z 2021 r. poz. 2095). Przepis uchylający art. 3 wszedł w życie w dniu 07 kwietnia 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 240).

1. Niewystarczające przygotowanie pracowników do wykonywania pracy zdalnej. Zdaniem NIK (2021a) „powtarzającym się mankamentem były ograniczenia finansowe, techniczne, infrastrukturalne, które uniemożliwiły (bądź utrudniły) przygotowanie pracowników do wykonywania obowiązków poza miejscem pracy” (Słobodzian, 2022, s. 73).
2. Brak właściwego przygotowania technicznego do wykonywania pracy zdalnej. Problem wynikał z niedostatecznej ilości i jakości sprzętu komputerowego. Z raportu NIK (2021a) wynika, że „W instytucjach administracji publicznej dominują komputery stacjonarne, które nie są i nie mogą być „przenoszone” poza miejsce pracy. Niedostatek wyposażenia w przenośny sprzęt komputerowy wymusił na pracownikach wykorzystywanie do pracy prywatnych narzędzi: komputerów, telefonów, Internetu” (Słobodzian, 2022, s. 73).
3. Przeniesienie kosztów pracy administracji publicznej na pracownika wynikające z wykorzystywania własnego sprzętu do pracy zdalnej oraz opłaty za media z tym związane – Internet i energię elektryczną. Koszty te wiązały się nie tylko z wykonywaną pracą, ale również z pozostawianiem pracownika w gotowości do pracy oraz w trakcie samokształcenia. Był to błąd ustawodawcy, bowiem „W żadnym przypadku nie wiązało się to z wypłaceniem z tego tytułu ekwiwalentu pracownikom, czego przyczyną był brak obowiązku prawnego w tym zakresie (...), nie przyjęto rozwiązań prawnych, które regulowałyby tę sytuację” (Słobodzian, 2022, s. 74).
4. Brak odpowiedniego zabezpieczenia prywatnego sprzętu komputerowego, zarówno specjalistycznego oprogramowania antywirusowego, jak też zabezpieczeń uniemożliwiających dostęp do danych dla osób „trzecich”.
5. Niski poziom zdigitalizowanych danych, co w znaczący sposób utrudniało prace zdalną. Z raportu NIK (2021a) wynika, że „wiele instytucji publicznych nie przestrzegało zasad bezpieczeństwa pracy zdalnej, m.in. wynoszono dokumenty poza jednostkę bez odnotowywania tego faktu w dziennikach ewidencji, co naruszało obowiązujące wewnętrzne procedury, określające zasady postępowania w przypadku pobierania dokumentów z miejsca pracy” (Słobodzian, 2022, s. 74),

Rozwiązania przyjęte przez administrację publiczną wiązały się z ograniczeniem realizowanych usług. Nie chodziło tylko o przejście w tryb pracy zdalnej, ale również zawieszenie lub ograniczenie

realizowanych zadań. W chwili wprowadzenia ograniczeń wiele spraw wymagających osobistego stawienia się w urzędzie nie było realizowanych. W efekcie doszło do znacznego spowolnienia wykonywania czynności administracyjnych (Polański, 2021). Obywatele stracili również możliwość wniesienia skargi na bezczynność urzędu, bowiem na mocy tzw. tarczy kryzysowej²³ dokonano zmiany wielu procedur. Jedną z najważniejszych dla obywateli były przepisy art. 15zżs ust. 1, zgodnie z którymi bieg terminów procesowych i sądowych w postępowaniach sądowych, w tym sądownoadministracyjnych, a także innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. To rozwiązanie pozwoliło administracji publicznej na odłożenie odpowiedzi na wiele składanych wniosków – mimo zachowania ciągłości działalności urzędów (Słowik, 2021).

Można zatem stwierdzić, że administracja nie była przygotowana na sytuację kryzysową. W przygotowanych procedurach związanych z zarządzaniem kryzysowym nie przygotowano rozwiązań zapewniających sprawne działanie w warunkach izolacji społecznej oraz ograniczonej mobilności osób. Co ważne – nie zostały również w pełni wykorzystywane możliwości cyfryzacji, w efekcie czego liczba rozpatrywanych spraw uległa ograniczeniu. Wskazane w drodze rozporządzeń Rady Ministrów rozwiązania miały charakter doraźny, a najważniejszych ich celem było zapewnienie nieprzerwanej realizacji zadań, przy czym działania starano się regulować adekwatnie do potrzeb wynikających z epidemii COVID-19. Jak podkreśla NIK (2021c) „Zmiany oraz ograniczenia dotyczące obsługi klientów i wewnętrznej organizacji wprowadzano dopiero w trakcie jej trwania. (...) nie przeprowadzono ponownej analizy ryzyka oraz audytu prawidłowości realizacji zadań. Pomimo ograniczeń w bezpośrednim dostępie do urzędów (...) nie opracowano i nie wdrożono odrębnego dokumentu strategicznego dotyczącego informatyzacji, w tym świadczenia e-usług. (...) funkcjonował tradycyjny (papierowy) system obiegu dokumentów. W prowadzeniu i rozstrzyganiu spraw w niewielkim stopniu wykorzystywano narzędzia cyfrowe (...). Zaledwie co czwarty pracownik merytoryczny posiadał imienny podpis

²³ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568).

kwalifikowany (...).Wprawdzie zagwarantowano pracownikom bezpieczne i higieniczne warunki pracy, lecz nie zapewniono wsparcia psychologicznego. Umożliwiono wykonywanie pracy poza siedzibą urzędu, jednak nie wszystkich pracowników wyposażono w sprzęt komputerowy, dostęp do systemów dziedzinowych oraz poczty elektronicznej. (...) Właściwie realizowano działania w ramach zarządzania kryzysowego. W gminach określono szczególne formy udzielania pomocy lokalnej społeczności w związku z potrzebą zapewnienia jej ochrony w sytuacji kryzysowej. W większości podmiotów nie podjęto dodatkowych działań, poza wypracowanymi przed epidemią, w celu dotarcia do osób potrzebujących wsparcia z zakresu pomocy społecznej oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Nadzór samorządów nad działalnością szkół w okresie zdalnego nauczania był niewystarczający. (...) stwierdzono uchybienia w zakresie organizacji i realizacji zajęć edukacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość” (NIK, 2021, s. 11).

Tak duża skala problemów administracji publicznej spowodowała, że trudno jest mówić o jej dostatecznym przygotowaniu do działania w warunkach kryzysowych. Pandemia pokazała, że administracja publiczna jest mało elastyczna, a w połączeniu z niedostatecznym stanem przygotowania technicznego, organizacyjnego i kadrowego, nie jest w stanie szybko i skutecznie dostosować się do zmieniających się w kryzysie warunków. Oznacza to, że przy zachowaniu ciągłości działania administracji – co jest jej cechą immanentną – niemożliwe było wykonywanie zadań nałożonych na administrację w sposób zapewniający realizację prawa do dobrej administracji, a w szczególności w sposób rzetelny i zgodny z przepisami.

Totalny lockdown a funkcjonowanie bibliotek publicznych

Aneta Grzegory

Pojęcie i funkcjonowanie biblioteki publicznej

Biblioteki publiczne funkcjonują w różnych kulturach i środowiskach, stykają się z różnymi społecznościami, co za tym idzie zarówno warunki prowadzenia bibliotek jak i potrzeby społeczności są różne. Wpływa to na sposób prowadzenia danej placówki oraz na zakres świadczonych przez nią usług. Biblioteki towarzyszą ludzkości od zarania dziejów i są obecne mimo upływającego czasu i zmieniających się potrzeb. Pokazuje to jak bardzo uniwersalnymi są instytucjami. Dostosowują ofertę, zmieniając się wraz z użytkownikami i ich potrzebami niezależnie od czasu i miejsca (Drzewiecki, 2002).

Jak podaje Podręczny Słownik Języka Polskiego (1996) „biblioteka to instytucja powołana do gromadzenia i przechowywania księgozbioru w celu publicznego użytkowania” (s. 50). Doskonałym uzupełnieniem powyższej definicji będzie określenie do kogo biblioteki kierują swoją ofertę. Otóż biblioteki publiczne są dostępne dla wszystkich członków danej społeczności bez względu na wyznanie, narodowość, płeć, wiek, rasę czy status społeczny (Drzewiecki, 2002). Główną funkcją biblioteki publicznej, a zarazem sensem jej istnienia, jest zaspokojenie i rozbudzenie czytelniczych potrzeb społeczności lokalnej. Zarówno bibliotekarze, jak i zgromadzony księgozbiór czy infrastruktura biblioteczna, to tylko narzędzia służące do realizacji tego celu (Burakowski, 1994). Podstawowe zadania biblioteki określa artykuł Ustawy o bibliotekach z 1997 r. Do tych zadań, według ustawodawcy, należą przede wszystkim:

- gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i udostępnianie zbiorów oraz informacji,
- ochrona wszelkich materiałów bibliotecznych i obsługa czytelników,
- współdziałanie z archiwami w zakresie informacji o zbiorach muzeów, ośrodków informacji naukowej oraz innych bibliotek,
- prowadzenie działalności edukacyjnej, bibliograficznej, naukowo-badawczej, dokumentacyjnej, instrukcyjno-metodycznej i popularyzatorskiej oraz wydawniczej.

Biblioteki będące instytucjami publicznymi pełnią w różnym stopniu szereg funkcji: społecznych, kulturowych, edukacyjnych czy informacyjnych, które uzależnione są od preferencji i potrzeb danej społeczności. Nie sposób jednak realizować tylko wybraną funkcję, nie realizując jednocześnie pozostałych, gdyż poszczególne obszary przenikają się i uzupełniają. Zasadnicze znaczenie ma wielofunkcyjność biblioteki, która wyznacza zakres działań i zadań mających na celu zaspokojenie zróżnicowanych potrzeb i oczekiwań danej społeczności (Trzupek, 2010). Sposób w jaki prowadzone są dane placówki i jakie działania podejmują jest konsekwencją potrzeb środowiska w którym są zakorzenione. Należałoby zastanowić się, skąd w takim razie wiadomo jakie potrzeby ma otaczające nas środowisko? Otóż potrzebna jest obserwacja danego środowiska oraz zmian w nim zachodzących co pozwala na podjęcie trafnych decyzji strategicznych (Griffin, 2004).

Podstawy działania bibliotek publicznych

W roku 2020 działało w Polsce 9195 bibliotek i innych placówek biblioteczno-informacyjnych. Aż 7782 placówki to biblioteki publiczne, które poprzez związaną ze społecznościami lokalnymi służą ogółowi społeczeństwa. Powszechnie uważa się, że: „Biblioteka to instytucja gromadząca, przechowująca i udostępniająca wyobraźnię w miękkich i twardych oprawach”. Piękne stwierdzenie, jednak w tym zdaniu pada jedno bardzo ważne określenie, a mianowicie *Instytucja*. Biblioteka to instytucja, a dokładniej mówiąc instytucja kultury. I jak każda placówka tego typu musi mieć swoje umocowanie prawne oraz określone ogólne zasady pozwalające prawidłowo funkcjonować. Zasady te regulują:

- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2393), która między innymi określa, iż celem bibliotek publicznych jest zaspokojenie potrzeb społeczeństwa na płaszczyźnie oświatowej, kulturowej oraz informacyjnej, biblioteki mają również za zadanie uczestniczyć w upowszechnianiu wiedzy i kultury (art. 18 ust.1).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40), której przepisy mówią iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z art. 7 ust 1 pkt. 9 jako zadania własne wskazane

zostały biblioteki oraz instytucje kultury, ale również instytucje ochrony zabytków oraz opieki nad nimi.

- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 194), w której cały rozdział 2 traktuje o organizowaniu, tworzeniu i prowadzeniu instytucji kultury. Zgodnie z treścią art. 2 tej ustawy „Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury”.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: „Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym.”. Co więcej, wedle przepisów art. 19 ust. 2 ustawy o bibliotekach gmina ma obowiązek zorganizowania i prowadzenia co najmniej jednej biblioteki na swoim terenie, a także odpowiednią liczbę filii, oddziałów oraz punktów bibliotecznych, zorganizowanych w odpowiedni sposób i umożliwiający realizację zadań czyli „zapewniający obywatelom wygodny dostęp do dobrze zaopatrzonych zbiorów i fachowo świadczonych usług bibliotecznych” (art. 19 ust 1; Burakowski, 1994, s. 21) Oczywiście na terenie gminy może być więcej niż jedna biblioteka publiczna, ale jedna tego typu placówka to ustawowe minimum.

Obowiązki organizatorów bibliotek (art. 9 ustawy o bibliotekach)



Wedle przepisów art. 8 ustawy o bibliotekach organizatorami bibliotek są ministrowie, kierownicy urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego. Mogą to być również osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Art. 9 tejże ustawy wskazuje na obowiązki organizatora biblioteki, który powinien zapewnić warunki do działania i rozwoju biblioteki, w szczególności lokal oraz środki na prowadzenie działalności bibliotecznej jak chociażby zakup nowości, wyposażenie czy doskonalenie zawodowe pracowników.

Biblioteki publiczne – doświadczenie I etapu Pandemii

Zgodnie z treścią art. 19 ust 1 ustawy o bibliotekach „biblioteki publiczne są organizowane w sposób zapewniający mieszkańcom dogodny dostęp do materiałów bibliotecznych i informacji” Co zatem z ustawowym zapewnieniem swobodnego, dogodnego dostępu w sytuacji kryzysowej zagrożenia zdrowia i życia jaką jest Pandemia? Otóż biblioteki, które mocno zakorzenione są w lokalnych społecznościach, nagle za sprawą lockdownów zostały odcięte od sensu swojej bytności, czyli kontaktu z czytelnikiem i zapewnieniem mu swobodnego dostępu do księgozbioru (Cyrklafft-Gorczyca, 2021). Powstaje zatem pytanie jak biblioteki, które funkcjonują w kontakcie poradziły sobie w okresie totalnej izolacji? Doświadczenie I etapu pandemii i lockdownu było dla wielu Polaków dramatyczne. Pomijając kwestie zdrowotne, zagrożenie życia, strach przed nieznanym, to samo ograniczenie osobistej swobody było dla wielu ludzi traumatyczne samo w sobie. Bo oto po raz pierwszy doświadczyli wszyscy zamknięcia, przymusowej izolacji i nagle to co przyjmowane było dotychczas za pewnik, to co oczywiste i ogólnodostępne wcale takie nie było. Począwszy od rządu, poprzez wszystkie gałęzie gospodarki, na zwykłych obywatelach skończywszy wszyscy musieli nauczyć się funkcjonować na nowo i radzić sobie w nowych realiach. Dla wszystkich było to nie lada wyzwanie. Brak doświadczenia w działaniu w sytuacjach tak ekstremalnych stanowił sprawdzian nie tylko dla wielu przedsiębiorstw, ale także dla bibliotek. Spróbujmy zatem odpowiedzieć na pytanie czy biblioteki publiczne, bo o tych mowa, poradziły sobie z tym sprawdzianem (Kisilowska, 2021).

Na podstawie przepisów zawartych w § 6 pkt. 2 rozporządzenia ministra zdrowia z dnia 13 marca 2020 nastąpił całkowity zakaz prowadzenia działalności w wielu gałęziach gospodarki. W szerokiej

mierze dotknęło to również działalności związanej z kulturą – takich jak archiwa, muzea czy biblioteki. Czy to jednak znaczyło, że biblioteki zawiesiły swoją działalność? Oczywiście, że nie. Dla użytkowników oznaczało to brak dostępu do księgozbioru czy miejsc takich jak czytelnia. Jednak wychodząc naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom czytelników pozostających w izolacji, biblioteki publiczne w bardzo szybkim tempie opracowały nową ofertę usług w dużej mierze z wykorzystaniem Internetu oraz mediów społecznościowych. Na nowo trzeba było przeorganizować wewnętrzną pracę placówek, przez wprowadzenie pracy zdalnej bądź hybrydowej, co biorąc pod uwagę specyfikę pracy bibliotekarza, ściśle związaną z bezpośrednim kontaktem było niezmiernie ciężkie. Zmiany wymagało również uproszczenie procedur administracyjnych, takich jak chociażby zapisy online, wstrzymanie kar za przetrzymane egzemplarze, czy automatyczna prolongata. W wielu miejscach, by umożliwić wypożyczenia i ułatwić zwroty książek, powstały wrzutnie oraz książkomaty. W normalnych warunkach wdrożenie tylu zmian i innowacji musiałyby być dobrze zaplanowane i zajęłyby znacznie więcej czasu (Popławska, Furgał, 2020).

Godnym uwagi jest fakt, że biblioteki publiczne poza restrykcjami rządowymi musiały stosować się również do rekomendacji Biblioteki Narodowej (2020). Rekomendacje dotyczyły ogólnych zasad funkcjonowania bibliotek w czasie pandemii, zasad bezpieczeństwa czy chociażby zasad, według których należało postępować ze zbiorami bibliotecznymi powracającymi do bibliotek. Oznaczało to, że „przyjęte egzemplarze należy poddać kwarantannie na okres 10 dni do 2 tygodni” (Rekomendacje, 2020). Nie wystarczy odłożyć książek na półkę na zalecony okres. Wiązało się to z całą procedurą postępowania podczas przyjęcia zwracanych egzemplarzy, wydzielenia dodatkowego miejsca, gdzie książki będą odbywały kwarantannę, ale również wszelkich niezbędnych zmian w oprogramowaniu bibliotecznym, by książki z automatu były wyłączone z obiegu, co za tym idzie niedostępne dla innych użytkowników (Rekomendacje, 2020).

Większość bibliotek przeniosła swoje działania online. To właśnie ograniczenia w możliwości funkcjonowania dały impuls ku zmianie funkcjonowania bibliotek. W sieci powstało wiele ciekawych inicjatyw ułatwiających przetrwanie użytkownikom czasu izolacji, ale również pozwalających zachować wypracowane wcześniej relacje z czytelnikiem:

1. Zorganizowane on-line Ogólnopolskie akcje czytelnicze jak Cała Polska Czyta Dzieciom czy Narodowe Czytanie – wybrane utwory czytali zaproszeni goście lub sami bibliotekarze.
2. Zorganizowano wiele spotkań z pisarzami w sieci, wiele placówek bibliotecznych wyszło z inicjatywą głośnego czytania fragmentów literatury dla dorosłych i dzieci.
3. Uruchamiano e-zapisy do bibliotek i wypożyczenia e-booków na tablety.
4. Organizowano zajęcia dla najmłodszych na podstawie treści książek.
5. Zamieszczano w mediach społecznościowych konkursy, gry, oraz quizy.
6. Organizowano wirtualne zwiedzanie bibliotek.
7. Powstały relacje z setek różnych działań, które prezentowano na stronach bibliotek i w mediach społecznościowych (np. na Facebooku, YouTube).
8. Udostępniano najciekawsze wydarzeń kulturalnych odbywających się w sieci jak chociażby koncerty, spektakle czy wirtualne zwiedzanie muzeów, spotkania z autorami, po to by ułatwić swoim czytelnikom dostęp do tego typu wydarzeń (Cyrkalff-Gorczyca, 2021).

Dane zawarte w tabeli 1 obrazują jak znaczący wpływ na działalność bibliotek publicznych w sferze wirtualnej miała Pandemia Covid-19 i wprowadzony w związku z nią lockdown.

Usługi on-line pozwalające na dostęp do zasobów bibliotecznych wprowadzone przez biblioteki publiczne i ich filie w okresie czasowego zamknięcia związanego z Pandemią Covid-19 (GUS, Kultura w 2020 r.)

Wprowadzone usługi on-line	Ilość bibliotek w%
Rejestracja on-line nowych czytelników	26,9
Zdalne korzystanie z ebooków	46,9
Zdalne korzystanie z audiobooków	11,4
Zdalny dostęp do prasy i numerów bieżących	3,4
Nieodpłatne zamówienie skanu lub digitalizacji wybranych artykułów / publikacji	21,2
Inne rozwiązania poprawiające możliwość korzystania z usług	66,1

Nie można pominąć faktu, iż to właśnie lockdown pozwolił dostrzec niektórym bibliotekarzom jak potężnym narzędziem pracy jest Internet. Można by rzec, że niektóre biblioteki wprost z minionej epoki dzięki temu trafiły w XXI w. Internet stwarzał niesamowity potencjał i możliwości w komunikowaniu się i przekazywaniu treści oraz digitalizacji zbiorów, również tych, które wcześniej były niedostępne dla szerokiego grona odbiorców. Internet pozwolił na interaktywność i współtworzenie treści, dotarcie do nowych grup odbiorców, którzy z różnych powodów do tej pory nie uczestniczyli w wydarzeniach kulturalnych. Pandemia już na stałe zmieniła sposób korzystania z kultury. Trzeba jednak pamiętać, że kultura w sieci wbrew pozorom to również bariery. Z jednej strony pozwala na dotarcie do szerszego grona odbiorców z drugiej zaś wyklucza odbiorców mających problem z dostępem do Internetu, czy nie dysponujących odpowiednim sprzętem, są to przede wszystkim osoby starsze, czy nieradzące sobie z problemem bezpieczeństwa w sieci (Czyżewski, 2020).

Przeniesienie działań online było w sytuacji pandemii jedyną słuszną drogą w żaden jednak sposób nie zastąpi potrzeby kontaktu i budowania relacji z czytelnikiem w realnej rzeczywistości. I choć początkowo nastąpił niesamowity bum na wydarzenia online, z czasem było ich tak wiele, że odbiorca mógł się poczuć nie tylko przytłoczony ale również zmęczony falą zalewających go treści. Płyne stąd nauka na przyszłość, że Internet jest wspaniałym narzędziem, pozwalającym bibliotekom na wielopłaszczyznowe działania, natomiast treści muszą być starannie dobrane i wyselekcjonowane (Czyżewski, Fogler, Gałązka, 2020).

Oczywiście okres lockdownu dla bibliotek to nie tylko wydarzenia online ale również, czas na realizacje zadań wewnętrznych i prace porządkowe, przegląd księgozbioru i ubytowanie egzemplarzy zniszczonych, lub takich, które już dawno wypadły z czytelniczego obiegu. Przygotowanie placówek na odmrożenie działalności. Były również placówki, które ten czas po prostu przespały nie podejmując żadnych działań online. Pod uwagę należy również wziąć różnorodność w kompetencjach bibliotekarzy oraz potencjale bibliotek. Różnorodność ta zależy jest nie tylko od czynnika ludzkiego, ale również budżetu, barier technicznych, sposobu zarządzania poszczególnymi placówkami, czy chociażby dostępem do szybkiego internetu (Cyrkalf-Gorczyca, 2021).

Nowe metody zarządzania w czasie pandemii Covid-19

Adam Spoczyński

Rola i znaczenie zarządzania zasobami ludzkimi nieustannie się zmienia. Zasoby ludzkie jako najbardziej złożone, kompleksowe i powiązane z pozostałymi zasobami ekonomicznymi stanowią element najbardziej podatny na zagrożenia (Żemigła, 2008). Jednym z najważniejszych zagrożeń początku drugiej dekady XXI wieku okazała się pandemia Covid-19, która na całym świecie dotknęła większości aspektów codziennego życia. Zgodnie z art. 1 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 roku na terenie Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono stan zagrożenia epidemicznego. Nowe rozwiązania wprowadzone tym aktem spowodowały, że życie każdego obywatela w Polsce zmieniło się diametralnie. Z racji dużego ryzyka, jakie niosła ze sobą epidemia Covid-19, wprowadzono szereg obostrzeń, zaleceń, ograniczeń dotyczących każdej dziedziny życia, zarówno prywatnego, jak i zawodowego.

Do walki z wirusem użyto wszystkich dostępnych metod. Wprowadzony został nakaz zachowania dystansu społecznego, nakaz noszenia maseczek, wprowadzono zakazy zgromadzeń oraz spotkań w szerszym gronie. W życiu prywatnym obywatele mieli więcej możliwości zapewnienia własnego bezpieczeństwa czy elastyczności w dopasowaniu się do nowej sytuacji. Nie można tego powiedzieć o życiu zawodowym. Wprowadzenie nowych zasad dotyczących strefy zawodowej było ogromnym przedsięwzięciem. Jest to przede wszystkim obszar ogromnie zróżnicowany i złożony, o różnych standardach i możliwościach. Nie można zatem stwierdzić, że dostosowanie się do nowej rzeczywistości było tak samo trudne dla każdej branży. Inne wymogi stawiała branża budowlana, inne handlowa, a jeszcze inne edukacyjna. Każda dziedzina wymagała indywidualnego i przemyślanego podejścia, i niemal w każdym przypadku wiązała się z dodatkowym mniejszym lub większym obciążeniem finansowym w postaci dodatkowego sprzętu lub szkoleń (Buchner, 2020).

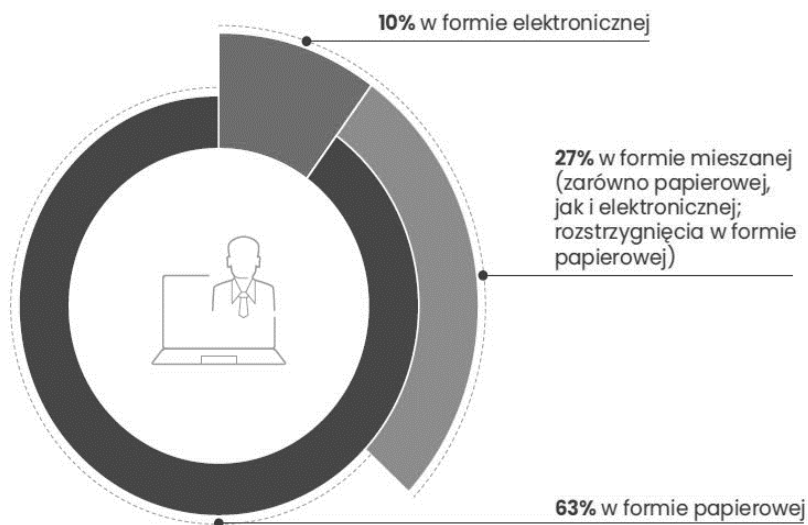
W celu dostosowania się do nowej sytuacji w sferze życia zawodowego wprowadzono nowe oraz udoskonalano dotychczas stosowane metody pracy. Najbardziej istotną oraz najbardziej

rewolucyjną z nich okazała się praca zdalna. Praca zdalna to „zadania wykonywane całkowicie lub częściowo w miejscu, jakie wskazał zatrudniony, m.in. pod jego adresem zamieszkania. Musi być ona każdorazowo uzgodniona z pracodawcą, a jej efekty powinny być przekazywane przełożonemu z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość” (Machniewski, 2022). Wynika z tego, że pracownik ma obowiązek wykonywać swoje zadania poza miejscem siedziby pracodawcy, przy użyciu niezbędnych środków, przy czym wymagana jest płynna i bezpośrednia komunikacja z zarządzającymi. Sposób wykonywania pracy zdalnej wskazywał również artykuł 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, który stanowi że „w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu, w celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania”. Nowe rozwiązanie prowadzić miało do ograniczenia liczby osób wykonujących swoje obowiązki w jednym miejscu i tym samym czasie. Według danych z badań przeprowadzonych przez Mercer, przed wybuchem pandemii tylko 32% z badanych przedsiębiorstw deklarowało, że w ich organizacji funkcjonuje w mniejszym lub większym stopniu praca zdalna. Natomiast po wybuchu pandemii liczba ta wzrosła do 61% (Liksza, Szczyński 2021). Wynik ten był efektem bezpośredniej i szybkiej odpowiedzi na ryzyko związane z rozprzestrzenianiem się wirusa Covid-19. Praca zdalna pozwoliła wyeliminować element zagrożenia zarażeniem w pracy, jednocześnie nie zaburzając wydajności pracowników. Dodatkową cechą pracy zdalnej w czasie pandemii była ewentualna możliwość odizolowania zakażonych jednostek od reszty pracowników.

Wprowadzenie pracy zdalnej wywołało ogromne zamieszanie. Nagle, w krótkim czasie wiele branż znalazło się w trudnej sytuacji i stanęło przed wyborem: albo dostosują się do nowych wymogów, albo przestaną funkcjonować. Przed dużym wyzwaniem stanęły duże biura np. typu „open space” zatrudniające dużą liczbę pracowników wykonujących swoje obowiązki na niedużym obszarze. Żeby wprowadzić pracę zdalną przedsiębiorstwa musiały umożliwić oraz zaopatrzyć swoich pracowników w sprzęt pozwalający na

wykonywanie pracy poza biurem. Nieco inaczej wyglądała sytuacja w przypadku administracji publicznej – wprowadzono system pracy zdalnej oraz hybrydowej. Wynika to z faktu, że sprawy załatwiane przez administrację publiczną wymagają w wielu przypadkach kontaktu z interesantem, i mimo postępującej cyfryzacji społeczeństwa oraz świadczonych usług to dalej są osoby, które nie posiadają wymaganego sprzętu lub najzwyczajniej nie chcą (nie potrafią) z niego korzystać. Jak przedstawiają wyniki kontroli NIK, w okresie pandemii tylko 10% usług świadczono w formie elektronicznej (NIK, 2022).

Odsetek usług publicznych świadczonych w poszczególnych formach (NIK, 2022)



Specyfika administracji spowodowała, że niemal połowa usług publicznych w trakcie trwania pandemii była świadczona w formie bezpośredniej (papierowej). Mimo, że działania administracji były w znacznej mierze nakierunkowane na świadczenie usług w formie elektronicznej, to wyniki kontroli świadczą, że nie osiągnięto w pełni celu jakim było ograniczenie kontaktów z potencjalnie zarażonymi interesantami. Przyczyny można się dopatrywać w wciąż występującej fobii do usług elektronicznych. Jest to dość powszechne zjawisko u osób starszych (Palińska, 2020). Dodatkowo wpływ mają również oczywiste czynniki rozpowszechnienie rozwiązań cyfrowych, jak i sama cyfryzacja społeczeństwa (Cyfrowa Gmina, 2022).

Ryzyko zarządzania dostępnością zasobów ludzkich w czasie pandemii

Wybuch pandemii Covid-19 uderzył w poczucie bezpieczeństwa ludzi niemal na całym świecie. Pandemia okazała się zagrożeniem nie tylko dla zdrowia, ale również organizacji życia prywatnego oraz zawodowego. Liczne obostrzenia w znaczącym stopniu ingerowały w codzienne życie, zmieniły sposoby funkcjonowania przedsiębiorstw oraz administracji. Zostały one zmuszone do zmian i wprowadzenia nowych rozwiązań pozwalających na wykonywanie pracownikom swoich obowiązków na odległość z zachowaniem bezpieczeństwa (np. praca zdalna, telepraca) lub wprowadzenia pracy hybrydowej (Karasek, Mendryk, 2021). Niestety nie każda branża ma możliwości zapewnienia takich form pracy osobom zatrudnionym, co wiązało się z problemem dostępności sprzętu niezbędnego do wykonywania obowiązków lub formą prowadzonej działalności (eGospodarka, 2022).

Zagrożenia zarządzania zasobami ludzkimi w czasie pandemii (Karasek, 2020)



Karasek zidentyfikował pięć głównych zagrożeń związanych z zarządzaniem dostępnością zasobów ludzkich w czasie pandemii.

Poza oczywistymi jak czynniki finansowe, alokacja zasobów, organizacja przedsiębiorstwa oraz kompetencje jego pracowników, podkreślił również znaczenie zgodności zarządzania z obowiązującymi zasadami. Każdy z nich pełni ważną rolę w prawidłowym funkcjonowaniu przedsiębiorstwa w trakcie pracy

Czynniki wpływające na zarządzanie dostępnością zasobów ludzkich (Karasek, 2020)

Czynnik	Opis
Koszty	Koszty, które poniesie przedsiębiorstwo w celu zapewnienia ciągłości działań
Zasoby	Dostępność oraz alokacja zasobów niezbędnych do realizacji swoich zadań. Odpowiednie zarządzanie zasobami w razie braków kadrowych lub innych potrzeb. Stworzenie odpowiednich stanowisk i funkcji. Zapewnienie niezbędnego wsparcia technologicznego
Zgodność z obowiązującymi zasadami	Przestrzeganie uregulowanych prawnie zasad realizowanych działań w przedsiębiorstwie przez pracowników Procedury rekrutacji i zwolnień pracowników Odpowiednie informowanie pracowników o potencjalnych zagrożeniach pracy zdalnej (np. phishing)
Zarządzanie zmianą	Zapewnienie odpowiedniej komunikacji między pracownikami. Rozwiązywanie problemów zakłócających efektywną pracę. Wspieranie i motywowanie pracowników oraz zminimalizowanie poczucia osamotnienia
Potencjał i kompetencje	Możliwości pracowników do pracy zdalnej lub ich ewentualnego przekwalifikowania. Zapewnienie możliwości zdobywania dodatkowych kompetencji i rozwoju

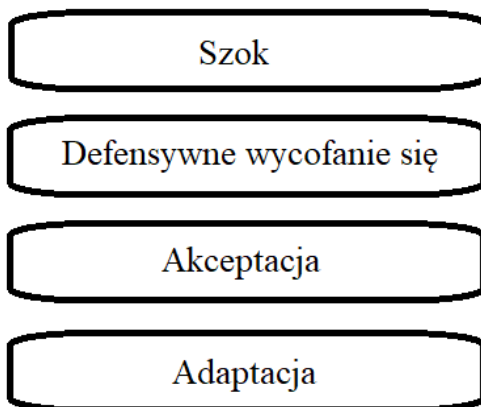
Wskazane zagrożenia powinny stać się wyznacznikiem, dzięki któremu powinna zostać podjęta odpowiednia strategia oraz planowanie mające na celu zminimalizowanie ryzyka utraty zasobów ludzkich. Utrzymanie zaangażowanych i wydajnych pracowników zapewnia przedsiębiorstwu płynność i ciągłość działania.

Zaangażowanie i wydajność pracowników w przypadku pracy zdalnej

W celu ochrony zdrowia pracowników w trakcie trwania pandemii Covid-19 zwiększyła się liczba osób wykonujących pracę na odległość. Wprowadzenie takich rozwiązań wiązało się z wieloma trudnościami oraz wyzwaniem. „Według psychologów przestawienie się na pracę zdalną z pracy stacjonarnej w normalnych warunkach trwa od 6 do 12 tygodni. Z powodu ogólnoświatowej pandemii organizacje musiały przejść na tryb pracy zdalnej właściwie z dnia na dzień” (Marczak, 2020, s. 1). Dla wielu przedsiębiorstw nagłe przejście z pracy stacjonarnej na pracę zdalną było ogromnym wyzwaniem od strony technicznej. Jak twierdzi Aniszewska „O ile jednak struktury i systemy funkcjonujące wewnątrz organizacji można zmienić stosunkowo szybko, o tyle bardzo dużo czasu trzeba, aby zmienić postawy ludzi, i ich sposób postrzegania organizacji oraz uświadomić im konieczność podjęcia zmian w przedsiębiorstwie” (Aniszewska, 2007, s. 202) Ukazuje to, że największym wyzwaniem przy wprowadzaniu zmian w przedsiębiorstwie jest czynnik ludzki.

Reakcje na zmianę – model uproszczony (Kuc, Moczydlowski, 2009, s. 256)

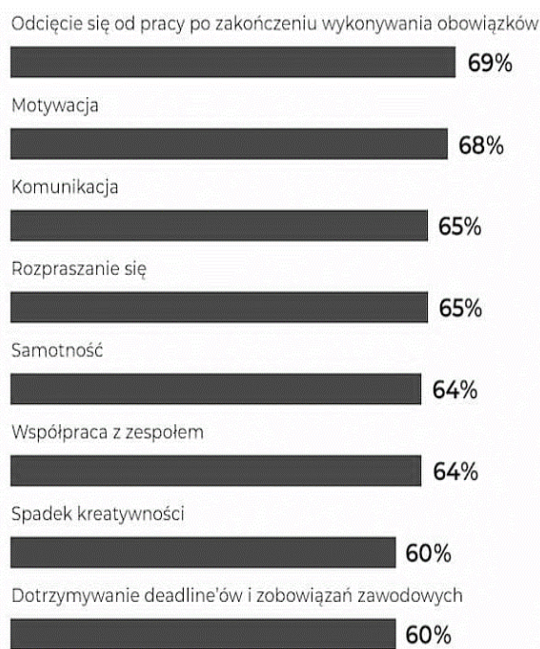
ZMIANA



Większość zmian na początku wywołuje negatywny wpływ na wydajność pracy. Pierwszą z takich reakcji jest szok związany z informacją, że coś co funkcjonowało dotychczas, nagle przybiera inną

formę. Mając świadomość, że zmiana jest nieunikniona, pracownik zaczyna bronić swego stanowiska, swoich obowiązków oraz ról w zespole. Ma to bezpośredni negatywny wpływ na pracę, bowiem spada poczucie własnej godności oraz motywacji do pracy. Od tego momentu następuje akceptacja, zrozumienie konsekwencji, jakie niesie zmiana oraz przyjęcie do wiadomości, że jest ona potrzebna i nieunikniona. W efekcie poczucie godności, poziom motywacji oraz wydajności zaczyna wzrastać. Zwieńczenie procesu zmiany jest adaptacja. Jest to pełna świadomość funkcjonowania w nowej rzeczywistości, a wprowadzone zmiany stają się naturalną kolejną rzeczą. Zaangażowanie pracowników, jak i ich motywacja powinny osiągnąć swój poziom podobny to tego sprzed zmiany (Kuc, Moczyłowska 2009).

Problemy w pracy zdalnej (Sury, 2022)



W przypadku pandemii, wydajność oraz zaangażowanie pracowników ulegało zmianie już na samym początku działań spowodowanych przeciwdziałaniem negatywnym jej skutkom. Jednocześnie jednak, nawet jeżeli można mówić, że dzięki pracy zdalnej, udało się przebrnąć przez zmianę i wprowadzić pracowników

do nowej rzeczywistości, to niestety na tym zagrożenia się nie skończyły. Praca zdalna tworzy nie tylko wiele nowych możliwości, ale również zagrożeń. Menedżerowie, nie posiadający doświadczenia w metodach pracy na odległość z dnia na dzień musieli się nie tylko przestawić – wraz z innymi pracownikami – na pracę zdalną, ale również odpowiednio poprowadzić swój zespół przez etap zmian. W 2021 roku serwis LiveCareer przeprowadził badanie opinii na temat pracy zdalnej²⁴. Połowa ankietowanych (51%) lubi pracować zdalnie, nieco mniej osób (45%) podkreślało jej negatywny wpływ na równowagę między życiem zawodowym a prywatnym. Wśród największych wyzwań pracy zdalnej ankietowani wskazali na spadek motywacji oraz zacieranie się granicy między pracą a czasem wolnym (Sury, 2022).

Poza zacieraniem się granicy między życiem prywatnym i zawodowym oraz utrzymaniem motywacji, pojawiły się trudności z techniczną stroną pracy: brak komunikacji, problemy ze współpracą z zespołem oraz dotrzymywaniem terminów. Praca zdalna powoduje, że na te czynniki pracownik często ma mniejszy wpływ. W grupie współpracujących pracowników, przepływ informacji oraz odpowiedni podział zadań mają kluczowy i bezpośredni wpływ na efekty pracy. Istotną rolę odgrywa osoba zarządzająca zespołem, na niej spoczywają bowiem obowiązki związane z oddelegowaniem zadań, dbaniem o zdrową atmosferę i współpracę, wdrożenie odpowiednich form komunikacji oraz pomoc w uzyskaniu odpowiedniego sprzętu lub wsparcia technicznego. Kolejne wyzwania dotyczą bardziej życia prywatnego i są w pewnym zakresie zależne od sytuacji jaka panuje w miejscu wykonywania pracy zdalnej. Wspomniane zjawisko zacierania się granic między życiem zawodowym a prywatnym (dom staje się pracą, a praca staje się domem) generuje szereg innych trudności związanych z efektywnością. Pracownik wykonując swoje obowiązki w miejscu, w którym mieszka z innymi osobami, może być narażony na sytuacje rozpraszające jego uwagę i dekoncentrację. Wobec takich osób zmieniają się również oczekiwania – osoba pracująca zdalnie nie jest w pracy, ma wolne i równie dobrze może zająć się swoimi prywatnymi sprawami (Sury, 2022).

Praca zdalna ma również wpływ na zdrowie psychiczne pracowników. Przymusowa izolacja oraz całkowite przejście na tryb pracy zdalnej bezpośrednio odbiły się na samopoczuciu pracowników.

²⁴ W badaniu wzięło udział 700 osób.

Zwiększyło się poczucie samotności spowodowane brakiem kontaktu z innymi osobami oraz stopniowym zacieraniem się granic między pracą a domem (w tym także strach przed byciem offline). Jak wynika z badania Hays Poland, 50% respondentów posiadających pracę miało obawy związane z życiem zawodowym, a co trzeci pracownik doświadczył pogorszenia stanu zdrowia psychicznego. Aż 46% respondentów doświadczyło negatywnych konsekwencji takich jak: obniżenie wynagrodzenia, zmniejszenie wymiaru etatu, czy zwiększenia liczby obowiązków. Żeby przeciwdziałać takim zagrożeniom odpowiedzialny menedżer powinien zadbać nie tylko o dobrą komunikację w zespole i nadzorowanie postępów, ale również zapewnianie wsparcia, docenianie wysiłków i sukcesów, szanowanie czasu i godzin pracy pracownika oraz integrowanie zespołu.

CZEŚĆ III

GDY ŚWIAT SIĘ ZATRZYMAŁ....

„Wraz z epidemią koronawirusa świat się zatrzymał. I to zatrzymał nie tylko w ten widomy sposób, działający na nas obezwładniająco z panoramą wyludnionych ulic, pustymi pasażami handlowymi, widokiem pojedynczych osób w maseczkach na spacerze z psem, jezdniami bez korków... Świat się zatrzymał w nas. (...) Świat się zatrzymał na chwili oczekiwania, co będzie dalej z epidemią i z nami. Mnogość spraw, które przed pandemią tak mocno nas zaprzętały, gdzieś się ulotniła, a przynajmniej ograniczyła.

A kiedy to wahadło znowu ruszy, boję się, że już nie będzie tak jak kiedyś. Najbardziej smuci mnie przecucie, że nie odzyskamy już tej bliskości, jaka łączyła ludzi przed pandemią – bliskości fizycznej i emocjonalnej. Myślę, że długo będziemy się trzymać na bezpieczny dystans, obserwować się, analizować, czy „jest bezpiecznie”, chłodno kalkulować, myśleć z lękiem, czy aby na pewno ludzie wokół mnie – na ulicy, w autobusie, w parku, w sklepie - są zdrowi. Ta bariera to będzie cena – oczywiście oprócz tej najwyższej, którą płacą ludzie na całym świecie – pandemii” (Molenda, 2020).

Tarcza Antykryzysowa COVID-19 – formy pomocy realizowane przez powiatowe urzędy pracy

Sylvia Burakowska

Wsparcie jest określeniem wprawdzie używanym przez prawodawcę, ale niejednokrotnie zawarte bywa nawet w tytułach aktów prawnych, natomiast nie ma znaczenia normatywnego, a więc nie jest zdefiniowane na gruncie przepisów prawa. „Analiza aktów prawnych i ich poszczególnych przepisów pozwala na stwierdzenie, że wsparcie utożsamiane jest z udzielaniem pomocy, głównie o charakterze materialnym, w tym w szczególności finansowym, choć także wsparciem może być pomoc o charakterze organizacyjno-zarządczym, a nawet marketingowym. Wydaje się ponadto, że wsparcie może być potraktowane jako rekompensata z tytułu poniesionych szkód lub utraconych, przyszłych korzyści, która pełniąc rolę odszkodowania, jest zarazem pomocą udzielaną potrzebującym tej pomocy podmiotom działalności gospodarczej występującym pod postaciami osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej” (Powałowski, Kociołek-Pęksa, Szczepaniec, 2021, s. 1). Zgodnie z powyższym w przypadku epidemii COVID-19 i związanej z nim Tarczą antykryzysową możemy mówić o tym, że jest to rekompensata z tytułu poniesionych szkód lub utraconych przyszłych korzyści, ponieważ taki właśnie był skutek wprowadzania obostrzeń i zakazów dla przedsiębiorców. Tarcza Antykryzysowa COVID-19 wprowadziła szereg pomocy finansowych dla przedsiębiorców. Poniżej przedstawione zostały formy wsparcia realizowane przez powiatowe urzędy pracy.

Pożyczka bezzwrotna ze środków Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy

Pożyczka na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy była jedną z pierwszych form wsparcia, która miała na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom COVID-19. Mikroprzedsiębiorca, prowadzący działalność gospodarczą mógł wystąpić z wnioskiem o pożyczkę do Powiatowego Urzędu Pracy, właściwego ze względu na miejsce prowadzenia

działalności gospodarczej. Pomoc ta była przyznawana w kwocie maksymalnej 5000 zł (Pożyczka z Tarczy, 2020). Z pożyczki mogli skorzystać mikroprzedsiębiorcy, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁵, którzy prowadzili działalność gospodarczą przed dniem 1 kwietnia 2020 r. w celu pokrycia bieżących kosztów prowadzenia tej działalności. O tą formę pomocy mogli ubiegać się także mikroprzedsiębiorcy, którzy nie zatrudniają i nigdy nie zatrudniali pracowników. Pożyczka wraz z odsetkami podlegała umorzeniu, pod warunkiem, że mikroprzedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą przez okres 3 miesięcy od dnia udzielenia pożyczki. Umorzenie pożyczki następowało z urzędu, bez konieczności składania wniosku o umorzenie. Spełnienie warunku umorzenia sprawdzał urząd pracy. (Niskooprocentowana pożyczka, 2020)

Wsparcie to podlegało stałemu oprocentowaniu wynoszącemu w skali roku 0,05 stopy redyskonta weksli przyjmowanych przez Narodowy Bank Polski w przypadku, gdy podlegało zwrotowi. Okres spłaty pożyczki nie mógł być dłuższy niż 12 miesięcy, z karencją w spłacie kapitału wraz z odsetkami przez okres 3 miesięcy od dnia udzielenia pożyczki. Ewentualnych roszczeń z tytułu niespłaconych pożyczek dochodził Starosta. Środki pochodzące z pożyczki nie podlegały egzekucji sądowej ani administracyjnej. Środki te, w razie ich przekazania na rachunek płatniczy, były wolne od zajęcia na podstawie sądowego lub administracyjnego tytułu wykonawczego (art. 15zzd ust. 4 – 11 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 wprowadzony nowelizacją z dnia 31 marca 2020 r.²⁶).

²⁵ Art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców-mikroprzedsiębiorca – przedsiębiorca, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:
a) zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz
b) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro

²⁶ Art. 1 pkt. 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568)

W związku z tym, że jedynym warunkiem uzyskania pożyczki dla mikroprzedsiębiorcy było prowadzenie działalności gospodarczej, pomoc ta cieszyła się bardzo dużym zainteresowaniem. Przedsiębiorcy korzystali z niej bez względu na to czy ich sytuacja w czasie pandemii się pogorszyła, czy wręcz przeciwnie w niektórych przypadkach polepszyła (sklepy internetowe i firmy kurierskie). Ciekawym rozwiązaniem było też umorzenie pożyczki. Warunkiem, który należało spełnić było utrzymanie działalności przez 3 miesiące od dnia udzielenia pożyczki. Należy zauważyć, że łatwiej było utrzymać przez ten okres działalność gospodarczą przedsiębiorcom, którzy nie odczuli skutków pandemii.

Pożyczka została udzielona 1 893 439 wnioskodawcom na łączną kwotę 9 421 240 015 złotych (Efektywność tarczy antykryzysowej w kraju, 2020).

Dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorcy niezatrudniającego pracowników

Dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej skierowane było wyłącznie do jednej kategorii podmiotów, tj. przedsiębiorców będących osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, pod warunkiem że nie zatrudniają one pracowników. Warto zauważyć, że regulacja wyłącza jedynie zatrudnienie osób na podstawie umowy o pracę, natomiast nie obejmowało swoim zakresem między innymi umów zlecenia, umów o dzieło, umów agencyjnych czy wolontariatu. W związku z tym, przedsiębiorca mógł jednocześnie uzyskać dofinansowanie dla przedsiębiorcy niezatrudniającego pracowników jak i dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz składek na ubezpieczenie społeczne (Baran, 2020, s. 284-285).

Zgodnie z art. 15zcc ustawy o szczególnych rozwiązaniach... wprowadzonym nowelizacją z dnia 31 marca 2020 r.²⁷ aby uzyskać dofinansowanie przedsiębiorca musiał odnotować spadek obrotów gospodarczych związany z wystąpieniem COVID-19. Ten sam artykuł, w ust. 3. wskazuje wartość kwalifikowanego spadku obrotu do uzyskania dofinansowania. Dofinansowanie to przysługiwało na

²⁷ Art. 1 pkt. 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568)

maksymalny okres 3 miesięcy. Ustalono minimalną wartość na kwotę 30% oraz określono następujące progi finansowe wyznaczone przez spadek obrotów o:

- 1) co najmniej 30% – przyznawane było dofinansowanie w wysokości 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznie;
- 2) co najmniej 50% – przyznawane było dofinansowanie w wysokości 70% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznie;
- 3) co najmniej 80% – przyznawane było dofinansowanie w wysokości 90% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznie.

Zgodnie z art. 15ztc ust. 2 „przez spadek obrotów gospodarczych rozumie się zmniejszenie sprzedaży towarów lub usług w ujęciu ilościowym lub wartościowym obliczone jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających w okresie po dniu 31 grudnia 2019 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku o przyznanie dofinansowania, w porównaniu do łącznych obrotów z analogicznych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych roku poprzedniego; za miesiąc uważa się także 30 kolejno po sobie następujących dni kalendarzowych, w przypadku gdy dwumiesięczny okres porównawczy rozpoczyna się w trakcie miesiąca kalendarzowego, to jest w dniu innym niż pierwszy dzień danego miesiąca kalendarzowego”. Wniosek o dofinansowanie przedsiębiorca składał do powiatowego urzędu pracy właściwego ze względu na swoją siedzibę elektronicznie przez portal praca.gov.pl lub w wersji papierowej. Aby uzyskać dofinansowanie, przedsiębiorca oświadczał we wniosku, że:

- wystąpił u niego spadek obrotów,
- nie jest prowadzone w stosunku do niego postępowanie upadłościowe,
- nie zalega w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy do końca trzeciego kwartału 2019 r.
- przeznaczy dofinansowanie na koszty prowadzenia działalności gospodarczej.
- zobowiąże się do prowadzenia działalności gospodarczej przez okres dofinansowania

Oświadczenie to przedsiębiorca składał pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Składający oświadczenie był obowiązany do zawarcia w nim klauzuli

następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępowała pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. (art. 15ztc ust. 8-9 ustawy o szczególnych rozwiązaniach). Integralną częścią wniosku była umowa, oraz wzór formularza pomocy publicznej. Po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku Starosta i Przedsiębiorca zawierali umowę. Termin wypłaty środków finansowych był określony w umowie. (Zasady ubiegania się o udzielenie dofinansowania, 2020)

W dniu 01 września 2020 roku wprowadzone zostały zmiany w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, dające powiatowym urządowi pracy podstawę prawną do:

- 1) pozyskiwania z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych, danych zgromadzonych na kontach płatników składek lub kontach ubezpieczonych, o których mowa w art. 50 ust. 14-16 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w celu ustalenia czy przedsiębiorca nie zalega z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne.
- 2) pozyskiwania w postaci elektronicznej, w sposób automatyczny, informacji przetwarzanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności w celu realizacji ustawowych zadań.

Wprowadzone przepisy miały na celu usprawnienie wykonywania zadań realizowanych w ramach pomocy na rzecz przedsiębiorców i ochrony zagrożonych miejsc pracy. (Pismo do urzędów pracy, 2020) Na pomoc tą wykorzystano środki w wysokości 1 987 441 537 zł. (Efektywność tarczy anty kryzysowej w kraju, 2020)

Dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz składek na ubezpieczenie społeczne

Dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne, było przyznawane na wniosek przedsiębiorcy przez właściwego starostę w przypadku spadku obrotów gospodarczych. Przyznanie wskazanego dofinansowania nie wymagało stosowania wobec zatrudnionych osób przestoju ekonomicznego albo obniżonego wymiaru czasu pracy ani

zawarcia porozumienia. Środki uzyskane w wyniku przedmiotowego dofinansowania miały z założenia charakter bezzwrotny i mogły zostać wydatkowane wyłącznie na cel, na który je przyznano (Baran, 2020, s. 73).

Beneficjentem tej pomocy był jedynie przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 prawo przedsiębiorców, będący mikroprzedsiębiorcą, małym lub średnim przedsiębiorcą (Stępiak, Tracz, 2019, s. 91) W przypadku dofinansowania przewidzianego w art. 15zsb ustawy o szczególnych rozwiązaniach... dodanym nowelizacją ustawy z dnia 31 marca 2020 r.²⁸ jedną z kluczowych przesłanek jego uzyskania był spadek obrotów gospodarczych, który spowodowany był wystąpieniem COVID-19. W odniesieniu do każdego z wprowadzonych stopni dofinansowania ustawodawca określił maksymalny jego poziom w oparciu o system dwóch skorelowanych progów. Dla pierwszego bazę stanowiła każdorazowo suma wynagrodzeń poszczególnych pracowników (lub osób z art. 5zsb ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach (DZ.U.2020 poz. 1842)) objętych wnioskiem o dofinansowanie wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne należnymi od tych wynagrodzeń. Dla drugiego podstawę stanowiła kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę w rozumieniu ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, powiększona o składki na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy, w odniesieniu do każdego pracownika. Jeśli spadek obrotów nastąpił o:

- 1) co najmniej 30% – przyznawane było dofinansowanie w wysokości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej sumę 50% wynagrodzeń pracowników objętych wnioskiem o dofinansowanie wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne należnymi od tych wynagrodzeń, jednak nie więcej niż 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, powiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy w odniesieniu do każdego pracownika;
- 2) co najmniej 50% – przyznawane było dofinansowanie w wysokości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej sumę 70% wynagrodzeń pracowników objętych wnioskiem o dofinansowanie wraz

²⁸ Art. 1 pkt. 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568)

- ze składkami na ubezpieczenia społeczne należnymi od tych wynagrodzeń, jednak nie więcej niż 70% kwoty minimalnego wynagrodzenia, powiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy, w odniesieniu do każdego pracownika;
- 3) co najmniej 80% – przyznawane było dofinansowanie w wysokości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej sumę 90% wynagrodzeń pracowników objętych wnioskiem o dofinansowanie wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne należnymi od tych wynagrodzeń, jednak nie więcej niż 90% kwoty minimalnego wynagrodzenia, powiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy, w odniesieniu do każdego pracownika.

Zgodnie z artykułem 15zzb ust. 5 ustawy o szczególnych rozwiązaniach (DZ.U.2020 poz. 1842) okresem, na jaki dofinansowanie było przyznawane, to okres nie dłuższy niż trzy miesiące, przypadające od miesiąca złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 10.

Informacje o możliwościach ubiegania się o wsparcie dostępne były na stronach internetowych powiatowych urzędów pracy, natomiast wnioski wraz z jego integralnymi elementami w postaci Formularza pomocy publicznej i wykazu pracowników wraz z Umową należało składać poprzez formularz dostępny na stronie <https://www.praca.gov.pl>. Istniała możliwość złożenia Wniosku bezpośrednio w PUP właściwym ze względu na siedzibę Przedsiębiorcy jeżeli nie został wydany komunikat, że bezpośrednio złożenie wniosku zostało wstrzymane. Po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku w sprawie udzielenia dofinansowania Starosta i Przedsiębiorca zawierali Umowę. Przepisy ustawy antykryzysowej nie przewidywały możliwości złożenia odwołania w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie w ramach art. 15 zzb, ponieważ odmowa przyznania dofinansowania nie stanowiła decyzji administracyjnej. Wsparcie w ramach art. 15zzb było realizowane do końca czerwca 2021 r., natomiast wnioski mogły być składane nie później niż do 10 czerwca 2021 r. (Zasady, 2020).

Wsparcie przyznano w kwocie 4 891 191 537 zł dla 185 837 przedsiębiorców na 1 480 685 pracowników. (Efektywność tarczy antykryzysowej w kraju, 2020). Należy zwrócić uwagę na to, że dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników dla organizacji pozarządowych (art. 15zze ustawy o szczególnych rozwiązaniach (DZ.U.2020 poz. 1842)) wypłacane było na podstawie

odrębnego przepisu, a kwota jaka została wypłacona na ten cel to 123 819 644 zł. (Efektywność, 2020).

Dotacja na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikro i małego przedsiębiorcy (art. 15z4)

Zgodnie z art. 15z4 o szczególnych rozwiązaniach (DZ.U.2020 poz. 1842) starosta przyznawał, na podstawie umowy, dotację na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy, którzy na dzień 30 września 2020 r. prowadził działalność gospodarczą, oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności.

Rodzaje działalności gospodarczej według PKD na które przyznawana była dotacja na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikro i małego przedsiębiorcy (Zasady, 2020)

L.p.	Kod PKD	Nazwa kodu
1.	47.71.Z	Sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
2	47.72.Z	Sprzedaż detaliczna obuwia i wyrobów skórzanych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
3	47.81.Z	Sprzedaż detaliczna żywności, napojów i wyrobów tytoniowych prowadzona na straganach i targowiskach
4	47.82.Z	Sprzedaż detaliczna wyrobów tekstylnych, odzieży i obuwia prowadzona na straganach i targowiskach
5	47.89.Z	Sprzedaż detaliczna pozostałych wyrobów prowadzona na straganach i targowiskach
6	49.39.Z	Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany
7	56.10.A	Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne
8	56.10.B	Ruchome placówki gastronomiczne
9	56.21.Z	Przygotowywanie i dostarczanie żywności dla odbiorców zewnętrznych (katering)
10	56.29.Z	Pozostała usługowa działalność gastronomiczna
11	56.30.Z	Przygotowywanie i podawanie napojów
12	59.11.Z	Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo i programów telewizyjnych
13	59.12.Z	Działalność postprodukcyjna związana z filmami, nagraniami wideo i programami telewizyjnymi
14	59.13.Z	Działalność związana z dystrybucją filmów, nagrań wideo i programów telewizyjnych
15	59.14.Z	Działalność związana z projekcją filmów
16	59.20.Z	Działalność w zakresie nagrań dźwiękowych i muzycznych

17	74.20.Z	Działalność fotograficzna
18	77.21.Z	Wypożyczanie i dzierżawa sprzętu rekreacyjnego i sportowego
19	79.90.A	Działalność pilotów wycieczek i przewodników turystycznych
20	82.30.Z	Działalność związana z organizacją targów, wystaw i kongresów
21	85.51.Z	Pozaszkolne formy edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych
22	85.52.Z	Pozaszkolne formy edukacji artystycznej
23	85.53.Z	Pozaszkolne formy edukacji z zakresu nauki jazdy i pilotażu
24	85.59.A	Nauka języków obcych
25	85.59.B	Pozostałe pozaszkolne formy edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowane
26	86.10.Z	Działalność szpitali – jedynie w zakresie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń w ramach lecznictwa uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, lub realizowanej w trybie stacjonarnym rehabilitacji leczniczej
27	86.90.A	Działalność fizjoterapeutyczna
28	86.90.D	Działalność paramedyczna
29	90.01.Z	Działalność związana z wystawianiem przedstawień artystycznych
30	90.02.Z	Działalność wspomagająca wystawianie przedstawień artystycznych
31	90.04.Z	Działalność obiektów kulturalnych
32	91.02.Z	Działalność muzeów
33	93.11.Z	Działalność obiektów sportowych
34	93.13.Z	Działalność obiektów służących poprawie kondycji fizycznej
35	93.19.Z	Pozostała działalność związana ze sportem
36	93.21.Z	Działalność wesołych miasteczek i parków rozrywki
37	93.29.A	Działalność pokojów zagadek, domów strachu, miejsc do tańczenia i w zakresie innych form rozrywki lub rekreacji organizowanych w pomieszczeniach lub w innych miejscach o zamkniętej przestrzeni
38	93.29.B	Pozostała działalność rozrywkowa i rekreacyjna, gdzie indziej niesklasyfikowana
39	93.29.Z	Pozostała działalność rozrywkowa i rekreacyjna
40	96.01.Z	Pranie i czyszczenie wyrobów włókienniczych i futrzarskich
41	96.04.Z	Działalność usługowa związana z poprawą kondycji fizycznej

Przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów podatkowych uzyskany w październiku albo listopadzie 2020 r. musiał być niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego odpowiednio w październiku albo listopadzie 2019 r. Dotacja nie była

przyznawana mikroprzedsiębiorcy i małemu przedsiębiorcy, którzy na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców zawiesili wykonywanie działalności gospodarczej na okres obejmujący dzień 30 września 2020 r.

Wniosek o udzielenie dotacji można było składać wyłącznie w formie elektronicznej poprzez platformę praca.gov.pl do powiatowego urzędu pracy właściwego terytorialnie ze względu na siedzibę mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy, po ogłoszeniu naboru przez dyrektora PUP. Wnioski złożone w wersji papierowej nie były rozpatrywane. Wnioski o przyznanie dotacji były przyjmowane do dnia 31 stycznia 2021 r. (Zasady ubiegania się o dotacje z art. zze4, 2020)

Ten rodzaj dotacji uzyskało 90 201 wnioskodawców na łączną kwotę 450 912 246 zł (Efektywność tarczy antykryzysowej w kraju, 2020).

Dotacja na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikro i małego przedsiębiorcy (rozp.) od 01.02.2021

Starosta²⁹ przyznawał na podstawie umowy, ze środków Funduszu Pracy dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej uprawnionemu przedsiębiorcy (Zasady udzielania dotacji na podstawie rozporządzenia, 2020). Dotacja udzielana była na podstawie rozdziału 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 371 z późn. zm.), z uwzględnieniem przepisów art. 15zde4 ustawy (Dz.U.2021 poz. 2095 z dnia 22 listopada 2021 r.), co oznacza, że ustawa reguluje kwestie dotyczące dotacji, które nie zostały ujęte w rozporządzeniu. Dotacja jest udzielana ze środków Funduszu Pracy w wysokości do 5 tys. zł. Dotację otrzymywali przedsiębiorcy, którzy spełniali następujące warunki:

- posiadali status mikroprzedsiębiorcy albo małego przedsiębiorcy zgodnie z definicjami zawartymi odpowiednio w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców,
- na dzień 31 marca 2021 r. prowadzili działalność gospodarczą oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)

²⁹ tj. starosta powiatu lub prezydent miasta na prawach powiatu, sprawujący zwierzchnictwo nad powiatowym urzędem pracy lub dyrektor odpowiedniego urzędu pracy działający z upoważnienia starosty lub prezydenta miasta.

2007, jako rodzaj przeważającej działalności, jednym z kodów wskazanym w § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 371 z późn. zm.),

- działalność gospodarcza nie była zawieszona na dzień 31 marca 2021 r.,
- przychód z działalności uzyskany w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku, był niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego w miesiącu poprzednim lub w analogicznym miesiącu roku poprzedniego lub w lutym 2020 r. lub we wrześniu 2020 r.,
- nie przekroczyli liczby uzyskanych dotacji określonej w ww. rozporządzeniu.

O dotację udzielaną na podstawie rozporządzenia mogą starać się mikroprzedsiębiorcy oraz mali przedsiębiorcy którzy na dzień 31 marca 2021 r. prowadzili działalność gospodarczą, oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, kodami zgodnymi z poniższą tabelą. Należy zauważyć, że pomoc ta dotyczyła głównie przedsiębiorców, których działalność gospodarcza nie miała możliwości funkcjonować prawidłowo ze względu na obostrzenia. Pomocą zostały objęte między innymi przedsiębiorstwa zajmujące się sprzedażą, turystyką czy transportem.

Przedsiębiorcy, którzy mogli ubiegać się o dotację wg. kodów PKD (Zasady, 2020)

l.p.	Kod PKD	Nazwa kodu
1	47.41.Z	Sprzedaż detaliczna komputerów, urządzeń peryferyjnych i oprogramowania prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
2	47.42.Z	Sprzedaż detaliczna sprzętu telekomunikacyjnego prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
3	47.43.Z	Sprzedaż detaliczna sprzętu audiowizualnego prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
4	47.51.Z	Sprzedaż detaliczna wyrobów tekstylnych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
5	47.52.Z	Sprzedaż detaliczna drobnych wyrobów metalowych, farb i szkła prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
6	47.53.Z	Sprzedaż detaliczna dywanów, chodników i innych pokryć podłogowych oraz pokryć ściennych prowadzona

		W wyspecjalizowanych sklepach
7	47.54.Z	Sprzedaż detaliczna elektrycznego sprzętu gospodarstwa domowego prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
8	47.59.Z	Sprzedaż detaliczna mebli, sprzętu oświetleniowego i pozostałych artykułów użytku domowego prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
9	47.64.Z	Sprzedaż detaliczna sprzętu sportowego prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
10	47.65.Z	Sprzedaż detaliczna gier i zabawek prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
11	47.71.Z	Sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
12	47.72.Z	Sprzedaż detaliczna obuwia i wyrobów skórzanych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
13	47.75.Z	Sprzedaż detaliczna kosmetyków i artykułów toaletowych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
14	47.77.Z	Sprzedaż detaliczna zegarków, zegarów i biżuterii prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach
15	47.81.Z	Sprzedaż detaliczna żywności, napojów i wyrobów tytoniowych prowadzona na straganach i targowiskach
16	47.82.Z	Sprzedaż detaliczna wyrobów tekstylnych, odzieży i obuwia prowadzona na straganach i targowiskach
17	47.89.Z	Sprzedaż detaliczna pozostałych wyrobów prowadzona na straganach i targowiskach
18	49.39.Z	Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany
19	51.10.Z	Transport lotniczy pasażerski
20	52.23.Z	Działalność usługowa wspomagająca transport lotniczy
21	55.10.Z	Hotele i podobne obiekty zakwaterowania
22	55.20.Z	Obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania
23	55.30.Z	Pola kempingowe (włączając pola dla pojazdów kempingowych) i pola namiotowe
24	56.10.A	Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne
25	56.10.B	Ruchome placówki gastronomiczne
26	56.21.Z	Przygotowywanie i dostarczanie żywności dla odbiorców zewnętrznych (katering)
27	56.29.Z	Pozostała usługowa działalność gastronomiczna
28	56.30.Z	Przygotowywanie i podawanie napojów
29	59.11.Z	Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo i programów telewizyjnych
30	59.12.Z	Działalność postprodukcyjna związana z filmami, nagraniami wideo i programami telewizyjnymi
31	59.13.Z	Działalność związana z dystrybucją filmów, nagrań wideo i programów telewizyjnych
32	59.14.Z	Działalność związana z projekcją filmów

33	59.20.Z	Działalność w zakresie nagrań dźwiękowych i muzycznych
34	74.20.Z	Działalność fotograficzna
35	77.21.Z	Wypożyczanie i dzierżawa sprzętu rekreacyjnego i sportowego
36	77.29.Z	Wypożyczanie i dzierżawa pozostałych artykułów użytku osobistego i domowego
37	77.39.Z	Wynajem i dzierżawa pozostałych maszyn, urządzeń oraz dóbr materialnych, gdzie indziej niesklasyfikowane
38	79.11.A	Działalność agentów turystycznych
39	79.12.Z	Działalność organizatorów turystyki
40	79.90.A	Działalność pilotów wycieczek i przewodników turystycznych
41	79.90.C	Pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji, gdzie indziej niesklasyfikowana
42	82.30.Z	Działalność związana z organizacją targów, wystaw i kongresów
43	85.51.Z	Pozaszkolne formy edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych
44	85.52.Z	Pozaszkolne formy edukacji artystycznej
45	85.53.Z	Pozaszkolne formy edukacji z zakresu nauki jazdy i pilotażu
46	85.59.A	Nauka języków obcych
47	85.59.B	Pozostałe pozaszkolne formy edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowane
48	86.10.Z	Działalność szpitali – jedynie w zakresie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń w ramach lecznictwa uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, lub realizowanej w trybie stacjonarnym rehabilitacji leczniczej
49	86.90.A	Działalność fizjoterapeutyczna
50	86.90.D	Działalność paramedyczna
51	90.01.Z	Działalność związana z wystawianiem przedstawień artystycznych
52	90.02.Z	Działalność wspomagająca wystawianie przedstawień artystycznych
53	90.04.Z	Działalność obiektów kulturalnych
54	91.02.Z	Działalność muzeów
55	93.11.Z	Działalność obiektów sportowych
56	93.13.Z	Działalność obiektów służących poprawie kondycji fizycznej
57	93.19.Z	Pozostała działalność związana ze sportem
58	93.21.Z	Działalność wesółych miasteczek i parków rozrywki
59	93.29.A	Działalność pokojów zagadek, domów strachu, miejsc do tańczenia i w zakresie innych form rozrywki lub rekreacji organizowanych w pomieszczeniach lub w innych miejscach o zamkniętej przestrzeni
60	93.29.B	Pozostała działalność rozrywkowa i rekreacyjna, gdzie indziej

		niesklasyfikowana
61	93.29.Z	Pozostała działalność rozrywkowa i rekreacyjna
62	96.01.Z	Pranie i czyszczenie wyrobów włókienniczych i futrzarskich
63	96.02.Z	Fryzjerstwo i pozostałe usługi kosmetyczne
64	96.04.Z	Działalność usługowa związana z poprawą kondycji fizycznej
65	96.09.Z	Pozostała działalność usługowa, gdzie indziej niesklasyfikowana

Kolejna tabela przedstawia liczbę dotacji, którą mógł uzyskać przedsiębiorca, z uwzględnieniem dotacji przyznawanych na podstawie wcześniejszego rozporządzenia.

Liczba dotacji, które mógł uzyskać przedsiębiorca wg. kodów PKD (Zasady, 2020)

Kody PKD (działalność przeważająca)	Maksymalna liczba dotacji
47.41.Z, 47.42.Z, 47.43.Z, 47.51.Z, 47.52.Z, 47.53.Z, 47.54.Z, 47.59.Z, 47.64.Z, 47.65.Z, 47.75.Z, 47.77.Z, 77.29.Z, 77.39.Z, 96.02.Z, 96.09.Z	1
47.81.Z, 47.82.Z, 47.89.Z	2
47.71.Z, 47.72.Z	3
91.02.Z	4
49.39.Z, 51.10.Z, 52.23.Z, 55.10.Z, 55.20.Z, 55.30.Z, 56.10.A, 56.10.B, 56.21.Z, 56.29.Z, 56.30.Z, 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.14.Z, 59.20.Z, 74.20.Z, 77.21.Z, 79.11.A, 79.12.Z, 79.90.A, 79.90.C, 82.30.Z, 85.51.Z, 85.52.Z, 85.53.Z, 85.59.A, 85.59.B, 86.10.Z w zakresie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń w ramach leczenia uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, lub realizowanej w trybie stacjonarnym rehabilitacji leczniczej, 86.90.A, 86.90.D, 90.01.Z, 90.02.Z, 90.04.Z, 93.11.Z, 93.13.Z, 93.19.Z, 93.21.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z, 96.01.Z, 96.04.Z	5

Jednorazowo dotację mogli otrzymać przedsiębiorcy, których przeważające PKD dotyczyło np. sprzedaży detalicznej komputerów, urządzeń peryferyjnych i oprogramowania prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach czy fryzjerstwa i pozostałych usług kosmetycznymi. Z kolei o 5 dotacji mogli ubiegać się przedsiębiorcy, którzy prowadzili działalność gospodarczą typu nauka języków obcych, czy działalność fizjoterapeutyczna. W poniższej tabeli zauważalne jest, że przedsiębiorstwa były podzielone głównie na dwie części – jedni mogli wnioskować o dotację pięciokrotnie, a drudzy jednokrotnie.

O dwie dotacje mogli ubiegać się przedsiębiorcy, których przeważające PKD to sprzedaż detaliczna żywności, napojów i wyrobów tytoniowych prowadzona na straganach i targowiskach, sprzedaż detaliczna wyrobów tekstylnych, odzieży i obuwia prowadzona na straganach i targowiskach oraz sprzedaż detaliczna pozostałych wyrobów prowadzona na straganach i targowiskach. Natomiast o trzy dotacje - sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach oraz Sprzedaż detaliczna obuwia i wyrobów skórzanych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach. Cztery dotacje przysługiwały tylko działalności muzeów. Wsparcia udzielono na łączną kwotę 2 582 714 407 zł (Efektywność, 2020). Warto się zastanowić, czy ta forma pomocy była sprawiedliwa. Niektórzy przedsiębiorcy wykazywali duży spadek obrotów – nawet 100%, ale bardzo często okazywało się, że ich obroty przed pandemią wynosiły np. 500, czy 1000 zł, a przysługiwało im 5 000 zł dotacji miesięcznie w niektórych przypadkach pięciokrotnie.

Dotacja na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikro i małego przedsiębiorcy (art. 15z4a)

Dotacja na podstawie art. 15 z4a ustawy (Dz.U.2021 poz. 2095) przysługiwała mikroprzedsiębiorcy oraz małemu przedsiębiorcy. Warunkiem otrzymania pomocy było powadzenie na dzień 30 września 2020 roku działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz uczniów, słuchaczy lub wychowanków na terenie jednostek systemu oświaty, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, w jednym z dwóch kodów:

- 47.11.Z Sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych, lub
- 47.19.Z Pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach;

Przychód z działalności w rozumieniu przepisów podatkowych musiał być niższy co najmniej o 40% w miesiącu wskazanym we wniosku w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r. Wnioskodawca mógł wskazać jeden z następujących miesięcy, w którym nastąpił spadek przychodów:

listopad 2020 r., grudzień 2020 r., 6 stycznia 2021 r., luty 2021 r. albo marzec 2021 r. Przedsiębiorca nie mógł wskazywać w kilku wnioskach tego samego miesiąca. Natomiast miesiąc, do którego przedsiębiorca porównywał spadek przychodów (wrzesień 2019 r. lub wrzesień 2020 r.) mógł być wskazany w więcej niż jednym wniosku. Przedsiębiorca mógł złożyć maksymalnie 5 wniosków o dotację w wybranym przez siebie terminie, ale nie później niż do 30 września 2021 r. Dodatkowo wnioskodawca nie mógł mieć zawieszonoego wykonywania działalności gospodarczej na okres obejmujący dzień 30 września 2020 r., ponadto działalność gospodarcza mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy nie mogła być zawieszona w dniu składania wniosku o udzielenie dotacji.

Efektywność tarczy antykryzysowej (Efektywność, 2020)

Instrument tarczy antykryzysowej	Wsparcie przyznane (zł)	Liczba wniosków	Liczba pracowników
Pożyczka dla mikroprzedsiębiorców (art. 15 zzd)	9 421 240 015	1 893 439	1 893 439
Dotacje dla mikro i małych przedsiębiorstw (art. 15z4) do 31.01.2021	450 912 246	90 201	90 201
Dotacje dla mikro i małych przedsiębiorstw (rozp.) od 01.02.2021	2 582 714 407	516 635	516 635
Dotacje dla sklepików (art. 15z4a) od 23.07.2021	7 120 000	1 424	1 424
Dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników (art. 15z5b)	4 891 191 537	185 837	1 480 685
Dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla osób niezatrudniających pracowników (art. 15z5c)	1 987 441 537	374 258	374 258
Dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników – organizacje pozarządowe (art. 15z5e)	123 819 644	3 953	28 444
Łącznie	19 464 439 386	3 065 747	4 385 086

Zgodnie z art. 15 z4a ustawy (Dz.U.2021 poz. 2095) ocena spełnienia warunku w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej

oznaczonej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 dokonywana na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON na dzień 30 września 2020 r. W związku z tym zmiany przeważającego kodu PKD po tej dacie (nawet jeśli zmiana PKD obejmowała dzień 30 września 2020 r.) nie były uwzględniane. (Zasady udzielania dotacji dla mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców prowadzących sklepiki szkolne, 2021). Wsparcie to osiągnęło łączną kwotę 7 120 000 zł. (Efektywność, 2020).

Tarcza antykryzysowa dla administracji publicznej

Katarzyna Oldak - Jaczyńska

Tarcza Antykryzysowa a zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej

W ramach wsparcia antykryzysowego znajdowały się rozwiązania wspierające przedsiębiorców i pracowników – między innymi przez ochronę miejsc pracy i utrzymanie zatrudnienia. Zupełnie inne rozwiązania dotyczyły pracowników administracji. W ustawie z 16 kwietnia 2020 r. (Tarcza Antykryzysowa 2.0) samorządy zyskały możliwość delegowania pracowników³⁰. Zgodnie z treścią art. 15zzz¹ ustawy, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, pracownika samorządowego³¹, można tymczasowo przenieść:

- do wykonywania innej pracy, niż określona w umowie o pracę – z ograniczeniem do pracy zgodnej z jego kwalifikacjami,
- do wykonywania pracy w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej³²,
- w tej samej lub innej miejscowości,
- tylko za zgodą pracownika,
- tylko wówczas, kiedy nie narusza to ważnego interesu jednostki, która dotychczas zatrudniała pracownika samorządowego,
- tylko wówczas kiedy przemawiają za tym ważne potrzeby po stronie jednostki przejmującej,
- na okres nie dłuższy niż do 30 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

Było to jedno z rozwiązań w zakresie elastycznego mechanizmu ograniczenia kosztów osobowych funkcjonowania administracji samorządowej. Mechanizm ten został uzupełniony na mocy ustawy

³⁰ Na mocy art. 73 pkt 50 wprowadzono zmiany w ustawie 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. poz. 374, 567 i 568)

³¹ Zgodnie z treścią ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282).

³² Zgodnie z treścią art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268).

z 19 czerwca 2020³³, która wprowadziła zmiany w ustawie z 3 marca 2020 roku (Tarcza Antykryzysowa 4.0). Po art. 3 dodany został art. 3a, w którym wskazano, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii wójt, burmistrz, prezydent miasta, w tym prezydent miasta na prawach powiatu, starosta oraz marszałek województwa może polecić tymczasowe przeniesienie pracownikowi podległego mu urzędu. Zachowano wskazane wcześniej zasady przeniesienia, przy czym możliwe ono było wyłącznie do innej jednostki wymienionej w art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282). W ten sposób rozszerzono znacznie możliwość delegowania³⁴, ale jednocześnie uregulowane zostały dodatkowe kwestie:

- poziom wynagrodzenia – powinno być ono stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego,
- stosunek pracy – przeniesienie pracownika nie wiąże się z rozwiązaniem stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą,
- zgoda pracownika – przeniesienie następować miało na polecenie kierownika, również bez zgody pracownika z wyjątkiem przeniesienia do pracy w innej jednostce kobiety w ciąży, pracownika opiekującego się dzieckiem do ukończenia przez nie 4 roku życia lub osoby będącej jedynym opiekunem dziecka w wieku do lat piętnastu – w tych przypadkach konieczna była zgoda pracownika.

Celem takiego rozwiązania miało być zapewnienie sprawnej realizacji zadań jednostki, do której przenoszony był pracownik. Przeniesienia można było dokonać w dwojaki sposób. Tryb bezpośredni dotyczył pracowników urzędu (gminy, miasta, starostwa lub urzędu marszałkowskiego), dla którego wymieniony w ustawie

³³ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. 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 (dz. U. 2020 poz. 1086).

³⁴ Art. 2. Przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: 1) urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych; 2) starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych; 3) urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych; 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki; 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

organ jest kierownikiem. W takim przypadku pracownicy urzędów mogli być przeniesieni na podstawie bezpośredniego polecenia kierownika urzędu. W przypadku pracowników innych niż urzędnicy jednostek samorządowych, kierownik urzędu wydawał polecenie kierownikowi podległej jednostki organizacyjnej, a decyzję w sprawie tymczasowego przeniesienia pracownika tej jednostki podejmował jej kierownik (Culepa, 2020).

Nieco inne rozwiązanie zaproponowano administracji rządowej. Zgodnie z treścią art. 15zzzzzo ustawy z 16 kwietnia 2020 roku w przypadku gdy negatywne skutki gospodarcze COVID-19 spowodowałyby stan zagrożenia dla finansów publicznych państwa, w szczególności wyższy od zakładanego w ustawie budżetowej wzrost deficytu budżetu państwa lub państwowego długu publicznego, Rada Ministrów, na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zaopiniowany przez Szefa Służby Cywilnej, mogłaby w drodze rozporządzenia, określić rodzaj stosowanych rozwiązań w zakresie ograniczenia kosztów wynagrodzeń osobowych uwzględniając potrzeby budżetu państwa oraz konieczność zapewnienia prawidłowego realizowania zadań administracji rządowej. Rada Ministrów mogłaby zarówno nałożyć obowiązek zmniejszenia zatrudnienia, jak też wprowadzić, na czas określony, nie dłuższy niż do końca danego roku budżetowego, mniej korzystne warunki zatrudnienia pracowników niż wynikające z podstawy nawiązania stosunku pracy. Podmioty, których wskazane rozwiązanie miało dotyczyć wymienione zostały w art. 15zzzzzp. Niekorzystne przepisy dotyczące miały osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- urzędach obsługujących członków Rady Ministrów,
- urzędach obsługujących organy administracji rządowej w województwie,
- jednostkach podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, ministra kierującego działem administracji rządowej lub wojewodę..

Ponieważ proponowane rozwiązanie miało również dotyczyć korpusu służby cywilnej (art. 15zzzzzs, w tym absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej), podniesiony został zarzut niekonstytucyjności (wyrok z 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp 1/11) w zakresie trwałości stosunku pracy urzędników mianowanych. Podkreślano, że „Są to regulacje o charakterze szczególnym, ściśle

związany z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom COVID-19. Dlatego nie dokonują zmian w przepisach prawa powszechnie obowiązującego ani nie wprowadzają obowiązku automatycznego działania. Stanowią jedynie podstawę do ewentualnego podjęcia działań przez Radę Ministrów, jeżeli zostaną spełnione ustawowo określone przesłanki” (Radwan, 2020). Przepis został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez Komisję Zakładową OZZ Inicjatywa Pracownicza przy Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie. We wniosku zakwestionowano zgodność art. 15zzzzzo ust. 1 i art. 15zzzzzq ust. 1 tarczy 2.0 z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP oraz zarzucono ustawodawcy, że „nie sformułował nigdzie definicji legalnych negatywnych skutków gospodarczych ani stanu zagrożenia dla finansów publicznych państwa, które miałyby uzasadniać szukanie oszczędności kosztem administracji rządowej, (...), a przepis będzie naruszeniem konstytucyjnych zasad pewności prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych” (Radwan, 2020). Zgodnie bowiem z art. 15zzzzzq zmniejszenie zatrudnienia wiązałoby się rozwiązaniem z pracownikiem stosunku pracy również posiadającym ustalone prawo do emerytury lub renty, nie zawarcie z pracownikiem kolejnej umowy o pracę, w przypadku umowy zawartej na okres próbny, umowy zawartej na czas określony lub obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę. Z kolei w treści art. 15zzzzzu ustawodawca stwierdził, że ograniczenia w zakresie wynagrodzenia mogą polegać na zawieszeniu prawa do dodatkowych składników wynagrodzeń, nagród, premii i innych świadczeń o takim charakterze, lub zawieszeniu uprawnień wynikających z innych przepisów, w tym prawa do dodatkowego urlopu. W czasie obowiązywania tych ograniczeń, nie miały mieć zastosowania przepisy stanowiące podstawę do przyznawania zawieszonych składników wynagrodzeń, świadczeń lub uprawnień. Ograniczenia miały być wprowadzane na czas określony nie dłuższy niż do końca danego roku budżetowego, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji finansów publicznych, sytuacji społeczno-gospodarczej oraz potrzeb zapewnienia sprawnej realizacji zadań podmiotu, z poszanowaniem zasad równości i niedyskryminacji. W Tarczy Antykrzysowej 4.0 dotychczasowe przepisy zostały rozszerzone na cały sektor finansów publicznych³⁵.

³⁵ Art. 52) w art. 15zzzzzo w ust. 1 wyrazy „zadań administracji rządowej” zastępuje się wyrazami „zadań jednostek sektora finansów publicznych”; 53) w art. 15zzzzzp w

Samorządowa Tarcza Antykryzysowa

W kolejnych odsłonach Tarcz Antykryzysowych uwaga rządzących skierowana była przede wszystkim na funkcjonowanie sektora prywatnego i wsparcie udzielane przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą. W pierwszej fazie pandemii i wprowadzanych ograniczeń zapomniano, że sytuacja kryzysowa dotyczy również administracji publicznej, w tym w szczególności jednostek samorządu terytorialnego. Epidemia nałożyła na administrację szereg wyzwań nie tylko związanych z funkcjonowaniem urzędów i koniecznością szybkiego dostosowania się do nowej rzeczywistości, ale również z realizacją usług publicznych wynikających z ustawowo nałożonych zadań własnych. Od samorządów wymagano pomocy w walce pandemią i wsparcia dla prowadzących na danym terenie podmiotów gospodarczych, jednostek oświatowych, placówek medycznych. Trzy pierwsze programy pomocowe (Tarcze Kryzysowe 1.0-3.0) całkowicie pomijały samorządy, nie zauważając, że ograniczenia wynikające z pandemii oraz nowe obowiązki z nich wynikające przekładają się na budżety samorządów. Z jednej strony znacząco rosły wydatki związane z koniecznością wprowadzania nowych rozwiązań (koszty walki z pandemią i dodatkowe wydatki na opiekę zdrowotną, wsparcie dla szkół, opiekę nad osobami starszymi, pomoc dla przedsiębiorców), z drugiej – malały wpływy do budżetu (głównie wpływy podatkowe PIT i CIT, wpływy z podatków i opłat lokalnych oraz opłat wnoszonych przez mieszkańców regulowanych w drodze prawa miejscowego). Samorządowcy postulowali konieczność wprowadzenia rozwiązań w zakresie pomocy nie tylko dla biznesu, ale również w formie samorządowej tarczy antykryzysowej. Miałyby to być nowe, ale jednocześnie realny instrument wsparcia jednostek samorządu terytorialnego. Pakiet takich rozwiązań do Sejmu trafił dopiero w maju 2020 roku i znalazł się w Tarczy Antykryzysowej 4.0.

Samorządowa tarcza antykryzysowa wprowadzona została w drodze ustawy z 19 czerwca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji

ust. 1 po wyrazach „lub wojewodę” dodaje się wyrazy „oraz w jednostkach sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”.

kryzysowych³⁶. Wprowadzone w samorządowej tarczy rozwiązania miały odmienny charakter w stosunku do wsparcia biznesu, co wynika z różnic funkcjonowania sektora prywatnego i publicznego. Samorządy domagały się stworzenia rozwiązań finansowo-podatkowych, które stanowiłyby wsparcie w zakresie wydatków budżetowych – z uwzględnieniem kilkuletniej perspektywy. Zaproponowane w ramach samorządowej tarczy antykryzysowej rozwiązania dotyczyły przede wszystkim możliwości pozyskania dodatkowych wpływów do budżetu (w miejsce utraconych z powodu pandemii) oraz rozluźnienie reguł fiskalnych.

Wybrane rozwiązania samorządowej tarczy antykryzysowej (Sobolewska, 2020)

Instrument	Realizacja w 2020 roku
Możliwość zaplanowania nierównowagi budżetowej	Przepisy ustawy z 2 marca 2020 pozwalają na złagodzenie przepisów art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634) w zakresie gospodarki finansowej. Wprowadzona została możliwość nierównowagi strony bieżącej budżetu powiększona o wartość planowanego ubytku w dochodach będącego skutkiem wystąpienia COVID-19. Relacja dochodów i wydatków wskazana w art. 242 mogła być przekroczona o kwotę: <ul style="list-style-type: none"> • planowanych wydatków bieżących ponoszonych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 w części, w jakiej zostały sfinansowane dochodami majątkowymi lub przychodami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 1–4 i 7 ustawy o finansach publicznych, • planowanego ubytku w dochodach będącego skutkiem wystąpienia COVID-19 (zmniejszenie dochodów, czyli różnica między dochodami jednostki planowanymi w dokonywanej zmianie budżetu, a planowanymi dochodami wykazanymi w sprawozdaniu budżetowym za pierwszy kwartał 2020 r.) - art. 15zoa
Złagodzenie reguły fiskalnej	Złagodzenie ograniczenia zadłużenia o kwotę faktycznego ubytku w dochodach podatkowych wynikającą z wystąpienia epidemii COVID-19 ³⁷ .

³⁶ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. 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 (Dz. U. 2020 poz. 1086).

³⁷ Art. 15zoc: Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku nie może przekroczyć 80% wykonanych dochodów ogółem – z wyjątkiem sytuacji, gdy jednostka samorządu terytorialnego spełnia ograniczenie w zakresie spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, określone w art. 243 ust. 1 ustawy

	Zniesiono ograniczenia z reguły wskazanej w art. 243 ust. 1 w zakresie spłaty zobowiązań – ograniczenie nie dotyczy wykupu papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem emitowanych lub zaciągniętych w 2020 roku do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jednostki będącego skutkiem wystąpienia COVID-19). Ponadto zaciągnięte zobowiązania nie powinny zagrażać realizacji zadań publicznych w roku budżetowym i latach następnych. Oceny wpływu planowanych zobowiązań na realizację zadań publicznych będzie dokonywała regionalna izba obrachunkowa. RIO zobowiązana jest do wydania opinii o możliwości spłaty tych zobowiązań przez jednostkę samorządu terytorialnego. Budżet na rok 2021 i lata następne mogą w budżecie pomniejszać wydatki bieżące o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 (art. 15zob).
Poprawa płynności	Przekazywanie rat części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej w terminach wcześniejszych (art. 15zod).
	Przesunięcie wpłat Janosikowego na kolejne miesiące – jednostki o ponadprzeciętnych dochodach mogły przesunąć terminy wpłat do budżetu państwa. Raty wpłat przypadające w maju i czerwcu 2020 r. mogły być zapłacone w drugim półroczu 2020 r. ³⁸
Nowe źródła dochodów	Zwiększenie dochodów samorządu powiatowego z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa z 25% do 50% wpływów w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2020 r. Środki te powiat otrzymuje na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. 2018 poz. 1716). Dochody wynikają z opłat i opłat jednorazowych w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, a (25% środków wynikających ze wskazanych opłat), wpływy osiągnane ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa oraz wpływów osiągnianych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych

z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych bez zastosowania wskazanego powyżej wyłączenia w stosowaniu art. 243 ustawy o finansach publicznych.

³⁸ Zaległa rata powinna zostać wpłacona w równych częściach w półroczu lipiec-grudzień 2020 wraz z ratami należnymi za te miesiące. Nie spełniało to oczekiwań samorządów, które chciały zniesienia janosikowego na kolejne 2 lata. Wpłata dokonywana jest na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267).

	<p>w użytkowanie wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności (na podstawie art. 23 ust. 3) – art. 15zoe.</p>
	<p>Uelastycznienie wydatkowania środków z tzw. „funduszu korkowego”³⁹ w 2020 r. – możliwość przeznaczenia tych środków na działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz wywołanych nim sytuacji kryzysowych. Dochody z opłat będące dochodami budżetów gmin i budżetów województw organy samorządów (wójt, burmistrz i prezydent miasta oraz zarząd województwa) będą mogły wykorzystać środki z opłat na działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz wywołanych nim sytuacji kryzysowych. Nie zostały wskazane rodzaje wydatków, na jakie mogą być przeznaczony wskazane wyżej środki.</p> <p>Samorząd województwa mógł powierzyć powiatowi do 31 grudnia 2020 roku prowadzenie zadań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz wywołanych nim sytuacji kryzysowych – na drodze zawartego porozumienia – mogą to być środki wspierające lokalną przedsiębiorczość, doposażenie ośrodków zdrowia i szpitali, pomoc seniorom i wsparcie ośrodków pomocy społecznej (art. 15qd).</p> <p>Rada gminy może w drodze uchwały podjąć decyzję o zwolnieniu z opłaty wskazanej w art. 11¹ ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi bądź przedłużeniu terminu na jej wniesienie (maksymalnie do 31 grudnia 2020 roku), przy czym zwolnienie czy też przedłużenie terminu dotyczyłoby wyłącznie 2020 roku. Decyzja ta nie mogła dotyczyć opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.</p>
	<p>Zaliczenie do dochodów skutków finansowych wynikających z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych (art. 48).</p>
	<p>Zwiększenie opłaty skarbowej za wydawanie tej decyzji dla osób innych niż właściciel lub użytkownik wieczysty – środki na pokrycie części kosztów związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy.</p>

³⁹ Tzw. opłata korkowa pochodzi ze środków wpłacanych przez przedsiębiorców w ramach zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży na podstawie art. 18 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 165).

Wskazane rozwiązania, odmiennie niż w przypadku sektora prywatnego, nie wiązały się z kierowaniem do jednostek administracji publicznej dodatkowych środków. Zmiany wprowadzone w czerwcu 2020 roku miały przyczynić się do stworzenia elastycznego systemu ograniczania kosztów ponoszonych przez samorządy oraz możliwości finansowania nowych zadań.

Programy pomocowe. Perspektywa placówek kultury

Aneta Grzegory

Pierwsze rekomendacje wydane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego dla sektora kultury wydano już 6 marca 2020 roku. Na dzień wydania rozporządzenia MKiDN nie rekomendował zamykania bądź znacznego ograniczania działalności instytucji kultury. Rozporządzenie miało charakter ściśle profilaktyczny mający na celu zmniejszenie ryzyka epidemiologicznego związanego z Covid-19. Zalecające w miarę możliwości przeniesienie działań w przestrzeń online, zachowanie dystansu i ogólnych zasad higieny (Rekomendacje 2020). W kolejnym rozporządzeniu z dnia 12 marca 2020 minister kultury i dziedzictwa narodowego wraz ze sztabem kryzysowym zdecydował o czasowym zamknięciu instytucji kultury, w tym bibliotek, z dniem 12 marca 2020 r. Mówiąc o zamknięciu czasowym nie chodziło o wstrzymanie działalności, lecz o zamknięcie instytucji kultury dla użytkowników oraz zakaz organizowania imprez masowych. Głównym celem podjęcia tak zdecydowanych kroków było zatrzymanie transmisji koronawirusa SARS-CoV-2 (Zawieszenie działalności, 2022).

Cele wdrażania procedur

Zgodnie ze słownikowym pojęciem „Procedura to określone reguły postępowania w jakiejś sprawie, zwykle o charakterze urzędowym lub prawnym”. Celem wdrożenia procedury jest ustalenie sposobu postępowania, który przestrzegany i systematycznie odtwarzany w działaniu prowadzi do określonego, zamierzonego celu. W przypadku drożenie pandemicznych procedur w bibliotekach, celem była przede wszystkim ochrona użytkowników i pracowników oraz zapobieganie dalszemu rozprzestrzenianiu się wirusa. Ograniczenie kontaktu między pracownikami i użytkownikami ale również między samymi pracownikami miało na celu zwiększenie bezpieczeństwa pracowników i użytkowników, co za tym idzie zmniejszenie ilości zachorowań. Wszystkie działania były dostosowywane do etapu rozprzestrzeniania wirusa.

Cel wdrażania procedur w bibliotekach publicznych w trakcie trwania Pandemii Covid-19 (Wytyczne, 2020)



Procedury dla bibliotek w trakcie trwania pandemii zostały wprowadzone przez Ministerstwo Rozwoju przy konsultacji Głównego Inspektoratu Sanitarnego. Głównym założeniem było określenie zasad funkcjonowania placówek przy maksymalnym zachowaniu bezpieczeństwa użytkowników i pracowników. Wytyczne zostały podzielone na cztery części

1. Zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom/ obsłudze. Zalecano między innymi pracę zdalną bądź w systemie zmianowym, utworzenie stanowisk pracy z zachowaniem niezbędnego dystansu między pracownikami minimum 1,5 m, zapewnienie pracownikom dostępu do środków ochrony indywidualnej (maseczki, rękawice jednorazowe) oraz preparatów do dezynfekcji rąk, wietrzenie pomieszczeń.
2. Zapewnienie bezpieczeństwa w obiekcie. Zalecano wywieszenie w widocznych miejscach informacji o maksymalnej liczbie użytkowników mogących jednocześnie przebywać w bibliotece oraz instrukcji sanitarnych, zapewnienie użytkownikom środków do dezynfekcji i ochrony osobistej, ustawienie przesłon w pleksi w punktach kontaktu z czytelnikami, wprowadzenie dystansu społecznego (minimum 2 m) dla korzystających z biblioteki oraz częsta i regularna dezynfekcja powierzchni wspólnych.
3. Procedury zapobiegawcze: podejrzenie zakażenia koronawirusem pracowników/ obsługi. Zaleca się niezwłoczne odsunięcie takiego

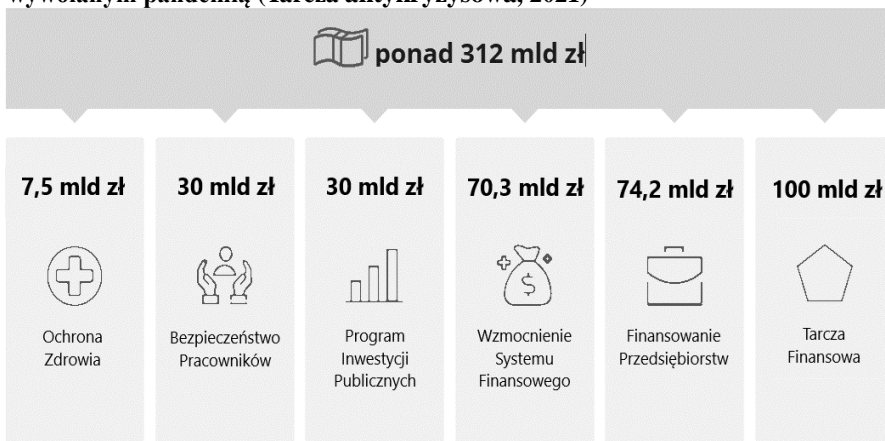
pracownika od pracy, wstrzymanie przyjęć interesantów oraz stosowanie się do zaleceń państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, ewentualne wdrożenie dodatkowych procedur.

4. Procedury postępowania w przypadku podejrzenia u osoby/ użytkownika zakażenia koronawirusem. Poza poinformowaniem odpowiednich służb i kierownictwa danego obiektu zalecana była również dodatkowa dezynfekcja miejsc oraz ustalenie listy osób mających kontakt z osobą zakażoną (Wytyczne, 2020).

Programy pomocowe dla instytucji kultury

Tarcza Antykryzysowa to pakiet pomocy ustalony przez rząd mający na celu złagodzenie kryzysu wywołanego pandemią. Szacowana wartość wsparcia w ramach Tarczy to ponad 312 mld zł

Środki przeznaczone w ramach Tarczy Antykryzysowej na walkę z kryzysem wywołanym pandemią (Tarcza antykryzysowa, 2021)



Elementami Tarczy Antykryzysowej, którymi mógł posilkować się sektor kultury w tym również biblioteki publiczne były przede wszystkim:

- 3-miesięczne zwolnienie ze składek ZUS,
- dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie pracowników na okres 3 miesięcy,
- świadczenia postojowe,
- pożyczki dla małych i średnich przedsiębiorstw na wypłatę wynagrodzeń.

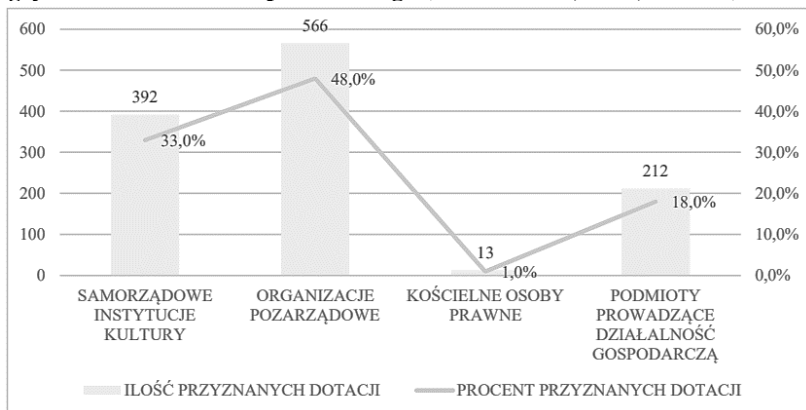
Wraz z pojawieniem się kolejnych rozszerzeń Tarczy Antykryzysowej pojawiła się możliwość dla instytucji kultury aby skorzystać z dofinansowania do wynagrodzeń dla pracowników, którzy w wyniku epidemii zostali objęci przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiarem czasu pracy – wsparcie z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (Strzelec, 2020). Najchętniej wykorzystywanymi przez sektor kultury, rozrywki i rekreacji instrumentami Tarczy Antykryzysowej były między innymi obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna, zwolnienie ze składek ZUS czy dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne.

Instrumenty Tarczy Antykryzysowej najczęściej wykorzystywane przez sektor kultury, rozrywki i rekreacji (Dębowska, Kłosiewicz-Górecka, Szymańska, 2021)

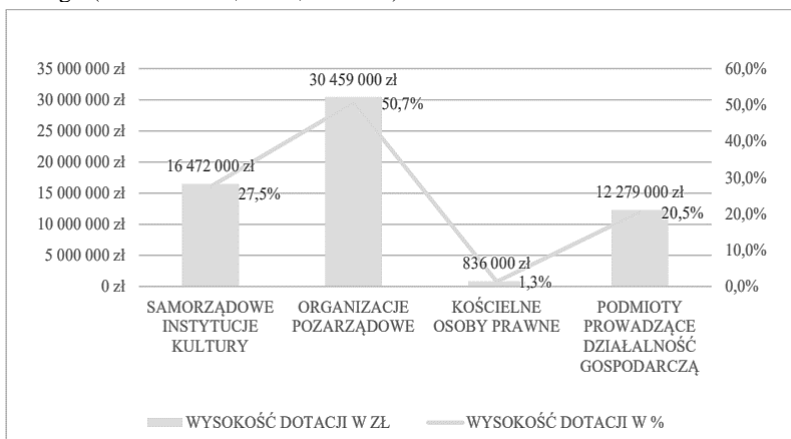
Najczęściej wykorzystywane instrumenty	Ilość instytucji w %
Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	86
Zwolnienie ze składek ZUS	80
Dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne	80

„Kultura w sieci” to nowy program dotacyjny wprowadzony w ramach Tarczy Antykryzysowej. Program o wartości 60 mln zł uruchomiony przez Narodowe Centrum Kultury. Sfinansowany został ze środków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Jego celem jest przede wszystkim wsparcie instytucji kultury i wszystkich podmiotów działających w sektorze kultury (Malowaniec, 2020). Samorządowe Instytucje Kultury uzyskały z Programu Kultura w sieci dotacje na łączną kwotę 16 472 000 PLN co stanowi 27,5% kwoty programu, z czego tylko 4% czyli ok 658 880 PLN trafiło do bibliotek. Wsparcie z programu Kultura w Sieci otrzymało 58 bibliotek.

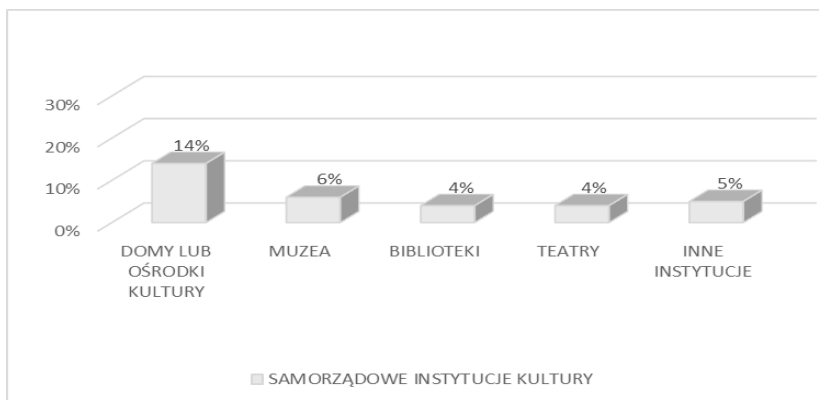
Dotacje w programie Kultura w Sieci – Liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków z uwzględnieniem wskaźnika procentowego (Adamkowski, 2020, s. 23-30)



Dotacje w programie Kultura w Sieci – Wysokość dotacji z uwzględnieniem wskaźnika procentowego (Adamkowski, 2020, s. 23-30)

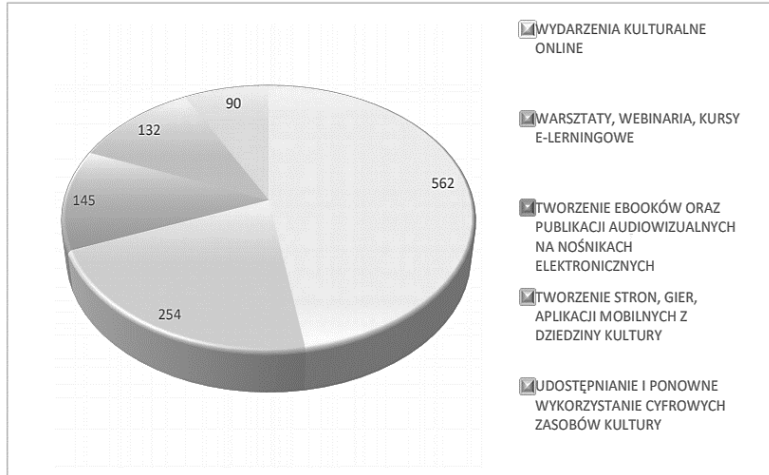


Dotacje w programie Kultura w Sieci – Podział dotacji na instytucje kultury (Adamkowski, 2020, s. 23-30)



W ramach programu Kultura w Sieci wpłynęło 5948 formalnie poprawnych wniosków z czego przyznano 1183 dotacje. Zarówno opinie ekspertów, jak i samego środowiska kultury wyrażały krytykę wobec finansowych decyzji władz państwa. Krytykowano głównie dysponowanie środkami pomocowymi (Kiślowska, 2021).

Dotacje w programie Kultura w Sieci – Podział przyznanych dotacji (Adamkowski, 2020, s. 23-30)



Relacja biblioteki – organy nadzoru. Wpływ restrykcji na zarządzanie i działalność bibliotek

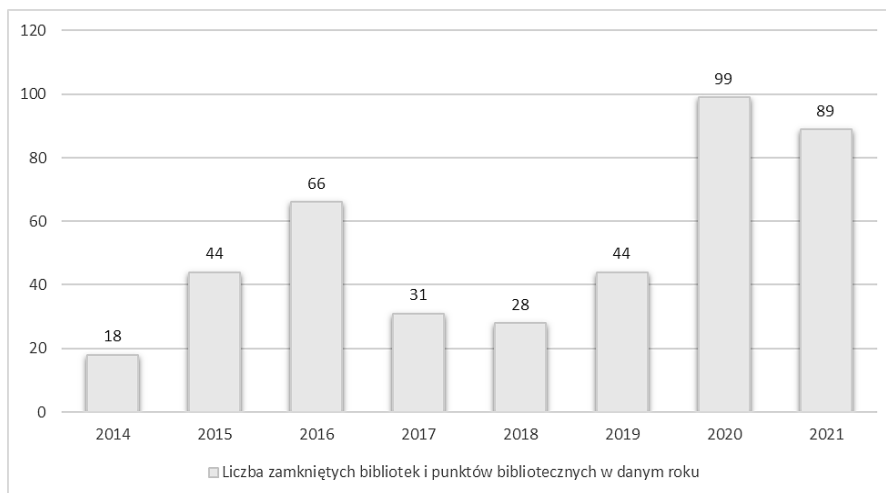
W wyniku reform z 1990 r. biblioteki publiczne przeszły pod opiekę i finansowanie samorządów terytorialnych. Biorąc pod uwagę, iż to władze lokalne są zorientowane najlepiej w zakresie potrzeb swojej społeczności, mogą podejmować trafne działania (Trzupek, 2010). Relacje biblioteki z organizatorem regulują przepisy między innymi: ustawy o samorządzie gminnym z 1990, ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z 1991 czy ustawy o bibliotekach z 1997. Na mocy wyżej wymienionych ustaw zorganizowanie i prowadzenie bibliotek są ustawowym obowiązkiem organizatora. Organizując działalność biblioteki ma on obowiązek ustanowić akt o utworzeniu biblioteki zawierający między innymi nazwę, siedzibę, zakres działania i źródła jej finansowania oraz nadania statutu biblioteki określającego między innymi cele i zadania biblioteki oraz sposób gospodarowania środkami finansowymi. Na mocy tych dwóch dokumentów biblioteka uzyskuje osobowość prawną i staje się

samodzielnie działającym i dysponującym własnym majątkiem podmiotem. Jednak w praktyce biblioteka w znaczeniu prawnym i faktycznym uznawana jest za jednostkę podległą organizatorowi, a organ wykonawczy (wójt gminy, starosta powiatu czy marszałek województwa) jest służbowym zwierzchnikiem kierownika biblioteki (Ciechorski, 2010). Zachodzi zatem oczywista zależność biblioteki od organizatora, gdyż głównym źródłem finansowania bibliotek publicznych jest organizator, który na podstawie planu budżetowego przedstawionego przez dyrektora biblioteki decyduje o wysokości przyznanego budżetu. Nie pozostaje to bez znaczenia dla różnic w funkcjonowaniu i intensyfikowaniu działań bibliotek publicznych.

Kondycja biblioteki w dużej mierze zależy od strategii politycznej organizatora. Często jednak niedoceniana jest rola jaką biblioteka odgrywa w danym społeczeństwie. Biorąc pod uwagę, iż kultura jest potrzebna, ale nie niezbędna w prawidłowym funkcjonowaniu społeczności lokalnej, dlatego ustalania budżetu często traktowana jest jako najmniej istotna. Nawet w obrębie wydatków na kulturę biblioteki publiczne – mimo iż stanowią najliczniejszą grupę w tej dziedzinie – nie są traktowane priorytetowo. Tak więc w sytuacji pandemii, kryzysu lub niedoboru finansowego wydatki na kulturę będą na ostatnim miejscu priorytetowych spraw. Dużo jednak zależy od polityki organizatora, który albo będzie chciał chronić sferę kultury przed długoterminowymi skutkami pandemii bądź w sposób znaczny ograniczy wydatki w tym zakresie uznając kulturę za niepotrzebnie ponoszony wydatek (Czyżewski, Fogler, Gałązka, 2020). Z analizy danych GUS wynika, że w roku 2020 wydatki, które samorzady przeznaczyły na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wynosiły 9242,8 mln zł co stanowiło zaledwie 3,09% ogólnych wydatków samorządowych. Natomiast w roku 2019 wydatki te stanowiły 3,44% wszystkich wydatków samorządowych i opiewały na kwotę 9639,4 mln zł co z kolei stanowi spadek o 4,1% (GUS, 2021). Organizator może zamknąć bibliotekę wskutek cięcia kosztów, ale musi na swoim terenie posiadać minimum jedną tego typu placówkę. Dla tej placówki może zmniejszyć wydatki w budżecie – w efekcie maleje nie tylko nakłady na utrzymanie bibliotek, ale również liczba bibliotek i filii. Jak podaje GUS w 2011 r. w Polsce było 8290 bibliotek (wraz z filiami i punktami bibliotecznymi), zaś w roku 2021 liczba ta zmniejszyła się do 7683 placówek na terenie całego kraju. W ciągu dekady zamknięto 607 placówek. Tylko w okresie pandemii w roku 2020 liczba zamkniętych placówek wynosiła 99, a w roku 2021 było to 89 na terenie całego

kraju. Zatem w czasie pandemii liczba zamkniętych bibliotek wraz z filiami i punktami bibliotecznymi zwiększyła się dwukrotnie w stosunku do lat ubiegłych (GUS, 2021).

Liczba zamkniętych bibliotek i punktów bibliecznych w danym roku w stosunku do roku poprzedniego (GUS, 2021)



Jak zatem kształtowała się relacja na linii organizator – biblioteka w dobie pandemicznego kryzysu? Otóż, według opinii środowiska kultury, organizacyjne decyzje władz państwowych były cząstkowe, niespójne i często spóźnione. Trzeba jednak wziąć pod uwagę fakt, iż wirus powodował strach oraz ogólny chaos organizacyjny i informacyjny, dodatkowo częstotliwość zmieniania rekomendacji i restrykcji mogła budzić wrażenie organizacyjnego bałaganu. W trakcie trwania lockdownów biblioteki były w stałym kontakcie z organizatorami. W większości placówek dyrektorzy zobowiązani byli do składania cotygodniowych raportów z wykonanych prac. Jeżeli chodzi o luzowanie obostrzeń i ponowne otwarcie placówek zabrakło jasno określonych wytycznych. Ani władze państwowe, ani organizator nie rekomendowały jasno, w jaki sposób podległe im placówki powinny taki proces przeprowadzić. Odpowiedzialność w tym zakresie przerzucono na dyrektorów bibliotek, którzy w porozumieniu z lokalnymi stacjami epidemiologicznymi sami mieli podejmować decyzję o ponownym otwarciu (Kiśłowska, 2021). Warto nadmienić iż poza ogólnymi rekomendacjami państwowymi biblioteki musiały dodatkowo stosować się do rekomendacji Biblioteki Narodowej.

CZEŚĆ IV

BILANS ZYSKÓW I STRAT Z POWODU PANDEMII COVID-19

„Łatwość z jaką udało się wprowadzić (nie tylko zresztą w Polsce, także w innych krajach) *lockdown* powinna zastanawiać. Kolejne dotkliwie przeorganizujące życie codzienne obostrzenia wprowadzano przy praktycznie zerowym oporze społecznym. Co najwyżej towarzyszyło im (...) poczucie bezradności i wywołana nim frustracja. Albo więc większość tych nakazów i zakazów uznano – w ostatecznym rozrachunku – za usprawiedliwione i sensowne, albo nastąpiła chwilowa dezorientacja strony społecznej spowodowana zarówno bezprecedensowym charakterem pandemii jak i bezprecedensowymi reakcjami rządzących, albo też owa bezproblemowość, z jaką zaprowadzono *lockdown* świadczy o słabym ukorzenieniu starego porządku prawnego, instytucjonalnego i nawet aksjo-normatywnego. Prawdopodobnie uprawnione są wszystkie trzy zasugerowane wyjaśnienia. Nawet jednak, jeśli powiązania między nimi przyjmują postać koniunkcji a nie alternatyw, ostatnie z nich ma charakter szczególny. Zakłada bowiem płytkość nowoczesnego (czy jak chcą niektórzy: późnonowoczesnego) porządku zbiorowego, który poprzedzał pandemię. Jeśli to prawda, równie łatwo dziś wyobrazić sobie zarówno odgórny demontaż tego porządku, równoznaczny de facto z mniej lub bardziej radykalną zmianą ustrojową jak i jego oddolną destrukcję oznaczającą wzrost tendencji anomicznych” (Drozdowski i in, 2020, s. 26-27).

Czy Tarcza antykryzysowa dla biznesu była potrzebna? *Case study* Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie

Sylwia Burakowska

Wpływ pojawienia się koronawirusa na rynek pracy w powiecie pruszkowskim

Powiat Pruszkowski to najmniejszy (powierzchnia wynosi 246 km², co stanowi zaledwie 0,069% powierzchni województwa), a jednocześnie najgęściej zaludniony (ok. 165 tys. mieszkańców) powiat w Polsce. Położony jest w centralnej części Województwa Mazowieckiego w obszarze metropolitalnym Warszawy. Składa się z 6 gmin:

- 2 miejskich – Pruszków i Piastów,
- 1 miejsko-wiejskiej – Brwinów,
- 3 wiejskich – Nadarzyn, Michałowice, Raszyn (Informacje, 2022).

Bezrobocie w powiecie pruszkowskim w ostatnich latach miało tendencję spadkową, z wyjątkiem roku 2020, kiedy zauważalny był jego wzrost. Malejące bezrobocie związane było z poprawiającą się sytuacją na rynku pracy w całym kraju, wynikającej ze wzrostu gospodarczego kraju oraz emigracji zarobkowej Polaków. Niestety pandemia Covid-19 przyczyniła się do nagłego wzrostu bezrobocia.

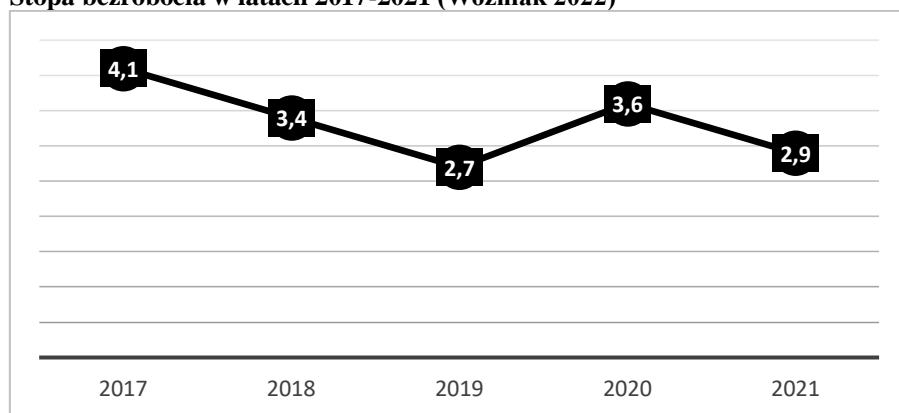
Osoby bezrobotne w powiecie pruszkowskim (Woźniak, 2022)

Rok	Liczba bezrobotnych w powiecie pruszkowskim
2017	2 897
2018	2 541
2019	2 074
2020	2 774
2021	2 282

Na terenie powiatu pruszkowskiego liczba osób bezrobotnych spadała systematycznie od roku 2017. Największy spadek zanotowano

w roku 2019, kiedy liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Pruszkowie wynosiła 2 074 osób. Natomiast w roku 2020 liczba ta wzrosła o 700 osób i wynosiła 2 774. Rok 2021 przyniósł ponowny spadek bezrobocia – liczba osób zarejestrowanych wynosiła 2 282. Stopa bezrobocia na terenie powiatu pruszkowskiego w roku 2020 wzrosła, mimo, że w latach ubiegłych miała tendencję spadkową. Wzrost ten wyniósł 0,9 punktu procentowego w stosunku do roku 2019. Rok 2021 zakończył się ze stopą bezrobocia na poziomie 2,9%, co dało spadek o 0,7 punktu procentowego w porównaniu do roku ubiegłego.

Stopa bezrobocia w latach 2017-2021 (Woźniak 2022)



W związku z tym, że pandemia Covid – 19 zaczęła się 2020 roku warto przyjrzeć się jak wzrastało bezrobocie w powiecie pruszkowskim w danym roku z podziałem na miesiące. Pierwszy duży wzrost bezrobocia wystąpił w kwietniu 2020 roku. Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Pruszkowie wzrosła o 141 względem poprzedniego miesiąca. Kolejny miesiąc przyniósł wynik podobny, ponieważ bezrobocie w maju wzrosło o następne 138 osób. W następnych miesiącach wzrost bezrobocia był łagodniejszy, co dało różnicę między majem a grudniem 245 osób. W związku z tym, że pierwsze obostrzenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej zaczęły obowiązywać w marcu 2020 roku można zaobserwować, że przyczyniły się one do wzrostu bezrobocia. Należy też zwrócić uwagę na to, że część osób, które zarejestrowały się w Powiatowym Urzędzie Pracy wraz z początkiem pandemii, nie musiały wcale stracić pracy, czy zawiesić/zamknąć działalności gospodarczej. Mogły to być osoby, które zarejestrowały

się „dla ubezpieczenia” ponieważ pandemia wywołała u nich lęk przed zachorowaniem i ewentualnym brakiem dostępu do służby zdrowia.

Stopa procentowa bezrobocia w 2020 roku (Woźniak, 2022)

	Stopa procentowa	Liczba osób bezrobotnych
Styczeń	2,9%	2 219
Luty	2,9%	2 253
Marzec	2,9%	2 250
Kwiecień	3,1%	2 391
Maj	3,3%	2 529
Czerwiec	3,4%	2 598
Lipiec	3,5%	2 675
Sierpień	3,6%	2 769
Wrzesień	3,6%	2 795
Październik	3,6%	2 773
Listopad	3,6%	2 787
Grudzień	3,6%	2 774

Tarcza antykryzysowa realizowana przez Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie

Z uwagi na pandemię, w latach 2020 - 2021 Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie realizował instrumenty związane z Tarczą Antykryzysową, których celem była ochrona rynku pracy i zapewnienie wsparcia w postaci pożyczki lub dofinansowania firmom i organizacjom dotkniętym skutkami COVID-19.

Pożyczka na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy

Pożyczka na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i pożyczka na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej/statutowej organizacji pozarządowej w rozumieniu art. 3 ust 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688, z późn. zm.) lub podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy, przyznawanej na podstawie art. 15zzda 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 (art. 15zzd i art. 15zzda ustawy o szczególnych rozwiązaniach...(DZ.U.

2021 poz. 2095)) wypłacona przez Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie została przedstawiona w poniższych tabelach.

Na koniec roku 2020 wsparcie zostało przyznane w kwocie 53 854 485,69 zł z czego 71 661,69 zł wypłacono dla organizacji pozarządowych lub podmiotów prowadzących działalność użytku publicznego. Natomiast *na dzień 30 czerwca 2021 r. (jest to data do której urzędy pracy maksymalnie mogły wypłacać środki na tą pomoc) Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie wypłacił 10 976 wnioskodawcom kwotę 54 778 780,13 zł przy czym kwotę 54 697 118,44 zł stanowi wyłączenie pomoc z art. 15zzd. Na tą formę pomocy zostało złożonych 13 732 wniosków przy czym na koniec 2020 liczba ta wynosiła 13 361. Zostało rozpatrzonych 10 976 wniosków pozytywnie co jest równoznaczne z zawarciem umów w tej samej liczbie.*

Liczba wniosków oraz wypłacone kwoty (art. 15zzd i art. 15zzda)

lata	liczba wniosków (w szt.) art. 15zzd i art. 15zzda				kwota wypłaconego wsparcia
	złożone ogółem	rozpatrzone		zaakceptowane ogółem/liczba zawartych umów	
		ogółem	w tym negatywnie		
2020	13361	13361	2522	10839	53854485,69
2021 (do 30 czerwca)	371	371	234	137	924294,44
SUMA	13732	13732	2756	10976	54778780,13

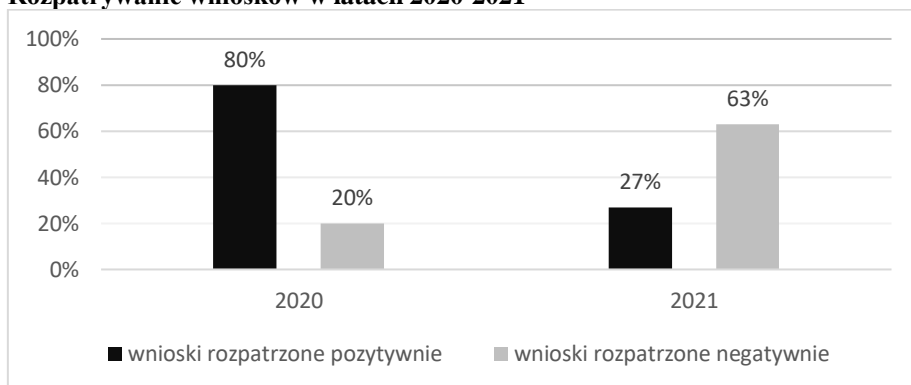
Tak duża różnica w ilości wniosków między rokiem 2020, a 2021 wynika z tego, że pożyczka dla mikroprzedsiębiorców była pomocą jednorazową i większość przedsiębiorców wnioskowało o nią od razu po jej wprowadzeniu.

Liczba wniosków oraz wypłacone kwoty (art. 15zzd)

lata	liczba wniosków (w szt.) art. 15zzd				kwota wypłaconego wsparcia
	złożone ogółem	rozpatrzone		zaakceptowane ogółem/liczba zawartych umów	
		ogółem	w tym negatywnie		
2020	13302	13302	2487	10815	53.782.824,00
2021 (do 30 czerwca)	360	360	224	136	914.294.44
SUMA	13662	13662	2711	10951	54.697.118,44

Na wykresie przedstawiono złożone wnioski w stosunku do ich pozytywnego rozpatrzenia. Jak można zauważyć w roku 2021 więcej było wniosków rozpatrzonych negatywnie niż pozytywnie. Wnioski rozpatrzone negatywnie stanowiły 63%. Zależność ta wynikała z tego, że przedsiębiorcy składali wnioski kilkakrotnie mimo, że pożyczka jak wcześniej wspomniano była pomocą jednorazową. Dla porównania, wnioski negatywnie rozpatrzone w 2020 roku stanowiły 18,9%.

Rozpatrywanie wniosków w latach 2020-2021



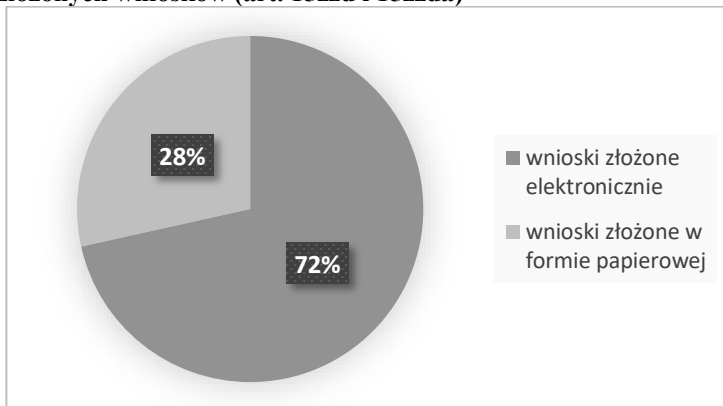
Według danych z Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie można zauważyć, że wnioski o pożyczkę w największej ilości złożone zostały w dwóch pierwszych miesiącach od ogłoszenia naboru, tj. kwiecień i maj 2020 r. Następnie ilość wniosków stopniowo malała.

Liczba złożonych wniosków z podziałem na miesiące

MIESIĄC	LICZBA WNIOSKÓW	
	2020	2021
Styczeń	-	111
Luty	-	74
Marzec	-	51
Kwiecień	5 238	48
Maj	4 667	65
Czerwiec	1 822	22
Lipiec	971	-
Sierpień	298	-
Wrzesień	122	-
Październik	50	-
Listopad	65	-
Grudzień	128	-

Wykres poniżej przedstawia stosunek wniosków złożonych elektronicznie do tych złożonych w formie papierowej. Na dzień 30 czerwca 2021 r. wpłynęło 10 688 wniosków elektronicznych i 3 044 wniosków papierowych. Warto zauważyć, że w dobie komputeryzacji oraz pandemii, która spowodowała, że Urząd Pracy w Pruszkowie ograniczył kontakty z interesantem, 28% jest bardzo dużym odsetkiem. W wyżej wymienionym Urzędzie zaobserwowano trudność w składaniu elektronicznych wniosków przez przedsiębiorców mimo, że udostępniona została instrukcja. Ta forma pomocy przysługiwała wszystkim mikroprzedsiębiorcom bez względu na ich sytuację na rynku w czasie pandemii w związku z czym wzbudziła największe zainteresowanie.

Forma złożonych wniosków (art. 15zzd i 15zzda)



Dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla osób niezatrudniających pracowników

Dofinansowanie dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną niezatrudniającego pracowników (art. 15zzc ustawy o szczególnych rozwiązaniach...(DZ.U. 2021 poz. 2095)) w powiecie pruszkowskim osiągnęło łączną kwotę 9 190 596,73 zł. Należy zauważyć, że pomoc ta była finansowana częściowo ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W 2020 roku zostało złożonych 1 783 wniosków o dofinansowanie, z czego pozytywnie rozpatrzono 1 421 z nich (79,7%). W związku z tym, że dofinansowanie było przyznawane na maksymalnie 3 miesiące w roku 2021 wniosków było znacznie mniej, tj. 392 z czego pozytywnie rozpatrzonych zostało 293 (74,7%, czyli

niemalże identycznie jak w roku poprzednim). W 2020 roku na tą pomoc przyznano 7 264 956,73 zł z czego 1 907 956,30 zł zostało wypłaconych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W roku kolejnym kwota pomocy wyniosła 1 925 640,00 zł z czego 116 760,00 zł to środki EFS.

Liczba wniosków oraz wypłacone kwoty (art. 15ztc)

lata	liczba wniosków (w szt.) art. 15ztc			Zaakceptowane ogółem/liczba zawartych umów	kwota wypłaconego wsparcia
	złożone ogółem	rozpatrzonych			
		ogółem	w tym negatywnie		
2020	1783	1783	362	1421	5.357.000,43 (FP)
					1.907956,30 (EFS)
2021 (do 30 czerwca)	392	392	99	293	1.808.880,00 (FP)
					116.760,00 (EFS)
SUMA	2175	2175	461	1714	9.190.596,73

Liczba wniosków złożonych z podziałem na miesiące

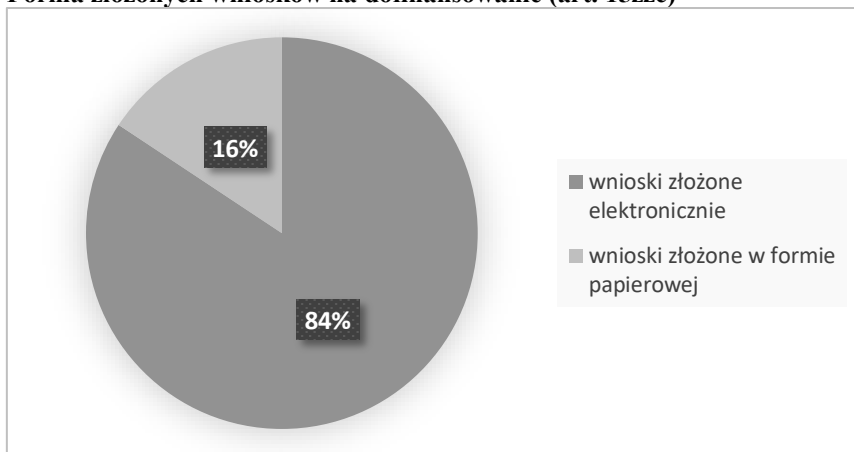
MIESIĄC	LICZBA WNIOSKÓW	
	2020	2021
Styczeń	-	113
Luty	-	68
Marzec	-	91
Kwiecień	218	55
Maj	564	49
Czerwiec	362	16
Lipiec	254	-
Sierpień	129	-
Wrzesień	88	-
Październik	61	-
Listopad	57	-
Grudzień	50	-

Najwięcej wniosków wpłynęło w maju 2020 roku (564). Warunkiem otrzymania dofinansowania był minimum 30% spadek obrotów, więc nie każdy przedsiębiorca mógł wnioskować o pomoc w pierwszych terminach. Należy zauważyć, że przy tej formie pomocy były różne możliwości składania wniosków, tj. można było złożyć

jeden wniosek na trzy miesiące dofinansowania, lub trzy oddzielne. W związku z tym, że kwota dofinansowania była zależna od wskazanego spadku obrotu, przedsiębiorcy, którzy wskazywali co najmniej 80% spadku zazwyczaj wnioskowali od razu o trzy transze, ponieważ przysługiwało im maksymalne dofinansowanie, które wynosiło 90% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznie (Art. 15ztc ust. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach).

Na 2 175 złożonych wniosków o dofinansowanie, 341 złożonych zostało w formie papierowej (16%). Wniosek elektroniczny zawierał kalkulator, który po wpisaniu odpowiednich wartości wyliczał procentowy spadek obrotów. Możliwe jest, że był to jeden z powodów dla, których przedsiębiorcy zdecydowali się na składanie wniosków w tej formie.

Forma złożonych wniosków na dofinansowanie (art. 15ztc)



Dofinansowanie dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną niezatrudniającego pracowników w przeciwieństwie do pożyczki dla mikroprzedsiębiorcy było skierowane do osób, które wykazały spadek obrotów. Można przypuszczać, że pieniądze z tej formy wsparcia trafiły do faktycznie potrzebujących pomocy.

Dotacje dla mikro i małych przedsiębiorstw

Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie na podstawie art. 15ztc4 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. poz. 1842, z późn. zm.) wypłacił dotację na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w kwocie 2 289 000,00 zł dla 458 wnioskodawców. Wnioski o tą formę pomocy przyjmowane były wyłącznie elektronicznie, przez portal praca.gov.pl, i złożone zostały w ilości 568 sztuk. W związku z tym, że dotacja była przyznawana wyłącznie mikroprzedsiębiorcy i małemu przedsiębiorcy, którzy na dzień 30 września 2020 r. prowadzili działalność gospodarczą oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, jednym z wymienionych kodów zawartych w ww. ustawie kwota wypłaconych środków była niewielką w porównaniu do Pożyczki na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy.

Od 1 lutego 2021 roku uruchomiono kolejny instrument wsparcia w postaci dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy przyznawanej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. poz. 152). Kwota, która została wypłacona przez Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie osiągnęła sumę 14 119 500,00 zł. Wpłynęło 3 040 wniosków o tą formę wsparcia, z czego pozytywnie rozpatrzonych zostało 2 830.

Liczba wniosków oraz wypłacone kwoty dotacji

Rodzaj dotacji	liczba wniosków (w szt.) art. 15z4 i rozp. roz. 3					kwota wypłaconego wsparcia
	złożone ogółem	rozpatrzonych		Zaakceptowane ogółem	liczba zawartych umów	
		ogółem	w tym negatywnie			
Art. 15z4	568	568	111	457	457	2 289 000,00
Rozp. roz. 3	3 040	3 040	203	2830	2830	14 119 500,00
Art. 15z4a	6	6	1	5	5	25 000,00

Różnica w kwocie i ilości złożonych wniosków między dotacjami wskazanymi w tabeli jest tak duża, ponieważ przedsiębiorcy wnioskować mogli o wsparcie z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. nawet do 5 razy. Powyższa tabela przedstawia

również kolejną dotację, przeznaczoną dla sklepików szkolnych wprowadzoną art. 15z4a ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1192). Kwota wydatkowana przez Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie w tym przypadku to 25 000 zł. Złożonych zostało tylko 6 wniosków przez jednego przedsiębiorcę z czego 5 zostało rozpatrzonych pozytywnie.

Dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników

Dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art.15z4b ww. ustawy o szczególnych rozwiązaniach...) w powiecie pruszkowskim osiągnęło łączną kwotę 20 088 970,22 zł. W 2020 roku wpłynęło 841 wniosków, czego pozytywnie rozpatrzone zostały 603 wnioski na kwotę 16 552 859,99 zł. W roku 2021 kwota pomocy wyniosła 3 536 110,23 zł i została wypłacona 131 wnioskodawcom. W poniższej tabeli przedstawiono wypłacone kwoty z podziałem na lata. Należy zwrócić uwagę, że część środków na to dofinansowanie pochodziła z funduszy unijnych.

Liczba wniosków oraz wypłacone kwoty dofinansowania wynagrodzeń

lata	liczba wniosków (w szt.) art. 15z4b				kwota wypłaconego wsparcia
	złożone ogółem	rozpatrzonych		Zaakceptowane ogółem/liczba zawartych umów	
		ogółem	w tym negatywnie		
2020	841	841	238	603	13 355 851,28 (FP)
					3 197 008,71 (EFS)
2021	190	190	59	131	3 124 526,04 (FP)
					411 584,19 (EFS)
SUMA	1031	1031	297	734	20 088 970,22

Tak jak w przypadku innych pomocy największym zainteresowaniem dofinansowanie cieszyło się w pierwszych trzech

miesiącach wprowadzenia tarczy antykryzysowej. Najwięcej wniosków wpłynęło w maju 2020 roku w ilości 283 sztuk.

Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie wynagrodzeń z podziałem na miesiące

Rok	Miesiąc	Ilość wniosków w sztukach
2020	Kwiecień	165
	Maj	283
	Czerwiec	173
	Lipiec	94
	Sierpień	48
	Wrzesień	32
	Październik	16
	Listopad	10
	Grudzień	20
2021	Styczeń	47
	Luty	34
	Marzec	25
	Kwiecień	22
	Maj	45
	Czerwiec	17
Suma:		1031

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji z PUP

Na podstawie art. 15z ustawy o szczególnych rozwiązaniach... (DZ.U. 2021 poz. 2095)) o dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników mogły ubiegać się organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność użytku publicznego. Do Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie wpłynęło 9 wniosków w 2020 roku, z czego rozpatrzonych pozytywnie zostało 6, na kwotę 121 642,25 zł. W roku 2021 kwota dofinansowania wyniosła 172 138,96 zł i została wypłacona na 4 wnioski z 5.

Przewidziano również dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników kościelnej osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej (art. 15z2 ww. ustawy). W ramach tego wsparcia złożone zostały w 2020 roku 4 wnioski, z czego pozytywnie rozpatrzone zostały 3 na kwotę 21 458,06 zł. W roku 2021 wpłynęło 5 wniosków, pozytywnie rozpatrzone zostały 4, a kwota wypłat osiągnęła 321 840,50 zł.

Rodzaje pomocy i kwoty wydatkowane przez PUP w Pruszkowie

	Źródło finansowania			Razem
	Fundusz Pracy	Europejski Społeczny	Fundusz	
		RPO WP	POWER	
Pożyczka dla mikroprzedsiębiorcy (art. 15zzd)	54 697 118,44	-	-	54 697 118,44
Pożyczka dla mikroprzedsiębiorcy (art. 15 zзда)	81 661,69 zł	-	-	81 661,69 zł
Dotacja dla mikro i małych przedsiębiorców (art. 15 zze4 - ustawa)	2 289 000,00	-	-	2 289 000,00
Dotacja dla mikro i małych przedsiębiorców (art. 15 zze4 - rozporządzenie)	14 098 000,00	-	-	14 098 000,00
Dotacja dla mikro i małych przedsiębiorców (art. 15 zze4a)	25 000,00	-	-	25 000,00
Dofinansowanie dla przedsiębiorców samozatrudnionych (art. 15 zze)	7 171 760,43	1 409 276,30	609 560,00	9 190 596,73
Dotacja dla małych i średnich przedsiębiorców (art. 15 zzb)	16 480 377,32	-	3 608 592,90	20 088 970,22
Dofinansowanie dla organizacji pozarządowych (art. 15 zze)	222 856,94	-	70 924,27	293 781,21
Dofinansowanie dla pracowników kościelnej osoby prawnej (art. 15 zze2)	343 298,56	-	-	343 298,56
Razem	95 409 073,38	1 409 276,30	4 289 077,17	101 107 426,80
		5 698 353,47		

Tarcza antykryzysowa, którą wypłacał Urząd osiągnęła łączną kwotę 101 107 426,80 zł. Najdroższą pomocą była pożyczka dla

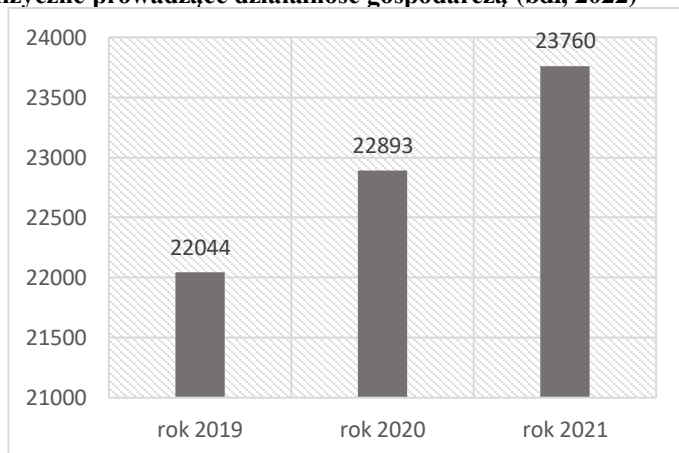
mikroprzedsiębiorcy z art. 15zdz ustawy i wyniosła 54 697 118, 44 zł. Środki z Europejskiego Funduszu Społecznego na niektóre pomoce zostały przeznaczone w kwocie 5 698 353,47 zł z czego 4 289 077,17 zł to środki z programu POWER (Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój).

Wnioski

Tarcza antykryzysowa, która wprowadziła szereg instrumentów pomocowych była niezbędna w łagodzeniu skutków kryzysu pandemicznego. Według Polskiego Instytutu Badawczego z rządowej Tarczy Antykryzysowej w 2020 roku skorzystało 86% przedsiębiorców z czego 92% więcej niż z jednego instrumentu pomocowego na łączną kwotę sięgającą niemal 163 mld zł (86% polskich firm, 2022).

Żeby stwierdzić czy Tarcza antykryzysowa była potrzebna należy przeanalizować rynek pracy. Skupiając się na powiecie pruszkowskim można zauważyć, że przede wszystkim rejestrowane bezrobocie w 2020 roku wzrosło w dość niewielkim stopniu, bo tylko o 0,9 punktu procentowego względem roku poprzedniego, a w roku 2021 wrócił stan niemal taki jak był przed wystąpieniem pandemii – w roku 2021 stopa bezrobocia była wyższa od roku 2019 zaledwie o 0,2 punktu procentowego. Ponadto ciekawym przypadkiem jest wzrost zarejestrowanych działalności gospodarczych w latach 2019-2021.

Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (bdl, 2022)



W 2020 roku zarejestrowanych działalności gospodarczych było więcej o 849 w stosunku do roku poprzedniego, natomiast rok 2023 to

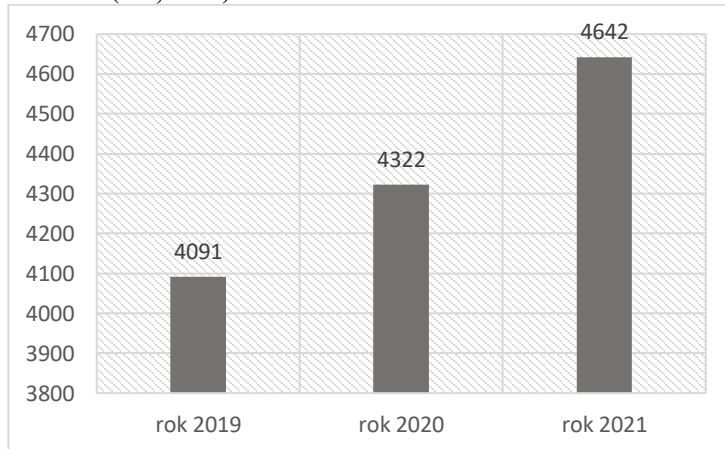
wzrost o kolejne 867. Należy zwrócić uwagę na to, że w tych latach również działalności gospodarcze były wyrejestrowywane.

Rejestrowane działalności gospodarcze (bdl, 2022)

	2019	2020	2021
Nowo zarejestrowane działalności gospodarcze	1785	1525	1603
Wyrejestrowane działalności gospodarcze	961	833	898

Obserwując lata 2019-2021 zauważamy, że w roku 2020 zarejestrowano o 260 mniej nowych działalności gospodarczych niż w roku poprzednim, ale co ważne było również mniej ich wyrejestrowań – o 128. W roku 2021 wyrejestrowano 898 działalności gospodarczych, natomiast zarejestrowano 1603. W spółkach handlowych statystyki wyglądają podobnie jak w przypadku jednoosobowych działalności gospodarczych.

Spółki handlowe (bdl, 2022)



Tak jak w przypadku działalności gospodarczych w przypadku spółek handlowych zauważalny jest wzrost podmiotów zarejestrowanych. W 2020 roku spółek było więcej o 231 w stosunku do roku ubiegłego. Rok 2021 to wzrost o kolejne 320. W tym przypadku również oprócz nowo zarejestrowanych spółek były spółki, które zostały rozwiązane na co też warto zwrócić uwagę.

Rejestrowane spółki handlowe (bdl, 2022)

	2019	2020	2021
Nowo zarejestrowane spółki handlowe	334	325	382
Wyrejestrowane spółki handlowe	125	133	82

W przypadku spółek handlowych w roku 2020 nastąpił niewielki wzrost rozwiązywania spółek w stosunku do roku 2019 – 8 spółek więcej zostało wyrejestrowanych. W 2021 natomiast odnotowano znaczący spadek w stosunku do lat ubiegłych, ponieważ wyrejestrowano 82 spółki handlowe. Mimo wystąpienia pandemii COVID-19 w roku 2020 zarejestrowano 325 nowych spółek, co jest porównywalne do roku 2019. Powyższe dane są świetnym przykładem na to, że Tarcza Antykryzysowa wprowadzona w związku z obostrzeniami wynikającymi z pandemii COVID-19 była skuteczna i pozwoliła przedsiębiorcom przetrwać kryzys.

Podsumowanie

Przedsiębiorcy w dobie pandemii COVID-19 stanęli przed potężnym wyzwaniem utrzymania swoich przedsiębiorstw. Wprowadzane kolejne obostrzenia czy zakazy spowodowały w niektórych przypadkach zerowe dochody. Rząd wprowadzając restrykcje równocześnie wprowadził wsparcie dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami pandemii, tzw. Tarczę antykryzysową, która miała na celu wspomóc im w przetrwaniu. Celem analizy było ustalenie wpływu pomocy dla przedsiębiorcy w obliczu pandemii na przykładzie Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie. Przeanalizowano rodzaje pomocy w ramach Tarczy Antykryzysowej dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami pandemii Covid-19.

Pomoc w ramach Tarczy antykryzysowej miała na celu wsparcie przedsiębiorców, aby byli w stanie utrzymać swoje przedsiębiorstwa jak i zatrudnionych pracowników w dobie epidemii COVID-19. Założono, że powiecie pruszkowskim przedsiębiorcy wspomagani pomocą z Tarczy antykryzysowej przetrwali okres pandemii i funkcjonują nadal. Przeprowadzona analiza pokazuje, że to stwierdzenie jest prawdziwe. W analizowanym okresie przedsiębiorcy korzystający z pomocy w ramach Tarczy antykryzysowej utrzymali swoje przedsiębiorstwa. Pracodawcy przetrwali czas pandemii i wprowadzanych restrykcji. Po przeanalizowaniu bezrobocia zauważamy, że wzrosło w niewielkim stopniu po wybuchu pandemii

w 2020 r. po czym zmalało jeszcze w trakcie jej trwania. Natomiast według statystyk przedsiębiorców w tym okresie przybywało.

Przedsiębiorcy korzystali z różnych form pomocy w Tarczy antykryzysowej. Była to pożyczka na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy, dotacja na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikro i małego przedsiębiorcy, dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorcy niezatrudniającego pracowników, dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz składek na ubezpieczenie społeczne. Po przeanalizowaniu Tarczy antykryzysowej realizowanej przez Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie stwierdzono, że wszystkie pomoce były realizowane, a przedsiębiorcy chętnie z nich korzystali. Analiza pozwoliła stwierdzić, że procedura udzielania pomocy przedsiębiorcom była dostępna i przejrzysta – jeśli okazywało się, że procedury były zbyt skomplikowane lub niejasne zmieniano je.

Analizując sytuację na rynku Autorka jest przekonana, że Tarcza antykryzysowa była pomocą potrzebną i pozwoliła przetrwać przedsiębiorcom okres pandemii, przy czym należy zwrócić uwagę na to, że była potrzebna przez wprowadzane obostrzenia i zakazy. Gdyby restrykcje nie były aż tak dotkliwe, nie byłaby potrzebna pomoc w tak dużym stopniu.

Czy zmiany spowodowane przez pandemię w zarządzaniu zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie prywatnym i administracji publicznej były na tyle skuteczne i atrakcyjne, aby je utrzymać?

Adam Spoczyński, Mariola Pytlak

Metodologia badań własnych

Wykorzystano badania o charakterze ilościowym. Badanie ilościowe jest badaniem opierającym się pytaniu – ile? Głównym zadaniem badania ilościowego jest zgromadzenie informacji o liczbie respondentów oraz ich wyborach określonego stanowiska lub sytuacji. Poprzez wykorzystanie tych danych badanie ma na celu uzyskanie odpowiedzi na konkretny problem naukowy (Urząd Statystyczny, 2023) Celem badania było wskazanie różnic oraz podobieństw w zarządzaniu zasobami ludzkimi oraz funkcjonowaniu w kryzysie pandemii pomiędzy administracją publiczną a przedsiębiorstwem prywatnym (biznesem). Poszukiwano odpowiedzi na pytania: W jaki sposób pandemia wirusa Covid-19 przyczyniła się do zmian w zasobach ludzkich oraz ich funkcjonowaniu w organizacji?, Czy elementy zarządzania w trakcie kryzysu różniły się pomiędzy administracją a biznesem? oraz Czy wprowadzone zmiany okazały się na tyle skuteczne i atrakcyjne dla zarządzających, że ci postanowili je utrzymać?

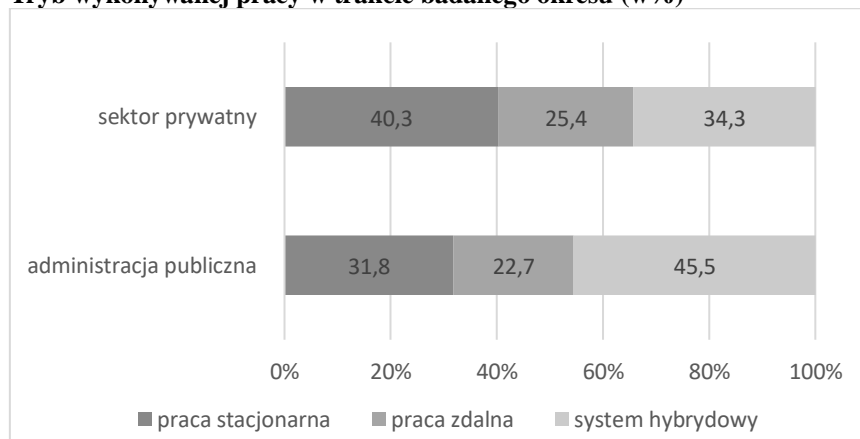
W celu uzyskania odpowiedzi na te pytania zostało przeprowadzone badanie ilościowe w formie ankiety zawierającej 11 pytań zamkniętych jednokrotnego wyboru. Uwzględniono w niej podział między administracją publiczną oraz przedsiębiorstwem prywatnym – co pozwoli na dokonanie porównania między tymi obydwoma obszarami. Badany okres obejmował czas od momentu wprowadzenia zagrożenia epidemiologicznego, czyli 13 marca 2020 roku do dnia 15 grudnia 2023 roku. W ankiecie autor zamieścił pytania dotyczące wykonywanej działalności oraz obejmowanego w niej stanowiska, wprowadzenia pracy zdalnej i programów pomocowych, ich wpływu na wydajność oraz ich ewentualną przyszłość, a także związane ze zmianami zatrudnienia w badanym okresie. Udział w badaniu wzięło 89 osób zatrudnionych w administracji (24,7%)

i w przedsiębiorstwach prywatnych (75,3%). W badaniu brali udział przedstawiciele następujących grup: handel (13,5%), edukacja (12,4%), praca biurowa (13,5%), służba zdrowia (10,1%) oraz transport (7,9%). Ze względu na cel badania, jakim było przedstawienie różnic oraz podobieństw w zarządzaniu zasobami ludzkimi, wyniki prezentowane są w dwóch wymiarach: administracja oraz pozostali ankietowani jako biznes. Wzięto pod uwagę zajmowane stanowisko, rodzaj wykonywanej pracy oraz miejsce zatrudnienia jakim był powiat grodziski. W przypadku administracji w badaniu udział brali przede wszystkim specjaliści i pracownicy wykonawczy wykonujący pracę o charakterze umysłowym. Pracownicy o charakterze wykonawczym umysłowym w administracji stanowili grupę 54,5% badanych, natomiast w przypadku biznesu – 26,9%. Mniejsza różnica dotyczyła specjalistów/pracowników samodzielnych – było to 40,09% badanych pracujących w administracji i 37,3% w biznesie. Menedżerowie średniego szczebla w administracji stanowili grupę 4,5%, zaś w przypadku biznesu – 10,4% badanych w biznesie. Pozostali respondenci z biznesu (25,4%) to osoby zajmujące stanowiska wykonawcze fizyczne, wykonawcze mieszane oraz dyrektorskie.

Podobieństwa i różnice między zarządzaniem zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie prywatnym a administracją publiczną

W sektorze prywatnym częściej niż w administracji publicznej wykorzystywano tryb pracy stacjonarnej (odpowiednio 40,3% i 31,8%). W przypadku administracji publicznej dominował tryb hybrydowy (45,5%).

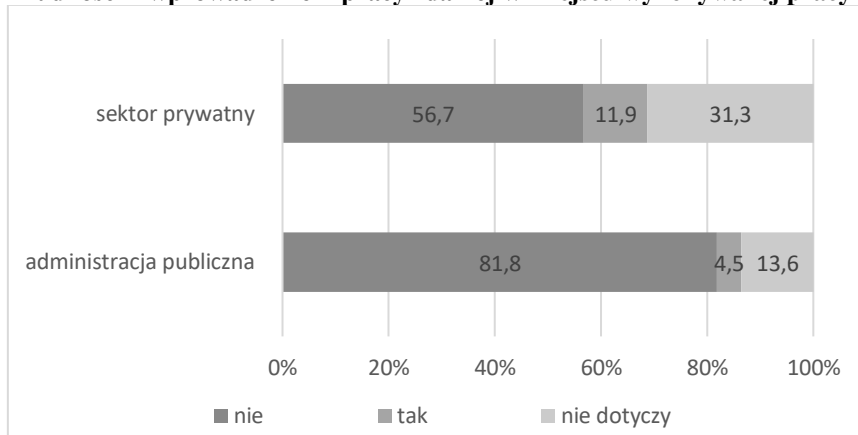
Tryb wykonywanej pracy w trakcie badanego okresu (w%)



Różnica ta może wynikać z różnorodności branż funkcjonujących w sektorze prywatnym. W wielu z nich nie zawsze była możliwość zmiany na tryb hybrydowy lub zdalny. Mogą to być również branże, na których, w trakcie badanego okresu, wzrosło zapotrzebowanie ich usług (np. służba zdrowia).

Respondenci zapytani zostali o trudności przy wprowadzaniu pracy zdalnej. Należy zwrócić uwagę, że zarówno w przypadku biznesu jak i administracji, większość respondentów uznała, że nie napotkano trudności związanych z wprowadzeniem pracy zdalnej. Takiej odpowiedzi udzieliło 81,8% pracowników administracji publicznej i 56,7% pracowników sektora prywatnego. Problemy przy wprowadzaniu pracy zdalnej wskazało 4,5% pracowników administracji i 11,9% pracowników zatrudnionych w biznesie.

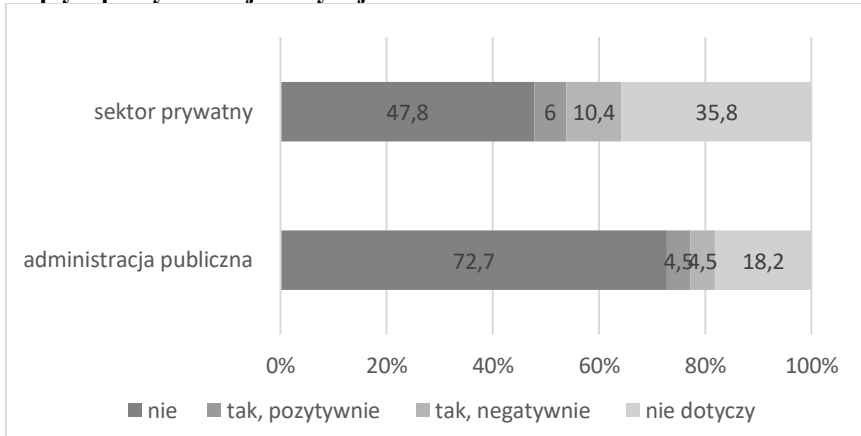
Trudności z wprowadzeniem pracy zdalnej w miejscu wykonywanej pracy (w%)



Trudności, na które zwrócili badani z sektora prywatnego wiązały się głównie z problemami technicznymi (np. brak odpowiedniego sprzętu umożliwiającego wykonywanie pracy zdalnie). Innymi problemami, które wskazali respondenci były np. obawy przed utratą klienta czy forma działalności organizacji nie pozwalająca na działalność w trybie zdalnym. Były również trudności związane z przepływem dokumentacji. Zdarzały się też i odpowiedzi wskazujące, że główną trudnością były braki odpowiednich pozwoleń dyrektorskich. W przypadku administracji trudności związane były z brakiem odpowiedniej komunikacji między przełożonym a pracownikami. Warto również zauważyć, że pracy zdalnej nie wprowadzono u 11,6% pracowników administracji i aż 31,3%

pracowników sektora prywatnego. Pracowników zapytano również o wpływ wprowadzonej pracy zdalnej w ich miejscu pracy na wykonywane obowiązki.

Wpływ pracy zdalnej na wydajność

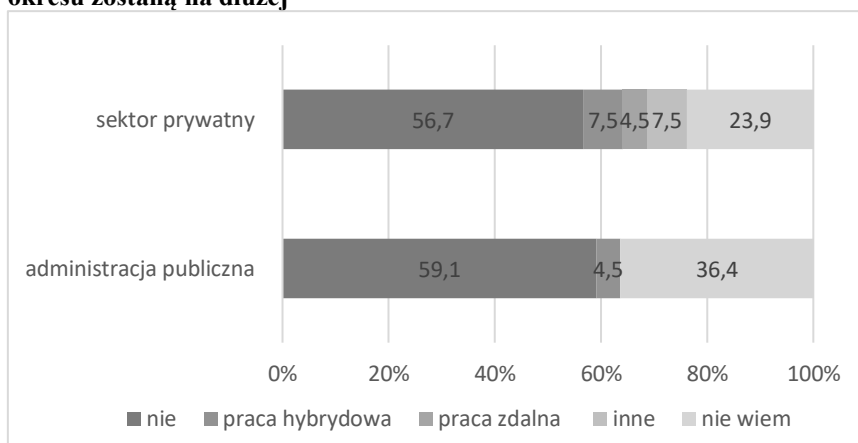


W przypadku administracji 72,7% badanych odpowiedziało, że wprowadzenie pracy zdalnej nie wpłynęło w znaczący sposób na jej jakość. W przypadku sektora prywatnego tego zdania było tylko 47,8% osób. Wpływ pracy zdalnej na jakość pracy zauważyło łącznie 9,1% pracowników administracji i 16,4% biznesu. W sektorze publicznym praca zdalna podniosła wyniki z uwagi na brak konieczności dojazdów, o ile na jej efektywność nie wpływały trudne warunki domowe (dzieci, praca popołudniami lub w weekendy). W sektorze prywatnym pozytywne efekty wskazało 6,0% respondentów, negatywne – 10,4%. Okazało się, że z wykonywanie obowiązków w pracy zdalnej okazało się trudniejsze lub niemożliwe. Wskazali również problem braku kontaktu „na żywo” ze swoimi podopiecznymi (np. studentami) lub klientami, zwrócono też uwagę na fakt, że zdarzały się przypadki unikania swoich obowiązków w trakcie pracy zdalnej. Warto zwrócić uwagę, że liczba odpowiedzi „nie dotyczy” była wyższa w tym przypadku niż w pytaniu o trudności z wprowadzaniem pracy zdalnej.

Starano się ustalić, jaki procent organizacji, w których pracują ankietowani, skorzystało z programów pomocowych. Najbardziej liczną odpowiedzią była ta, że nie zostały wprowadzone żadne programy pomocowe. Co ciekawe, brak takich programów wskazało aż 90,9% pracowników administracji publicznej i 76,1% pracowników

sektora prywatnego. Oznacza to, że wprowadzenie programów pomocowych potwierdziło 23,9% respondentów biznesu i co dziesiąty pracownik administracji. Wśród wymienianych w biznesie programów pomocowych znalazły się oprogramowania komputerowe jak: Teams, Zoom, Mattermost, Jira oraz webinary. Poza oprogramowaniem komputerowym znalazły się też wsparcia finansowe, tarcze antykryzysowe, dotacje rządowe, świadczenia postojowe, zwolnienia z składek, dodatki do wynagrodzeń, odzież ochronna czy „firmowe” szczepienia. Ankietowani zwrócili uwagę na problemy związane z wprowadzeniem lub wykorzystaniem dodatkowych programów pomocowych. Wskazano na trudne do spełnienia warunki, problemy sprzętowe oraz zawodność programów komputerowych oraz na znaczne opóźnienia przy wprowadzaniu programów pomocowych. W administracji korzystano jedynie z dodatkowego oprogramowania komputerowego – Teams oraz Zoom.

Czy wprowadzone zmiany w miejscu wykonywanej pracy w trakcie badanego okresu zostaną na dłużej

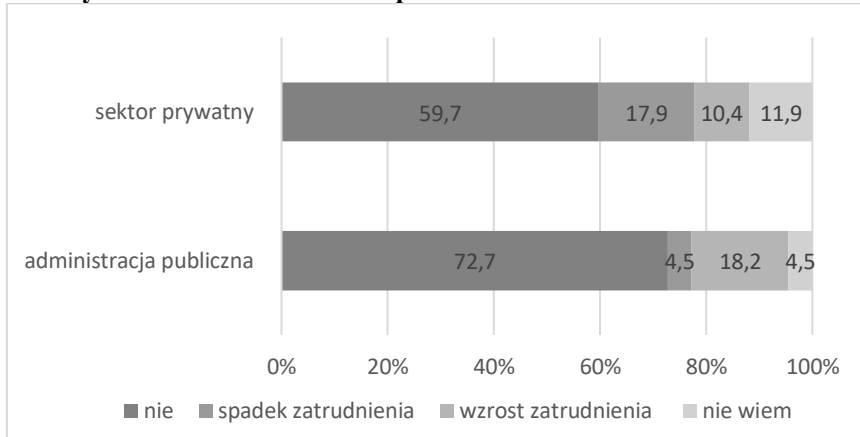


Na pytanie, czy w ich miejscu pracy będą kontynuowane wprowadzone podczas pandemii zmiany, ponad połowa uczestników w każdej grupie odpowiedziała negatywnie – brak kontynuacji zmian wskazało 59,1% pracowników sektora publicznego oraz 56,7% pracowników sektora prywatnego. Konkretniej odpowiedzi z powodu braku wiedzy o zamierzeniach pracodawcy nie udzieliło 36,4% pracowników administracji i 23,9% pracowników biznesu. Utrzymanie pracy hybrydowej wskazało odpowiednio 4,5% i 7,5% ankietowanych.

Praca zdalna zostanie utrzymana na dłużej jedynie w biznesie (4,5%). Pozostali uczestnicy (7,5%) uznali, że kontynuowane będą inne wprowadzone zmiany. Wśród nich wymienione zostały spotkania zespołowe online, spotkania z klientami online, prowadzenie zajęć online lub ograniczenie odwiedzin.

W ankiecie zapytano również o zmiany w zatrudnieniu w trakcie badanego okresu.

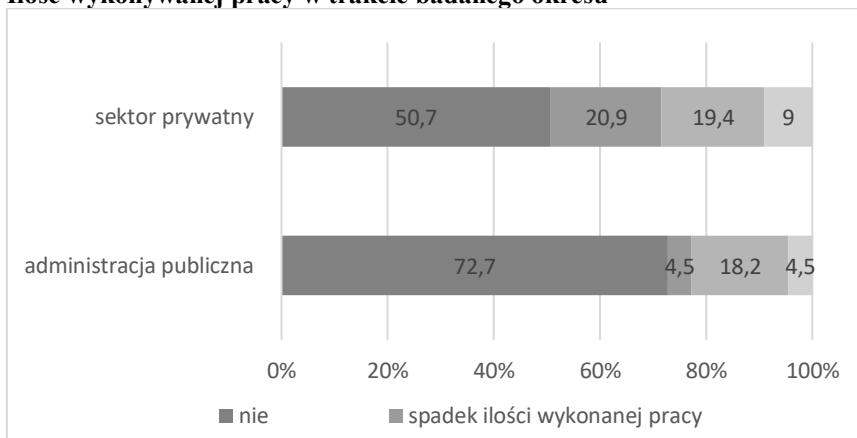
Zmiany w zatrudnieniu w okresie pandemii



Według pracowników większe zmiany nastąpiły w biznesie. Co prawda 59,7% pracowników sektora prywatnego stwierdziło, że w ich miejscu pracy nie było zmian w zatrudnieniu, a kolejne 11,9% nie potrafiło udzielić jednoznacznej odpowiedzi, ale zmiany dostrzegło 28,3% osób w tej grupie. Wśród nich najwięcej osób (17,9%) wskazało na zmniejszenie zatrudnienia w ich miejscu pracy, a zdaniem 10,4% zatrudniono nowych pracowników. Sytuacja ta może być spowodowana zmianami związanymi z pandemią, gdzie niektóre przedsiębiorstwa zaprzestały swojej działalności (np. z powodu lockdownów) lub ograniczyły swoją działalność (np. gastronomia, turystyka). Natomiast w innych miejscach zapotrzebowanie na nowych pracowników wzrosło. Brak zmian w administracji publicznej wskazało 72,7% respondentów. Zmniejszenie zatrudnienia wskazało 4,5% badanych, a według 18,2% liczba zatrudnionych wzrosła. Mogło to być spowodowane powstawaniem nowych specjalistycznych stanowisk związanych z sytuacją kryzysową oraz zmianami wynikającymi ze zwiększonej absencji i liczby zachorowań.

Pracownicy zapytani zostali, czy pandemia spowodowała zmiany w wydajności – w ilości wykonywanej pracy.

Ilość wykonywanej pracy w trakcie badanego okresu



Zmian w tym zakresie nie zauważyło 72,7% pracowników sektora publicznego i 50,7% pracowników sektora prywatnego. Jednoznacznej odpowiedzi nie umiało udzielić 9,0% uczestników z grupy biznesu oraz 4,5% ankietowanych z grupy administracji. Oznacza to, że zmiany zauważyło 40,3% sektora prywatnego i 22,7% pracowników administracji. Znaczną różnicę można zauważyć w przypadku faktycznych zmian. Zdaniem 20,9% respondentów z sektora biznesu uznało, że ilość wykonywanej pracy w badanym okresie zmniejszyła się, niewiele mniej osób (19,4%) stwierdziła, że wydajność wzrosła. Na taki rozkład odpowiedzi wpływ mogły mieć rodzaje przedsiębiorstw, w których wykonywali pracę respondenci oraz profil ich działalności. W przypadku administracji podobny zwiększenie wykonywanej pracy wskazało 18,2% ankietowanych, spadek – 4,5%. Jak można zauważyć w biznesie wyniki są mocno podzielone i ich przyczyny można dopatrywać się w różnorodności badanych przedsiębiorstw i usług, które oferują. W przypadku administracji zwiększenie pracy może mieć związek z tym, że mimo wszystko administracja musi funkcjonować nawet w czasie kryzysu. Z powodu nagłych zmian administracje miały więcej obowiązków związanych z kryzysem epidemiologicznym, a ponadto dochodziła praca hybrydowa, która nie dawała całkowitej ochrony przed zakażeniami i wymagała realizacji obowiązków chorych pracowników.

Wnioski z badania

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że kryzys pandemiczny nie wpłynął diametralnie na funkcjonowanie administracji oraz biznesu. Zdaniem respondentów, w badanym okresie nie nastąpiły zmiany w zatrudnieniu w ich miejscu pracy i w ilości wykonywanej pracy. Oznacza to, że w warunkach kryzysu biznes i administracja realizowały swoje zadania. Ograniczone znaczenie w tym zakresie miała oferowana pomoc, bowiem korzystanie z programów pomocowych było trudnym przedsięwzięciem, wprowadzono je za późno lub programy nie spełniały oczekiwań. W obydwu sektorach wprowadzane były zmiany w zakresie organizacji pracy – z rozkładu udzielonych odpowiedzi wynika, zarówno w biznesie, jak i administracji podjęto podobne działania wymuszone ogólnie wprowadzonymi restrykcjami i obostrzeniami.

Pandemia w większym stopniu dotknęła sektor prywatny, o czym świadczą negatywne zmiany w zatrudnieniu w trakcie badanego okresu oraz przekonanie o spadku wydajności mierzonej ilością wykonywanej pracy. Warto również zwrócić uwagę na długotrwałość zmian i możliwość ich zachowania na dłuższy okres. W administracji publicznej praca hybrydowa kontynuowana będzie w niewielkim zakresie – znacznie mniejszym niż w biznesie. Sektor prywatny korzystał będzie nadal z korzyści jakie daje praca hybrydowa i zdalna oraz inne zmiany głównie dotyczące wykonywania obowiązków online. Jest to o tyle ciekawy wynik, ponieważ analizując jednocześnie rozkład odpowiedzi dotyczący trybu wykonywanej pracy można dostrzec, że pracę zdalną i hybrydową wykonywało w administracji 67,7% pracowników, w biznesie – 59,7%. Rozwiązania te kontynuować będzie 4,5% pracowników administracji i 19,5% biznesu. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę, że zadaniem administracji jest służba publiczna i realizacja interesów publicznych. Powinno być naturalną rzeczą, że każdy obywatel ma dostęp do administracji i może z niej korzystać, dlatego administracja musi być dostępna, zarówno online jak i w postaci usług stacjonarnych. W przypadku prywatnych przedsiębiorstw, działalność dotyczy szerokiego zakresu usług, bardziej zróżnicowane są wewnętrzne struktury organizacyjne oraz dostępność sprzętu. Warto zaznaczyć, że każde przedsiębiorstwo ma własne określone cele, które chce osiągnąć, oraz własne metody, które wykorzysta do jego osiągnięcia. Cele

biznesu łączy jedna wspólna cecha – „służą” one firmie i są nakierowane na przynoszenie jej korzyści.

Podsumowanie

W dobie pandemii Covid-19 zarządzanie zasobami ludzkimi zostało wystawione na ciężką próbę. W obliczu kryzysu jakim była pandemia Covid-19 przedsiębiorstwa prywatne oraz administracja pomimo różnych metod funkcjonowania miały wspólny cel jakim było przetrwanie w trakcie kryzysu.

Nagle i rewolucyjne zmiany jakie spowodował kryzys pandemiczny zmusiły organizacje do wdrożenia wielu niestandardowych procedur. Wprowadzenie nowych metod pracy takich jak praca hybrydowa i praca zdalna były odpowiedzią na zwiększające się ryzyko zagrożenia pandemicznego oraz odgórnych wytycznych państwa. Wprowadzanie nowych metod pracy w trakcie kryzysu epidemiologicznego okazało się niełatwym zadaniem. Był to okres pełny zawirowań, obfitujący w liczne zmiany, w którym nie wszystkie przedsiębiorstwa były w stanie za nimi nadążyć i się do nich dostosować. Wymagane było przeorganizowanie dotychczasowego systemu pracy, struktur zarządzających, wspieranie pracowników i dbanie o jak najpłynniejsze przejście, wsparcie techniczne oraz wyposażenie pracowników w sprzęt pozwalający na wykonywanie swoich obowiązków poza miejscem pracy. Warto zauważyć, że praca zdalna stała się swego rodzaju rewolucją na rynku pracy, pozytywnie przyjętą przez wielu pracowników.

Czy administracja gotowa jest na działanie w kryzysie?

Mariola Pytlak

Przedmiotem rozważań jest funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii koronawirusa COVID-19. Wprowadzone w marcu 2020 roku w drodze rozporządzenia zmiany w zakresie funkcjonowania administracji publicznej spowodowały, że urzędy aż do odwołania miały wykonywać mniej zadań związanych z obsługą obywateli. Za niezbędne dla obywateli uznano przy tym zadania związane „z rejestracją stanu cywilnego; ewidencją ludności i dowodami osobistymi; pomocą społeczną; świadczeniem usług komunalnych; działaniem urzędów pracy, w tym w przedmiocie wsparcia przedsiębiorców w związku z epidemią wywołaną zakażeniami wirusem SARS-CoV-2; wydawaniem praw jazdy, dowodów rejestracyjnych i innych dokumentów komunikacyjnych; decyzjami architektoniczno-budowlanymi i innymi, związanymi z inwestycjami, np. dotyczącymi ochrony środowiska” (Sobczak, 2021).

Celem artykułu jest określenie, czy i w jaki sposób pandemia koronawirusa COVID-19 wpłynęła na funkcjonowanie administracji publicznej. Starano się ustalić zakres zmian wprowadzanych w administracji publicznej, poziom zadowolenia interesantów korzystających z usług administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19 oraz wskazać problemy, z którymi spotykają się oni podczas załatwiania spraw administracyjnych. Realizacja celu wiązała się z koniecznością dokonania kwerendy literatury z zakresu zarządzania w administracji publicznej, analizy zamian w obowiązującym prawie oraz wykorzystania wyników badań terenowych dotyczących oceny zmian dokonywanych w administracji publicznej w okresie pandemii. Wykorzystano wyniki badania przeprowadzonego w okresie od 24 sierpnia do 9 października 2020 roku w ramach projektu dyplomowego „Cechy administracji publicznej w percepcji społeczności lokalnej” przez studentów Wydziału Administracji Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki im Haliny Konopackiej w Pruszkowie⁴⁰. Poszukiwana jest odpowiedź na trzy

⁴⁰ Badanie zrealizowane zostało pod opieką dr Katarzyny Ołdak Jaczyńskiej i dr Marioli Pytlak. Ankiety wypełniali interesariusze Starostwa Powiatowego

pytania: Jakie czynniki decydują o sprawności funkcjonowania administracji publicznej?, Jakie zmiany zostały wprowadzone w administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19? oraz W jaki sposób interesanci oceniają funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii? Założono, że wprowadzone w okresie pandemii koronawirusa ograniczenia bezpośrednich kontaktów międzyludzkich negatywnie wpływa na tryb procedowania spraw prowadzonych w administracji publicznej i niezadowolenie interesantów.

Powiat pruszkowski tworzy 6 gmin, w tym 3 gminy wiejskie (Michałowice, Nadarzyn i Raszyn), 1 gmina miejsko-wiejska (Brwinów) oraz 2 gminy miejskie (Piastów i Pruszków). Powiat jest zróżnicowany, obejmując zindustrializowane tereny miejskie i miejsko-wiejskie (Piastów, Pruszków, Raszyn) oraz tereny wiejskie (Strategia, 2017). W badaniu ankietowym brali udział mieszkańcy powiatu – niezależnie od miejsca ich zamieszkania. W ankiecie uwzględniono jedynie podział na mieszkańców miasta oraz terenów wiejskich. Kwestionariusze ankiet nieco częściej wypełniali mieszkańcy miast (61,4%). Według danych GUS na koniec 2019 roku powiat pruszkowski zamieszkiwało łącznie 165 912 osób, z czego 98 694 osoby to mieszkańcy miast (59,5%), a pozostałe 67 218 osób (40,5%) terenów wiejskich powiatu (Powiat, 2020a). Można zatem powiedzieć, że w niniejszym badaniu mieszkańcy miast byli nadreprezentowani w nieznacznym tylko stopniu.

Dokonany został losowy dobór próby, a do badania zakwalifikować się mógł każdy mieszkaniec powiatu pruszkowskiego (jednostka populacji). Według danych GUS powiat pruszkowski zamieszkiwało na koniec 2019 roku 165 912 mieszkańców, z czego 79,8% stanowiły osoby powyżej 18 roku życia (Powiat, 2020b). Można zatem wskazać, że udział w ankiecie wzięło ok. 0,6% dorosłych mieszkańców powiatu. Kobiety stanowiły w badaniu ankietowym 49,1% uczestników. Według danych GUS na koniec 2019 roku powiat

w Pruszkowie i jego filiach (Nadarzyn, Raszyn), jednostek budżetowych oraz instytucji i służb administracji zespolonej. Celem głównym projektu było ukazanie sposobu postrzegania przez społeczność lokalną poszczególnych cech administracji publicznej oraz sformułowanie propozycji usprawnienia procesu zarządzania w instytucjach powołanych do realizacji szerokiego zakresu spraw publicznych. Na potrzeby projektu wyodrębniono 8 cech: wyodrębnienie i uporządkowanie, wyodrębnienie kompetencyjne, stabilność i pewność istnienia, apolityczność, władztwo i przymus administracyjny, trwałość decyzji administracyjnej, legalizm i poszanowanie interesu publicznego.

pruszkowski zamieszkiwało 165 912 mieszkańców, z czego kobiety stanowiły 52,4%. Można zatem uznać, że w niniejszym badaniu grupa kobiet była niedoreprezentowana. Do udziału w badaniu zaproszeni zostali dorośli mieszkańcy powiatu pruszkowskiego, którzy odwiedzili urzędy administracji publicznej w okresie, w którym przeprowadzono badanie. Ich wiek przedstawiony został w 10 letnich grupach wiekowych – z wyjątkiem grupy najmłodszej (od 18 do 25 lat) oraz najstarszej (65 lat i więcej). Te dwie grupy były najmniej liczne, a osoby do nich należące stanowiły odpowiednio 7,2% i 3,5,0% uczestników badania. Niewielka liczba osób w najstarszej grupie wiekowej – znacząco odbiegająca wielkością od innych grup uczestników badania – ma zapewne związek z sytuacją epidemiologiczną i apelami o ograniczenie aktywności przez osoby starsze. Według danych GUS w powiecie pruszkowskim osoby w wieku 65 lat i więcej stanowiły na koniec 2019 roku 18,1% mieszkańców. W niniejszym badaniu grupa ta była reprezentowana zaledwie przez 3,5% uczestników badania. Jest to zatem bardzo istotna różnica w reprezentatywności opinii tej grupy wiekowej. Stwierdzono, że żadna z przyjętych zmiennych (płeć, wiek, miejsce zamieszkania) nie jest zmienną wpływającą na ocenę funkcjonowania administracji publicznej. Dotyczy to zarówno poziomu zadowolenia z funkcjonowania administracji, jak też określenia zmian zachodzących w jej funkcjonowaniu i identyfikacji naruszeń omawianych cech.

Zadowolenie z funkcjonowania administracji wyraził co trzeci mieszkaniec powiatu pruszkowskiego biorący udział w ankiecie (33,1%), przy czym bardzo zadowolonych było 14,1% osób⁴¹. Swoje niezadowolenie wyraziło łącznie 18,0% uczestników badania, w tym 5,9% było bardzo niezadowolonych. Pozostałe 38,9% osób wyraziło neutralny stosunek do administracji. Z badań przeprowadzonych przez CBOS w lipcu 2018 roku wynika, że z funkcjonowania urzędów administracji publicznej nie było zadowolonych 9,0% Polaków⁴².

⁴¹ Zadowolenie mieszkańców powiatu pruszkowskiego z funkcjonowania administracji publicznej mierzono przy wykorzystaniu pięciopunktowej dwubiegunowej (z biegunami bardzo niezadowolony – bardzo zadowolony) skali Likerta z neutralnym stwierdzeniem „ani niezadowolony, ani zadowolony” (Jezior, 2013)

⁴² Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (335) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (face-to-face) wspomaganych komputerowo (CAPI) w dniach 5–12 kwietnia 2018 roku na liczącej 1101 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

Z punktu widzenia niniejszego badania istotne jest, że oceny te w niewielkim stopniu uwarunkowane były przez miejsce zamieszkania – zadowolenie wyraziło 9,0% mieszkańców wsi, 7,0% mieszkańcy miast do 20 tys. i 8,0% miast do 100 tys. Kwestia zamieszkania nie była również zmienną różnicującą wyniki w przeprowadzonym badaniu ankietowym. Przeciętna ogólna ocena dla całej populacji biorącej udział w badaniu osiągnęła wielkość 3,33 punktu (na pięć możliwych)⁴³. Przyjmując zatem zależność, zgodnie z którą 1-1.5 punktu oznacza bardzo niezadowolony, a 4,51-5 punktów bardzo zadowolony, mieszkańcy powiatu pruszkowskiego mają neutralny stosunek do funkcjonowania administracji publicznej.

Zadowolenie mieszkańców powiatu pruszkowskiego z funkcjonowania administracji publicznej

	bardzo niezadowolony	raczej niezadowolony	ani zadowolony, ani niezadowolony	raczej zadowolony	bardzo zadowolony
Razem	47	97	311	232	113
% (N=800)	5,9	12,1	38,9	29,0	14,1

Na podstawie analizy literatury sporządzono listę czynników, które – w oparciu o prowadzone analizy – decydują o sprawności funkcjonowania administracji. Lista takich czynników umieszczona została w kwestionariuszach⁴⁴. Na podstawie największej liczby wskazań w poszczególnych subpopulacjach sporządzona została tabela zbiorcza, zawierająca 8 najczęściej wskazywanych przez uczestników cech decydujących o sprawności funkcjonowania administracji publicznej. Największe znaczenie dla interesantów ma prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy, wnikliwie zajęcie

⁴³ Ocena zadowolenia dokonywana była w skali punktowej (gdzie 1 oznaczało bardzo niezadowolony, a 5 bardzo niezadowolony), możliwe było obliczenie średniej oceny punktowej zadowolenia mieszkańców powiatu z funkcjonowania administracji publicznej.

⁴⁴ Ocena czynników warunkujących sprawność działania administracji wiązała się z koniecznością dokonania wyboru tego czynnika z przedstawionej w kwestionariuszu listy uwarunkowań wskazywanych w literaturze przedmiotu. Każdy z uczestników ankiety mógł wybrać tylko jeden czynnik, a zestawienie czynników z największą liczbą wskazań stało się podstawą do określenia uwarunkowań sprawności funkcjonowania administracji publicznej

się sprawą, zastosowanie prostych rozwiązań, informowanie o działaniach i zapewnienie czynnego udziału stron w postępowaniu.

Czynniki warunkujące sprawność działania administracji

Lp.	Czynniki	Wskazania (%)
1.	Prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy, wnikliwe zajęcie się sprawą, zastosowanie prostych rozwiązań, informowanie o działaniach i zapewnienie czynnego udziału stron w postępowaniu.	83
2.	Jednakowe traktowanie wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych.	43
3.	Stosowanie obowiązującego prawa przy uwzględnieniu powszechnie obowiązujących norm etycznych i wartości wyznaczających granice dobra wspólnego.	41
4.	Określenie zakresu działania i obowiązków, które realizowane są przez poszczególne organy administracji.	37
5.	Jasny podział kompetencji i przejrzysty podział zadań.	31
6.	Odpowiedni poziom wykształcenia urzędników.	31
7.	Poczucie pewności, że nawet w sytuacji zmiany prawa nie dojdzie do zmiany przyznanych praw - zasada trwałości praw nabytych w drodze decyzji administracyjnej.	27
8.	Prawidłowe ukształtowanie struktur administracji oraz ich stabilność wynikająca z prawnego określenia właściwości organów.	17

W ankiecie pytano również o zmiany, jakie zachodziły zdaniem w administracji publicznej w ciągu ostatnich trzech lat⁴⁵. Zmiany zauważyło 44,5% uczestników badania, w tym 28,5% na lepsze, a 16,0% na gorsze. Zmian nie zauważyło 35,9% mieszkańców powiatu. Co piąta osoba (19,6%) nie umiała dokonać jednoznacznej oceny. Na ocenę zmian w funkcjonowaniu administracji wpływ miała sytuacja pandemii i trwających od marca utrudnień w dostępie do usług administracji publicznej. Dla porównania w badaniu CBOS zmiany zachodzące w administracji publicznej w okresie 2015-2018 pozytywnie oceniło 27,0% Polaków, negatywnie – 5,0%. Zmian nie zauważyła połowa Polaków (Cybulska, 2018).

⁴⁵ Również w tym przypadku zastosowano skalę Likerta, przy czym uproszczono ją i ograniczono do trzech wartości – pozytywna (zmiana na lepsze), negatywna (zmiana na gorsze) i neutralna (nie zauważyłem zmian). Dodano dodatkowo wariant odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Dzięki temu respondenci, którzy nie potrafili odpowiedzieć na to pytanie w sposób jednoznaczny, nie mogli go pominąć. J. Jezior, *op. cit.*, s. 117-138.

W badaniu przyjęto, że Polacy mają stosunkowo rozbudowany katalog zarzutów kierowanych w stronę organów administracji publicznej. Uzyskano w ten sposób hierarchię problemów – zarówno w poszczególnych subpopulacjach (liczba wskazań danego problemu w danej subpopulacji), jak też dla całej administracji (problemy z największą liczbą wskazań).

Problemy funkcjonowania administracji publicznej

Lp.	Zidentyfikowane problemy	Wskazania (%)
1.	Brak skrupulatnego zbadania sprawy przed wydaniem decyzji	78
2.	Nadmierne wykorzystywanie uprawnień wynikających z nierównorzędności podmiotów	78
3.	Trudności z określeniem, czy w konkretnej sprawie możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej	77
4.	Powolność działania	73
5.	Formalizm w załatwianiu spraw	73
6.	Unikanie przez urzędników rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych dla stron	73
7.	Brak pewności, jaki organ administracji publicznej jest właściwy do załatwienia sprawy	56
8.	Wspieranie działań określonej partii politycznej	56

Problemy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej z nich można zaliczyć problemy o charakterze formalnym związane z realizacją zadań. Jedną z najczęściej wskazywanych bolączek było długie oczekiwanie na załatwienie sprawy. Problem ten określany był jako powolność działania administracji lub załatwianie spraw w maksymalnym ustawowo przewidzianym terminie, niezależnie od ich skomplikowania. Kodeks postępowania administracyjnego nakłada obowiązek by sprawy były załatwiane bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu trzydziestu dni – ale jak pokazują wyniki badania ten maksymalny termin był stosowany nawet w prostych sprawach. Można również domniemywać, że urzędnicy korzystali z przysługującego im prawa do zawieszania prowadzonych spraw. Pojawiały się również trudności ze zrozumieniem przepisów prawnych dotyczących sprawy – zwłaszcza w zakresie trudności z określeniem, czy w konkretnej sprawie możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji

administracyjnej. Problem ten wynikać mógł zarówno z niezrozumienia treści przepisów przez ankietowanych, jak też niewłaściwego posługiwania się stylem urzędniczym, co powodowało niezrozumiałość tekstów (niezrozumiałe pojęcia, skróty, odwołania do aktów prawnych). Była to tym większa trudność, im większe były ograniczenia prawa dostępu do akt sprawy oraz formalne podejście urzędnika i wykorzystanie pozycji nadrzędnej wobec obywatela. Problemem okazały się relacje między obywatelem i urzędnikiem oraz tłumaczenie znaczenia przepisów na prostszy język. Ograniczenie dostępu do akt sprawy nie zawsze musiało wiązać się z faktycznym brakiem możliwości uzyskania informacji, co z brakiem uzyskania ich telefonicznie lub trudnościami z dotarciem do urzędnika zajmującego się sprawą. Mieszkańcy powiatu mieli również kłopoty z ustaleniem właściwości organu (głównie właściwości rzeczowej). Może się to wiązać z dodatkowym przedłużeniem sprawy – zwłaszcza w przypadku złożonych problemów, kiedy klient odsyłany był do innego urzędu. Niestety polskie przepisy w niewielkim stopniu pozwalają na realizację sprawy „w jednym okienku”, co wymaga zgromadzenia wielu dokumentów i budzi niezadowolenie z funkcjonowania administracji. Druga grupa problemów związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej miała charakter personalny. Najczęściej wiązały się one z podejściem urzędnika do klienta – nadmiernym formalizmem lub brakiem wyjaśnień w zakresie istotnych dla obywatela kwestii. Pracownicy urzędów prezentowali bowiem mało „ludzkie” podejście do swoich klientów, czego skutkiem było nadmierne eksponowanie posiadanych władczych uprawnień w miejsce chęci pomocy. Brakowało również przekazywania informacji o właściwości organów, obowiązujących procedurach i wymaganych dokumentach.

Analiza dorobku literatury i wyniki przeprowadzonego badania terenowego pozwalają stwierdzić, że do najpoważniejszych problemów administracji publicznej na jakie napotykają obywatele niezależnie od warunków otoczenia jest brak jasnych zasad odpowiedzialności i upolitycznienie administracji oraz zmiany organizacyjne (Rutkowski, 2009). Pandemia pozwoliła natomiast na wprowadzenie nowych regulacji, które wzmacniały władcze uprawnienia administracji, w tym również w zakresie wymierzania kar i stosowania środków represyjnych wobec obywateli nakładanych po naruszeniu administracyjnego nakazu lub zakazu (Kasiński, 2011). Kwestie władztwa administracji i jego wykorzystywania przez urzędników

zostały w sposób bezpośredni wyartykułowane przez obywateli załatwiających sprawy administracyjne w urzędach. Krytyka kierowana pod adresem administracji publicznej w powiecie pruszkowskim dotyczyła również sprawnego i szybkiego obsługiwanie osób, a działania podejmowane w tym zakresie były uznane za mało skuteczne. Można w tym miejscu przywołać opinię Kuleszy (2020), który wskazał, że „Żyjemy w państwie mitręgi administracyjnej i ogólnej niemożności”. Nowa sytuacja spowodowała, że dotychczasowe wady administracji publicznej zostały dodatkowo pogłębione.

Wnioski

Administracja publiczna ulega zmianom pod wpływem wielu zróżnicowanych uwarunkowań. Zmiany dokonywane w wyniku COVID-19 dotyczyły nie tylko organizacji, ale również realizowanych zadań i pełnionych funkcji. Administracja publiczna musiała sprostać nowym wyzwaniom i wprowadzić narzędzia pozwalające na ciągłość funkcjonowania w nowych warunkach. Zgodnie z obowiązującym prawem administracja zobowiązana została do ograniczenia wykonywania zadań o charakterze publicznym do niezbędnych do zapewniania pomocy obywatelom (art. 21 rozporządzenia z dnia 6 maja 2021 roku)⁴⁶, wykonywania pracy zdalnej na podstawie decyzji kierownika danego urzędu (art. 22 rozporządzenia) oraz wstrzymania biegu terminów załatwiania spraw na okres nie dłuższy niż 30 dni (art. 15zzzzzn¹ ustawy). Dla obywateli oznaczało to obowiązek wcześniejszego umówienia się i wykonania określonych czynności w konkretnym terminie wyznaczonym przez urząd – nawet po kilkutygodniowym oczekiwaniu. Mogło to budzić znaczące problemy w realizacji ich spraw urzędowych (Komentarz, 2021).

Czwarty kwartał roku 2021 przyniósł kolejną falę zachorowań na COVID-19. Na mocy rozporządzenia z dnia 28 października 2021⁴⁷ przedłużono do 30 listopada wszystkie dotychczasowe ograniczenia w funkcjonowaniu administracji publicznej. Oznacza to, że powstające od ponad roku problemy obywateli nie tylko nie zostaną rozwiązane,

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2021, nr 861).

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1967.

a mogą się dodatkowo pogłębić. Utrzymano w mocy wcześniejsze zapisy w zakresie ograniczeń w funkcjonowaniu administracji publicznej mimo że znacząco zmieniły się uwarunkowania – znaczna część społeczeństwa (w tym urzędników) została zaszczerpiona, a zdobyte w ciągu roku doświadczenia pozwalają minimalizować kontakty międzyludzkie bez konieczności ograniczania dostępu obywateli do urzędów i usług publicznych. Urzędy administracji publicznej powinny funkcjonować przestrzegając zaleceń dotyczących liczby osób mogących przebywać w pomieszczeniach zamkniętych, noszenia maseczek i zachowania dystansu oraz stosowania dezynfekcji. Wydaje się jednak, że nie ma podstaw do ograniczania wykonywania zadań czy dalszego wstrzymywaniu biegu załatwiania spraw. Takie środki – włącznie z pracą zdalną – powinny być stosowane jedynie w przypadku nagłego zagrożenia.

Czy uczestnicy rynku zamówień publicznych korzystali z rozwiązań tarczy kryzysowej do rozwiązywania problemów związanych z realizacją umów w pandemii Covid-19?

Małgorzata Renis

Wprowadzenie

Zamówienia publiczne, umowy realizowane w ramach zamówień publicznych, zamawiający, wykonawca, opis przedmiotu zamówienia, należyte wykonanie umowy...To hasła, które towarzyszyły autorowi pracy licencjackiej przez wiele lat pracy zawodowej. Uczestnicy rynku zamówień publicznych to dosyć zamknięte środowisko instytucji publicznych oraz przedsiębiorców, z czego ta pierwsza grupa występowała w roli zamawiającego natomiast przedsiębiorca występował w roli wykonawcy. Publikowane było ogłoszenie o zamówienie publiczne, przedstawiany był opis przedmiotu zamówienia oraz warunki, na których wykonawca mógł się ubiegać o pozyskanie takiego zamówienia. Wyznaczany był termin składania ofert, wykonawcy według ściśle określonych zasad składali swoje oferty. Zamawiający wybierał według wskazanych zasad wykonawcę, a następnie strony podpisywał umowę na zamówienie publiczne i następowała realizacja. Realizacja zamówień publicznych to nie jest prosty zabieg. Następowala ona według wcześniej skrupulatnie skalkulowanych cen i procedur.

W roku 2020 regularność tych procedur została zaburzona. w marcu 2020 roku ogłoszono w Polsce i na świecie stan epidemii Covid-19. Realizacja zamówień w ramach umów przetargowych stała się trudna lub całkowicie niemożliwa. Nagły wzrost cen surowców i produktów, wzrost cen transportu i energii elektrycznej oraz brak dostępności niektórych artykułów spowodował to, że wykonawcy nie byli w stanie należycie realizować zamówienia w ramach zamówień publicznych. w tej sytuacji zamawiający i wykonawcy otrzymali narzędzie prawne, 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 (Dz. U. poz. 374), pozwalające na zażegnanie całego spektrum sporów dotyczących wpływu okoliczności

związanych z wystąpieniem Covid-19 na realizację umów w sprawach zamówień publicznych.

Celem artykułu jest wskazanie problemów w realizacji umów w ramach zamówień publicznych w okresie pandemii Covid-19. Ustawa KoronawirusU oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. 2004 nr19 poz. 177) to doskonałe regulacje pozwalające na przetrwanie trudnych czasów pandemii Covid-19. w pracy poszukuje odpowiedzi na pytania: Czy uczestnicy rynku zamówień publicznych z nich korzystali i jaki sposób? Czy w czasie pandemii zauważalna jest większa otwartość stron postępowania na polubowne rozwiązywanie sporów i problemów związanych z realizacją umów w ramach zamówień publicznych?

Zamówienia Publiczne- zagadnienia wprowadzające

Zamówienia publiczne jest to odpowiednio uporządkowany i znormalizowany system, który dotyczy wydatkowania środków publicznych. Środki publiczne mają trzy podstawowe kategorie (art. 4 PZP)⁴⁸.

1. Dochody publiczne, są bezzwrotne, mają charakter podstawowy i stanowią zasilenie finansowe władz publicznych.
2. Przychody publiczne mają charakter uzupełniający i są najczęściej zwrotne.
3. Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i inne bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych.

Zamówienia publiczne można definiować w ujęciu podmiotowym, poprzez wskazanie stron umowy. Zamówienie publiczne traktowane jest jako umowa kwalifikowana podmiotowo, w której występują zamawiający i wykonawca. Zamawiający to „osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie ustawy do jej stosowania” (art. 7 ust 31 PZP). Natomiast wykonawca to „osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego (art.7 ust 30 PZP). Jak podkreśla Janina Kopietz-Unger, „wykonawca nie może

⁴⁸ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2021 r. poz. 1129 z późn. Zm) w tekście jako PZP

być bankrutem, być w stanie likwidacji, zalegać z podatkami. Kryteria kwalifikacji wykonawców muszą być zawarte w ogłoszeniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.” (str. 31) Swoją rolę jako przedsiębiorcy wykonawca potwierdza stosownymi oświadczeniami, dołączonymi do złożonej oferty (Kopietz-Unger, 2006).

Podstawowym celem systemu zamówień publicznych, z punktu widzenia zamawiającego, jest zakup dostawy, usługi lub robót budowlanych. Zamawiający będąc jednostką sektora finansów publicznych, udzielając zamówienia publicznego musi kierować się racjonalnością wydatkowania środków, określoną przepisami ustawy o finansach publicznych. Racjonalność wydatkowania środków publicznych jest wartością prawnie określoną i dodatkowo chronioną przepisami dotyczącymi odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dlatego uważa się, że zamówienia publiczne są nie tylko instrumentem prawnym, regulującym stosunek prawny pomiędzy stronami umowy, ale również ekonomicznym, kształtującym pozycję zamawiającego i wykonawcy pod względem gospodarczym (Nowicki, 2017).

Zamawiający i wykonawca wybrany w postępowaniu o zamówienie, obowiązani są współdziałać przy wykonaniu umowy, w sprawie zamówienia publicznego, w celu należytej realizacji zamówienia (art. 431 PZP). Umowa w sprawie zamówienia publicznego jest umową cywilnoprawną. Ma dwustronnie zobowiązujący charakter, już z definicji zamówienia publicznego można wywnioskować, że umowa ta ma charakter umowy wzajemnej i odpłatnej. Umowa wzajemna, czyli taka na podstawie, której obie strony zobowiązują się do wymiany świadczeń, świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej strony. Odpłatność umowy — zamawiający i wykonawca zyskuje ustaloną w umowie korzyść majątkową (art. 431 PZP). Zgodnie z art. 8 ust. 1 PZP do czynności podejmowanych w postępowaniu o udzielenie zamówienia przez zamawiającego, wykonawcę oraz innych uczestników, stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy PZP nie stanowią inaczej. Zakres obowiązku współdziałania wyrażony w art. 431 PZP, dotyczy zamawiającego i wykonawcy. Ta współpraca to na przykład po stronie zamawiającego powstrzymanie się od działań, które mogłyby utrudnić wykonanie świadczenia w sposób należyty. Wykonawca ma obowiązek informowania zamawiającego o trudnościach związanych z realizacją zamówienia publicznego, czy też udostępnienie drugiej stronie

stosownych dokumentów (Nowak, Winiarz, 2021). Umowa wymaga, pod rygorem nieważności formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej (art. 432 PZP).

Art. 455 PZP określa przypadki, w których dopuszcza się zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego, bez konieczności przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Regulacje w tym przepisie pozwalają na dostosowanie umowy do zmian wywołanych okolicznościami, które mogą wystąpić w trakcie jej realizacji, a które nie były znane przed podpisaniem umowy. Zgodnie z art. 1 pkt 1 PZP, strony umowy mają możliwość wprowadzenia zmian do tej umowy w oparciu o jasne, precyzyjne postanowienia umowne, przewidziane w ogłoszeniu o zamówienie lub w dokumentach zamówienia. Art. 455 ust. 1 PZP można zastosować pod warunkiem, zastosowania już na etapie przygotowania postępowania dokładnych i precyzyjnych postanowień umownych, dotyczących dopuszczalnych zmian w umowie. Potencjalny wykonawca, który bierze udział w postępowaniu od początku jest świadomy, że do umowy będzie można wprowadzić zmiany. Pozwala to na zabezpieczenie prawidłowego toku realizacji zamówienia. W myśl art. 455 ust. 1 pkt 4 ustawy PZP, zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego może być wprowadzona, gdy konieczność tych zmian wynika z okoliczności, których zamawiający nie mógł przewidzieć a zmiana nie modyfikuje ogólnego charakteru umowy, jednocześnie wzrost cen nie może przekroczyć 50% wartości pierwotnej umowy. Możliwość zmiany wynagrodzenia dla wykonawcy zamówienia publicznego na podstawie tego artykułu, wymaga udowodnienia, że zmiana cen wywołana jest okolicznościami, trudnymi do przewidzenia na etapie przygotowywania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający musi ocenić, że zaistnienie nieprzewidzianej sytuacji wpływa na proces realizacji umowy w taki sposób, iż konieczna jest jej zmiana. Ostateczna decyzja należy do zamawiającego, czy dana sytuacja kwalifikuje się na zmianę umowy (Dopuszczalność zmiany, 2022).

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. w sprawie przeciwdziałania i zwalczania Covid-19

Realizacja zamówień publicznych to poza ścisłą umową, dwustronna, partnerska współpraca zamawiającego i wykonawcy. o należytej realizacji zamówienia publicznego można powiedzieć wówczas, gdy przedmiot zamówienia został wykonany w sposób prawidłowy, jeśli chodzi o termin realizacji i zgodnie z wymogami

umowy, takimi jak np. parametry techniczne. w większości postępowań wymagany jest „list referencyjny” czy pismo potwierdzające należyte wykonanie umowy. Istotą takiego listu referencyjnego jest polecenie wykonawcy przysłemu wykonawcy. Celem takiego dokumentu dołączonego do oferty przetargowej jest potwierdzenie, iż współpraca przebiegła prawidłowo a przedmiot zamówienia jest zgodny z umową. Sytuacja związana z wystąpieniem zjawiska pandemii Covid-19 stanowi poważne zagrożenie do prawidłowej realizacji umowy w sprawach zamówień publicznych. Dotyczy ona zarówno zamawiającego jak i wykonawcy. Pojawiły się nowe okoliczności, które poważnie paraliżowały płynną współpracę pomiędzy zamawiającym a wykonawcą (Jaworska, 2020).

W marcu 2020r ogłoszono w Polsce stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii w związku z rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej, wywołanej wirusem Sars-Cov2, zwanej Covid-19. Wprowadzono rozwiązania, które miały zapobiegać i przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się wirusa. a mianowicie ustawa z dnia 2 marca 2020r o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, dalej zwanej KoronawirusU⁴⁹ (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.).

Przepis art. 15r tej ustawy określa procedurę dokonania zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego i wyłącza odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu jej nienależytego wykonania z powodu Covid-19. w tym celu strony umowy zobowiązane są do niezwłocznego, wzajemnego informowania się, o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem Covid-19, na należyte wykonanie umowy o ile taki wpływ wystąpił lub może wystąpić (art. 15r ust 1 KoronawirusU). Przepis ten zobowiązuje do informowania się o wystąpieniu negatywnego wpływu okoliczności związanych z wystąpieniem Covid-19 na należyte wykonanie umowy, ale również o możliwości wystąpienia tego wpływu w przyszłości. Okoliczności te muszą negatywnie wpływać na realizację zamówienia publicznego i mieć z nim bezpośrednie powiązanie. Strony umowy

⁴⁹ 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. z 2020 r. poz. 374) w tekście jako KoronawirusU.

wraz z przekazaniem informacji, o wpływie okoliczności na należyte wykonanie umowy, zobowiązane są do potwierdzenia tego faktu stosownymi oświadczeniami lub dokumentami. Informacje te mogą dotyczyć:

- nieobecności pracowników, którzy uczestniczą w realizacji zamówienia,
- decyzji wydanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego lub działającego z jego upoważnienia państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, w związku z przeciwdziałaniem Covid-19, nakładających na wykonawcę obowiązek podjęcia określonych czynności zapobiegawczych lub kontrolnych,
- poleceń wydanych przez Prezesa Rady Ministrów związanych z przeciwdziałaniem Covid-19, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 2 KoronawirusU,
- wstrzymania dostaw produktów, komponentów produktów lub materiałów, trudność w dostępie do sprzętu lub trudność w realizacji usług transportowych,
- okoliczności, o których mowa powyżej, w zakresie w jakim dotyczą one podwykonawcy lub dalszego podwykonawcy.

Oświadczenia stron mogą być potwierdzone w formie dokumentów pochodzących od podmiotów trzecich. Mogą to być pisma od producenta, informujące o podwyżce cen towarów, decyzje odpowiednich organów sanitarnych lub polecenia organów władzy, ale też oświadczenia własne strony umowy, wnioskującej o zmianę. Na podstawie stosownych oświadczeń lub dokumentów, strona umowy może dokonać oceny i przedstawić swoje stanowisko w odniesieniu do wpływu powołanych okoliczności na należyte wykonanie umowy. Stanowisko to powinno zostać przedstawione w terminie 14 dni od dnia otrzymania oświadczenia. a w przypadku otrzymania dokumentów uzupełniających, termin 14 dni naliczany jest od daty ich otrzymania. Strona, która dostaje oświadczenie musi ustalić czy przedstawione okoliczności, rzeczywiście mają wpływ na należyte wykonanie umowy. Jeżeli strona ustali, że okoliczności związane z wystąpieniem Covid-19, na które powołuje się druga strona w odpowiednich oświadczeniach, są związane z realizacją umowy, mogą wpłynąć na należyte wykonanie umowy i zostały odpowiednio potwierdzone, wtedy zamawiający po konsultacji z wykonawcą może dokonać zmiany umowy (art. 144 ust. 1 pkt 3 PZP). Zmiany te mogą obejmować:

- zmiany terminu wykonania umowy lub jej części, czasowe zawieszenie wykonania umowy lub części,
- zmianę zakresu świadczeń wykonawcy, tym samym zmianę wynagrodzenia wykonawcy – o ile wzrost ten nie przekroczy 50% wartości pierwotnej umowy (art. 15r ust. 4 KoronawirusU).

W przypadku gdy strony nie dojdą do porozumienia, co do zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego, przysługuje im wtedy prawo dochodzenia swoich roszczeń na drodze postępowania sądowego. Przy zmianie umowy powództwo może być oparte na art. 357 KC. Natomiast brak uznania, że okoliczności związane z wystąpieniem Covid-19 uzasadniają odstąpienie od ustalenia i dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej strony umowy, podstawą dochodzenia praw może być art. 471 lub art. 476 KC.

Na podstawie dokonanej analizy przepisów można stwierdzić, że brak możliwości prawidłowego wykonania umowy wskutek okoliczności związanych z wystąpieniem Covid-19 to bez wątpienia okoliczności, za które strony umowy nie ponoszą odpowiedzialności. Takie okoliczności mają charakter zewnętrzny, nie można ich było przewidzieć przed podpisaniem umowy i nie są skutkiem działania zamawiającego ani wykonawcy (Jaworska, 2020).

Wybuch pandemii w poważny sposób zakłócił funkcjonowanie światowych i lokalnych rynków. Zaobserwować można było takie zjawiska jak zakłócenie produkcji i transportu towarów w wielu częściach świata. Zostały wprowadzone ograniczenia eksportu lub migracji ludzi. Jednocześnie przy zaburzonej dostępności jednych artykułów zaobserwować można było wzrost popytu i masowe wykupowanie na inne produkty, takie jak: środki czystości, środki do dezynfekcji czy też maseczki i rękawiczki medyczne. Te czynniki powodują, że ceny i dostępność usług i towarów uległy gwałtownym zmianom. a co za tym idzie utrudnia to lub ogólnie uniemożliwia przeprowadzenie czynności związanych z planowaniem lub szacowaniem wartości zamówienia. w takiej oto sytuacji ustawodawca zakłada, że mniejszą szkodą jest dopuszczenie do niezachowania przy procedurze zamówień zasad gospodarności lub zachowania wolnej konkurencji, niż doprowadzenie do sytuacji narażenia populacji na rozprzestrzenianie się wirusa Covid-19.

Dopuszczalne stało się rozwiązanie, na mocy którego np. szpital może zakupić maseczki i rękawiczki chirurgiczne w trybie przyspieszonym, bez przeprowadzania długotrwałych procedur

przetargowych od każdego podmiotu, który jest w stanie je dostarczyć, po cenie wynegocjowanej lub narzuconej przez dostawcę. Ważne stało się to aby zakup taki był zrobiony szybko i bez obaw, że zamawiający poniesie z tego tytułu konsekwencje karne, dyscyplinarne w momencie kiedy sytuacja epidemiologiczna ulegnie zmianie, poprawie. Dlatego wprowadzono w KoronawirusU dwa przepisy, pozwalające na niestosowanie prawa zamówień publicznych, przy udzielaniu niektórych zamówień. Jeden z nich ma zastosowanie wyłącznie do przeciwdziałania, zwalczania Covid-19, a drugi ma bardziej ogólne zastosowanie, do wszystkich epidemii w tym Covid-19. Pierwsza norma ma charakter doraźny i straci zastosowanie w momencie, kiedy stan epidemii zostanie odwołany lub wraz z upływem 180 dni od daty wejścia ustawy w życie. Natomiast druga norma, na mocy której wyłącza się stosowanie prawa zamówień publicznych nie jest rozwiązaniem doraźnym, ale docelową zmianą polskiego prawa. Zakres stosowania tej normy jest bardziej rozległy niż tylko przeciwdziałanie Covid-19, odnosi się do wszystkich epidemii w rozumieniu ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Kittel, Kittel, 2020).

Problemy związane z realizacją zamówień publicznych w praktyce

Pandemia Covid-19 znacznie wpłynęła na funkcjonowanie instytucji publicznych, podmiotów gospodarczych i społeczeństwa ogólnie. w I i II kwartale 2020 r. większość państw świata wprowadziła różnego rodzaju instrumenty ograniczenia rozprzestrzenianiu się wirusa Covid-19. Między innymi był to nakaz pozostania w domach, zamknięcie szkół i miejsc pracy, ograniczenie możliwości przemieszczania się. Nastąpiło przeniesienie części obowiązków służbowych w formę pracy zdalnej.

Według „Raportu praca zdalna w administracji publicznej w czasie pandemii Covid-19”, w momencie nastania pandemii 83,4% ankietowanych osób rozpoczęło pracę zdalną, z czego 31,5% w całości w domu. 29,0% ankietowanych raz w tygodniu pracowała w miejscu zatrudnienia, a 22,0% dwa razy w tygodniu. Dla 87,3% ankietowanych pandemia nie miała wpływu na zmianę zakresu obowiązków, podczas pracy zdalnej⁵⁰.

⁵⁰ Badanie przeprowadzono przez zespół badawczy w Ministerstwie sprawiedliwości i dwóch podległych jednostkach. Była to elektroniczna ankieta, zawierająca 29 pytań, możliwa do wypełnienia on-line. Dostęp do niej został umożliwiony pracownikom

W związku z pracą zdalną lub też z powodu nieobecności w pracy pracownika będącego na zasiłku opiekuńczym, pojawiły się problemy w ciągłości realizacji zamówień pozyskanych na podstawie umowy na zamówienia publiczne. w mniejszym stopniu dotyczyło to pracowników biurowych. Jednak proces realizacji zamówienia publicznego to często wieloetapowe zadanie, które jest w efekcie końcowym fizycznym przygotowaniem usługi lub dostawy, przez pracownika magazynowego lub pracownika logistyki czy kierowcę. Następnym problemem w realizacji umów przetargowych był znaczny wzrost cen artykułów zaferowanych w umowach oraz brak ich dostępności. Przykładem może być wzrost cen na papier ksero oraz jego deficyt. Od ponad pół roku rynek poligraficzny przeżywa kryzys. Ceny papieru wzrosły średnio o 45%, a w przypadku papieru gazetowego nawet 80%. Wzrost cen papieru głównie spowodowany jest rosnącymi cenami energii i transportu (Rynek papieru w kryzysie, 2022). Pozostaje w związku z tym pytanie jak realizować zamówienia publiczne, na dostawę papieru, jeśli oferta kalkulowana jest na kilku lub kilkunastu procentach a ceny papieru wzrosły o średnio 45%. Bezwzględnie wymagana jest zmiana umowy w zakresie ceny lub też w zakresie ceny i terminu realizacji.

Zmiany w umowach o zamówienia publiczne –studium przypadku

Analiza dotyczy zmiany umowy zawartej w lutym 2020 r., tuż przed zaistnieniem pandemii w Polsce. Analiza została przeprowadzona na pierwotnie zawartej umowie, a ocenie zostaną poddane działania wykonawcy, wynikające z pierwotne treści umowy oraz okoliczności powstałych wskutek pandemii. Wykorzystane zostaną dokumenty dotyczące „Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości przekraczającej, wyrażoną w złotych równowartość kwoty określonej w art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, na dostawę materiałów biurowych na rzecz wszystkich izb administracji skarbowej, Krajowej Informacji Skarbowej oraz Krajowej Szkoły Skarbowości, oznaczonego nr 1201-ILL-5.260.29.2019.” (załącznik 1 w aneksie dołączonym do pracy) oraz dokumentacja o zmianę umowy z dnia 17 lutego 2020 r., zawartej w ramach tego postępowania.

administracji publicznej dzięki wewnętrznej poczcie służbowej. Ankiety wypełniło 363 pracowników, co stanowiło 43% wszystkich pracowników ww. instytucji.

Umowa nr 1201-ILL-5.023.63.2020 na dostawę materiałów biurowych na rzecz wszystkich izb administracji skarbowej, Krajowej Informacji Skarbowej oraz Krajowej Szkoły Skarbowości – część nr 14 zamówienia

Umowa była zawarta pomiędzy Instytucją Skarbową (jako zamawiającym); a przedsiębiorcą z Warszawy (jako wykonawcą). Przeprowadzenie postępowania i zawarcie umowy nastąpiło zgodnie z art. 16 ust.3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1843). Instytucję skarbową reprezentował Dyrektor, działając w imieniu i na rzecz zamawiającego, natomiast wykonawca zawarł umowę jako Konsorcjum Firm⁵¹.

Umowa konsorcjum, według L. Steckiego (1997), jest to umowa pomiędzy przedsiębiorcami, która zobowiązuje do wspólnego działania celem urzeczywistnienia określonego przedsięwzięcia gospodarczego, na zasadzie wspólnego odnoszenia korzyści i wspólnego ponoszenia ryzyka.

Konsorcjum obejmowało trzech przedsiębiorców, z których jeden był wskazany jako lider konsorcjum, a dwóch pozostałych jako partnerzy konsorcjum. Umowa została zawarta w wyniku przeprowadzonego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę materiałów biurowych na rzecz Instytucji Skarbowej, oznaczonego nr 1201-ILL-5.260.29.2019. Przedmiotem umowy była sukcesywna dostawa fabrycznie nowych materiałów biurowych. Realizacja miała nastąpić na warunkach określonych w tej umowie, SIWZ i na podstawie oferty wykonawcy, złożonej w postępowaniu. Artykuły biurowe, które były przedmiotem umowy muszą spełniać parametry techniczne i jakościowe określone przez zamawiającego w załączniku do umowy (załącznik nr 1), który był jednocześnie rozdzielnikiem ilościowo-cenowym. Dostarczany towar musiał być oryginalny, fabrycznie nowy, wcześniej nieeksploatowany, wolny od wad fabrycznych i uszkodzeń. Poszczególne asortymenty stanowiące przedmiot umowy musiały być jednorodne w całej dostawie. Wykonawca był zobowiązany do dostarczenia, w formie elektronicznej, katalogu artykułów biurowych zaoferowanych

⁵¹ Umowa była podpisana przed wejściem w życie nowej ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

w umowie. Załącznik do opisu przedmiotu zamówienia, to tabela asortymentowa, zawierała 83 różne artykuły biurowe, niezbędne do pracy biurowej. Były to kolejno takie grupy produktów jak:

- Bloczki do notowania
- Długopisy i cienkopisy
- Dziurkacze
- Klipy, zszywacze oraz zszywki
- Koperty w różnych formatach
- Markery
- Nośniki danych
- Taśmy, tusze
- Teczki kartonowe i segregatory oraz koszulki.

Oprócz nazwy asortymentu tabela zawierała szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, ilość zamawianych artykułów oraz ich parametry techniczne. Znaczna część tych artykułów była produkowana i importowana z Dalekiego Wschodu.

Wykonawca zobowiązany był do poinformowania zamawiającego oraz zaktualizowania katalogów produktów, jeżeli zostanie dokonana zmiana umowy, co mogłoby nastąpić zgodnie z jej postanowieniami. w dalszych elementach umowy były poruszane takie kwestie jak, termin i zasady realizacji umowy. Realizacja miała nastąpić w czterech transzach, począwszy od dnia 1 stycznia 2021 r. Umowa była podpisana przed wystąpieniem okoliczności zjawiska Covid-19, tj. w lutym 2020 r. i wtedy nikt nie mógł przypuszczać, że jej realizacja przypadnie na czas pandemii 01.01.2021 r do 31.12.2021 r. Termin realizacji zamówienia częściowego wynosił 8 dni roboczych, zgodnie ze złożoną ofertą. Ważnym zapisem był paragraf, w którym dopuszczano, iż w przypadku zagrożenia nieterminową realizacją dostawy, wykonawca co najmniej na trzy dni robocze przed końcem terminu realizacji, jest zobowiązany do wystąpienia do Instytucji Skarbowej z pisemnym wnioskiem, zawierającym informację o powodach niedotrzymania terminu. Zamawiający miał dokonać wtedy oceny zasadności złożonego wniosku. w przypadku nieuwzględnienia wyjaśnień co do nieterminowej realizacji dostawy, wykonawca miał zostać obciążony karą umowną za opóźnienia.

Wartość umowy wynosiła 2060295,06 zł zgodnie z formularzem ofertowym, natomiast kary umowne to 1% wartości niezrealizowanej w terminie dostawy, za każdy dzień opóźnienia. w przypadku odstąpienia od umowy z przyczyn zależnych od

wykonawcy, Instytucja Skarbowa miała prawo naliczyć karę umowną w wysokości 10% wartości umowy. z tytułu realizacji zamówienia wykonawca wniósł również zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% wynagrodzenia, czyli 103014,75 zł. Wykonawca oświadczył, że wyraża zgodę na bezpośrednie potrącenie przez zamawiającego z zabezpieczenia wszelkich należności powstałych w wyniku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Należy podkreślić, że wykonawca podpisał umowę z zamawiającym w lutym 2020 r., na podstawie wiedzy i doświadczenia, które posiadał, jeśli chodzi o realizację tego typu zamówień. Dysponował doświadczonym zespołem, który współpracował już przy takich projektach, dysponował zapleczem magazynowym, w którym zabezpieczył towar niezbędny do realizacji pierwszej transzy zamówień. Natomiast nie mógł przewidzieć, że za kilka tygodni od podpisania umowy, zostanie ogłoszony w Polsce i na świecie stan pandemii. w związku z tym, że wprowadzone zostały kolejne lock dawning, pojawiły się problemy z dostępnością artykułów zaoferowanych w umowie, a także nastąpił drastyczny wzrost cen produktów, które są przedmiotem umowy, zaczęły się problemy z realizacją przedmiotowej umowy.

Zmiana umowy nr 1201-ILL-5.023.63.2020

Realizacja umowy stała się niemożliwa, jeśli chodzi o jej terminowość i rentowność. Jednak kluczowym okazuje się w tej sytuacji zapis, który dotyczy zmian umowy. Na jego mocy zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru dostawcy, z wyjątkiem zaistnienia w trakcie realizacji umowy okoliczności których wykonawca nie mógł przewidzieć na etapie złożenia oferty i były one niezależne od niego, co skutkowałoby brakiem możliwości dalszej realizacji umowy na dotychczasowych warunkach. Dokonanie zmian było dopuszczalne w trybie aneksu do umowy, podpisanego przez przedstawicieli obu stron, pod rygorem nieważności.

W momencie, kiedy wpłynęły pierwsze cząstkowe zamówienia, a był to koniec marca 2021 r., przedsiębiorca nie mógł wywiązać się z warunków umowy i w dniu 30 marca 2021 r. zwrócił się do Instytucji Skarbowej z pisemnym wnioskiem o zmianę zapisów umowy, w zakresie wynagrodzenia należnego konsorcjum wykonawców, w związku z uregulowaniem zawartym w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem

i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. z uwagi na okoliczności faktyczne opisane w piśmie, konsorcjum wniosło o zmianę umowy i podwyższenie dotychczasowego wynagrodzenia wykonawcy w zakresie cen wskazanych w kalkulacji materiałów biurowych, o kwoty równe wzrostowi cen. Zgodnie z treścią art. 15r ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy Covid-19 wykonawca poinformował, że zachodzą okoliczności, które mają wpływ na należyte wykonanie umowy z lutego 2020 r. w aspekcie przesłanki opisanej w PKT. 4 ustawy Covid-19, tj. wstrzymania dostaw produktów, komponentów produktów lub materiałów, trudności w dostępie do sprzętu lub trudności w realizacji usług transportowych, zamawiający został poinformowany, że duża część towarów i surowców, które są przedmiotem dostawy pochodzi z Dalekiego Wschodu i w związku z brakiem surowców do produkcji ceny ich drastycznie wzrosły.

Do pisma dołączone były oświadczenia kontrahentów, które informowały o wzroście cen np. frachtów o ok. 400%. Czasowe zamknięcie fabryk w Chinach i lock down w Europie spowodowały przestoje w transporcie i wzrost zapotrzebowania na magazynowanie kontenerów. Kolejnym elementem warunkującym wzrost cen były podwyżki energii elektrycznej i gazu, paliwa oraz opakowań. Jednocześnie wykonawca zaznaczył w piśmie, że zaoferowane towary, które są przedmiotem zamówienia w normalnych okolicznościach są powszechnie dostępne i ich ceny utrzymują się na stałym poziomie. Jednak z uwagi na sytuację pandemiczną i globalne problemy z dostępnością surowca, kontrahenci (dostawcy), są zmuszeni podnieść ceny i nie gwarantują ich niezmienności w ciągu najbliższych miesięcy. Wzrost cen na produkty zaoferowane w umowie kształtują się od 3% do 20%, co generowało wykonawcy ogromny spadek zysku, stratę na poziomie 130000,00 zł.

Pismo wnoszące o zmianę umowy, poza przytoczonymi przepisami wprowadzonymi na gruncie ustawy Covid-19, informowało o tym, że zamawiający sam przewidział i dopuścił możliwość zmiany umowy w oparciu o art. 144 PZP. Zgodnie z art. 144 ust. 1 pkt. 3 PZP, zamawiający może dokonać zmian postanowień zawartej umowy, jeżeli zostaną spełnione łącznie następujące warunki: konieczność zmiany umowy będzie wynikać z okoliczności, których zamawiający, działając z należyłą starannością nie mógł przewidzieć oraz wartość umowy nie będzie przekraczać 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej.

Zgodnie z orzecznictwem KIO w takim zakresie, za okoliczności, których zamawiający nie mógł przewidzieć można uznać zjawiska losowe, a więc zdarzenia o charakterze nieprzewidywalnym, nagłym i niezależnym od woli zamawiającego, jak np.: klęski żywiołowe, katastrofy, awarie, niespodziewane wypadki, nieprzewidywalne zmiany, w przepisach prawa oraz inne zdarzenia wykraczające poza normalne warunki życia gospodarczego i społecznego (uchwały KIO, sygn. Akt: KIO/KD17/12, KIO/KD 18/11 i KIO/KD 28/12).

Również w motywie 109 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/WE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/w, zawarte zostały podobne uregulowania:” Instytucje zamawiające mogą napotkać okoliczności zewnętrzne, których nie mogły przewidzieć w momencie udzielenia zamówienia, w szczególności, gdy zamówienie jest wykonywane przez dłuższy czas. w takim przypadku niezbędny jest pewien stopień elastyczności w celu dostosowania umowy do tych okoliczności bez konieczności przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia”.

W piśmie o zmianę umowy, podkreślono też, że umowa o zamówienia publiczne cechuje się tym, że jest to umowa odpłatna i ma ona generować zysk. w sytuacji, gdy zysk wykonawcy jest zmniejszony o tyle, że graniczy z jego opłacalnością, po stronie wykonawcy pojawiają się problemy z wykonaniem zamówień, które oddziałują i zagrażają również zamawiającemu.

Do pisma dołączona była nowa kalkulacja ilościowo-cenowa, która była skalkulowana na podstawie nowych, wyższych cen z marca 2021 r. Należy przypomnieć, że umowę podpisano na podstawie oferty wykonawcy, która była oparta o ceny z 2019 r. Kolejnymi załącznikami do pisma, stworzonego przez konsorcjum wykonawców były oświadczenia siedmiu dostawców, z informacjami o wzroście cen.

W kwietniu i czerwcu 2021 r. do zamawiającego kierowane były kolejne, analogiczne pisma informujące o kolejnych podwyżkach cen produktów, zaferowanych w przedmiotowej umowie. Również poparte one były stosownymi oświadczeniami od dostawców potwierdzającymi wzrost cen i zawierały kolejne zmodyfikowane, kalkulacje załącznika ilościowo-cenowego do umowy.

Instytucja Skarbowa pozytywnie rozpatrywała wnioski wykonawcy o zmianę umowy i podpisywane były kolejne aneksy do umowy, które zwiększały wynagrodzenie wykonawcy za jej

wykonanie. Realizacja całego kontraktu, trwająca od 1 stycznia 2021 r. do 31.12.2021 r., była wykonana z należytą starannością, przynosząc oczekiwany zysk wykonawcy i ciągłość dostaw zamawiającemu.

Wnioski

Zamawiający i wykonawcy otrzymali narzędzie prawne – Ustawę z dnia 2 marca 2020 r., które pozwalało na rozwiązanie różnych problemów związanych z wpływem okoliczności Covid-19 na kary umowne w sprawach zamówień publicznych bez potrzeby angażowanie sądów. Cechą tej regulacji jest wyraźne dążenie prawodawcy do utrzymania w mocy zawartych umów, pomimo wystąpienia w trakcie ich realizacji nadzwyczajnego zdarzenia w postaci pandemii. Przejawem tej regulacji jest obowiązek wzajemnego poinformowania się stron umowy o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem Covid-19 na należyte wykonanie umowy oraz na podstawie naliczania kar umownych, wprowadzenie zakazu odstępowania od umów z powodów związanych z wystąpieniem Covid-19 oraz wyeksponowanie dopuszczalności dokonywania zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego. Sama regulacja dopuszczająca zmiany umowy została zawarta w przepisie art. 15 ust. 4 KoronawirusU, która mówi, że zamawiający po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem Covid-19, mogą wpływać lub wpływają na należyte wykonanie umowy w sprawie zamówienia publicznego może w uzgodnieniu z wykonawcą dokonać zmian w umowie, o których mowa w art. 144 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Jerzykowski i in., 2020).

Czy uczestnicy rynku zamówień publicznych z tego korzystali, w jaki sposób i czy było to jedyne narzędzie pozwalające na przetrwanie kryzysu Covid-19? Zdaniem autora pracy ustawa z dnia 2 marca 2020 r. oraz ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych, pozwalały stronom postępowania na prawidłowe realizowanie zamówień publicznych w ciężkich czasach pandemii. Do uzyskania wspólnego celu, czyli zrealizowania umowy przetargowej potrzebna była współpraca, dialog, informowanie o problemach oraz działanie na mocy Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych. Jednak wszystkich zmian umów dokonuje się za porozumieniem stron, musi to być uzgodnienie obustronne, nie ma możliwości aneksowania żadnych umów jednostronnie. Należyte wykonanie umowy w sprawie zamówienia publicznego, w czasach

Covid-19 było jak najbardziej możliwe. Wymagało wspólnego dialogu między wykonawcą i zamawiającym, informowaniu stron o trudnościach w realizacji umowy oraz dodatkowej pracy, która została włożona po obu stronach w przygotowanie dokumentacji, analizy i kalkulacji pozwalających na wykazanie tych trudności. Obustronne zrozumienie problemu doprowadziło do podpisania aneksów do umowy w sprawie zamówienia publicznego i tym samym do wywiązania się z umowy bez konieczności przeprowadzania nowego postępowania.

W artykule dokonano analizy zmiany umowy podpisanej w dniu 17 lutego 2020 r., czyli tuż przed ogłoszeniem pandemii w Polsce na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego oznaczonego nr 1201-ILL-5.260.29.2019. Na podstawie przeprowadzonej analizy, autor udowodnił, że zmiana umowy, której realizacja przypadała na ciężki czas pandemii Covid-19, była konieczna dla należytego wykonania zamówienia i możliwa przy dwustronnym dialogu i porozumieniu zamawiającego i wykonawcy. Efektem tej współpracy był podpisany aneks do umowy pierwotnej i na jego podstawie prawidłowa realizacja zamówienia. Korzyści jakie wynikały dla stron umowy po podpisaniu aneksu były realne i mieściły się w obrębie zasady efektywności gospodarczej (art. 17 ust. 1 PZP). Potrzeby zamawiającego były zabezpieczone na podstawie już przeprowadzonego postępowania, bez konieczności przeprowadzania nowego postępowania, na warunkach finansowych akceptowalnych dla obu stron umowy.

Stwierdzić należy, że wszystkie zmiany, których dokonuje zamawiający są uznaniowe. Zarówno ustawa KoronawirusU jak i PZP są tak skonstruowane, że to zamawiający uznaje prośby o zmianę umowy wykonawcy. Jeżeli żądania wykonawcy co do zmiany wynagrodzenia są akceptowalne przez zamawiającego i mieszczą się w granicach realnych zmian cen, wtedy podpisanie aneksu jest najlepszą opcją dla obu stron umowy. Bez konieczności przeprowadzenia nowego postępowania.

Jaki wpływ na biblioteki publiczne miało odcięcie (poprzez lockdown) bibliotekarzy od sensu swojej pracy, czyli bezpośredniego kontaktu z czytelnikami w okresie pandemii Covid-19?

Aneta Grzegory

Metodologia badań własnych

Przeprowadzone badanie miało charakter badania jakościowego. Metoda jakościowa umożliwia proces poznania i zrozumienia mechanizmów działania i przystosowania się bibliotek publicznych do zmian jakie niesie za sobą głęboki kryzys społeczny, gospodarczy, do którego doprowadziła pandemia Covid-19. Zważywszy na cel poznawczy badania prowadzone były z wykorzystaniem dwóch metod. Jako pierwszą metodę autor zastosował jedną z najstarszych metod badawczych, mianowicie obserwację, która pozwala na rozpoznanie badanego zjawiska. Wieloletnie, bezpośrednie związanie z branżą bibliotekarską doświadczenie, pozwoliło na bliską obserwację oraz odczuwanie skutków zdarzeń wywołanych pandemią, jak również wysnuć trafnych wniosków dzięki bezpośredniemu uczestnictwu w owych zdarzeniach. Jako drugą metodę badawczą wykorzystano wywiad, który najtrafniej pozwala zrozumieć doświadczenia bibliotekarzy wynikających z pandemii i lockdownu. Połączenie ze sobą tych dwóch metod pozwoliło na rozpoznanie i zrozumienie w jaki wpływ na biblioteki publiczne miało odcięcie (poprzez lockdown) bibliotekarzy od sensu swojej pracy, czyli bezpośredniego kontaktu z czytelnikami. Badanie pozwoliło również na rozpoznanie i zrozumienie jakie owo odcięcie miało wpływ na dostosowanie działań bibliotek i ich pracowników do nowej rzeczywistości. Rzeczywistości, w której biblioteka nie jest już miejscem ogólnie dostępnym.

Badaniem objęto funkcjonowanie bibliotek w powiecie żyrdowskim w okresie obowiązującego stanu pandemii (marzec 2020- maj 2022)⁵². Wywiad składał się z 16 pytań otwartych oraz pytań

⁵²Stan epidemii wprowadzono w Polsce od 20 marca 2020 r. Obecnie został zniesiony Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

szczegółowych mających charakter pomocniczy. Należy przypomnieć, że badanie ma charakter jakościowy, nie zakłada więc badania dużej grupy respondentów, a jedynie pozwala uzyskać pewien obraz sposobu funkcjonowania badanych bibliotek publicznych z powiatu żyrardowskiego w czasie trwania stanu pandemii. Badaniem objęty był powiat żyrardowski, jest to zatem zbyt wąski teren badań, by można było zastosować podział administracyjny badanej grupy. Podział placówek ze względu na ich lokalizację przedstawiony został czysto obrazowo, by przybliżyć sposób funkcjonowania bibliotek w danych społecznościach. Na terenie powiatu żyrardowskiego w roku 2022 funkcjonuje pięć bibliotek publicznych z czego jedna na terenie miejskim, pełni ona funkcję biblioteki powiatowej, dwie na terenie miejsko – wiejskim, dwie na terenie wiejskim oraz dziewięć filii z czego cztery na terenie miejskim i pięć na terenie wiejskim.

Analiza wyników badania

W wywiadzie zapytano: W jaki sposób okres stanu pandemii wpłynął na stan czytelnictwa w powiecie żyrardowskim? Okazało się, że wszystkie biblioteki powiatu żyrardowskiego odnotowały spadek czytelnictwa. Spadek czytelnictwa znacznie bardziej był odczuwalny na terenie miejskim niż w mniejszych, gminnych miejscowościach.

Spadek czytelnictwa w okresie stanu pandemii w powiecie żyrardowskim

Podział administracyjny	Liczba mieszkańców			Liczba czytelników			Liczba czytelników na 100 mieszkańców		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Miasto	37455	37122	36556	6792	5093	4460	18,0	13,72	12,0
Gmina miejsko - wiejska	11252	11186	11080	1740	1569	1528	15,0	14,02	12,0
	9599	9562	9585	776	448	535	8,0	4,68	6,0
Gmina wiejska	8640	8405	8348	734	516	535	9,0	6,23	6,0
	5825	5594	5627	446	339	329	8,0	6,06	6,0
ŁĄCZNIE	72711	71869	71196	10488	7971	7228	14,0	11,09	10,0

Wszyscy badani zgodnie wskazują jako główną przyczynę tak dużego spadku czytelnictwa ustawowe zamknięcie bibliotek oraz późniejsze ograniczenia. Należy również wziąć pod uwagę duży spadek populacji w tym czasie. Dla lepszego zobrazowania różnicy wielkości

spadku czytelnictwa na tym terenie w określonym wykorzystano dane zbiorcze dotyczące funkcjonowania i działalności bibliotek publicznych powiatu żyrardowskiego za rok 2019.

Analiza wywiadów z pracownikami bibliotek publicznych powiatu żyrardowskiego pozwala na wskazanie obaw o przyszły budżet placówek. Cztery z pięciu badanych bibliotek miały budżet wyższy w roku 2020 w stosunku do roku ubiegłego, a tylko jedna miała budżet bez zmian. Natomiast w roku 2021 budżet wzrósł już tylko trzem z pięciu badanych placówek w stosunku do roku poprzedniego. Dwie pozostałe otrzymały budżet identyczny jak w roku poprzednim. Żadna z badanych placówek nie miała w roku 2020 w budżecie zabezpieczonych środków na przystosowanie placówek do wymogów bezpieczeństwa sanitarnego, natomiast w roku kolejnym środki na powyższy cel były już zabezpieczane za pomocą odpowiednich paragrafów. Żadna z nich nie otrzymała również na ten cel dodatkowych środków. Czy ograniczenie funduszy na statutowa działalność bibliotek stanie się faktem, czy pozostanie tylko obawą? Najbliższe lata po zakończeniu pandemii zapewne to zweryfikują

Budżet bibliotek powiatu żyrardowskiego w czasie trwania stanu pandemii

Podział administracyjny	Wysokość budżetu			Koszty poniesione na dostosowanie placówki do wymogów bezpieczeństwa sanitarnego		Czy środki na przystosowanie placówki do wymogów bezpieczeństwa sanitarnego były zabezpieczone w budżecie	
	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Miasto	1350000	1350000	1350000	20000	/	NIE	/
Gmina miejsko - wiejska	509599	531359	579900	/	3700	NIE	/
	248168	250000	269378	1900	300	NIE	TAK
Gmina wiejski	175707	180000	197000	2300	400	NIE	TAK
	173000	200000	200000	2000	1000	NIE	TAK

Nowa sytuacja wymuszona pandemią oraz pojawianie się coraz nowszych wytycznych spowodowało potrzebę sformowania nowych procedur działania, które wraz ze zmieniającą się sytuacją musiały być na bieżąco aktualizowane oraz udostępniane użytkownikom biblioteki. Wszystkie z badanych bibliotek powiatu żyrardowskiego miały sformowane nowe procedury, wszystkie na bieżąco aktualizowały i udostępniały je swoim użytkownikom. W większości odbywało się to

za pomocą stron internetowych, mediów społecznościowych oraz tradycyjnych tablic informacyjnych. Tylko dwie z pięciu informowały o zmianach za pomocą stron organizatora.

Praca bibliotek publicznych powiatu żyrardowskiego w okresie trwania stanu pandemii

Podział administracyjny	Czy zostały utworzone procedury działania		W jaki sposób biblioteki informowały użytkowników o zmieniających się procedurach			
	Tak	Nie	Strona www	Facebook	Tablice informacyjne	Strony organizatora
Miasto	1	0	1	1	1	1
Gmina miejsko - wiejska	1	0	1	1	1	0
	1	0	1	1	1	1
Gmina wiejska	1	0	0	1	1	0
	1	0	0	1	1	0

Jak zatem zespoły biblioteczne funkcjonowały w czasie trwania stanu pandemii, a dokładniej jak została zorganizowana praca bibliotekarzy w okresie zamknięcia i ograniczeń?

Funkcjonowanie zespołów bibliotecznych w bibliotekach publicznych powiatu żyrardowskiego w okresie trwania stanu pandemii

Podział administracyjny	Organizacja pracy			Czy pracownicy w tym czasie brali udział w szkoleniach	Czy pracownicy w tym czasie wykonywali zaległe prace
	Praca zdalna	Praca stacjonarna zmianowa	Praca stacjonarna		
Miasto	TAK	TAK	NIE	TAK	NIE
Gmina miejsko - wiejska	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK
	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK
Gmina wiejska	NIE	NIE	TAK	NIE	TAK
	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK

Trzy z pięciu badanych bibliotek przeszły na tryb pracy zdalnej w pierwszym okresie trwania pandemii, a w późniejszych etapach na tryb pracy zmianowej. Dwie pozostałe pracowały w trybie stacjonarnym przez cały okres trwania stanu pandemii. Niemal wszystkie badane biblioteki (cztery z pięciu) postawiły w tym okresie na poszerzenie kompetencji zatrudnionych w nich pracowników –

poprzez udział w szkoleniach online i webinarach. Pracownicy wykorzystali ten czas na wykonanie zadań zaległych i prace porządkowe.

Jeżeli chodzi o kontakt z czytelnikami i wdrażanie nowych rozwiązań w okresie ustawowego zamknięcia bibliotek powiatu żyrardowskiego, w większości z nich nie wdrażano nowych rozwiązań. Biblioteki skupiły się na przeniesieniu działań online w tym celu sięgano po narzędzia takie jak Facebook czy YouTube, Legimi czy rozszerzano i modyfikowano usługi takie jak książka na telefon.

Kontakt z czytelnikami i nowe rozwiązania bibliotek powiatu żyrardowskiego w okresie trwania stanu pandemii

Podział administracyjny	Formy kontaktu			Nowe rozwiązania				Czy nowe rozwiązania będą kontynuowane po zakończeniu pandemii
	E-mail	Telefon	Social media	Wydarzenia online	Wrzutnia	Książkomat	Dostęp do elektronicznych książek	
Miasto	TAK	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE	/	/
Gmina miejsko-wiejska	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK
	/	TAK	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE	TAK
Gmina wiejska	TAK	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE	TAK	TAK
	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE	TAK

Pracownicy wszystkich badanych bibliotek wskazali, że podejmowany był kontakt z czytelnikami za pomocą social mediów i telefonicznie. Niemal wszyscy wskazali kontakt e-mailowy. Jako nowe rozwiązania w trzech z pięciu bibliotek wskazano przeniesienie i organizację online różnego rodzaju wydarzeń, takich jak akcje czytelnicze, spotkania autorskie, konkursy a nawet ferie. W dwóch pozostałych bibliotekach nie były prowadzone działania online, z czego w jednej jako powód wskazano brak zainteresowania tego typu zajęciami. Tylko w jednej z pięciu bibliotek zdecydowano się na ustawienie wrzutni, żadna natomiast z bibliotek nie zdecydowała się na ustawienie książkomatu. Tylko dwie biblioteki zdecydowały się w tym czasie wykupić dostęp dla swoich czytelników do książek elektronicznych. Cztery spośród badanych placówek deklarują kontynuację nowo wdrożonych rozwiązań również po zakończeniu pandemii.

Jak została oceniona dostępność informacji, wytycznych i regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania bibliotek w okresie pandemii przez bibliotekarzy powiatu żyrardowskiego? Otóż najlepiej ocenione zostały wytyczne Biblioteki Narodowej. Pracownicy bibliotek powiatu żyrardowskiego najczęściej sięgali właśnie po te wytyczne oceniając je jako najbardziej aktualne i jasno sprecyzowane. Wynikać to może z faktu, iż rekomendacje te były tworzone specjalnie na potrzeby bibliotek, co za tym idzie były najtrafniejsze. W jednej z pięciu badanych bibliotek oceniono dostęp do informacji jako chaotyczny, a same rekomendacje jako często pojawiające się zbyt późno. Również w jednej z pięciu bibliotek zgłoszono problemy interpretacyjne ogłaszanych wytycznych.

Wytyczne i regulacje prawne dla bibliotek powiatu żyrardowskiego w okresie pandemii

Podział administracyjny	Z których wytycznych biblioteki korzystały najczęściej			Jak biblioteki oceniają rekomendacje i regulacje prawne		
	Państwowe / samorządowe	Biblioteka Narodowa	Sanepid	Dobrze	Źle	Uwagi respondentów
Miasto	0	1	1	/	/	/
Gmina miejsko - wiejska	0	1	0	0	1	Chaotyczne i spóźnione
	/	/	/	1	0	Problemy z interpretacją
Gmina wiejska	0	1	0	1	0	Aktualne i najbardziej sprecyzowane
	1	1	0	1	0	Aktualne i jasno sprecyzowane

Negatywne skutki, jakie niewątpliwie miała pandemia Covid-19, wpłynęły na funkcjonowanie bibliotek powiatu żyrardowskiego. We wszystkich badanych bibliotekach jako główny i najpoważniejszy negatywny wpływ pandemii na działalność bibliotek wskazano spadek czytelnictwa, zaznaczając iż jego głównym powodem jest ustawowe zamknięcie bibliotek w pierwszym etapie i ograniczenia w późniejszym okresie pandemii. Pomimo iż w żadnej z badanych bibliotek nie wskazano zmniejszenia budżetu jako skutku pandemii, to jednak istnieje obawa o wysokość budżetu w przyszłości, co znajdzie odzwierciedlenie w ograniczeniu środków na promocję czytelnictwa, zakup nowości czy odpowiednie wynagrodzenie, a w dłuższej

perspektywie takiego stanu rzeczy może mieć poważny wpływ na spadek morale pracowników (taką obawę wyrażono w jednej z pięciu badanych placówek). Również w jednej z badanych bibliotek jako negatywny skutek pandemii wskazano obawę, że biblioteka przestała kojarzyć się czytelnikom z bezpiecznym miejscem. W żadnej z badanych placówek nie wskazano redukcji zatrudnienia jako skutku pandemii.

Skutki pandemii Covid-19 na przykładzie bibliotek powiatu żyrardowskiego

Podział administracyjny	Zmniejszenie budżetu	Redukcja zatrudnienia	Spadek czytelnictwa	Obawy
Miasto	0	0	1	Biblioteka przestała kojarzyć się czytelnikom z bezpiecznym miejscem
Gmina miejsko - wiejska	0	0	1	/
	0	0	1	/
Gmina wiejska	0	0	1	/
	0	0	1	Brak motywacji do pracy związany z brakiem odpowiednich środków na działania i wynagrodzenia

Przy tak drastycznych zmianach wymuszonych pandemią, a co za tym idzie przeorganizowaniu niemal całej dotychczasowej pracy placówek bibliotecznych, nie mogło obyć się bez trudności. Były to w większości problemy w zarządzaniu placówką biblioteczną, które nie występowały przed pandemią. Poza ogólnymi problemami związanymi z przystosowaniem placówek do pracy według pandemicznych wytycznych i pracy w nowej rzeczywistości, pracownicy bibliotek powiatu żyrardowskiego nie zgłaszali większych problemów z zarządzaniem placówkami w tym okresie. Sporym utrudnieniem było planowanie działań w oparciu o niejasne wytyczne (co wskazano w jednej z pięciu badanych bibliotek), czy zaopatrzenie placówek w środki ochrony czy dezynfekcji, co związane było z brakiem ich dostępności i bardzo wysokimi cenami w pierwszym etapie trwania pandemii (co wskazano w jednej z badanych bibliotek). W dwóch z badanych placówek nie zauważono większych trudności w zarządzaniu placówką w tym okresie. Żadna z pięciu badanych bibliotek nie borykała się z wyżej wymienionymi problemami

wcześniej. W jednej z badanych placówek wyrażono obawę o biblioteczne statystyki po zakończeniu okresu pandemii.

Problemy w zarządzaniu biblioteką w powiecie żyrardowskim trakcie trwania pandemii

Podział administracyjny	Problemy spowodowane pandemią	Problemy występujące przed pandemią
Miasto	Dużym problemem okazała się organizacja pracy zdalnej, oraz zaopatrzenie biblioteki w środki ochrony i dezynfekcji w pierwszym etapie	/
Gmina miejsko - wiejska	Głównym problemem było ogólnie zarządzanie i planowanie działań w oparciu o niejasne wytyczne	/
	Dostosowanie placówki do funkcjonowania według wymogów pandemicznych	/
Gmina wiejska	Nie było większych problemów w zarządzaniu, były za to obawy o popandemiczne statystyki	/
	Zarządzanie placówką w tym okresie wymagało większej empatii i uwagi jednak obyło się bez większych trudności	/

Biblioteki korzystały z pomocy w ograniczonym zakresie. Tylko w dwóch z pięciu badanych bibliotek skorzystano z elementów tarczy antykryzysowej, z czego dwie deklarowały skorzystanie ze zwolnienia ze składek ZUS, ale tylko jedna – skorzystanie z obniżonego wymiaru czasu pracy lub pracy zdalnej, mimo iż we wcześniej zadany pytanie o *funkcjonowanie zespołów bibliotecznych w bibliotekach publicznych powiatu żyrardowskiego w okresie trwania stanu pandemii* pracę zdalną deklarowały trzy z pięciu badanych. Żadna z badanych nie korzystała z innych form pomocy.

Programy pomocowe dla bibliotek

Podział Administracyjny	Elementy Tarczy Antykryzysowej			Inne / Jakież?
	Obniżenie wymiaru pracy/ praca zdalna	Zwolnienie ze składek ZUS	Dofinansowanie składek na ubezpieczenia społeczne	
Miasto	Tak	Tak	Nie	Nie
Gmina miejsko - wiejska	Nie	Nie	Nie	Nie
	Nie	Nie	Nie	Nie
Gmina wiejska	Nie	Tak	Nie	Nie
	Nie	Nie	Nie	Nie

Pandemia Covid-19 była niełatwym doświadczeniem i nie lada wyzwaniem, wymusiła funkcjonowanie w reżimie nie tylko sanitarnym

ale również społecznym. Jak to doświadczenie oceniają bibliotekarze powiatu żyrardowskiego? Można powiedzieć, że opinie bibliotekarzy z powiatu żyrardowskiego na temat pracy w kryzysie są podzielone. Mimo iż w trzech z badanych bibliotek oceniono pracę w tym okresie jako doświadczenie negatywne, trudne a nawet destrukcyjne, to równocześnie aż w czterech na pięć z nich uznano, że praca w kryzysie to doświadczenie jednocześnie mobilizujące i motywujące do działania oraz szukania nowych rozwiązań. W dwóch z pięciu badanych bibliotek uznano pracę w kryzysie za doświadczenie pozytywne.

Praca bibliotek publicznych w powiecie żyrardowskim w warunkach kryzysu

Podział administracyjny	Doświadczenie		Uwagi respondentów
	Negatywne / Trudne	Pozytywne / Łatwe	
Miasto	TAK	/	Jedyny pozytyw to narady online
Gmina miejsko - wiejska	TAK	/	Trudne ale mobilizujące. Pokazało nowe możliwości, oraz to jak zgrany jest nasz zespół.....zmuszało do rozwijania niektórych kompetencji
	/	TAK	Nie było to trudne wyzwanie, raczej mobilizujące do rozwijania się, wprowadzania nowych rozwiązań
Gmina wiejska	TAK	/	Zjawisko destrukcyjne, ale również mobilizujące
	TAK	TAK	Doświadczenie raczej mobilizujące, do szukania nowych możliwości i pokonywania trudności

Czy ustawowe zamknięcie bibliotek, praca w reżimie, bez wolnego dostępu do księgozbioru odcisnęły swoje piętno w postrzeganiu biblioteki? Czy odbiór społeczny tychże placówek jest taki sam jak przed pandemią? W trzech z pięciu badanych bibliotek stwierdzono, że pandemia umocniła pozytywne postrzeżenie biblioteki przez czytelników, którzy doceniali pracę i działania placówek. W jednej wskazano, że postrzeżenie biblioteki wśród mieszkańców nie zmieniło się. Również w jednej uznano, że pandemia spowodowała iż czytelnicy przestali ją kojarzyć z miejscem bezpiecznym.

Wizerunek bibliotek z powiatu żyrardowskiego a pandemia

Podział administracyjny	Postrzeżenie placówki przez społeczność lokalną			Uwagi respondentów
	Pozytywne	Negatywne	Nie zmieniło się	
Miasto	/	TAK	/	Biblioteka przestała kojarzyć się z bezpiecznym miejscem
Gmina miejsko - wiejska	TAK	/	/	Pozytywne postrzeżenie umocniło się
	TAK	/	/	Czytelnicy chwalili pracę biblioteki – zauważyli, że robimy wiele niecodziennych wydarzeń
Gmina wiejska	TAK	/	/	Czytelnicy wyraźnie zaznaczyli potrzebę istnienia biblioteki... bezpośredniego kontaktu z nami
	/	/	TAK	Biblioteka jest ważną instytucją dla mieszkańców w czasie pandemii mieliśmy potwierdzenie tej opinii

Jak kształtują się nastroje po ponownym otwarciu drzwi bibliotek dla użytkowników? Czy stan czytelnictwa wrócił do punktu sprzed pandemii? Czy bibliotekarze obawiają się kolejnych kryzysów czy raczej skupiają się na tu i teraz?

Biblioteki powiatu żyrardowskiego po pandemii

Podział administracyjny	Stan czytelnictwa	Wnioski na przyszłość	Działania w razie kolejnego kryzysu
Miasto	Spadek czytelnictwa ciężki do odrobienia	/	/
Gmina miejsko - wiejska	Niższy niż przed pandemią	Zawsze starać się nadążać za zmieniającymi się uwarunkowaniami	Opracowane i dopracowane procedury
	Systematyczny wzrost	/	Nie myślimy o działaniach na wypadek przyszłych kryzysów
Gmina wiejska	Próba odbudowy stanu sprzed pandemii	/	Nie myślimy o działaniach zapobiegawczych
	Nieznaczny wzrost	W wyniku pandemii wzrosły kompetencje bibliotekarzy jest to potencjał o który należy dbać	Działania dostosowane do kolejnych sytuacji kryzysowych

We wszystkich bibliotekach stan czytelnictwa wzrósł. W dwóch bibliotekach podjęto działania opracowane i dopracowane na wypadek

przyszłych kryzysów. Taka sama liczba bibliotek nie uwzględnia w swojej działalności przyszłych kryzysach. Pracownicy argumentują to faktem, że nie wiadomo czy obecne procedury będą miały zastosowanie w razie innych sytuacji kryzysowych.

We wszystkich badanych bibliotekach powiatu żyrardowskiego wyrażono opinię, że pandemia Covid-19 była motorem napędzającym biblioteki do zmian. Mino iż dla większości osób była traumatycznym wydarzeniem, miała jednak motywujący wpływ na pracowników bibliotek, wymuszała kreatywność i szukanie nowych rozwiązań, które nie rzadko na stałe zagospzczą w bibliotekach. W dwóch z badanych bibliotek uznano, że pandemia Covid-19 owszem była motorem, ale nie dla wszystkich bibliotek. Jednocześnie większość respondentów wskazuje, iż mimo wielu nowych form w bibliotece najważniejszy jest bezpośredni kontakt.

Czy pandemia Covid-19 była motorem napędzającym biblioteki do zmian

Podział administracyjny	TAK	NIE	NIE WIEM	Uwagi respondentów
Miasto	1	0	0	Tak, ale nie dla nas
Gmina miejsko - wiejska	1	0	0	Tak ale nie dla wszystkich
	1	0	0	/
Gmina wiejska	1	0	0	/
	1	0	0	/
ŁĄCZNIE	5	0	0	/

Wnioski i rekomendacje

Stały rozwój cyfryzacji stwarza dla bibliotek ogromną konkurencję i sprawia, że przestają być atrakcyjne, zwłaszcza dla młodego odbiorcy. Po przeanalizowaniu uzyskanych w badaniu informacji nasuwa się kilka wniosków:

- Biblioteki boleśnie odczuły spadek czytelnictwa i choć sytuacja powoli, choć systematycznie ulega poprawie, to globalnie w dalszym ciągu stan czytelnictwa jest niższy niż przed pandemią. Wynikać to może z faktu, iż ustawowe zamknięcie bibliotek i późniejsze obostrzenia spowodowały zmianę nawyków czytelniczych.

- Część bibliotek skupiła się na bieżącej sytuacji nie myśląc o działaniach na wypadek możliwych przyszłych kryzysów, natomiast w pozostałych placówkach, pandemia odcisnęła piętno na tyle silne, by już teraz działać tak, by mądrzejsi o doświadczenia i nabytą w tym czasie wiedzę w razie przyszłych kryzysów nie działać na oślep, lecz dostosować się do zmian.
- W wyniku pandemii wzrosły kompetencje bibliotekarzy, co stanowi wartość dodaną. Jest to potencjał, o który należy dbać po to, by wykorzystać go w przyszłości.
- Zawsze starać się nadążać za zmieniającymi się uwarunkowaniami – to właśnie ta umiejętność pozwoliła bibliotekom przetrwać zmieniające się sytuacje społeczne, zawirowania polityczne i gospodarcze oraz pandemiczny kryzys. Być może ogromny wpływ ma na to fakt iż jak powiedziała jedna z respondentek „Sedno tkwi w tym, że w bibliotekach przeważnie pracują osoby ceniące książki i czytanie, dla których ta praca jest pasją, wykonują ją z poświęceniem, i tym należy przede wszystkim tłumaczyć motywację do pokonywania wszelkich trudności w pracy w bibliotece.”

Współczesne biblioteki nie mogą skupiać się tylko na tradycyjnych działaniach, powinny stale się zmieniać, by przetrwać w cyfrowym świecie i nadążyć za potrzebami swoich odbiorców. Aby to osiągnąć biblioteki powinny czerpać z doświadczeń okresu pandemii. Zrównoważyć swoje działania w świecie realnym i wirtualnym. Oferta online nie powinna być jedyną formą pracy z czytelnikiem a jedynie narzędziem pozwalającym dotrzeć do szerszego grona odbiorców.

Podsumowanie

Celem podjętych rozważań było przedstawienie zmian zachodzących w pracy bibliotek publicznych w dobie kryzysu wywołanego pandemią Covid-19 na przykładzie bibliotek powiatu żyrardowskiego. Jest niezmiernie ważne poznanie i opisanie funkcjonowania placówek bibliotecznych w tym okresie, gdyż pandemia Covid-19 jest pierwszym tego typu zjawiskiem, z którym zmierzyły się współczesne biblioteki. Głównym założeniem była analiza tych zmian i określenie jaki wpływ na przyszłą działalność bibliotek będzie miało to doświadczenie. Podczas analizy pod uwagę były brane czynniki takie jak trudności oraz wyzwania związane

z dynamicznie zmieniającą się sytuacją, próby utrzymania kontaktu z czytelnikami mimo ustawowego zamknięcia bibliotek, jak również obawy o negatywne konsekwencje pandemii, ale równocześnie wskazanie szeregu nowych możliwości oraz szans, których implementacja została przyspieszona lub nie były wcześniej brane pod uwagę.

Na podstawie powyższego we wstępie zostało postawione pytanie *Czy pandemia Covid-19 była motorem napędzającym biblioteki do zmian?* Analizując wywiady z dyrektorami / pracownikami bibliotek publicznych powiatu żyrardowskiego można potwierdzić odpowiedzieć na to pytanie pozytywnie. Pandemia Covid-19 była motorem napędzającym współczesne biblioteki do zmian, bowiem coraz częściej będą one kierowały swoje usługi w kierunku świata wirtualnego i mediów społecznościowych, przy jednoczesnym zachowaniu kontaktu bezpośredniego. Zmiany zaistniałe w trakcie trwania pandemii mają posłużyć tylko jako narzędzie pozwalające dotrzeć do szerszego grona odbiorców, a nie zastąpić dotychczasowe formy działania. Należy natomiast podkreślić, iż badaniem objęty był tylko jeden powiat, co nie daje globalnego poglądu na sytuację, ale pozwala na pewnego rodzaju wyobrażenie, jaki wpływ miała pandemia na funkcjonowanie placówek bibliotecznych. Na uwagę zasługuje fakt, iż funkcjonowanie w bezpośrednim kontakcie z czytelnikiem to sens bytności bibliotek publicznych i jedyna jak dotąd znana forma funkcjonowania tychże placówek. Przeprowadzone badania udowodniły swego rodzaju innowacyjność w działalności bibliotek publicznych w czasie pandemii. Choć placówki te sięgały po znane już i powszechnie stosowane technologie, to nigdy nie były wykorzystywane w pracy bibliotekarskiej na tak szeroką skalę w jednym czasie. Pandemia dała bibliotekarzom narzędzia i wiedzę jak je stosować, aby poszerzać swoje kompetencje i sięgać po grupy społeczne, które z różnych powodów były poza ich odbiorczym zasięgiem. Jest to potencjał, którego nie można zmarnować w przyszłości. Mądrzejsi o wiedzę i doświadczenie bibliotekarze powinni stale rozszerzać swoje działania w tym kierunku, by móc równocześnie działania stacjonarne oraz w świecie wirtualnym. Nie będziemy polemizować nad wyższością jednych nad drugimi, należy natomiast zastanowić się nad połączeniem i zrównoważeniem tych dwóch metod, co pozwoli na sięganie do nowych grup odbiorców, nie tracąc przy tym dotychczasowych użytkowników.

CZEŚĆ V

SZKOŁA PO PANDEMII: PONOWNIE CZY OD NOWA

„Przyglądając się polskiej szkole warto postawić tezę, że obecny moment jest kluczowy dla jej przyszłości. Pandemiczny kryzys był momentem wstrząsu, który poważnie zachwiał nią, zmienił sposób jej funkcjonowania, uwypuklił istniejące wcześniej słabości, ale też ujawnił ukryte wcześniej potencjały. To, czy wrócimy do lepszej szkoły będzie zależało od tego, czy w procesie powrotu i odbudowy skupimy się na odtworzeniu szkolnych rutyn („szkoła ponownie”), czy środowisk, które najlepiej służą uczeniu się uczniów („szkoła od nowa”). Bez świadomego i uważnego działania w najbliższych miesiącach, zapewne odtworzymy szkołę, którą znamy i do której jesteśmy przyzwyczajeni. W takiej instytucji nierówności jeszcze się pogłębią – dobre placówki będą radziły sobie coraz lepiej, te, które słabiej poradziły sobie z edukacją zdalną, będą coraz bardziej odstawały od reszty. Coraz więcej rodziców będzie przenosić swoje dzieci do szkół społecznych lub prywatnych... Także w ramach klas, nierówności będą coraz większe – uczniowie, którzy dobrze odnaleźli się w edukacji zdalnej (i otrzymali w domu więcej wsparcia) będą odnosili sukcesy, ich rówieśnicy, którzy ostatni rok stracili, pozostaną w tyle i będzie im coraz trudniej wrócić do efektywnej nauki i odnosić szkolne sukcesy” (Witkowski, 2021).

Zarządzanie placówkami oświatowymi w okresie pandemii Covid-19. Ocena problemów i wyzwań oraz sposobów ich rozwiązywania

Adam Adamowicz

W dobie globalizacji zetknęliśmy się z wydarzeniami, które zmieniły nasz sposób życia w sposób niespotykany od dziesięcioleci i które miały bezpośredni wpływ na nasze postrzeganie rzeczywistości. Pandemia Covid zmieniła porządek i zasady funkcjonowania ludzi na całym świecie, zmuszając rządy i instytucje międzynarodowe do podjęcia działań w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2. W początkowym okresie bez dokładnej wiedzy medycznej na jego temat i ewentualnych możliwości mutacji oraz związanego z tym zagrożenia dla ludzi i zwierząt, działania te były chaotyczne i z perspektywy czasu wydawać się mogą nieadekwatne i niedostosowane do pojawiającego się zagrożenia. Jednocześnie należy podkreślić, że w okresie, kiedy te decyzje były podejmowane i wprowadzane w życie, nikt nie wiedział jakie będą ostateczne skutki epidemii.

Wprowadzenie

Znaczenie szkoły jako placówki odpowiedzialnej za wychowanie i edukację dzieci „sprowadza się do odpowiedzialności za trzy najistotniejsze funkcje związane z powierzoną jej misją: funkcję dydaktyczną, opiekuńczą oraz wychowawczą. Należy podkreślić, że wypełnianie funkcji wychowawczo-opiekuńczej oraz dydaktycznej oprócz kształcenia umożliwia również uczniom ich prawidłowy rozwój” (Materne 1988, s. 68-70). Żadane podmiot nie działa w próżni, dlatego w procesie tym, wraz z pedagogami, uczestniczą również inne podmioty: uczniowie i ich opiekunowie oraz środowisko lokalne. Szkoła znajduje się w centrum wzajemnych oddziaływań pomiędzy wszystkimi jego uczestnikami, a „kontakty społeczne są szczególnym obszarem, w którym jednostka realizuje swoje potrzeby z uwzględnieniem tych najbardziej podstawowych – dotyczących kształtowania relacji międzyludzkich” (Kornaszewska-Polak 2014, s. 148). Kształtowanie doświadczeń oraz budowanie relacji pozwalają na uzupełnienie roli rodziny i kształtowanie przyszłych umiejętności wchodzenia w relacje z innymi ludźmi. Zdaniem P. Formy (2012, s. 37), szkoła jako instytucja edukacyjno-wychowawcza jest, obok

rodziny, głównym czynnikiem socjalizacji dziecka. Nie mniej istotna jest funkcja dydaktyczno–edukacyjna, która wraz z funkcją wychowawczą w okresie pandemii została ograniczona głównie do formy zdalnej. „Nauczanie na odległość jest to metoda prowadzenia procesu dydaktycznego w warunkach, gdy nauczyciele i uczniowie (studenci) są od siebie oddaleni (czasami znacznie) i nie znajdują się w tym samym miejscu, stosując do przekazywania informacji – oprócz tradycyjnych sposobów komunikowania się – również współczesne, bardzo nowoczesne technologie telekomunikacyjne, przesyłając: głos, obraz wideo, komputerowe dane oraz materiały drukowane. Współczesne technologie umożliwiają również bezpośredni kontakt w czasie rzeczywistym pomiędzy nauczycielem a uczniem za pomocą audio- lub wideokonferencji, niezależnie od odległości, jaka ich dzieli” (Kubiak 2000, s. 12). Natomiast Lorens (2011, s. 9) definiuje e-learning jako „proces kształcenia, realizowany w oparciu o niezbędne dla jego prowadzenia rozwiązania komunikacyjne, wykorzystujący aplikację internetową, poprzez którą prezentowana jest treść szkolenia, i z której uczestnicy korzystają pod opieką nauczyciela”.

Aktualne możliwości jakie niesie ze sobą nauczanie zdalne stanowią zupełnie nową wartość w systemie edukacji. Należy jednak zdawać sobie sprawę z ograniczeń jakie ma wykorzystywana obecnie technologia, zwłaszcza jeżeli chodzi o dostęp do sprzętu (hardware) i zakres umiejętności potrzebnych do jego wykorzystania oraz dostęp do szerokopasmowego Internetu. W odniesieniu do umiejętności w obsłudze urządzeń i odpowiedniego oprogramowania widać różnicę pomiędzy dziećmi, które wykazują duże umiejętności i łatwość przyswajania nowych technologii, a dorosłymi dla których osiągnięcie podobnego poziomu zaawansowania związane jest z większym nakładem pracy. W przypadku najmłodszych dzieci oraz dzieci z różnego rodzaju ograniczeniami, niezbędna jest pomoc osób trzecich – co nakłada na opiekunów dodatkowe obowiązki związane z przygotowaniem, kontrolowaniem i weryfikacją oraz ewentualną pomocą w realizacji stawianych przed uczniami zadań przez szkołę i nauczycieli.

Podczas pierwszego okresu pandemii opisane powyżej ramy prawne oraz możliwości pełnienia zadań i funkcji do jakiej powołana została szkoła, zostały poddane weryfikacji przez następstwa oddziaływania koronawirusa SARS-CoV-2. Ogromny wpływ na funkcjonowanie życia społeczno-gospodarczego miała szybkość rozprzestrzeniania się wirusa i jego globalny zasięg. Wymusiło to

konieczność szybkiego reagowania na dynamicznie zmieniającą się sytuację. Z racji szybkości wprowadzania wielu rozwiązań, przy jednoczesnym wymogu powszechności obowiązywania, pojawiała się konieczność bieżącego monitorowania, weryfikowania i korekty.

Tak ogromny zasięg i jego konsekwencje dla funkcjonowanie kraju, nie mogły pozostać bez znaczenia w naszej codziennej rzeczywistości i miały bezpośredni wpływ na wszystkie aspekty naszego funkcjonowania, począwszy od funkcjonowania pojedynczych osób, rodzin, przez organizacje i grupy społeczne, a kończąc na administracji i centralnych organach państwowych. Zawieszenie działania placówek oświatowych w całej Polsce miało wpływ na ok. 1,2 miliona dzieci w wieku przedszkolnym, 2,3 miliona uczniów szkół podstawowych oraz 2,4 miliona młodzieży ze szkół ponadpodstawowych. Funkcje szkoły, zwłaszcza funkcja dydaktyczna i wychowawcza, zostały ograniczone głównie do nauczania zdalnego, ze względu na konieczność zachowania bezpieczeństwa i zdrowia uczniów i nauczycieli oraz ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa. Rozwój technologiczny odegrał tu kluczową rolę, umożliwiając wykorzystanie nowoczesnych technologii telekomunikacyjnych, takich jak Internet, komunikacja audio-wideo i aplikacje internetowe, które umożliwiają prowadzenie nauki na odległość. Jednakże, nauka zdalna stawia pewne wyzwania, takie jak dostęp do odpowiedniego sprzętu i szerokopasmowego Internetu.

W opracowaniu poszukiwana będzie odpowiedź na pytania dotyczące wpływu pandemii na funkcjonowanie szkoły oraz na realizację zadań jakie zostały postawione tym placówkom przez Ministerstwo Edukacji Narodowej – z uwzględnieniem sposobu zarządzania w kryzysie. Czy wyzwania jakie zostały postawione przed nauczycielami i dyrektorami placówek oświatowych udało się prawidłowo zrealizować? Jaki wpływ ograniczenia w działaniu szkoły miały na rodziców, uczniów i ostatecznie jakie były tego konsekwencje w poziomie kształcenia i realizacji zadań wychowawczo-pedagogicznych? Dodatkowo należałoby sobie zadać pytanie czy ogrom pracy i wysiłku włożonego przez nauczycieli w dostosowanie się do ekstremalnie trudnych i wymagających warunków pracy w dobie pandemii został należycie doceniony i czy jest wartością dodaną z możliwością wykorzystania w przyszłej pracy pedagogów? Czy nauczyciele i uczniowie nabyli nowe umiejętności, które będą mogły być spożytkowane po okresie pandemii? Czy te nowe umiejętności i wiedza zostały aktualnie należycie zagospodarowane i czy będzie

możliwość wykorzystania w praktyce po pandemii do usprawnienia jakości kształcenia i wejścia na nowy poziom – niedostępny przed pandemią. Ostatecznie, czy odpowiednie instytucje wyciągnęły należyte wnioski z zaistniałej sytuacji i czy jeżeli nadejdzie konieczność podjęcia podobnych działań w przewidywanej przyszłości w związku z powrotem pandemii lub np. działaniami wojennymi lub innym nieprzewidzianym kryzysem, czy reakcja instytucji rządowych i samorządowych będzie odpowiednio przygotowana i adekwatna do powstałego zagrożenia? Na te pytania pozwolą odpowiedzieć wyniki raportu NIK (KNO.430.006.2021) FUNKCJONOWANIE SZKÓŁ W SYTUACJI ZAGROŻENIA COVID-19 (NIK 2021d)⁵³

Ocena działań MEiN

W latach 2020–2021 (do 30 czerwca) Minister Edukacji i Nauki, w związku z ogłoszeniem stanu epidemii na terenie kraju, podejmował działania w celu stworzenia warunków prawno-organizacyjnych, które miały umożliwić realizację przez szkoły zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych w sytuacji zagrożenia COVID-19. W tym celu współpracował z Ministrem Zdrowia, Głównym Inspektorem Sanitarnym oraz kuratorami oświaty. Należy podkreślić, że podjęte działania wg. NIK, były nie wystarczające do zapewnienia prawidłowej organizacji kształcenia dzieci i młodzieży w szkołach. Minister doraźnie wydawał rekomendacje i wytyczne oraz często zmieniał przepisy prawne, dostosowując je do bieżącej sytuacji. W związku z wprowadzonym stanem epidemii, w Ministerstwie opracowano 62 akty normatywne, w tym: 58 rozporządzeń i dwa zarządzenia ministra właściwego do spraw oświaty oraz jedną uchwałę

⁵³ Kontrolą objęto 26 jednostek, w tym: Ministerstwo Edukacji i Nauki, pięć kuratoriów oświaty, pięć jednostek samorządu terytorialnego oraz 15 szkół, z tego osiem szkół podstawowych i siedem szkół ponadpodstawowych.

Kontrolę przeprowadzono w: Ministerstwie Edukacji Narodowej, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności; Kuratoriach oświaty na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności; w jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności; szkołach publicznych na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności. Kontrolą objęto lata 2020–2021 (do czasu zakończenia kontroli). Postępowanie kontrolne przeprowadzono w okresie od 19 kwietnia do 9 sierpnia 2021 r.

i jedno rozporządzenie Rady Ministrów. Jednym z dwóch kluczowych rozporządzeń wydanych przez Ministra w związku z wprowadzonym na terenie kraju stanem epidemii, było rozporządzenie czasowo ograniczające funkcjonowanie szkół i placówek – wydane 11 marca 2020 r. na podstawie upoważnienia zawartego w art. 30b ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, zmieniane 10 razy i uchylone z dniem 1 września 2020 r. przez rozporządzenie wydane na podstawie tej samej delegacji⁵⁴. Rozporządzenie to było nowelizowane 11 razy, a następnie zastąpione przez rozporządzenia pod tym samym tytułem: z dnia 26 marca 2021 r. (nowelizowano trzykrotnie), rozporządzenie z dnia 29 kwietnia 2021 r. (Dz. U. poz. 824 – uchylone z dniem 31 maja 2021) oraz rozporządzenie z dnia 28 maja 2021 r. (Dz. U. poz. 982, ze zm.). Drugim kluczowym aktem prawnym w związku z sytuacją epidemiologiczną było rozporządzenie, w którym określono organizację kształcenia na odległość, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 30c ustawy – Prawo oświatowe, które do czasu zakończenia kontroli NIK było zmieniane 28 razy.

Tak kształtowany stan prawny uniemożliwiał prawidłowe funkcjonowanie szkół w okresie pandemii. Liczba zmian i tempo ich wprowadzania świadczyć może o problemach w ocenie w czasie dynamicznie zmieniającej się sytuacji i powstaniu pewnego chaosu legislacyjnego. Jednocześnie jednak, tego typu działanie było spowodowane koniecznością dostosowania się do dynamicznie zmieniającej się sytuacji oraz dbałością o aktualizowanie skomplikowanego stanu prawnego poddawanego nieustannej weryfikacji z rzeczywistością. Podstawowym zarzutem w stosunku do Ministra Edukacji i Nauki był brak wypracowania i przekazania do realizacji optymalnego modelu funkcjonowania szkół, zawierającego dokładne wytyczne sposobu realizacji podstawy programowej i utrzymania standardów nauczania. Program taki powinien być dostosowanych do warunków pandemii z uwzględnieniem możliwości psychofizycznych zarówno nauczycieli jak i uczniów. Taki model działania zgodny z rekomendacjami środowisk naukowych, powinien zapewniać równowagę pomiędzy wymogami reżimu sanitarnego, a działaniami chroniącymi zdrowie psychiczne uczniów (Grzelak, Żyro 2021).

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977, ze zm.).

W grudniu 2020 r. Minister Edukacji i Nauki podjął decyzję o ograniczeniu w roku szkolnym 2020/2021 zakresu wymagań edukacyjnych wynikających z podstawy programowej kształcenia ogólnego i przeprowadzeniu w 2021 r. egzaminu ósmoklasisty i egzaminu maturalnego na podstawie wymagań egzaminacyjnych, które miały zastosowanie wyłącznie w roku szkolnym 2020/2021⁵⁵. Minister uwzględnił w ten sposób trudne warunki uczniów w zdobywaniu wiedzy, w okresie epidemii. Pomimo ograniczeń dotyczących egzaminów nauczyciele byli w okresie dwóch semestrów w okresie od grudnia 2020 do czerwca 2021 r. zobligowani do realizacji niezmięnionej i niedostosowanej do okoliczności podstawy programowej. Z perspektywy czasu można ocenić, że zaproponowany model funkcjonowania szkoły w okresie pandemii miał niekorzystny wpływ na wyniki osiągnięte przez uczniów oraz ich stan psychofizyczny. Jednocześnie w ocenie zarówno samych nauczycieli, jak i kuratorów, w okresie pandemii nie została zrealizowana podstawa programowa.

Należy zadać sobie pytanie czy istniały przesłanki do lepszej i skuteczniejszej realizacji postawionych przed Ministerstwem zadań? Biorąc pod uwagę późniejsze działania samego Ministerstwa, jak również dyrektorów placówek oświatowych należy stwierdzić, że istniały takie możliwości. Przykładem takich działań była spóźniona pomoc psychologiczno-pedagogiczna dla uczniów. Zgodnie z informacjami zawartymi w raporcie NIK, Minister dysponował wynikami zleconych badań odnośnie do zbioru rekomendacji w obszarze wychowania, zdrowia psychicznego i profilaktyki problemów w lutym 2021 r. Główna rekomendacja w raporcie wskazywała, że działania w wymienionym wyżej zakresie powinny stać się priorytetem systemu edukacji zarówno podczas pandemii, jak i w okresie bezpośrednio po jej wygaśnięciu. Jednak dopiero 7 lipca 2021 r. został ogłoszony program wsparcia pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów i nauczycieli (Grzelak, Żyro 2021).

Pomimo tej wyraźnej opieszałości w podejmowanych zadaniach oraz braku adekwatnej i szybkiej reakcji w tym zakresie, podstawowym zarzutem wobec działań Ministra, pozostaje brak jednolitych

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 16 grudnia 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. poz. 2314).

standardów nauczania zdalnego. W całym tym okresie nie zostały określone dodatkowe standardy i wymagania związane ze zdalnym nauczaniem zarówno w stosunku do szkół, jak i nauczycieli. Podczas przeprowadzonej kontroli ze stanowiska ministerstwa wynikało, że nauczanie zdalne nie generuje potrzeby określenia dodatkowych wymagań wobec szkół i tym samym nie ma przesłanek do zmiany obowiązujących czy określenia nowych wymagań ze względu na specyfikę nauczania zdalnego. Zdaniem MEiN wymagania nie są powiązane z rodzajem kształcenia (stacjonarnym czy na odległość), jednocześnie szkoły i placówki mają autonomię do wyboru metody tak, aby odzwierciedlała ona specyfikę danej placówki. Stanowisko ministerstwa wydaje się w tej sytuacji dość dziwne i niejednoznaczne, sprawia wrażenia zrzucenia z siebie części odpowiedzialności za organizację sposobu nauczania. Taka postawa w konsekwencji odpowiada za brak punktu odniesienia dla wszystkich szkół oraz możliwości obiektywnego zweryfikowania prowadzonych przez szkołę działań (NIK 2021d).

Oceniając działania Ministerstwa, pozytywnie można ocenić fakt, że podjęte zostały działania zmierzające do stworzenia warunków prawno-organizacyjnych umożliwiających realizację zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych przez szkoły w sytuacji zagrożenia epidemicznego. Minister współpracował z Ministrem Zdrowia, Głównym Inspektorem Sanitarnym oraz kuratorami oświaty, co wskazuje na dążenie do wspólnego rozwiązywania problemów. Jednakże, należy podkreślić, że podjęte działania w ocenie NIK (2021d) okazały się niewystarczające w zapewnieniu prawidłowej organizacji kształcenia dzieci i młodzieży. Tempo wprowadzania zmian i częste zmiany przepisów prawnych mogły wprowadzać pewien chaos legislacyjny. Raport NIK (2021d) wskazuje również na negatywny wpływ nauczania zdalnego na proces nauczania, wychowania i opiekę. Zanotowano obniżenie jakości kształcenia, pogłębienie nierówności edukacyjnych oraz pogorszenie kondycji psychofizycznej uczniów i nauczycieli. Ministerstwo nie wypracowało optymalnego modelu funkcjonowania szkół, który uwzględniałby specyfikę pandemii i możliwości psychofizycznych zarówno nauczycieli, jak i uczniów. Pomimo pewnych opóźnień, warto docenić wprowadzenie programu wsparcia pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów i nauczycieli, choć mogło to zostać zrealizowane zdecydowanie wcześniej.

Ocena działań szkoły

Omówione powyżej działania miały bezpośrednie przełożenie na kroki podjęte przez szkoły w celu kontynuowania swojej statutowej działalności. Wszystkie informacje dotyczące zmian w prawie oświatowym były zamieszczane na stronie internetowej resortu edukacji⁵⁶. Publikowano wskazówki dla nauczycieli i uczniów, a także można było pobrać materiały do nauki oraz uzyskać informacje o dodatkowych inicjatywach edukacyjnych, będących wsparciem nauczania na odległość. W przekazywanie informacji dyrektorom szkół i placówek zaangażowane było również Centrum Informatyczne Edukacji poprzez System Informacji Oświatowej (SIO) oraz kuratorzy oświaty. Pracownicy Ministerstwa udzielali informacji na piśmie i/lub w trakcie rozmów telefonicznych w okresie ograniczenia ich funkcjonowania. Przykładem takich działań było wydawanie wytycznych i zaleceń oraz poradników i informatorów takich jak: „Kształcenie na odległość – Poradnik dla szkół”⁵⁷, „Informator dla dyrektorów szkół i nauczycieli – w związku z czasowym ograniczeniem funkcjonowania jednostek oświaty”⁵⁸, „Dobre praktyki dotyczące funkcjonowania jednostek systemu oświaty – w okresie zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19”⁵⁹, „Kształcenie na odległość – edukacja wczesnoszkolna (klasy I–III szkoły podstawowej) – Praktyczny poradnik dla rodziców i nauczycieli”⁶⁰.

Zaznaczyć należy, że w poradniku pt. „Kształcenie na odległość” polecono nauczycielom niewpisywanie w dziennikach

⁵⁶ Na stronie internetowej www.gov.pl/edukacja, od czasu ogłoszenia stanu epidemicznego do stycznia 2021 r. zamieszczono 169 artykułów dotyczących działań podejmowanych w ramach epidemii koronawirusa związanych tylko z funkcjonowaniem szkół i placówek w czasie pandemii COVID-19.

⁵⁷ Opublikowany na stronie internetowej Ministra 25 marca 2020 r. <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/ksztalcenie-na-odleglosc—poradnik-dla-szkol>

⁵⁸ Opublikowany na stronie internetowej Ministra 5 maja 2020 r. <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/informator-dla-dyrektorow-szkol-i-nauczycieli>

⁵⁹ Opublikowany na stronie internetowej Ministra w dniu 20 sierpnia 2020 r. <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/dobre-praktyki-w-zakresie-zdalnej-edukacji—poradnik-men>

⁶⁰ Opublikowany na stronie internetowej Ministra w dniu 18 listopada 2020 r. <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/ksztalcenie-na-odleglosc-w-klasach-i-iii-szkoly-podstawowej—poradnik-men>

lekcyjnych obecności uczniów na zajęciach prowadzonych zdalnie, co było niezgodne z § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. poz. 1646, ze zm). W ocenie MEiN chodziło o niedyskryminowanie uczniów, którzy nie mogli uczestniczyć w zajęciach. Podkreślano również, że sposób potwierdzania obecności na zajęciach jest ustalany przez dyrektorów szkół i zależy od ograniczeń technologicznych. Zdaniem NIK (2021d) działanie tego rodzaju stawiało dyrektorów placówek przed dylematem czy powinni działać zgodnie z obowiązującą wówczas treścią § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r., którego to przepisu Minister nie zmienił ani nie uchylił, czy też poradnika, który nie stanowił aktu prawnego, ale mógł być odbierany, jako polecenie służbowe. Konsekwencją tej decyzji była obniżona frekwencja uczniów: wg danych NIK (2021d) najwięcej uczniów poniżej 50% lub takich którzy nie realizowali obowiązku szkolnego/nauki było w roku szkolnym 2020/2021. Z dniem 1 września 2020 r. został doprecyzowany w odpowiednim rozporządzeniu Ministra sposób potwierdzania obecności uczniów na zajęciach oraz sposób i termin usprawiedliwiania nieobecności uczniów na zajęciach edukacyjnych⁶¹.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że główna rola i zadanie związane z prawidłową organizacją zadań szkoły spoczęło na dyrektorach placówek. W opinii NIK dyrektorzy szkół zapewnili prawidłową organizację i realizację zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Wykazali się elastycznością i umiejętnością dostosowywania się do zmieniających się warunków, co jest kluczowe dla zapewnienia kontynuacji Procesu nauczania. Co równie istotne, dyrektorzy szkół należycie współpracowali z nauczycielami w celu zapewnienia uczniom i rodzicom niezbędnych źródeł i materiałów do nauki, w tym w postaci elektronicznej. Wspólnie ustalali sposób monitorowania postępów uczniów, weryfikacji wiedzy i umiejętności oraz informowania uczniów

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 sierpnia 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. poz. 1394).

i rodziców o postępach w nauce i uzyskanych ocenach. Wykorzystanie elektronicznych dzienników i cotygodniowych raportów było narzędziem umożliwiającym śledzenie postępów uczniów w sposób ciągły i skuteczny. Ponadto dyrektorzy szkół odpowiedzialni byli również za ustalanie warunków i sposobu przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych, egzaminów poprawkowych, sprawdzianów wiedzy i umiejętności oraz oceny zachowania uczniów. To świadczy o ich zaangażowaniu w zapewnienie uczniom uczciwych i obiektywnych sposobów oceny, jak również wyznaczenie standardów i procedur dla tych procesów. W ten sposób dyrektorzy szkół przyczynili się do utrzymania wysokich standardów nauczania i oceniania. Jednakże, mimo pozytywnej oceny pracy dyrektorów przez NIK, wskazać można również na pewne niedociągnięcia i wyzwania. Brak systemowego podejścia do funkcjonowania szkół na poziomie kraju i brak określenia standardów nauczania zdalnego lub hybrydowego przez Ministra doprowadziły do nierówności w procesie nauczania. Wskazano na potrzebę zniwelowania tych różnic poprzez uruchomienie dodatkowych programów wyrównawczych dla uczniów, którzy mieli ograniczony dostęp do edukacji zdalnej z powodu wykluczenia cyfrowego.

Podstawowe znaczenie ma w tej sytuacji fakt, że szkołom pozostawiono wybór i możliwość samodzielnego kształtowania sposobu realizacji zadań dydaktycznych. Część przedmiotów była realizowana w formie zdalnej (np. język polski, języki obce, matematyka, fizyka, geografia), a inne nie były realizowane w ogóle lub były realizowane w formie pracy samodzielnej ucznia bądź rodzica i ucznia (edukacja dla bezpieczeństwa, zajęcia wychowania fizycznego, religia, etyka). Początkowo nauka opierała się na przekazywaniu informacji za pośrednictwem dziennika stopniowo rozszerzając swoje możliwości o aplikacje internetowe do prowadzenia lekcji online.

Jednocześnie jak podają Winiarczyk i Warzocha (2021, s. 72) (16) „w prowadzonych badaniach platforma edukacyjna była przez nauczycieli utożsamiana z komunikatorem internetowym, np. Skype, Messenger, czy portalem społecznościowym typu Facebook. Taka interpretacja może wynikać z braku elementarnej wiedzy, czym dokładnie jest platforma edukacyjna. Owszem, pewną część materiałów dydaktycznych można przekazać, wykorzystując powyższe narzędzia, jednak nie zawsze są one poprawnie wyświetlane czy odbierane przez użytkowników końcowych. Należy zaznaczyć, że wspomniane komunikatory internetowe były głównie wykorzystywane przez nauczycieli niższych szczebli edukacyjnych. Nauczyciele najczęściej

korzystali z technologii informacyjno-komunikacyjnych w kształceniu zdalnym w celu wysyłania materiałów drogą elektroniczną (21%) oraz komunikacji z uczniami (21%). Na dalszym miejscu znalazło się pozyskiwanie materiałów z Internetu (19%) czy przygotowywanie treści dydaktycznych do prowadzonych zajęć (15%)”. Jak łatwo zauważyć w początkowym okresie przepływ informacji był jednokierunkowy i ograniczony, ale wraz z upływem czasu i nabywaniem określonych umiejętności stawał się coraz bardziej złożony i umożliwiający coraz szerszą komunikację w obu kierunkach.

Należy też zdawać sobie sprawę, że działania Ministerstwa objęły zwiększenie dostępu do materiałów edukacyjnych, również dla uczniów z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Na portalu Scholaris.pl udostępniono 14 388 zasobów edukacyjnych i 3 320 zestawów narzędzi edukacyjnych do wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego (programy nauczania i scenariusze zajęć/lekcji) przypisanych do nowej podstawy programowej. W roku 2020 zwiększono funkcjonalności ZPE, czyli Zintegrowanej Platformy Edukacyjnej” (NIK, 2021, s. 24). Od 22 września 2020 r. uruchomiono funkcjonalność umożliwiającą tworzenie ścieżek nauki, które pozwalają na tworzenie planu kształcenia na dowolny okres. W 2020 r. opublikowano 2618 e-materiałów z zakresu kształcenia ogólnego (do końca 2019 r. – 3124 e-materiałów). Na zwiększenie funkcjonalności ZPE wydatkowano w latach 2020–2021 (do 30 kwietnia) 2273,4 tys. zł. W maju 2021 r. na ZPE założonych było łącznie 6 951 432 kont użytkowników. W maju 2021 r. udostępniono 21 300 materiałów przez 3689 zalogowanych użytkowników. W okresie grudzień 2020–maj 2021 najczęściej odwiedzaną zakładką portalu była zakładka „portal Scholaris.pl”, którą odsłonięto 16 933 razy” (NIK, 2021, s.16).

„Niemniej jednak, w ocenie NIK, działania Ministra na rzecz doskonalenia zawodowego nauczycieli w obszarze wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w nauczaniu zdalnym były niewystarczające. W okresie od sierpnia 2020 r. do kwietnia 2021 r. szkoleniami z zakresu edukacji zdalnej nie objęto żadnego nauczyciela w ramach uruchomionego przez Ministra działania pt. „Wsparcie placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych w realizacji zadań związanych z przygotowaniem i wsparciem nauczycieli w prowadzeniu kształcenia na odległość”

(NIK, 2021, s. 17). Pomimo przeznaczenia na projekt „Lekcja. Enter”⁶² 13 626 tys. złotych z myślą o przeszkoleniu 75 tys. nauczycieli w latach 2019-2023 r., do maja 2021 r. przeszkolone zostało ok. 11 tys., przy czym zaznaczyć należy, że zakres szkolenia był dość szeroki i nie ograniczał się do prowadzenia zajęć zdalnych.

Podsumowując, w trudnej pandemicznej rzeczywistości szkoły zostały zmuszone do podjęcia koniecznych działań w celu kontynuowania swojej działalności w okresie pandemii i nauczania na odległość. Resort edukacji zamieszczał informacje dotyczące zmian w prawie oświatowym na stronie internetowej, udostępniał wskazówki, poradniki i informacje o dodatkowych inicjatywach edukacyjnych. Podkreślić należy, że dyrektorzy szkół odgrywali główną rolę w organizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Pomimo częstych zmian legislacyjnych i dylematów związanych z przestrzeganiem obowiązujących przepisów, to właśnie dyrektorzy zapewnili prawidłową organizację i realizację zadań, jednak brakowało spójnego podejścia na poziomie kraju i odpowiednich standardów. Ponadto, działania Ministra w zakresie szkolenia nauczycieli w obszarze wykorzystania nowoczesnych technologii również były niewystarczające.

Dostęp do technologii

Kolejnym elementem, który należy wziąć pod uwagę podczas oceny funkcjonowania placówek oświatowych w okresie pandemii był ogólnie pojęty poziom technologii ze względu na dostępność do Internetu oraz możliwości dostępu do odpowiedniego sprzętu i urządzeń dla uczniów i nauczycieli. Na podstawie danych z raportu NIK (2021d) można ocenić, że poziom dostępu do odpowiednich technologii w szkołach był bardzo zróżnicowany, a ich jakość i dostępność miały kluczowy wpływ na organizację nauczania zdalnego i hybrydowego.

Analizując raport, możemy zauważyć, że na początku epidemii jedynie co trzecia szkoła miała dostęp do sieci. W odpowiedzi na potrzebę zwiększenia możliwości nauczania na odległość i ograniczenia wykluczenia cyfrowego, uruchomiono projekty o nazwach "Zdalna szkoła" i "Zdalna szkoła+". „W ramach tych inicjatyw przekazano szkołom 137 tysięcy sztuk sprzętu

⁶² Projekt realizowany przez trzy organizacje: Fundację Orange, Fundację Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego oraz Instytut Spraw Publicznych.

komputerowego, w tym aż 60 tysięcy tabletów. Ponadto, we współpracy z Naukową i Akademicką Siecią Komputerową – Państwowym Instytutem Badawczym (NASK-PIB), przekazano 2400 szkolnych pakietów multimedialnych, w tym 60 tysięcy tabletów, oraz 764 mobilne pracownie komputerowe, w tym 12 224 laptopów. Wartość tych działań wyniosła łącznie 451 239,6 tysięcy złotych. Dodatkowo, nauczyciele otrzymali dofinansowanie w wysokości 269 732 tysięcy złotych na zakup sprzętu i usług umożliwiających prowadzenie zajęć zdalnych. Ta kwota pozwoliła na zakup dodatkowego sprzętu dla 539,5 tysięcy nauczycieli” (NIK, 2021, s. 17). Ważnym aspektem oceny jest również udział jednostek samorządu terytorialnego, które korzystały z projektów "Zdalna szkoła – wsparcie Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej w systemie kształcenia zdalnego" i "Zdalna szkoła+". Samorządy otrzymały łącznie 906,9 tysięcy złotych na doposażenie szkół, co pozwoliło na zakup 332 laptopów, 36 komputerów stacjonarnych i 50 routerów (NIK s.31). Wsparcie to zostało przekazywane tym, którzy najbardziej go potrzebowali, takim jak rodziny wielodzietne, uczniowie i nauczyciele. Pomimo podejmowanych działań, wyniki badania przeprowadzonego przez NIK wskazały na braki w dostępie do odpowiednich technologii. Z kwestionariusza wynika, że 22% zgłoszonych potrzeb dotyczących sprzętu do zdalnego nauczania nie zostało zaspokojonych, a głównym powodem była brakująca możliwość finansowania (w 87% przypadków) (NIK, 2021, s. 32).

Można zatem stwierdzić, że dostępność i jakość technologii w szkołach w kontekście nauczania zdalnego były zróżnicowane. Chociaż podjęto pewne kroki w celu poprawy sytuacji, powstały wyzwania związane z dostępem do sprzętu Internetu. Niezbędne jest dalsze inwestowanie i wsparcie szkół w zakresie technologii, aby zapewnić równy dostęp do edukacji i umożliwić skuteczne nauczanie zdalne w sytuacjach kryzysowych.

Nauczyciele

Edukacja zdalna postawiła przed nauczycielami wiele wyzwań i wymagała od nich posiadania odpowiednich umiejętności na każdym z poziomów edukacyjnych. Nauczyciel musi posiadać zarówno solidną wiedzę merytoryczną, która jest podstawą przekazywania informacji, jak i wspomniane umiejętności obsługi nowoczesnych technologii, które są nieodłączną częścią e-kształcenia. Brak odpowiednich predyspozycji, umiejętności i zaangażowania ma bezpośredni wpływ

na efektywność wykorzystania dostępnych narzędzi cyfrowych wspomagających proces edukacyjny. W kontekście powyższego założenia, istotne jest zrozumienie, jak nauczyciele sami oceniają swoje umiejętności w zakresie kształcenia zdalnego. Analiza wyników otrzymanych przez Winiarczyk, Warzocha (2021) pokazuje, że większość nauczycieli określiła swoje umiejętności na przeciętnym poziomie. Jedynie wykładowcy akademicy najczęściej wskazywali na wysoki poziom umiejętności. To może wynikać z ich większej dostępności do nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz z większego wykorzystywania ich w codziennej pracy, co przyczynia się do rozwoju tych umiejętności.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na badania zaprezentowane w publikacji Edukacja zdalna: Co się stało z uczniami, ich rodzicami i nauczycielami? Ukazują one, że „prawie 45% nauczycieli czuło się przygotowanych do edukacji zdalnej jedynie w stopniu małym i umiarkowanym” (Ptaszek i in., 2020.), zaś po kilku miesiącach pracy on-line „subiektywna ocena własnych umiejętności przez nauczycieli uległa zmianie – aż 45% badanych oceniło je dobrze, natomiast 39% bardzo dobrze. Jednak, pomimo że 90% nauczycieli wystawiło swoim umiejętnościom co najmniej ocenę dobrą, to w sumie ponad połowa z nich (52%) uważała, że potrzebuje dodatkowego przeszkolenia z zakresu prowadzenia lekcji z użyciem różnego rodzaju narzędzi cyfrowych” (Ptaszek i in, 2020, s. 25).

Jak można zauważyć edukacja zdalna wymaga od nauczycieli posiadania odpowiednich predyspozycji, umiejętności i zaangażowania. Wielu nauczycieli stawiało czoła tym wyzwaniom, doskonaliąc swoje umiejętności i dostosowując się do nowej rzeczywistości. Nadal istnieje potrzeba dalszego wsparcia i przeszkolenia nauczycieli w obszarze e-kształcenia, aby zapewnić efektywny proces nauczania i uczenia się w erze cyfrowej. Najbardziej podstawową technologią używaną w pracy zdalnej przez nauczycieli jest komputer, laptop, tablet lub smartfon z dostępem do Internetu. Większość nauczycieli posiada swobodny dostęp do tych narzędzi. Jednak wybór odpowiedniej technologii może stanowić wyzwanie, z którym nauczyciele muszą się samodzielnie zmierzyć. Dodatkowe szkolenia i webinaria częściowo pomagają nauczycielom w korzystaniu z tych technologii, jednak nie wszyscy mają dostęp do takiego wsparcia. Badania Plebańskiej (2020) wykazały, że przed pojawieniem się pandemii większość nauczycieli nie miała żadnego wcześniejszego szkolenia dotyczącego pracy zdalnej. Po wprowadzeniu kształcenia zdalnego 84% badanych

zdecydowało się na doksztalcenie w tym zakresie, przy czym najczęściej wymienianą formą było samokształcenie. Ponad połowa nauczycieli korzystała z platform edukacyjnych, takich jak e-podręczniki i znane komunikatory internetowe, które były używane również w tradycyjnym nauczaniu. Jednak badania wykazały, że nauczyciele korzystali również z mniej popularnych platform edukacyjnych. Interesującym wynikiem badań było to, że nauczyciele często mylą platformę edukacyjną z komunikatorem internetowym, takim jak Skype czy Messenger. Jest to prawdopodobnie wynikiem braku wiedzy na temat definicji i funkcji platform edukacyjnych. Wśród najpopularniejszych platform edukacyjnych wymienionych przez nauczycieli były MS Teams i Google Classroom. W kontekście wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w kształceniu zdalnym, najczęstsze zastosowania to wysyłanie materiałów drogą elektroniczną i komunikacja z uczniami. Nauczyciele również korzystali z Internetu do pozyskiwania materiałów oraz przygotowywali treści dydaktyczne do zajęć.

Analizując badania dotyczące edukacji zdalnej Winiarczyk i Warzochy (2021), można zauważyć, że nauczyciele wykazują mieszane opinie na temat jej zalet i wad. Około 25% respondentów uważa, że e-kształcenie nie posiada żadnych zalet i utrudnia tradycyjną metodę nauczania. Wśród wad, nauczyciele wymieniają m.in. nadmierne spędzanie czasu przed ekranem komputera przez uczniów, niską motywację do nauki, brak bezpośredniego kontaktu z rówieśnikami i nauczycielami, ograniczoną możliwość uzyskania wyjaśnień w przypadku niezrozumienia zagadnień oraz trudności w sprawdzaniu wiedzy ucznia. Wielu nauczycieli twierdzi, że nie chciałoby prowadzić zajęć w formie zdalnej w przyszłości ze względu na negatywne doświadczenia. Mimo to, większość nauczycieli (75,2%) wskazuje na pozytywne aspekty kształcenia zdalnego opartego na technologiach informacyjno-komunikacyjnych. Wśród zalet wymieniano większe możliwości korzystania z zasobów internetowych, naukę właściwego zarządzania czasem, zwiększoną koncentrację uczniów na wykonywanych zadaniach, większą odpowiedzialność ucznia i rodziców za pracę własną oraz eliminację konieczności noszenia masek podczas lekcji.

W przypadku uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych i różnych dysfunkcjach, kontakt bezpośredni z nauczycielem jest niezbędny, aby lepiej dotrzeć do ucznia i tłumaczyć materiał dydaktyczny w sposób bardziej zrozumiały. Dodatkowo,

przygotowanie materiałów dydaktycznych w formie zdalnej zajmuje nauczycielom znacznie więcej czasu niż w tradycyjnej formie nauczania. Brak pełnej kontroli nad postępami uczniów oraz trudności w weryfikacji wyników nauczania są kolejnymi problemami, wymienianymi przez nauczycieli. Można zatem stwierdzić, że edukacja zdalna oparta na nowych technologiach daje większą elastyczność i możliwość indywidualizacji procesu kształcenia, ale jednocześnie ogranicza kontakt międzyludzki, rzetelność weryfikowanej wiedzy i korzystanie z cyfrowych urządzeń w sytuacji, gdy wiele osób w domu korzysta z nich jednocześnie.

W obecnych realiach edukacyjnych zarówno instytucje oświatowe, jak i uczniowie stanęli przed wyzwaniem korzystania z narzędzi cyfrowych w procesie kształcenia. Pandemia COVID-19 spowodowała konieczność wprowadzenia technologii cyfrowych do nauczania, co wywołało niepokój u nauczycieli związany z brakiem wiedzy i umiejętności w tym zakresie. Z kolei dla młodego pokolenia, które jest biegłe w obszarze technologii, przeniesienie edukacji do trybu online nie stanowiło większego problemu. Uczniowie mający duże doświadczenie z nowymi mediami i sieciami komputerowymi adaptowali się do tej formy nauczania. W tym kontekście cyfrowi nauczyciele powinni uwzględnić technologie XXI wieku i rozwiązania informatyczne, aby sprostać wymaganiom e-pokolenia. W obecnych warunkach, gdy szkoła działa w nowej rzeczywistości edukacyjnej spowodowanej pandemią, nauczyciele muszą zainwestować czas i wysiłek w poznanie możliwości wykorzystania nowych technologii w swojej pracy. Ten wysiłek ma kluczowe znaczenie dla efektywności procesu edukacyjnego, porozumienia się z e-uczniami i zapobieżenia cyfrowemu wykluczeniu w społeczeństwie rozwijającym się technologicznie. W obecnej cyfrowej epoce szkoły, nowoczesne technologie stały się fundamentem edukacji. Pandemia spowodowała zmianę w realizacji procesu kształcenia, przekształcając tradycyjną klasę w klasę wirtualną i wymagając od nauczycieli wykorzystania platform edukacyjnych. Choć niektórzy nauczyciele mieli trudności z adaptacją do nowej sytuacji, wielu z powodzeniem wdrażało narzędzia cyfrowe do pracy dydaktyczno-wychowawczej, tworząc nowy, realny proces edukacyjny.

Kondycja psychiczna

Jak wielokrotnie zostało to podkreślone pandemia COVID-19 wywołała znaczące psychospołeczne skutki, które dotyczyły różnych

sfery życia społecznego, takich jak gospodarka, edukacja, kultura czy sport. Pandemia wprowadziła również zmienność, nieprzewidywalność i zaburzenie funkcjonowania do naszego codziennego życia, co nie pozostało bez wpływu na stan emocjonalny jednostek, kondycję psychiczną rodzin i relacje międzyludzkie. Osoby młode są szczególnie narażone na negatywne skutki pandemii, które mogą prowadzić do wystąpienia chorób psychicznych. Fakt ten jest szczególnie istotny, ponieważ pandemia ma długoterminowe i nasilające się skutki dla dzieci i młodzieży w porównaniu z osobami dorosłymi. Wpływ na młodzież zależy od wielu czynników, takich jak wiek, status edukacyjny, stan zdrowia psychicznego czy sytuacja rodzinna. Pandemia wpływa również na samopoczucie młodych ludzi, wywołując emocje i problemy charakterystyczne dla sytuacji kryzysowych, takie jak brak bezpieczeństwa, lęk o przyszłość i zdrowie oraz kryzys ochrony zdrowia. Warto zauważyć, że sposób, w jaki młode osoby radzą sobie z kryzysem, zależy od kontekstu społecznego, rodzinnego i cech osobowościowych (Grzelak, Żyro, 2021). Samopoczucie młodych ludzi w czasie pandemii było bardzo zróżnicowane, ponieważ różne dzieci doświadczają różnych sytuacji i mają odmienne potrzeby.

Jedną z podstawowych ról szkoły jest rozwój umiejętności społecznych i relacji między rówieśnikami. Przejście na zdalne nauczanie w wyniku pandemii COVID-19 utrudniło zdobywanie młodym ludziom tych kluczowych kompetencji społecznych. Zamknięcie szkół i ograniczenia związane z pandemią miały negatywny wpływ na aktywność dzieci i budowanie relacji rówieśniczych. Osoby przebywające na kwarantannie, w tym dzieci, często doświadczają wyczerpania emocjonalnego, zaburzeń depresyjnych, stresu i lęku. Zamknięcie w domu może prowadzić do izolacji od rówieśników, co negatywnie wpływa na możliwości rozwoju osobowości i kształtowania tożsamości. Dodatkowo, pandemia może wpływać na niepewność co do przyszłości i realizacji marzeń młodych ludzi (Bilicki, 2020). W konsekwencji motywacja uczniów maleje, pojawia się niechęć do nauki, a warunki nauki online sprzyjają szukaniu alternatywnych sposobów na zdobycie dobrych ocen.

Współczesna edukacja ma za zadanie przygotować jednostki do pełnego funkcjonowania w społeczeństwie i gospodarce. Istotnym elementem tego procesu są dobre relacje między uczniem a nauczycielem, które nie tylko motywują uczniów do nauki, ale również zachęcają ich do współpracy. Kluczowym czynnikiem

determinującym jakość tych relacji jest skuteczna komunikacja. W dobie pandemii COVID-19, system funkcjonowania placówek oświatowych został zmieniony, co miało bezpośredni wpływ na relacje między nauczycielami a uczniami. Wprowadzenie zdalnego nauczania spowodowało konieczność adaptacji do nowych warunków, zarówno dla uczniów, nauczycieli, jak i rodziców. Badanie przeprowadzone na ten temat wykazało, że nauczyciele doświadczali różnych zaburzeń psychosomatycznych związanych z pandemią.

Wyniki badania „Zdalne nauczanie a adaptacja do warunków społecznych podczas epidemii koronawirusa” Pyżalskiego i in. (2020) wskazały, że 65,3% nauczycieli czuło się psychicznie gorzej lub trochę gorzej w porównaniu do okresu sprzed zamknięcia szkół. Ponadto, większość badanych nauczycieli zgłaszała trudności z zasypianiem, brak energii, zdenerwowanie oraz zły nastrój. Trudności ze snem dotknęły aż 74% nauczycieli. Oznacza to, że pandemia COVID-19 miała negatywny wpływ na dobrostan psychiczny nauczycieli oraz na relacje w społeczności szkolnej. Zmiany w systemie nauczania i ograniczenia związane z pandemią wywołały stres, niepewność i frustrację wśród nauczycieli, co miało konsekwencje dla relacji z uczniami.

Jednocześnie wyniki badania ukazują również na negatywny wpływ na stan psychiczny i fizyczny uczniów. Prawie połowa badanych uczniów zgłosiła pogorszenie się samopoczucia, zarówno psychicznego, jak i fizycznego. Co ciekawe, nieco mniej niż co piąty ankietowany uczeń odczuł pewną poprawę w swoim samopoczuciu w porównaniu do okresu sprzed pandemii. Analiza danych wykazała, że niemal jedna trzecia uczniów często lub zawsze doświadcza smutku, samotności i przygnębienia. Ponad połowa rodziców również zgłosiła pogorszenie stanu psychicznego w porównaniu do okresu sprzed pandemii, a ponad 45% z nich stwierdziło, że ich zdrowie fizyczne również się pogorszyło. Wzajemne relacje między uczniami również doświadczyły zmian. Większość badanych uczniów wskazała, że relacje z rówieśnikami były lepsze przed pandemią, jednakże istnieje niewielka grupa, która uważa, że te relacje były gorsze. W przypadku relacji z wychowawcą większość uczniów nie zauważyła znaczących zmian. Jednak około 23% badanych stwierdziło, że te relacje były lepsze przed pandemią, a nieco ponad 4% uważało, że były gorsze (Pyżalski i in. 2020).

W odniesieniu do relacji nauczycieli z rodzicami opisywane badanie wykazało, że zarówno nauczyciele, jak i rodzice doświadczyli

zmian w swoich relacjach w związku z nauką zdalną. Około jedna trzecia nauczycieli stwierdziła, że relacje w zespole pracy oraz z opiekunami uczniów były lepsze przed pandemią, a ponad połowa nie zauważyła większych zmian. Jedynie bardzo niewielki odsetek nauczycieli wskazał, że ich relacje są lepsze obecnie. Przeprowadzone badanie zwróciło również uwagę na naukę online i problemy, z jakimi borykają się dzieci i rodzice. Wiele dzieci miało trudności w samodzielnej nauce, związane z planowaniem pracy, ograniczeniem metod oraz brakiem lub ograniczonym dostępem do odpowiedniego sprzętu. Według rodziców, dzieci były przeciążone nadmiarem obowiązków. Ponad jedna trzecia badanych uważała, że nauki było raczej dużo lub zbyt dużo. Analiza wyników pokazała, że rodzice odgrywali bardzo ważną rolę we wspieraniu dzieci podczas nauki zdalnej. Większość rodziców informowała dzieci o zadaniach do wykonania, sprawdzała poprawność ćwiczeń i odsyłała wykonane zadania. W czasie trwania pandemii widać spadek zaangażowania rodziców, co mogło być spowodowane tym, że dzieci zaczęły samodzielnie radzić sobie z nauką zdalną (Pyżalski i in., 2020).

Z kolei badania przeprowadzone przez Buchner, Majchrzak i Wierzbicką (2020), skupiły się na doświadczeniach nauczycieli. Wyniki wykazały, że część nauczycieli miała trudności z kontaktem z rodzicami, zarówno z dysfunkcyjnymi rodzinami, jak i z rodzicami, którzy nadużywają kontaktów z nauczycielami. Nauczyciele doświadczali dużego stresu związanego z wprowadzeniem nauki zdalnej, zarówno podczas prowadzenia lekcji online, jak i w obliczu frustracji uczniów i rodziców. Nauczyciele uważają, że nauczanie zdalne może pogłębić różnice między dziećmi, którym rodzice poświęcają czas i pomagają w nauce po lekcjach online, a tymi, których rodzice nie są w stanie takiego wsparcia zapewnić.

Podsumowując, można stwierdzić, że pandemia COVID-19 miała znaczący wpływ na funkcjonowanie szkół w okresie szkolnym, zarówno w kontekście pozytywnym, jak i negatywnym. Wpływ negatywny objawiał się przez szereg czynników, które znacząco wpływały na codzienne życie uczniów i nauczycieli. Przede wszystkim nadmiar obowiązków szkolnych stał się jednym z głównych wyzwań, gdyż nauczanie zdalne wymagało większej samodyscypliny i organizacji czasu. Uczniowie musieli radzić sobie z przeciążeniem nauką, a to często prowadziło do zwiększonego stresu szkolnego. Brak bezpośredniego kontaktu z nauczycielami również wpływał negatywnie na uczniów. Niemożność zadawania pytań na bieżąco czy uzyskiwania

natychmiastowej pomocy powodowała frustrację i utrudniała proces nauki. Pandemia spowodowała również ograniczenia w aktywności fizycznej i społecznej uczniów. Zamykanie szkół i wprowadzenie ograniczeń sprawiło, że dzieci miały mniej możliwości do uprawiania sportu i uczestniczenia w zajęciach pozalekcyjnych, co negatywnie wpłynęło na ich zdrowie i kondycję fizyczną. Ponadto, brak bezpośredniego kontaktu z rówieśnikami i ograniczenia społeczne sprawiły, że wielu uczniów czuło się osamotnionych i pozbawionych normalnych interakcji społecznych, co mogło wpływać na ich samopoczucie i rozwój emocjonalny. Niezwykle istotnym aspektem negatywnym było również nieradzenie sobie z nauką zdalną. Nie wszyscy uczniowie mieli odpowiednie warunki do efektywnego uczenia się w domu, a niektórzy borykali się z brakiem dostępu do sprzętu komputerowego czy stabilnego Internetu. To powodowało powstawanie różnic w osiągnięciach edukacyjnych między uczniami oraz utrudniało równy dostęp do edukacji.

Z drugiej strony należy zaznaczyć, że pandemia wpłynęła również pozytywnie na niektóre aspekty w funkcjonowaniu dzieci. Dzielenie się przeżyciami z rodzicami podczas pandemii umożliwiło tworzenie więzi rodzinnych i rozmowy na tematy dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa. Zwiększenie czasu spędzanego w domu z bliskimi pozwoliło na budowanie silniejszych relacji i wzmacnianie więzi rodzinnych. Pandemia skłoniła również do większego podkreślania znaczenia zdrowia i dbania o nie. Dzieci zaczęły bardziej doceniać zdrowie i bezpieczeństwo, co może mieć pozytywny wpływ na ich nawyki i podejście do zdrowego stylu życia. Wsparcie ze strony dorosłych, zarówno rodziców, jak i nauczycieli, odegrało ważną rolę w pozytywnym funkcjonowaniu dzieci w czasie pandemii. Wspólne granie w gry planszowe, rozmowy i realizacja zainteresowań w domu mogły stanowić źródło radości i rozrywki, a także sprzyjać rozwojowi społecznemu i emocjonalnemu uczniów. Warto jednak zauważyć i podkreślić, że skutki pandemii będą długotrwałe i mogą mieć poważne i długofalowe konsekwencje dla dzieci i młodzieży.

Podsumowanie i wnioski

Zawieszenie działalności placówek oświatowych miało miejsce od 11 marca 2020 r. Nauka zdalna rozpoczęła się 25 marca 2020 r., w tym czasie działało w kraju 23,6 tys. szkół (w tym 23,6 tys. szkół podstawowych, 9,2 tys. szkół ponadpodstawowych), w których uczyło się 4,8 mln dzieci i młodzieży. O ile dostosowywanie się w pierwszym

okresie pandemii do aktualnych potrzeb mogło być usprawiedliwione w drugim semestrze roku szkolnego 2019/2020, to w roku szkolnym 2020/2021 powinny zostać wprowadzone rozwiązania systemowe. A takich w polskim szkolnictwie zabrakło.

Wnioski kontroli NIK w placówkach oświatowych (NIK 2022)⁶³

Wniosek	Znaczenie
Brak wypracowanych i powszechnie obowiązujących standardów	Brak standardów nauczania zdalnego lub hybrydowego wiązał się z powstaniem chaosu w polskim szkolnictwie – poszczególne placówki w sposób całkowicie dowolny decydowały o sposobie realizacji zajęć dydaktycznych, zarówno w zakresie przedmiotów nauczanych on-line, jak też zakresu samodzielnej pracy uczniów. W efekcie proces nauczania został przeniesiony z nauczycieli na dzieci i ich rodziców.
Brak kontroli realizacji obowiązku szkolnego	W niektórych placówkach w roku szkolnym 2019/2020 nie była sprawdzana frekwencja uczniów na organizowanych on-line zajęciach. Dyrektorzy kierowali się wytycznymi ministra edukacji, zgodnie z którymi: kontrolę realizacji obowiązku szkolnego prowadzić mogli wychowawcy klas w porozumieniu z pedagogami szkolnymi, frekwencja uzupełniona została za cały okres nauki zdalnej, a wszyscy uczniowie uzyskali 100% obecności ⁶⁴ .
Brak systemowego podejścia do funkcjonowania szkoły podczas sytuacji kryzysowej jaką był stan epidemii	W placówkach oświatowych nie funkcjonowały żadne nowoczesne rozwiązania w zakresie komunikacji między szkoła a rodzicami. W efekcie w pierwszym etapie pandemii nauka oparta została wyłącznie o materiały przekazywane dzieciom za pośrednictwem dziennika elektronicznego, a w przypadku jego braku – kserowane przez nauczycieli i odbierane przez rodziców. Nie funkcjonowały również żadne lub wykorzystywane były w ograniczonym zakresie aplikacje internetowe, wśród nich Microsoft Teams. Nauczyciele korzystając musieli ze wszystkich znanych i dostępnych komunikatorów (Skype,

⁶³ NIK skontrolowała działanie Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz 5 kuratoriów oświaty, 5 jednostek samorządu terytorialnego i 15 szkół (8 podstawowych i 7 ponadpodstawowych) na terenie pięciu województw: podlaskiego, lubelskiego, lubuskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego. Izba objęła kontrolą okres od 1 stycznia 2020 r. do 9 sierpnia 2021 r. (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

⁶⁴ W publikacji „Kształcenie na odległość – Poradnik dla szkół” minister edukacji dopuścił możliwość niewpisywania obecności uczniów na zajęciach online, co było niezgodne z obowiązującymi przepisami obowiązującego rozporządzenia ministra edukacji z 2017 r. Jedną z form kontaktu szkół z uczniami oraz ich rodzicami może być tzw. dziennik elektroniczny, przy czym z danych NIK wynikało, że takiego narzędzia nie miała co trzecia szkoła w Polsce.

	Zoom), w tym również dostępnych dzięki mediom społecznościowym (Messenger, Facebook).
Brak dodatkowych programów wyrównawczych	Brak dodatkowych programów wyrównawczych w zakresie przypadków wykluczenia cyfrowego uczniów ze względu na brak odpowiedniego sprzętu, dostępu do szybkiego łącza internetowego czy wiedzy technologicznej, co w efekcie może prowadzić do nierówności w procesie nauczania. Stosunkowo szybko, bo już w kwietniu i w maju 2020 roku uruchomione zostały dwa ministerialne projekty „Zdalna szkoła” i „Zdalna szkoła+” finansowane ze środków unijnych. Wydaje się, że były to działania znacznie spóźnione, biorąc pod uwagę, że na początku trzeciej dekady XXI wieku nadal miało miejsce tzw. wykluczenie cyfrowe uczniów z powodu braku laptopów i braku dostępu do łącza internetowych o właściwej przepustowości ⁶⁵ .
Brak przygotowanych cyfrowo kadr	Mimo gospodarki opartej na wiedzy i wieloletniego przygotowywania kadr polscy nauczyciele okazali się nieprzygotowani do prowadzenia nauki on-line, nie tylko z powodu brak podstaw metodologicznych do tej formy przekazywania wiedzy, ale również podstawowych kompetencji cyfrowych. Z danych NIK wynika, że w ciągu pierwszego roku trwania pandemii, do 20 maja 2021 roku, w ramach projektu „Lekcja. Enter” planowano przeszkolenie 75 tys. nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej, przedmiotów humanistycznych, matematyczno-przyrodniczych, artystycznych oraz informatyki w zakresie szeroko rozumianego rozwijania przez nauczycieli kompetencji cyfrowych. W efekcie przeszkolono nieco ponad 11 tys. osób, a w trakcie szkolenia było wówczas kolejne 12 tys. nauczycieli (koszt 13,5 tys. zł.). W okresie od sierpnia 2020 do kwietnia 2021 roku w ramach programu „Wsparcie placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych w realizacji zadań związanych z przygotowaniem i wsparciem nauczycieli w prowadzeniu kształcenia na odległość” nie przeszkolono ani jednego nauczyciela (na

⁶⁵ Nie była to skala mała, bowiem jak wskazuje NIK (2022) „W ramach tych projektów zrefundowano zakup 137 tys. sztuk sprzętu komputerowego dla nauczycieli i uczniów. Ponadto, w porozumieniu z Naukową i Akademią Siecią Komputerową – Państwowym Instytutem Badawczym (NASK-PIB) przekazano do szkół 2 400 szkolnych pakietów multimedialnych (w tym 60 tys. tabletów) oraz 764 mobilnych pracowni komputerowych (w tym 12 224 laptopów). W sumie przeznaczono na ten cel ponad 451 mln zł. Z kolei dofinansowanie z budżetu państwa w wysokości ok. 270 mln zł pozwoliło na zakup dla ponad pół miliona nauczycieli sprzętu umożliwiającego prowadzenie zajęć na odległość”

	realizację przeznaczono 50,5 mln zł).
Niezmieniona podstawa programowa w roku szkolnym 2020/2021	W grudniu 2020 roku minister edukacji podjął decyzję o ograniczeniu zakresu wymagań egzaminacyjnych dla uczniów, którzy w roku szkolnym 2020/2021 mieli zdawać egzamin ósmoklasisty lub egzamin maturalny. Nauczyciele byli nadal zobowiązani do realizacji wszystkich treści nauczania wynikających z podstawy programowej – mimo braku realizacji treści programowych w roku szkolnym 2019/2020 ⁶⁶ .
Spóźniona pomoc psychologiczno-pedagogiczna	Minister edukacji bardzo szybko zlecił kuratorom oświaty zbadanie zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz opracowanie zbioru rekomendacji pozwalających na systemowe rozwiązania dotyczące wychowania, zdrowia psychicznego oraz profilaktyki problemów dzieci i młodzieży będących skutkiem stanu epidemii (Instytut Profilaktyki Zintegrowanej). Mimo dostarczenia danych w lutym 2021 r., ⁶⁷ dopiero 7 lipca ogłoszony został Narodowy Program Wsparcia Uczniów po Pandemii, który miał być wdrażany dopiero od roku szkolnego 2021/2022.
Brak systemowych rozwiązań w zakresie zajęć terapeutycznych i rewalidacyjnych	Brak systemowych rozwiązań w zakresie zajęć terapeutycznych i rewalidacyjnych dla uczniów, którzy z powodu niepełnosprawności lub z innych powodów nie byli w stanie uczyć się zdalnie z domu. Decyzja pozostawiona została dyrektorom szkół, a monitoring – kuratorom oświaty. Według NIK od października 2020 r. do lutego 2021 r. w bezpośrednim kontakcie z nauczycielem pozostawało 38% uczniów szkół ogólnodostępnych objętych wsparciem, 44% uczniów szkół integracyjnych i 77% uczniów szkół specjalnych. Kontynuowano dla nich nauczanie indywidualne i organizowano różnego rodzaju zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze, specjalistyczne, terapeutyczne, rewalidacyjne.

Z kontroli NIK wynikało, że dotychczasowy model nauczania nie sprawdził się w edukacji online. Pogłębiły się nie tylko problemy

⁶⁶ Wykazała to kontrola NIK (2021b) „Organizacja pracy nauczycieli w szkołach publicznych”. W roku szkolnym 2019/2020 oraz w I półroczu roku szkolnego 2020/2021 treści programowe nie zostały w pełni zrealizowane.

⁶⁷ Raport IPZ pokazał, że wraz z rozwojem epidemii pogarszała się kondycja psychofizyczna uczniów i nauczycieli. Rekomendowano, by działania wychowawcze, profilaktyczne i pomocowe na rzecz wsparcia psychicznego dzieci i młodzieży stały się w systemie edukacji priorytetem w fazie epidemii i po jej wygaśnięciu.

z komunikacją społeczną, ale ujawniło się niedostosowanie podstaw programowych i metod nauczania do wyzwań współczesności. Okazało się, że w szkołach zbyt mały jest nacisk na kompetencje kluczowe – w tym zwłaszcza cyfrowe. Problemów tych nie wyeliminowano, nie podjęto bowiem żadnych rozwiązań systemowych. W efekcie, zdaniem Witkowskiego (2021), przed szkołą po pandemii stanęły trzy istotne wyzwania: „Po pierwsze, wyzwanie wychowawcze związane z odbudową motywacji młodych ludzi do bycia w szkole i wspólnej nauki. Po drugie, dydaktyczne wyzwanie diagnozy różnic edukacyjnych pomiędzy uczniami i pracy z grupami o znacznym zróżnicowaniu wiedzy i umiejętności. Po trzecie, wyzwanie psychologiczne – zapewnienie uczniom i nauczycielom dostępności wsparcia psychologicznego w zakresie znacząco przekraczającym dotychczasową skalę funkcjonowania tego systemu”.

Trudno jest ocenić, czy działania podjęte na początku pandemii były adekwatne, ponieważ nie można dokładnie przewidzieć alternatywnego scenariusza wydarzeń i tego jakie konsekwencje mogłyby wynikać z innych decyzji. Ponadto pandemia Covid-19 miała ogromny i krytyczny wpływ na globalne łańcuchy dostaw produktów i materiałów, przepływ ludzi oraz wszystkie sfery życia społecznego. Sytuacja, w jakiej znalazły się społeczeństwa i rządy państw, była bezprecedensowa w historii. Dodatkowo, nieprzewidywalny rozwój, nieznane konsekwencje i obawy dotyczące mutacji wirusa sprawiły, że atmosfera światowa była nacechowana strachem, chaosem i niepokojem. Podjęcie właściwych decyzji w takim kontekście było niezwykle trudne i obarczone dużym ryzykiem błędu. Decydenci musieli działać w warunkach niepewności, z ograniczonymi zasobami i nie znając pełnego obrazu sytuacji. Globalne organizacje i struktury działały według ustalonych zasad, ale brakowało spójnej standaryzacji i koordynacji na skalę globalną. To spowodowało trudności w podejmowaniu spójnych działań i skutecznej reakcji na pandemię. W przypadku decyzji podejmowanych na szczeblu państwowym, każde państwo działało na podstawie własnych procedur i założeń. Brakowało jednolitych wytycznych i wiodącej roli struktur międzynarodowych, takich jak Światowa Organizacja Zdrowia. To świadczy o potencjalnej słabości tych struktur i braku odpowiednich narzędzi do oddziaływania na skalę globalną.

Czy jednak można było w pełni przygotować się i działać w tak ogromnej skali? Odpowiedź na to pytanie wydaje się wątpliwa. Właśnie dlatego istnieje potrzeba nadzoru i koordynacji na szczeblu

globalnym, wykraczającym poza normy narodowe, zwłaszcza w zakresie przepływu informacji i kluczowych zasobów, takich jak szczepionki. Inicjatywy w tym kierunku pojawiły się, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej, jednak ogólne wysiłki były utrudniane przez niektóre kraje, które skupiły się na ochronie swoich obywateli. Zwraca uwagę to, że w czasie pandemii to państwa narodowe stały się głównymi podmiotami podejmującymi decyzje w celu ochrony swoich obywateli. Dla przykładu w Polsce, były podejmowane decyzje sprzeczne z konstytucją i prawami obywatelskimi. Niemniej jednak, same instytucje zachowały spójność i starały się podejmować racjonalne decyzje na podstawie dostępnych informacji i zasobów. Przykładem tych działań jest postępowanie Ministerstwa Edukacji i Nauki w Polsce. Wprowadzenie ograniczeń w funkcjonowaniu szkół było wielokrotnie zmieniane, a zasady dotyczące kształcenia na odległość były regularnie dostosowywane. To ukazuje zarówno brak gotowych i skutecznych rozwiązań, które musiały być dostosowywane do zmieniających się okoliczności, jak i dynamikę samego procesu i próby adekwatnego oddziaływania na sytuację.

Brak standaryzacji podejmowanych działań przez szkoły i przeniesienie odpowiedzialności na dyrektorów placówek to poważny zarzut wynikający z dostępnych danych. Decyzje te miały jednak pewne pozytywne skutki, umożliwiając osobom najbliższym problemom podejmowanie decyzji i większe szanse na ich skuteczne rozwiązanie. Z drugiej strony, osoby zarządzające doświadczały braku pewności co do obiektywnej poprawności swoich działań i musiały radzić sobie z dużą niepewnością i brakiem jednolitego punktu odniesienia. Dyrektorzy mimo tego, że odczuwali ogromny emocjonalny ciężar odpowiedzialności, zgodnie z wynikami raportu NIK właściwie wywiązywali się ze swoich zadań. Ponadto, byli pod presją uczniów, rodziców, społeczności lokalnej oraz organów samorządowych i państwowych. Chaos legislacyjny i niespodziewane zdarzenia, takie jak chorobowe zwolnienia pracowników i nauczycieli czy kwarantanny klas ze względu na zachorowania uczniów, stworzyły konieczność radzenia sobie z nowymi, niespotykanymi dotąd wyzwaniami. Wszystkie te dodatkowe czynniki wprowadzały dodatkowe trudności w bardzo trudnej sytuacji pandemicznej. Nauczyciele również stawili czoła trudnym wyzwaniom, co wiązało się z dużym obciążeniem psychicznym i fizycznym w sytuacji kryzysowej. W związku z tą sytuacją nasuwa się wniosek, że rozwiązania centralne powinny wspierać działania i być punktem odniesienia, natomiast

najskuteczniej jest podejmować i realizować zadania, pozostając jak najbliżej problemu. Centralne ośrodki władzy nie powinny bezpośrednio wpływać na funkcjonowanie placówek edukacyjnych, co wydaje się mniej skuteczne i niepraktyczne w skali całego kraju. W tej sytuacji należy również wziąć pod uwagę szerszy kontekst i obiektywne okoliczności zewnętrzne, takie jak stan służby zdrowia i urzędów administracji, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie szkół. W trudnej sytuacji pandemicznej podejmowane decyzje miały na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom przy minimalnych stratach dla gospodarki. Choć wydawały się chaotyczne, wynikało to z dynamicznej ewolucji sytuacji pandemicznej.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli NIK skierowała do Ministra Edukacji i Nauki wnioski o opracowanie optymalnego modelu funkcjonowania szkół w okresie zagrożenia epidemicznego. Do podobnych wniosków doszedł Witkowski (2021) na podstawie badania przeprowadzonego z uczniami i nauczycielami⁶⁸. Szkoła po pandemii, która odpowie na potrzeby uczniów i nauczycieli, powinna realizować następujące założenia:

1. Współczesna szkoła wymaga opracowania nowych sposobów i zakresu realizacji podstawy programowej. Z analiz Witkowskiego (2021) wynika, że konieczne jest rozwiązania te powinny opierać się o zupełnie inną niż dotychczas równowagę działania, która powinna zostać stworzona „pomiędzy trzema priorytetami działania szkoły – budowaniem podmiotowości młodych i wspólnotowości, przekazywaniem wiedzy, pozwalającej zrozumieć otaczający nas świat oraz rozwijaniem kompetencji umożliwiających skuteczne działanie. Pandemia ponownie pokazała, że system skupiony jedynie na transferze wiedzy przedmiotowej będzie zawodził nasze oczekiwania”. Oznacza to, że „w szkole musimy stworzyć miejsce dla głębokiego uczenia się (konceptcja uczenia, którego efekty uczeń jest w stanie zastosować i przenieść do innych kontekstów – wyjście poza zapamiętywanie faktów, w kierunku zastosowania wiedzy w praktyce) i konstruowania wiedzy w oparciu o motywację wewnętrzną i naturalną ciekawość. Szkoła mechanicznego zapamiętywania i odtwarzania treści nie przygotowuje już do życia w świecie nadmiaru łatwo dostępnych informacji” (Witkowski, 2021).

⁶⁸ Raport: *Szkoła ponownie czy szkoła od nowa. Jak wygląda powrót do stacjonarnej edukacji?*

2. Niezbędne jest określenie standardów nauczania zdalnego lub hybrydowego. Z raportu NIK (2020) wynika, że standardy te powinny uwzględniać zasady higieny cyfrowej uczniów i nauczycieli oraz możliwości psychofizyczne uczniów na danym etapie nauczania. Według Witkowskiego (2021) „w myśleniu o szkole powinniśmy uwzględnić całość szkolnego doświadczenia uczniów, w tym ich dobrostan. Szkoła skupiona tylko na nauczaniu przedmiotowym, ocenach i przygotowaniu do egzaminów będzie pogarszała kondycję psychologiczną młodych”. Dobrze funkcjonująca szkoła wymaga wsparcia ze strony poradni psychologiczno-pedagogicznych w udzielaniu specjalistycznej pomocy uczniom, rodzicom i nauczycielom, których zdrowie psychiczne pogorszyło się w związku ze stanem epidemii COVID-19 (NIK, 2020).
3. Szkoła po pandemii wymaga przygotowania – we współpracy z przedstawicielami środowisk oświatowych i akademickich oraz samorządu terytorialnego planu naprawczego („Planu dla szkoły po pandemii”), którego celem będzie zainicjowanie zmian w systemie oświaty zmierzających do poprawy, jakości edukacji i zmniejszenia nierówności edukacyjnych. Warto zwrócić uwagę że młodzi ludzie postrzegają szkołę po pandemii jako „skupioną na skontrolowaniu ich notatek, sprawdzeniu wiedzy i nadrobieniu zaległości programowych. (...) bycie w szkole jest doświadczeniem trudnym (z uwagi na ilość obowiązków), nieprzyjemnym (z uwagi na trudności w relacjach z niektórymi nauczycielami lub rówieśnikami), często również bezsensownym (z uwagi na niedopasowanie programu szkolnego do aspiracji i potrzeb młodych ludzi)” (Witkowski, 2021).
4. Dla zapewnienia odpowiedniego poziomu nauczania niezbędne jest zniwelowanie nierówności edukacyjnych poprzez uruchomienie dodatkowych programów wyrównawczych dla uczniów, którzy mieli ograniczony dostęp do edukacji zdalnej z powodu wykluczenia cyfrowego. Oznacza to zintensyfikowanie działań na rzecz zapewnienia wszystkim uczniom cyfrowego dostępu do nauki, wsparcie nauczycieli w rozwijaniu kompetencji cyfrowych w nauczaniu zdalnym oraz dalsze poprawianie warunków do edukacji cyfrowej w szkołach (NIK, 2020).
5. Odejście od nastawienia polskiej szkoły na wyniki – zarówno w postaci oceniania stopniami (indywidualne ocenianie ucznia), jak też wyniki egzaminów (zbiorowe ocenianie szkoły w rankingach).

Jak podkreśla Witkowski (2021) „ocenianie stopniami, które często wykorzystywane jest w szkole jako kij i marchewka powinno być uzupełnione informacją zwrotną od nauczyciela, samooceną i oceną koleżeńską. Badania nie pozostawiają złudzeń – informacja zwrotna znacznie wspomaga proces uczenia się, stopnie nie mają tej mocy – ani w edukacji stacjonarnej, ani zdalnej”. Z kolei „egzaminacje powinny być momentem diagnozy i podsumowania etapu edukacyjnego a nie ramą organizującą całość funkcjonowania szkoły, czy jej sensem. Nie uda się to bez obniżenia znaczenia wyników egzaminów zewnętrznych w rekrutacji do szkół wyższego szczebla”. Postulaty te nie są nowe, ale wydaje się, że okres popandemiczny i poszukiwanie nowych rozwiązań dla placówek oświatowych jest również dobrym momentem na dokonanie zmian w tym zakresie.

NIK (2020) skierował swoje wytyczne również do kuratorów oświaty. Dotyczyły one kompleksowego wspomaganie szkół w sytuacjach kryzysowych, monitorowanie form i zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej udzielanej uczniom przez szkoły, przeprowadzanie obserwacji lekcji realizowanych online i niezwłoczne przekazywanie wniosków wynikających z takich obserwacji szkołom. Wdrożenie tych wszystkich postulatów pozwoliłoby na stworzenie szkoły, która będzie sprzyjać uczeniu się i rozwojowi. Zdaniem Witkowskiego (2021) „Taką szkołę od nowa mogą w naszym imieniu zbudować tylko nauczyciele i dyrektorzy. Wbrew pozorom, to one i oni, a nie władze oświatowe mają największy wpływ na kształt szkoły i szkolne doświadczenia naszych dzieci. Aby jednak uruchomić potencjał ich kompetencji, współpracy i odważnego szkolnego przywództwa powinniśmy zadbać, by jako profesjonaliści od procesów uczenia zostali docenieni (materialnie i symbolicznie) oraz otrzymali wsparcie i zaufanie. Wsparcie to powinno umożliwiać im stały rozwój własnych kompetencji, zaufanie zaś musi materializować się w autonomii działania szkół”.

Pandemia spowodowała ogromne zmiany w sposobie funkcjonowania szkolnictwa i zmusiła zarówno uczniów, jak i nauczycieli do przystosowania się do nowej rzeczywistości. Teraz, kiedy spojrzymy w przyszłość, pojawia się pytanie, czy społeczność szkolna ma świadomość wszystkich nowych możliwości, jakie zostały odkryte i zdobyte dzięki pandemii. Uczniowie i nauczyciele musieli szybko przestawić się na nauczanie zdalne, co wymagało od nich nauki nowych umiejętności technologicznych, organizacyjnych

i komunikacyjnych. W ciągu kilku miesięcy nauka online stała się normą, a wiele szkół i wielu nauczycieli włożyło ogromny wysiłek w dostosowanie się do tej formy nauczania. Uczniowie zdobyli nowe umiejętności, takie jak korzystanie z platform edukacyjnych, komunikacja online i samodzielne zarządzanie czasem. Nauczyciele musieli nauczyć się prowadzić lekcje zdalnie, tworzyć materiały edukacyjne online i utrzymywać interakcję z uczniami poprzez różne narzędzia komunikacyjne. Wszystkie te nowe umiejętności są niezwykle cenne i mogą znacznie wzbogacić proces zdobywania wiedzy w przyszłości.

Na przyszłość pozostają aktualne pytania, czy zdobyte umiejętności zostaną należycie wykorzystane w dłuższej perspektywie. Czy szkoły będą kontynuować rozwijanie i integrowanie technologii oraz nowych metod nauczania, które zostały wprowadzone w czasie pandemii? Czy nauczyciele będą wykorzystywać zdobytą wiedzę i umiejętności do tworzenia bardziej interaktywnych i dostosowanych do potrzeb uczniów lekcji? Rozwój nowych technologii w edukacji oraz zdobyte doświadczenia dają nadzieję na przeprowadzenie rewolucji lub przynajmniej ewolucji w systemie nauczania. Nauka zdalna może stać się integralną częścią tradycyjnego modelu szkolnictwa, umożliwiając dostęp do kształcenia na odległość dla uczniów, którzy wcześniej mieli utrudniony dostęp do odpowiedniego poziomu edukacji. Wykorzystanie narzędzi technologicznych może również umożliwić personalizację procesu nauczania, dostosowanie materiałów do indywidualnych potrzeb uczniów oraz rozwijanie umiejętności cyfrowych, które są coraz bardziej pożądane na rynku pracy. Ważne jest, aby uczniowie i nauczyciele mieli świadomość tych nowych możliwości i kontynuowali rozwój swoich umiejętności w obszarze technologii edukacyjnych. Ponadto, administracja szkół, władze oświatowe i społeczność związana z edukacją powinny wspierać innowacyjne podejścia do nauczania i uczenia się, stworzyć odpowiednie warunki do wykorzystania zdobytej wiedzy oraz zapewnić odpowiednie zasoby i szkolenia dla nauczycieli.

Wyzwania w edukacji uczniów posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego w czasie pandemii COVID 19

Dorota Klee-Adamowicz

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w kwestii organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1280 z późn. zm.), instytucje te są zobowiązane do świadczenia pomocy psychologiczno-pedagogicznej uczniom, ich rodzicom oraz nauczycielom. Organizacja owej pomocy musi odbywać się zgodnie z określonymi zasadami zawartymi w wyżej wymienionym rozporządzeniu. Pomoc udzielana jest przez cały rok szkolny i realizowana na bieżąco przez nauczycieli i specjalistów takich jak: psycholog, pedagog, logopeda, terapeuta pedagogiczny, terapeuta integracji sensorycznej itp. Głównym jej celem jest identyfikacja i zaspokojenie indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów, biorąc pod uwagę ich indywidualne zdolności oraz wpływ czynników środowiskowych na funkcjonowanie w szkole. Działania te mają na celu wspieranie potencjału rozwojowego młodych ludzi oraz tworzenie warunków umożliwiających im aktywne i pełne uczestnictwo w życiu szkoły i społeczeństwie.

Zgodnie z przepisami prawa oświatowego, pomoc psychologiczno-pedagogiczna jest udzielana każdemu uczniowi na bieżąco. W artykule uwaga skupiona zostanie na kwestiach związanych z organizacją nauki oraz sposobem udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej uczniom posiadającym orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego w szkole podstawowej prowadzącej działalność w zachodniej części województwa mazowieckiego. Rozważania skoncentrowane będą na okresie nauki zdalnej i działaniach podejmowanych w czasie jego trwania.

Artykuł powstał na podstawie obserwacji i doświadczeń zawodowych nauczyciela współorganizującego kształcenie specjalne pracującego w szkole podstawowej mieszczącej się na terenie wiejskim województwa mazowieckiego.

Jakie są kroki w procesie wydawania opinii o dziecku lub orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego?

Zgodnie z obowiązującym prawem w Polsce (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. dotyczące orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1743), rodzic lub opiekun prawny dziecka zwraca się do Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej odpowiedniej ze względu na lokalizację placówki oświatowej, do której uczęszcza dziecko. Wniosek o wydanie opinii lub orzeczenia jest składany na piśmie. W dokumencie tym określa się przyczynę zwrócenia się o pomoc, zazwyczaj dotyczącą trudności edukacyjnych lub problemów z funkcjonowaniem w placówce oświatowej, oraz cel złożenia wniosku. Nauczyciele, zauważając nietypowe zachowania dziecka, informują rodzica o występujących problemach, a na jego wniosek lub wniosek przewodniczącego zespołu orzekającego w poradni, opisują: obszary, w których pojawiają się trudności, działania podjęte wcześniej w celu ich rozwiązania, a także mocne i słabe strony dziecka. Po przeprowadzeniu procesu diagnostycznego zespół orzekający w poradni składający się z: dyrektora poradni lub upoważnionej przez niego osoby - jako przewodniczącego zespołu, psychologa, pedagoga, lekarza i innych specjalistów (w szczególności posiadających kwalifikacje w zakresie pedagogiki specjalnej, jeżeli ich udział w pracach zespołu jest niezbędny), wystawia odpowiedni dokument: opinię o dziecku lub orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

Jakie są różnice między opinią o dziecku a orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego?

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz.U. 2013 poz. 199) oraz Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz.U. 2017 poz. 1647) definiuje cel diagnozowania dzieci i młodzieży, którym jest określenie ich indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz indywidualnych możliwości psychofizycznych, wyjaśnienie mechanizmów ich funkcjonowania w odniesieniu do zgłaszanego problemu oraz wskazanie sposobu

rozwiązania tego problemu. Diagnozowanie dziecka odbywa się zawsze na pisemny wniosek rodzica, a efektem owej diagnozy jest być wydana przez poradnię **opinia o uczniu**. Powyższe akty prawne wskazują zakres treści zawartych w tym dokumencie: określenie indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych ucznia oraz opis mechanizmów wyjaśniających jego funkcjonowanie w odniesieniu do problemu zgłaszanego we wniosku o wydanie opinii, stanowisko w sprawie, której dotyczy opinia oraz szczegółowe jego uzasadnienie; wskazania dla nauczycieli dotyczące pracy z uczniem, a także wskazania dla rodziców dotyczące pracy z dzieckiem, które powinni stosować w celu rozwiązania zgłaszanego problemu. Prezentowane stanowisko poradni wraz z uzasadnieniem, od którego rodzic lub opiekun prawny nie ma prawa się odwołać, może decyzją rodzica zostać przedstawione w szkole, do której uczęszcza jego dziecko.

Opinie o uczniu są wydawane przez poradnie najczęściej ze względu na (MEiN, b.d.):

- specyficzne trudności w uczeniu się, takie jak: dysleksja, dysgrafia, dysortografia, dyskalkulia,
- konieczność dostosowania wymagań do indywidualnych potrzeb i możliwości ucznia,
- konieczność odroczenia rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego,
- specyficzne potrzeby ucznia w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkole, na przykład ucznia zdolnego lub z trudnościami w nauce niebędącymi trudnościami specyficznymi,
- konieczności organizacji indywidualizowanej ścieżki kształcenia ucznia.

Dokument wskazujący na specyficzne trudności w uczeniu się może być wydany uczniowi nie wcześniej niż po ukończeniu klasy III szkoły podstawowej i nie później niż do ukończenia szkoły podstawowej.

Po przedstawieniu przez rodzica opinii w placówce szkolnej zespół do spraw pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w skład którego wchodzi: pedagog, psycholog, wychowawca oraz nauczyciele i szkolni specjaliści uczący danego ucznia zapoznają się z jej zawartością, a następnie opracowane zostają dostosowania wymagań do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych ucznia, wraz

z zaleceniem konkretnych form pomocy. Formy te mogą obejmować zajęcia korekcyjno-kompensacyjne, logopedyczne, dydaktyczno-wyrównawcze, rozwijające umiejętności uczenia się oraz rozwijające kompetencje emocjonalno-społeczne. Ponadto, szkoła ma obowiązek dostosować wymagania edukacyjne w poszczególnych przedmiotach do indywidualnych możliwości ucznia oraz dostosować warunki przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów kończących daną fazę edukacyjną, zgodnie z wytycznymi Centralnej Komisji Egzaminacyjnej (art. 9a ust. 2 pkt 10 lit. a tiret trzecie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2022 poz. 2230)).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1743) opisuje **orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego**. Jest to dokument, wydawany na pisemny wniosek rodzica, przez zespół orzekający w poradni. Rodzice mają prawo uczestniczyć w posiedzeniach tego zespołu i mają możliwość wnioskowania o udział innych specjalistów, którzy znają dziecko. Dodatkowo mają prawo do odwołania się do kuratora oświaty od treści wydanego orzeczenia w terminie 14 dni. Jak wspomniano powyżej, w celu uzyskania informacji o sytuacji dydaktycznej i wychowawczej ucznia przewodniczący zespołu orzekającego działającego w poradni może zwrócić się do właściwego dyrektora szkoły z prośbą o wydanie opinii przez nauczycieli lub specjalistów, prowadzących zajęcia z dzieckiem lub uczniem. Na podstawie tych danych oraz po przeprowadzeniu diagnostyki w poradni, wystawiany jest odpowiedni dokument.

Orzeczenia wydawane są ze względu na:

- niepełnosprawność intelektualną (w stopniu lekkim, umiarkowanym lub znacznym),
- niepełnosprawność związaną z dysfunkcją wzroku, (dotyczy uczniów słabowidzących lub niewidomych),
- niepełnosprawność związaną ze zmysłem słuchu, (dotyczy uczniów słabosłyszących lub niesłyszących),
- niepełnosprawność ruchową, włączając afazję,
- spectrum autyzmu, w tym zespołu Aspergera,
- niepełnosprawności sprzężone,
- zagrożenie niedostosowaniem społecznym,
- niedostosowanie społeczne.

W orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego określa się min.:

1. Diagnozę funkcjonowania ucznia, z uwzględnieniem potencjału rozwojowego oraz jego mocnych stron i uzdolnień, a także występujących w środowisku nauczania i wychowania barier i ograniczeń utrudniających jego funkcjonowanie;
2. Okres, w jakim zachodzi potrzeba kształcenia specjalnego;
3. Zalecane warunki i formy wsparcia umożliwiające realizację indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych ucznia, w tym warunki rozwijania jego potencjalnych możliwości i mocnych stron, wzmacniania aktywności i uczestnictwa ucznia w życiu szkoły oraz jeżeli zachodzi potrzeba indywidualnego wsparcia dziecka lub ucznia ze strony dodatkowo zatrudnionej kadry, o której mowa w przepisach w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym - zakres tego wsparcia;
4. Zalecane cele rozwojowe i terapeutyczne do realizacji podczas zajęć edukacyjnych, zajęć rewalidacyjnych, socjoterapeutycznych i resocjalizacyjnych oraz w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej udzielanej uczniowi i, w zależności od potrzeb, jego rodzicom, przez szkołę oraz poradnię, wraz ze wskazaniem zalecanych form pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a w przypadku uczniów niepełnosprawnych - również zalecanych rodzajów zajęć rewalidacyjnych;
5. Wszystkie możliwe formy kształcenia specjalnego najkorzystniejszego dla ucznia;
6. Potrzebę realizacji wybranych zajęć edukacyjnych indywidualnie z dzieckiem lub uczniem lub w grupie liczącej do 5 uczniów;
7. Zalecane działania ukierunkowane na poprawę funkcjonowania ucznia i wzmacnianie jego uczestnictwa w życiu szkoły oraz działania wspierające rodziców;
8. W zależności od potrzeb ucznia niepełnosprawnego, niezbędny w procesie kształcenia sprzęt specjalistyczny i środki dydaktyczne, w tym z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Orzeczenie to obowiązuje przez dany etap edukacyjny⁶⁹, a na jego wystawienie poradnia ma 30 dni od daty złożenia wniosku przez rodzica.

Inną kategorię stanowią orzeczenia wskazujące na potrzebę nauczania indywidualnego, które wydaje się dla uczniów, których stan zdrowia uniemożliwia lub znacznie utrudnia uczęszczanie do szkoły. W dokumencie tym określa się:

1. Ograniczenia w funkcjonowaniu ucznia wynikające z przebiegu choroby lub procesu terapeutycznego;
2. Okres, w jakim zachodzi potrzeba indywidualnego nauczania;
3. Zalecane warunki i formy wsparcia umożliwiające realizację indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych ucznia, w tym warunki rozwijania jego możliwości i mocnych stron;
4. Zalecane działania sprzyjające integracji ucznia ze środowiskiem szkolnym oraz ułatwiające powrót ucznia do szkoły;
5. Zalecane, w zależności od potrzeb, cele rozwojowe i terapeutyczne do realizacji podczas zajęć indywidualnego nauczania oraz w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej udzielanej uczniowi i, w zależności od potrzeb, jego rodzicom przez szkołę oraz poradnię, wraz ze wskazaniem zalecanych form.

Orzeczenia te są wydawane na czas określany w zaświadczeniu lekarskim. Przewidywany okres nauczania powinien być nie krótszy niż 30 dni, a trwać może nie dłużej niż do końca danego roku szkolnego. Taki dokument poradnia ma obowiązek wystawić w ciągu 14 dni od daty złożenia wniosku.

Szkoła jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania zapisów zawartych w orzeczeniach. Aby to umożliwić opracowuje się odpowiednią dokumentację: wielospecjalistyczną ocenę poziomu funkcjonowania ucznia (WOPFU) oraz Indywidualny Program Edukacyjno-Terapeutyczny (IPET).

Przed pandemią, pracownicy Poradni Psychologiczno-Pedagogicznych, nauczyciele i specjaliści szkolni mieli możliwość skutecznego udzielania pomocy uczniom z potrzebami specjalnymi,

⁶⁹Wyróżniamy następujące etapy edukacyjne: roczne przygotowanie przedszkolne, tzw. „zerówka”, I etap edukacyjny obejmujący klasy 1-3 szkoły podstawowej (edukacja wczesnoszkolna), II etap edukacyjny obejmujący klasy 4-8, w których obowiązuje podział na przedmioty oraz III etap edukacyjny - okres nauki w szkole ponadpodstawowej.

zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami. Jednak zamknięcie szkół i przedszkoli w okresie pandemii w latach 2020-2022 spowodowało trudności organizacyjne i wykonawcze. Częste zmiany w prawie oświatowym wymagały elastyczności ze strony szkół, szczególnie biorąc pod uwagę zmieniającą się sytuację pandemiczną w kraju i jego różne regiony.

W tym okresie ograniczenia w funkcjonowaniu szkół podstawowych głównie dotyczyły ograniczenia bezpośredniego kontaktu uczniów z nauczycielami. Pierwotnie wsparcie dla uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego musiało odbywać się na odległość. Później, wraz z kolejnymi zmianami, możliwości kształcenia dzieci z niepełnosprawnościami w szkołach ogólnodostępnych zostały zwiększone. Dyrekcja miała większą elastyczność w dostosowywaniu form i metod nauczania do potrzeb i możliwości dzieci, pomimo ograniczeń związanych z pandemią.

Zmieniająca się rzeczywistość prawna w okresie pandemii

Zmiany wprowadzane przez polski rząd w reakcji na pandemię wirusa Covid były bardzo częste. Ograniczano możliwość przemieszczania się, bezpośrednich kontaktów międzyludzkich, wpływno na zasady funkcjonowania wszystkich instytucji w naszym państwie. Każda sfera naszego życia naznaczona była widmem pandemii. Liczne zmiany w zasadach funkcjonowania instytucji oświatowych mogły powodować poczucie chaosu. Od momentu wybuchu pandemii w marcu 2020 roku do grudnia 2020 roku Ministerstwo Edukacji Narodowej wprowadziło aż 11 rozporządzeń. W styczniu po połączeniu Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego powstało Ministerstwo Edukacji i Nauki, które wprowadziło 15 rozporządzeń dotyczących form edukacji, a te zmieniały się wraz z ewoluującym stanem pandemii w kraju i regionach Polski.

Kalendarium kluczowych zmian w systemie edukacji wynikających z pandemii koronawirusa w roku latach 2020-2021 (zgodnie z informacjami dostępnymi na stronie www.gov.pl)

Od 12 marca 2020	Tymczasowe zawieszenie działań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych w jednostkach systemu oświaty.
Od 16 marca 2020	Podjęmowanie działań przygotowawczych do obowiązkowej pracy jednostek systemu oświaty w trybie zdalnym.
Od 25 marca 2020	Jednostki systemu oświaty rozpoczęły realizację zadań,

	wykorzystując metody i techniki kształcenia na odległość lub inne dostępne środki.
Od 4 maja 2020	Powrót poradni psychologiczno-pedagogicznych do pracy w trybie stacjonarnym. Możliwość praktyk zawodowych u pracodawców dla słuchaczy szkół policealnych oraz prowadzenie kształcenia praktycznego na kursach.
Od 6 maja 2020	Przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego miały możliwość podjęcia decyzji o kontynuacji działalności.
Od 18 maja 2020	Przywrócono stacjonarne: zajęcia praktyczne, przygotowujące do końcowych egzaminów zawodowych dla słuchaczy ostatnich semestrów szkół policealnych, zajęcia praktyczne z nauki jazdy pojazdami silnikowymi dla uczniów klas III branżowych szkół I stopnia, zajęcia z wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze i rewalidacyjne. Otwarcie schronisk młodzieżowych i innych placówek organizujących zajęcia pozaszkolne.
Od 25 maja 2020	Wznowiono możliwość: odbywania praktyk zawodowych u pracodawców dla uczniów III klas technikum, zajęć opiekuńczo-wychowawczych z opieką prowadzenia zajęć dydaktycznych dla uczniów klas I–III szkół podstawowych, konsultacji z nauczycielami w szkołach dla uczniów VIII klas i maturzystów, rozpoczęcia staży uczniowskich dla uczniów klas III branżowej szkoły I stopnia oraz technikum.
Od 1 czerwca 2020	Możliwość przeprowadzania: konsultacji z nauczycielami w szkołach dla wszystkich uczniów, zajęć praktycznych dla uczniów klas III branżowych szkół I stopnia oraz zajęć praktycznych z nauki jazdy pojazdami silnikowymi dla uczniów klas III technikum, praktyk zawodowych dla wszystkich uczniów technikum.
Od 29 czerwca	Umożliwiono odbywanie zajęć praktycznych u pracodawców dla wszystkich uczniów branżowej szkoły I stopnia, którzy są młodocianymi pracownikami
1 września 2020	Wszyscy uczniowie rozpoczęli naukę w trybie stacjonarnym.
24 października 2020 – 16 maja 2021	Uczniowie klas IV–VIII szkoły podstawowej oraz uczniowie szkół ponadpodstawowych (od 19 października 2020 r. w strefach żółtej i czerwonej) przeszli na naukę na odległość.
9 listopada 2020 – 17 stycznia 2021	Klasy I–III szkoły podstawowej kontynuowały naukę na odległość.
18 stycznia – 28 lutego 2021	Klasy I–III szkoły podstawowej wróciły do nauki stacjonarnej.

1-14 marca 2021	Województwo warmińsko-mazurskie wprowadziło model hybrydowy.
15-18 marca 2021	Cztery województwa (lubuskie, mazowieckie, pomorskie i warmińsko-mazurskie) przeszły na model hybrydowy.
20 marca – 11 kwietnia 2021	Uczniowie wszystkich klas szkół podstawowych w całym kraju kontynuowali naukę na odległość.
12-25 kwietnia 2021	Obowiązywała nauka na odległość, przy czym od 19 kwietnia 2021 r. przedszkola wznowiły zajęcia stacjonarne, a ograniczenia w funkcjonowaniu pozostałych jednostek systemu oświaty przedłużono do 25 kwietnia 2021 r..
26 kwietnia – 2 maja 2021	Lekcje w trybie hybrydowym wprowadzono dla klas I–III w szkołach podstawowych w 11 województwach (zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, podlaskie, świętokrzyskie, lubelskie, podkarpackie, małopolskie). Uczniowie z pozostałych klas nadal uczyli się na odległość. W pozostałych województwach (śląskim, dolnośląskim, wielkopolskim, łódzkim i opolskim) nauka na odległość kontynuowana była dla wszystkich uczniów.
29 marca – 18 kwietnia 2021	Przedszkola zostały zamknięte.
Od 3 maja 2021	Klasy I–III w całym kraju powróciły do nauki w trybie stacjonarnym.
17 – 30 maja 2021	Uczniowie klas IV–VIII szkoły podstawowej i uczniowie szkół ponadpodstawowych uczęszczali na zajęcia w trybie hybrydowym.
Od 31 maja 2021	Uczniowie powrócili do regularnej nauki stacjonarnej

Uwaga: Mimo wyżej wymienionych okresów nauki zdalnej, niektóre grupy, takie jak dzieci medyków lub służb zaangażowanych w walkę z koronawirusem oraz dzieci w szczególnych sytuacjach rodzinnych, miały możliwość uczęszczania na zajęcia w trybie stacjonarnym.

Zgodnie z przepisami resortu oświaty dotyczącymi szczególnych rozwiązań w okresie ograniczeń związanych z COVID-19 (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 poz. 493), dyrektor szkoły był odpowiedzialny za organizację procesu kształcenia w swojej placówce. Zgodnie z treścią rozporządzenia główne obowiązki osoby kierującej placówką edukacyjną obejmowały:

1. Informowanie rodziców o planach organizacji zajęć w szkole.
2. Koordynowanie współpracy między nauczycielami a uczniami lub rodzicami.

3. Współpracę z nauczycielami w ustalaniu tygodniowego programu nauczania, uwzględniając:
4. Równomierne obciążenie uczniów w ciągu tygodnia.
5. Zróżnicowanie zajęć w różne dni.
6. Uwzględnienie możliwości psychofizycznych uczniów.
7. Optymalne łączenie zajęć z użyciem monitorów ekranowych i bez nich.
8. Specyfikę poszczególnych zajęć.
9. Określanie, we współpracy z nauczycielami, sposobów monitorowania postępów uczniów i weryfikacji ich wiedzy i umiejętności, włączając informowanie uczniów lub rodziców o osiągnięciach ucznia.
10. Wskazanie źródeł i materiałów niezbędnych do prowadzenia zajęć, w tym materiałów elektronicznych dostępnych dla uczniów i rodziców.
11. Zapewnienie możliwości konsultacji z nauczycielami dla każdego ucznia lub rodzica oraz przekazywanie informacji o formie i terminach tych konsultacji.
12. Współpraca z nauczycielami w określeniu potrzeby dostosowania programów nauczania.

Powyższe zadania były integralną częścią roli dyrektora szkoły w zarządzaniu procesem nauczania i dostosowywaniu go do okoliczności związanych z pandemią COVID-19 (MEN, 2020). Ponieważ nie było ściśle określonych wytycznych, jak dokładnie powinna przebiegać organizacja nauki, osoba zarządzająca placówką oświatową miała dość dużą swobodę interpretacji wymienionych wyżej obszarów. Zatem nie we wszystkich szkołach nauka w formie zdalnej przebiegała tak samo, nie wszędzie – zarówno uczniowie, jak i nauczyciele – mieli dostęp do zasobów cyfrowych, nie posiadali jednolitych kompetencji cyfrowych umożliwiających realizację nauczania i pobierania nauki, a przede wszystkim nie wszędzie organizacja pracy szkoły wychodziła naprzeciw potrzebom uczącym się i nauczającym.

Organizacja nauki w czasie trwania pandemii

Organizacja nauki w różnych typach szkół była zadaniem niezwykle skomplikowanym, szczególnie w przypadku uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego. Wielu dyrektorów placówek oświatowych napotykało na liczne trudności związane z dostosowaniem się do nowej rzeczywistości, w której nauka

odbywała się na odległość. Warto podkreślić, że wiele z tych trudności wynikało z różnic w dostępie uczniów do zasobów edukacyjnych. W niektórych przypadkach uczniowie nie mieli dostępu do Internetu, co wynikało z braku zasięgu w ich miejscu zamieszkania. Inną kwestią była niewystarczająca ilość niezbędnego sprzętu lub brak odpowiednich warunków lokalowych do efektywnego uczestnictwa w zdalnych zajęciach. W związku z tym, dyrektorzy szkół, we współpracy z organami prowadzącymi, rodzicami oraz opiekunami prawnymi uczniów, byli zmuszeni do podejmowania kreatywnych i elastycznych działań, aby zapewnić równy dostęp do nauki dla wszystkich uczniów (Plebańska i in. 2020). Przykładem takiej sytuacji może być poddana analizie w niniejszym artykule ogólnodostępna szkoła podstawowa, zlokalizowana na obszarze wiejskim.

W opisywanym okresie do wspomnianej ośmiooddziałowej placówki oświatowej uczęszczało prawie 1000 dzieci uczących się w 40 klasach. Uczniów posiadających opinię z Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej było 112 natomiast uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego – 30. Pracowało w niej 96 nauczycieli, w tym 11 na stanowisku nauczyciela współorganizującego kształcenie specjalne oraz szkolni specjaliści: 2 osoby na stanowisku psychologa, pedagog, pedagog specjalny, terapeuta pedagogiczny, terapeuta integracji sensorycznej oraz logopeda.

W analizowanym przypadku, jednym z najczęstszych problemów była niedostępność odpowiedniego sprzętu do nauki zdalnej, zarówno wśród uczniów, jak i nauczycieli. Jednak dzięki determinacji dyrektora oraz zaangażowaniu organu prowadzącego udało się zorganizować wypożyczenie tabletów i laptopów dla osób, które ich potrzebowały. Warto zwrócić uwagę, że na początku tego trudnego okresu organizacja nauki opierała się głównie na przekazywaniu uczniom i ich rodzicom materiałów do samodzielnej pracy, korzystając z dziennika elektronicznego oraz dostarczając materiały w formie papierowej, aby zapewnić każdemu uczniowi dostęp do treści edukacyjnych. Niezwykle istotnym elementem tego procesu była analiza dostępnych zasobów i możliwości szkoły, uczniów i ich rodzin. Pozwoliło to dyrektorowi na podejmowanie trafnych i odpowiednich decyzji, które uwzględniały zmieniającą się sytuację epidemiczną w kraju oraz konkretne potrzeby uczniów. Dostosowanie formy nauczania i organizacji zajęć do aktualnych uwarunkowań było kluczowe dla zapewnienia ciągłości edukacji.

Warto także podkreślić, że wprowadzone regulacje prawne, które dawały szkołom pewną swobodę w dostosowaniu programów nauczania, umożliwiły dyrektorom podejmowanie bardziej elastycznych decyzji w kwestii treści nauczania. Pozwoliło to na indywidualne dostosowanie programów do potrzeb uczniów, a także na reagowanie na zmiany w sytuacji zdrowotnej w regionie.

Organizacja nauki w czasie pandemii była ogromnym wyzwaniem, zwłaszcza w przypadku uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego. Dyrektorzy szkół musieli być elastyczni, kreatywni i wrażliwi na potrzeby uczniów oraz ich rodzin, aby zapewnić im jak najefektywniejszą edukację w trudnych warunkach. Dzięki wprowadzonym zmianom w przepisach placówki szkolne otrzymały uprawnienie do dostosowywania zakresu treści nauczania do konkretnych klas oraz dostosowywania tych treści do ogólnych wymogów programów nauczania i podstawy programowej (zgodnie z informacjami Ministerstwa Edukacji Narodowej z 2020 roku). Rozporządzenie MEN (z dnia 12 sierpnia 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, poz. 1394) umożliwiała dyrektorom szkół podejmowanie decyzji, często we współpracy z nauczycielami, w zakresie modyfikacji programów nauczania. Te modyfikacje obejmowały przesuwanie pewnych treści do wyższych klas, łączenie materiałów między przedmiotami i inne zmiany, które były konieczne z uwagi na specyfikę nauczania zdalnego. Całemu procesowi sprzyjała elastyczna struktura podstawy programowej, w której wymagania edukacyjne były sformułowane na etapie zakończenia danego cyklu kształcenia (zgodnie z danymi MEN z 2020 roku – MEiN 2020a, MEiN 2021a).

Po każdej nowelizacji przepisów prawa oświatowego, dyrektorzy szkół byli zobowiązani do dokładnej ich analizy, aby zrozumieć, jakie możliwości i ograniczenia wynikają z tych zmian. Wspólnie z nauczycielami i specjalistami: psychologiem, pedagogiem, terapeutą pedagogicznym, logopedą, terapeutą integracji sensorycznej, uwzględniali indywidualne potrzeby uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego oraz ich rodzin, a także przeszkody, które mogły pojawić się w procesie realizacji określonego modelu nauczania. Dokonując tej analizy, opierali się na indywidualnych planach edukacyjno-terapeutycznych uczniów, wielospecjalistycznych ocenach ich funkcjonowania przygotowanych przez zespół składający

się z wychowawcy klasy, do której należy dany uczeń, nauczycieli przedmiotowych oraz wymienionych wyżej specjalistów zajmujących się uczniem oraz bieżących rozmowach z rodzicami, aby lepiej poznać aktualne potrzeby uczniów. Dlatego też kluczowym elementem organizacji edukacji dzieci z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego było i nadal jest budowanie efektywnych relacji między dyrektorem, nauczycielami i specjalistami zatrudnionymi w szkole a rodzicami tych uczniów. Analiza zasobów szkoły, możliwości wyposażenia jej w odpowiedni sprzęt oraz uwzględnienie ograniczeń wynikających z sytuacji pandemicznej w regionie były kluczowymi czynnikami wpływającymi na proces dostosowywania kształcenia na odległość do potrzeb uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego. Po dokładnym przeanalizowaniu możliwości i ograniczeń związanych z organizacją kształcenia na odległość, wprowadzano najbardziej odpowiednie rozwiązania, które uwzględniały indywidualne potrzeby uczniów z orzeczeniami z uwagi na ich niepełnosprawność lub zagrożenie niedostosowaniem społecznym. Po każdym etapie takiego procesu oceniano efektywność stosowanych rozwiązań, w tym formy kształcenia, analizując osiągnięcia uczniów oraz ewentualne trudności wynikające z wybranej formy edukacji (MEiN 2020b, MEiN 2022c).

Zastosowane rozwiązania

W badanej gminnej szkole podstawowej w okresie od 2019 do 2022 roku kształciła się grupa około 30 uczniów, posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Liczba ta była zmienna, ponieważ w omawianym okresie absolwenci opuszczali szkołę, a nowi uczniowie otrzymywali orzeczenia od rejonowej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w trakcie trwania pandemii. Przeważająca większość orzeczeń dotyczyła uczniów z zaburzeniami ze spektrum autyzmu, w tym zespołu Aspergera oraz uczniów z lekką niepełnosprawnością intelektualną. W grupie znajdowali się również uczniowie, u których orzeczenie dotyczyło zagrożenia niedostosowaniem społecznym, w tym przypadki związane z Mutyzmem Wybiórczym⁷⁰, niepełnosprawnością ruchową, afazją

⁷⁰ Mutyzm Wybiórczy – **zaburzenie lękowe**, polegające na wybiórczości mówienia, przez co rozumie się to, że dziecko lub osoba dorosła mówi w pewnych sytuacjach, a milczy w innych. Milczenie nie wynika z niechęci do używania danego języka lub jego nieznanności, lecz z odczuwanego silnego lęku społecznego.

oraz uczniowie słabowidzący. Dla trójki uczniów w tej szkole, zgodnie z decyzją zespołu orzekającego poradni, realizowane było nauczanie indywidualne.

W przypadku większości wspomnianych uczniów, orzeczenia jako główną formę wsparcia wskazywały pomoc udzielaną przez nauczyciela współorganizującego kształcenie specjalne. Jednym z jego głównych zadań było dostosowywanie wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb i możliwości ucznia. Ponadto, nauczyciel ten pracował nad włączeniem podopiecznych w życie klasy i grupy rówieśniczej, pomagał w eliminowaniu barier w funkcjonowaniu społecznym, edukacyjnym i psychicznym.

W obliczu różnorodności potrzeb uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego oraz zmieniających się przepisów prawa oświatowego i wytycznych sanitarnych, szkoła podejmowała wysiłek, aby zapewnić wsparcie dostosowane do konkretnej sytuacji każdego ucznia. Oferowano różne formy edukacji, w tym zdalną, która mogła być realizowana zarówno z domu, jak i ze szkoły, hybrydową, która łączyła elementy nauki w szkole i zdalną, oraz tradycyjną naukę stacjonarną, dostosowując się do obowiązujących w danym okresie ograniczeń i wymagań.

Jak wspomniano wcześniej, na początku okresu lockdownu wszyscy uczniowie, bez względu na to, czy mieli orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego czy opinię z Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej, uczestniczyli w zdalnym nauczaniu. Nauczyciele edukacji wczesnoszkolnej oraz nauczyciele przedmiotowi w klasach 4-8 przesyłali materiał do samodzielnej pracy za pośrednictwem dziennika elektronicznego Librus lub dostarczali go bezkontaktowo w formie materiałów papierowych. Uczniowie byli odpowiedzialni za samodzielne zrozumienie przekazanego materiału i wykonanie związanych z nim zadań. Szybko okazało się, że taki sposób nauczania jest mało efektywny, ponieważ nie wszyscy uczniowie mieli odpowiednie zasoby i możliwości psychofizyczne do samodzielnej pracy z nowym materiałem edukacyjnym. Ponadto, taka forma nauczania wymagała od rodziców lub innych dorosłych w otoczeniu ucznia udzielania znacznego wsparcia, w tym dydaktycznego, do którego nie byli przygotowani. Szczególnie u uczniów klas młodszych pojawiły się duże trudności, ponieważ samodzielność w wykonywaniu poleceń i zadań stanowiła dla nich wyzwanie. U uczniów objętych nauczaniem specjalnym pojawiły się dodatkowe trudności związane z niskim poziomem motywacji do

samodzielnej nauki oraz brakiem efektywnego kontaktu ze specjalistami (psychologiem, logopedą, terapeutą pedagogicznym czy terapeutą integracji sensorycznej) prowadzącymi z nimi zajęcia i nauczycielami współorganizującymi kształcenie specjalne.

W tym okresie większość nauczycieli nie miała narzędzi ani umiejętności do prowadzenia nauki w inny sposób niż opisany powyżej. Polski system edukacyjny nie był przygotowany do realizacji nauki poza formą stacjonarną. Brakowało systemowych rozwiązań, nie wszyscy nauczyciele mieli odpowiedni sprzęt lub dostęp do szerokopasmowego internetu. Musieli sami zdobywać umiejętności i poszukiwać różnych narzędzi i programów, do których mieli dostęp. W tamtym okresie popularną platformą do komunikacji w czasie rzeczywistym był Zoom. Większość nauczycieli i uczniów szybko nauczyła się z niej korzystać. Dzięki powszechnemu wykorzystaniu tego narzędzia lekcje były prowadzone online zgodnie z wcześniejszym planem lekcji. W okresie obowiązywania obostrzeń, które uniemożliwiały naukę stacjonarną i bezpośredni kontakt, nauczanie i wsparcie dla uczniów ze specjalnymi potrzebami skoncentrowały się głównie na dołączaniu nauczyciela współorganizującego kształcenie specjalne do platformy ZOOM i jego uczestnictwie w lekcjach online. Taka metoda pozwalała nauczycielowi „wspomagającemu” na dostosowanie treści edukacyjnych do potrzeb ucznia. W omawianej szkole popularnym rozwiązaniem było także prowadzenie równoległych indywidualnych spotkań nauczyciela wspierającego z uczniem. Często uczniowie, w trakcie trwania standardowej lekcji, mieli możliwość bezpośredniego kontaktu z nauczycielem, co umożliwiało im zdobywanie wskazanego materiału zgodnie z własnym tempem i możliwościami, co miało pozytywny wpływ na proces edukacyjny. Nauczyciele współorganizujący kształcenie specjalne oraz specjaliści, prowadzący zajęcia z uczniami posiadającymi orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, systematycznie publikowali na stronie internetowej szkoły materiały wspierające zarówno funkcjonowanie tych uczniów, jak i ich rodziców. Treści te obejmowały min.: metody radzenia sobie ze stresem, materiały dotyczące zaspokajania potrzeby bezpieczeństwa oraz sposoby na rozładowywanie emocji. Rodzice uzyskali dostęp do linków do stron internetowych z artykułami na temat procesu wychowawczego, pomysłów na wspólne i twórcze spędzanie czasu z dziećmi, propozycji zabaw plastycznych czy ruchowych, gier planszowych itp. W tym trudnym okresie szkoła skupiała się nie tylko na aspektach

edukacyjnych, ale również na wsparciu emocjonalnym zarówno uczniów, jak i ich rodzin.

Po pierwszym miesiącu trwającej pandemii dyrektor zakupił dla szkoły pakiet Microsoft Office 365, który umożliwił społeczności szkolnej korzystanie z wielu aplikacji ułatwiających edukację zdalną. Po przeprowadzonym szkoleniu nauczyciele zwiększyli swoje umiejętności w zakresie bezpiecznego i efektywnego prowadzenia lekcji online. Dzięki aplikacji Microsoft Teams mogli nawiązywać połączenie z zespołem klasowym i prowadzić zajęcia w czasie rzeczywistym, a aplikacja Microsoft Forms ułatwiała tworzenie testów i sprawdzianów dostosowanych do potrzeb i możliwości uczniów, w tym także uczestniczących w kształceniu specjalnym. Dzięki tym narzędziom wprowadzono spójny model nauczania zdalnego w całej szkole. Niektórzy uczniowie z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego wymagali jeszcze bardziej zindywidualizowanych podejść i metod pracy. To oznaczało dostosowanie materiału dydaktycznego i prowadzenia lekcji indywidualnych przez nauczyciela wspierającego, co pozwalało uczniom z niepełnosprawnościami zdobywać umiejętności szkolne. Oprócz wyżej wymienionych aplikacji, nauczyciele korzystali także z różnych komunikatorów np. Skype, które dzięki swoim funkcjom również wspierały proces dydaktyczny.

W trakcie ograniczeń sanitarno-epidemiologicznych nie było możliwości prowadzenia zajęć rewalidacyjnych, logopedycznych, terapii integracji sensorycznej itp. w formie tradycyjnych zajęć stacjonarnych. Na początku pandemii, materiały terapeutyczne, podobnie jak edukacyjne, były przesyłane poprzez dziennik elektroniczny Librus i wymagały od uczniów samodzielnej pracy. Wraz z wprowadzeniem nauczania online za pomocą różnego rodzaju aplikacji i komunikatorów, możliwe było przeprowadzanie zajęć specjalistycznych w tej formie. W analizowanej szkole podstawowej, nauczyciele starali się znaleźć atrakcyjne rozwiązania dla uczniów. Nagrywali filmy, które udostępniali na platformach internetowych. Dzięki temu uczniowie, którzy korzystali np. z terapii integracji sensorycznej lub logopedycznej, mieli możliwość wykonywania ćwiczeń w domu, odtwarzając filmy w dogodnym dla siebie czasie. Podobne podejście było stosowane w przypadku niektórych zajęć edukacji wczesnoszkolnej, gdzie nauczyciel przygotowywał materiały edukacyjne i przekazywał je uczniom danej klasy. Z czasem filmy te były również umieszczane na stronie internetowej szkoły, dzięki czemu została zwiększona do nich dostępność. Z uwagi na ograniczenia

w dostępie do lektur szkolnych spowodowane zamknięciem bibliotek, niektórzy nauczyciele nagrywali audiobooki i udostępniali je zainteresowanym uczniom. Pozwalało to uczniom na łatwiejszy dostęp do treści książek i pozwalało na utrzymywanie kontaktu z nauczycielem. Po ocenie skuteczności tych działań, zauważono, że publikowane filmy i inne materiały terapeutyczne upowszechniane na stronie internetowej szkoły były szczególnie skuteczne i zyskały aprobatę zarówno uczniów, jak i rodziców.

W trakcie pandemii pojawiał się również problem związany z brakiem bezpośredniego kontaktu wizualnego z uczniami, którzy niechętnie korzystali lub nie byli w stanie korzystać z kamer podczas lekcji online. Wynikało to często z ograniczeń technicznych, problemów lokalowych i braku konkretnych regulacji nakazujących korzystanie z kamer przez uczniów. Ten brak kontaktu wzrokowego wpływał negatywnie na jakość komunikacji, powodując frustrację nauczycieli, ograniczenie ich poczucia sprawstwa oraz niewłaściwe postrzeganie przebiegu nauki.

W miarę kolejnych faz pandemii i wprowadzania lub luzowania różnych ograniczeń sanitarno-epidemiologicznych, uczniowie mieli możliwość uczestniczenia w zajęciach w trybie hybrydowym lub stacjonarnym. W przypadku uczniów, którzy mieli szczególne trudności z opanowaniem materiału edukacyjnego, rodzice mieli możliwość wyboru, czy ich dzieci będą uczestniczyć w nauce na terenie szkoły czy w domu. Jeśli zauważono spadek umiejętności szkolnych, trudności w wywiązywaniu się z obowiązku szkolnego, problemy w rodzinie, nadmierne zmęczenie lub trudności w koncentracji, to starano się wprowadzić naukę stacjonarną w placówce. To samo dotyczyło zajęć specjalistycznych. Uczniowie mieli możliwość uczestniczenia w zajęciach online z nauczycielem współorganizującym kształcenie specjalne na terenie szkoły za pośrednictwem szkolnego komputera. Przy ocenie skuteczności tych rozwiązań uwzględniano indywidualne potrzeby ucznia. Dla uczniów ze specyficznymi trudnościami konieczne były odpowiednio dostosowane metody i formy pracy. W niektórych sytuacjach, pomimo zdiagnozowanych problemów w opanowywaniu materiału i zaleceń dotyczących nauki stacjonarnej, rodzice nie wyrażali zgody na uczestnictwo swojego dziecka w takiej formie nauki z powodu obaw przed zarażeniem. W takich sytuacjach nauczyciele mogli jedynie wspierać ucznia na odległość, jednocześnie ucząc rodziców na temat specyficznych potrzeb ich dziecka. Jednak bezpośredni kontakt

z uczniem, według nauczycieli współorganizujących kształcenie specjalne, był najbardziej efektywny, umożliwiając rzeczywiste udzielanie pomocy i wsparcia oraz umożliwiając uczniowi odniesienie sukcesu edukacyjnego.

Kolejnym rozwiązaniem w nauczaniu uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w przedstawianej szkole podstawowej, było łączenie się nauczyciela współorganizującego z całą klasą podczas lekcji, aby zapewnić wsparcie nie tylko uczniowi niepełnosprawnemu, ale także innym dzieciom. Po zakończonych zajęciach odbywały się także indywidualne spotkania online, podczas których nauczyciel dostosowywał zagadnienia do możliwości swojego podopiecznego. Ta forma początkowo cieszyła się dużą popularnością, ale wydłużony czas spędzany przed ekranem przez uczniów skutkowało dużym zmęczeniem, trudnościami w koncentracji i obniżeniem ogólnej sprawności psychofizycznej. Dlatego, podczas kolejnych fal pandemii i wprowadzanych okresowo form nauki na odległość, starano się, na ile to możliwe, korzystać z nauki stacjonarnej na terenie szkoły przy wsparciu nauczyciela współorganizującego. Jak wskazano wcześniej, taka forma edukacji była najbardziej efektywna i przyczyniła się do wzrostu poziomu wiedzy i kompetencji szkolnych u uczniów.

W związku z dynamicznym przebiegiem pandemii i dostosowywaniem przepisów oświatowych do aktualnych warunków, w tej wiejskiej szkole ogólnodostępnej można było dostosować metody i formy kształcenia na odległość do potrzeb i możliwości uczniów z niepełnosprawnościami. Warto zaznaczyć, że edukacja zdalna była wyzwaniem, ale także okazją do rozwoju kompetencji uczniów z specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Czasami okazywało się, że sytuacja zdalnej edukacji odpowiadała ich preferencjom i zdolnościom, a korzystanie z technologii cyfrowych było dla nich korzystne. Konieczność większej elastyczności w ocenianiu osiągnięć również przynosiła korzyści uczniom, którzy mieli trudności w tradycyjnym sposobie sprawdzania wiedzy.

Podsumowanie – wnioski i rekomendacje

Przeprowadzone w maju 2020 roku badanie "Edukacja zdalna w czasie pandemii" przez Fundację Centrum Cyfrowe (SpołEd 2020) wśród 1000 nauczycieli szkół podstawowych wykazało, że aż 85% z nich nie miało doświadczenia z edukacją zdalną przed pandemią. Jednak z czasem nauczyciele nauczyli się obsługi różnych narzędzi do nauki zdalnej i wykorzystywali je w celu efektywnego nauczania.

Należy także zauważyć, że nauczanie zdalne przyczyniło się do rozwoju nowych metod i narzędzi, takich jak np. internetowych platform edukacyjnych: Quizlet, Kahoot, Didacta, Eduelo, Zwiększona została dostępność materiałów edukacyjnych i możliwość dzielenia się wiedzą między nauczycielami. Wydawnictwa wprowadziły e-podręczniki, co ułatwiło dostęp uczniom i nauczycielom do materiałów edukacyjnych. Pedagodzy mogli tworzyć różnorodne materiały dydaktyczne (np. Canva), korzystając z zasobów dostępnych w sieci, co zwiększyło atrakcyjność nauczania zarówno w trybie zdalnym, jak i stacjonarnym.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że odpowiednie dostosowanie metod i form kształcenia na odległość dla dzieci z niepełnosprawnościami oraz specjalnymi potrzebami edukacyjnymi jest procesem skomplikowanym i wymagającym ciągłego monitorowania i oceny. Kluczowym aspektem jest zrozumienie indywidualnych możliwości psychofizycznych każdego ucznia, a także analiza potencjału oraz ograniczeń wynikających z jego naturalnego środowiska rodzinnego.

Warto podkreślić, że przepisy regulują minimalną liczbę przeprowadzanych wielospecjalistycznych ocen funkcjonowania ucznia z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego oraz ocen efektywności udzielanej pomocy. Jednakże, w tak specyficznych warunkach jakie spowodowała pandemia koronawirusa, rekomenduje się, aby w miarę wprowadzania zmian formy kształcenia, przeprowadzać takie oceny na bieżąco, dostosowując podejście do indywidualnych potrzeb i możliwości ucznia.

Biorąc pod uwagę wyjątkowe trudności, z jakimi spotykali się uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi i różnymi rodzajami niepełnosprawności, priorytetem powinno być osiągnięcie efektów uczenia się bardziej niż wypełnianie programu nauczania. Pedagodzy powinni dążyć do kreatywnego i elastycznego dostosowywania form i metod nauczania, aby pomóc uczniom w osiągnięciu zamierzonych celów edukacyjnych oraz zaspokojeniu ich potrzeb emocjonalnych i społecznych.

Warto również zwrócić uwagę, że po powrocie do nauki stacjonarnej, pojawiły się nowe wyzwania związane z kompetencjami emocjonalno-społecznymi uczniów. Zarejestrowano obniżenie poziomu tych kompetencji, zarówno wśród uczniów uczestniczących w kształceniu specjalnym, jak i pozostałych. Specjaliści ds. pomocy psychologiczno-pedagogicznej zauważyli znaczący wzrost zgłoszeń ze

strony uczniów, rodziców i nauczycieli, związany z trudnościami emocjonalnymi i społecznymi. Zanotowano ogromny wzrost wśród dzieci i młodzieży prób samobójczych, samookaleczeń, epizodów depresyjnych czy trudności adaptacyjnych.

Warto kontynuować monitorowanie i dostosowywanie działań pedagogicznych, aby pomóc uczniom w radzeniu sobie z różnego rodzaju wyzwaniami wynikającymi z ich specyficznych możliwości i ograniczeń. Dotyczy to nie tylko czasu pandemii i okresu nauczania na odległość. Podejmując pracę z dziećmi i młodzieżą należy zachować jednocześnie elastyczność i empatię w podejściu do ich indywidualnych potrzeb w taki sposób aby umożliwić uczniom rozwój na miarę ich możliwości. Długotrwałe oddziaływanie pandemii na edukację dzieci z niepełnosprawnościami i specjalnymi potrzebami edukacyjnymi wciąż wymaga stałego doskonalenia i dostosowywania strategii wsparcia.

Zarządzanie zmianą w placówkach oświatowych. Czy zmiana może być elementem rozwoju placówki oświatowej?

Krzysztof Klisiak, Tomasz Wojtczak

Wprowadzenie

Współczesne organizacje podlegają wielu zmianom zachodzącym we wszystkich dziedzinach życia. Zmiany te są często postrzegane jako gwałtowne i coraz częściej dogłębnie zakłócające obecny stan rzeczy. Dlatego działanie organizacji w zmieniających się warunkach wymaga szczególnego rodzaju elastyczności, opartej głównie na odpowiednich możliwościach jej zasobów ludzkich. Powyższe wymagania dotyczą nie tylko organizacji gospodarczych, ale także konkretnych organizacji publicznych, takich jak szkoły czy instytucje kultury. To właśnie te organizacje w coraz większym stopniu stają się polem badań naukowych i przedmiotem zainteresowania praktyki organizacyjnej. W związku ze zmianami, jakie zaszły w polskiej gospodarce, do których należy przede wszystkim transformacja systemowa i integracja Polski z Unią Europejską, pojawia się potrzeba doskonalenia tych organizacji z uwzględnieniem nowych warunków, w jakich działają. W rezultacie coraz częściej szuka się skutecznych sposobów zarządzania instytucjami edukacyjnymi. Dużą rolę w tym procesie odgrywa dyrektor, który znalazł się w zupełnie innej sytuacji wymagającej nowego spojrzenia na jego rolę w zarządzaniu szkołą. Do tego rozłamu przyczyniły się zmiany w społeczeństwie, prawie i ekonomii.

Szkoły zarządzane przez sektor publiczny są mniej elastyczne niż szkoły zarządzane przez podmioty prywatne. Oba typy szkół planują zajęcia, motywują członków lub w inny sposób zarządzają działalnością szkoły. Wynika to głównie z różnorodności warunków pracy. Ponadto szkoły publiczne muszą znaleźć się w coraz bardziej konkurencyjnym środowisku, zmuszając je do podejmowania działań marketingowych. Działania te są konieczne, zwłaszcza że liczba ludności wciąż spada, a szkoły prywatne są intensywnie rozwijane. Pojawiła się również możliwość przeniesienia do zarządzania szkołą metod charakterystycznych dla organizacji gospodarki i dostosowanie ich do potrzeb placówek oświatowych. W takim przypadku dyrektorzy muszą nabyć nowe kompetencje niezbędne do zarządzania szkołą

w nowych warunkach. Zmieniające się, również w wyniku pandemii, otoczenie przyczyniło się do powstania nowego paradygmatu w zarządzaniu instytucjami edukacyjnymi. Współczesny dyrektor szkoły to ten, który skutecznie zarządza powierzoną mu organizacją, znajduje właściwe przedmioty działania oraz w optymalny sposób koncentruje na nich zasoby i wysiłki. Potrafi pokazać swoją kreatywność i wykazać się własną inwencją, pomysłowością, uzdolnieniami koncepcyjnymi i wdrażaniem zmian oraz kreatywnością wykorzystania swoich możliwości (Bednarska-Wnuk, 2010, s. 63).

Potrzeby określenia kompetencji dyrektora szkoły oraz ukształtowania nowych nasiliły się wraz z przemianami ustroju gospodarczego. Zmieniły się warunki działania instytucji edukacyjnych. Globalizacja, rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz integracja Polski z Unią Europejską wymuszają konieczność zmiany w zakresie kompetencji wszystkich pracowników, zwłaszcza menedżerów zarządzających placówką oświatową. „Szczególnie istotne stają się postanowienia zawarte w Białej Księdze Komisji Europejskiej, która do jednego z ważniejszych priorytetów zalicza nowe sposoby uznawania kompetencji” (Bednarska-Wnuk, 2010, s. 63). Na tej postawie powstał nowy model kompetencji menedżera placówki oświatowej.

Model kompetencji menedżera placówki oświatowej (Sielatycki, 2006, s. 14-17)

Kompetencje	Umiejętności
Zarządzanie procesem dydaktyczno-wychowawczym oraz opiekuńczym	Skuteczne podejmowanie i dokumentowanie działań służących realizacji statutowych zadań szkoły
Zarządzanie procesami pomocniczymi	Efektywne prowadzenie i dokumentowanie działań wspierających realizację statutowych zadań szkoły.
Stosowanie prawa	Posługiwanie się przepisami prawa w praktyce zawodowej
Zarządzanie zasobami ludzkimi	Realizacja efektywnej, długofalowej polityki personalnej, mającej na celu realizację misji szkoły.
Zarządzanie jakością	Zdolność do spełnienia oczekiwań klientów szkoły w ramach przyjętych standardów jakości pracy.
Zarządzanie zmianą	Zarządzanie procesem zmiany w sposób zapewniający jej efektywną realizację.
Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych	Rozpoznawanie i rozwiązywanie problemów w sytuacjach zagrażających normalnemu funkcjonowaniu szkoły.
Zarządzanie własną pracą	Podejmowanie działań w sposób poprawiający

	efektywność własnej pracy.
Komunikowanie i zarządzanie przepływem informacji	Możliwość przesyłania i odbierania informacji oraz budowania systemów przepływu informacji wewnątrz szkoły i jej otoczeniem zewnętrznym.
Współpraca	Współdziałanie z innymi i instytucjami w celu zapewnienia funkcjonowania i rozwoju szkoły.
Umiejętność podejmowania decyzji	Dokonywanie świadomych i optymalnych wyborów spośród różnych możliwości (również w warunkach ryzyka i niepewności) oraz podejmowania działań wynikających z działań z dokonanego wyboru.
Wspieranie innowacyjności	Tworzenie warunków do działań innowacyjnych w szkołach.
Etyka postępowania	Przestrzeganie norm społecznych i organizacyjnych oraz zasad etycznych we wszystkich obszarach funkcjonowania szkoły.

Menedżerowie nowoczesnych szkół muszą odgrywać rolę lidera w dynamicznie zmieniającym się środowisku. Ponadto skuteczni menedżerowie muszą być responsywni we współpracy z ludźmi, których należy przekonać, aby lepiej niż inni rozumieli pojawiające się problemy i byli w stanie je rozwiązać. Pogląd ten zasugerował B.J. Fader: „Aby organizacja działała płynnie i dynamicznie, potrzebne są dwa sposoby myślenia: umysł menedżera – tworzenie procedur pracy, zasad i przepisów oraz umysł lidera - inspirowanie i motywowanie ludzi” (Wziątek-Staško, 2016, s. 90).

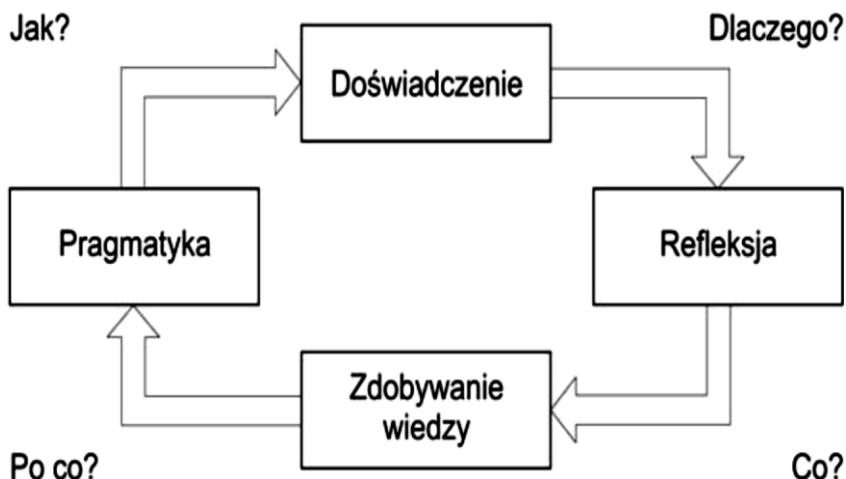
We współczesnym świecie, w którym naczelną zasadą jest „nieunikniona i trwała zmiana”, organizacje - także organizacje niekomercyjne - opierają się na nowych modelach funkcji zarządzania.

Model nowoczesnych funkcji kierowniczych (Sikorski, 2006, s. 23-34)

Realizowana funkcja	Funkcje kierownicze
Koordynacja	szeroko rozumiane decyzje, w tym wyznaczanie celów i planowanie ich realizacji, komunikacja, która wiąże się z przekazywaniem informacji w pionie i poziomie struktury organizacyjnej, utrzymanie stanu równowagi pomiędzy organizacją a jej otoczeniem oraz pomiędzy elementami systemu organizacyjnej.
Przywództwo	motywowanie personelu kształtowanie wzorców myślenia i zachowania pracowników wspieranie pożądanego kultury organizacyjnej.

Przedstawiony katalog funkcji zarządzania należy traktować jako katalog ewolucyjny ze względu na dynamikę otoczenia i pojawiające się koncepcje zarządcze, które wymuszają na nowoczesnych menedżerach nowe obszary działania na stanowiskach kierowniczych (Bienda, 2004, s. 155). Ułatwiają one zrozumienie charakteru roli i mogą tworzyć wymagania dla tych, którzy pełnią określoną rolę. Wpisuje się to w cykl uczenia się D. Kolba.

Cykl uczenia się D. Kolba (Kozmiński, Jemielniuk, 2008, s. 272)



Przedstawiony cykl pokazuje, że osoby chcące się uczyć i zdobywać nową wiedzę muszą przejść przez wszystkie cztery etapy cyklu, które można rozpocząć w dowolnym momencie. Niektórzy lubią zapoznać się z teorią (etap przyswajania wiedzy), a następnie rozważyć jej przydatność (pragmatyka) przed jej zastosowaniem w praktyce (doświadczenie) i wyciąganie wniosków (refleksja) (Brdulak, 2007). Zarządzanie wiedzą wpisuje się w nowoczesne metody zarządzania organizacją, a administratorzy szkół powinni być rzecznikami norm i wartości przewidzianych w realizacji strategii rozwoju szkoły, promować kreatywność, profesjonalizm w działaniu, chęć doskonalenia się i wzajemne zaufanie w relacjach międzyludzkich, afirmując dialog i partnerstwo, jednocząc wszystkich pracowników wokół wizji rozwoju i wzrostu instytucji edukacyjnych. Wiedza i umiejętność identyfikacji procesów zarządzania wiedzą oraz relacji między nimi umożliwia

menedżerom wiedzy systematyczne budowanie przewagi konkurencyjnej na rynku edukacyjnym.

Metodologia badań

Badania przeprowadzone zostały w czerwcu 2022 roku w dwóch placówkach oświatowych. Pierwsza z nich to Szkoła Podstawowa nr 6 w Pruszkowie. Historia placówki sięga roku 1924, kiedy kondukt z ciałem Henryka Sienkiewicza w drodze do Warszawy ominął Pruszków. Mieszkańcy wpadli na pomysł, aby pierwszą szkołą, którą zbudowali, nazwać imieniem wielkiego pisarza. Komitet Organizacyjny Budowy powstał w latach 1936-1937. W dniu 1 września 1938 r. został oddany do użytku budynek pierwszej części gimnazjum im. Henryka Sienkiewicza, a w latach 1947-1948 rozpoczęto rozbudowę istniejącego budynku szkolnego. Obecnie organem prowadzącym jest gmina miasto Pruszków. W badaniach wzięło udział 34 respondentów, w większości były to kobiety (82,4%). Nauczyciele biorący udział w badaniu mają duże doświadczenie zawodowe – staż pracy powyżej 20 lat wskazało 48,6% z nich. Kolejne 31,1% pracuje 10-20 lat, pozostałe 5,7% ma staż pracy 5-10 lat.

Druga placówką jest Społeczna Szkoła Podstawowa nr 26 w Warszawie im. prof. Jigoro Kano Społecznego Towarzystwa Oświatowego. Fundacja powstała w 1990 roku z inicjatywy rodziców - założycieli SSP 26 STO. Jest to organizacja pozarządowa, której celem jest pozyskiwanie funduszy i wspieranie programów edukacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem SSP 26 STO. Fundacja działa nieprzerwanie od 25 lat, wspierając codzienną pracę szkoły – zwłaszcza w działalności edukacyjnej i doskonaleniu umiejętności nauczycieli. Od lat prowadzi i finansuje programy zajęć pozalekcyjnych Siła Wyobraźni, które są otwarte dla lokalnych społeczności. Fundacja realizowała również własne projekty i programy edukacyjne w Warszawie i Polsce, a także programy realizowane we współpracy z Kuratorium Oświaty m.st. Warszawy. Szkoła powstała w 1989 roku na fali przemian społeczno-politycznych w Polsce. Jest to jedną z pierwszych niepublicznych szkół w Warszawie (oficjalnie zarejestrowana w 1990 roku). Jest szkołą Towarzystwa Edukacji Społecznej i od początku działa na zasadach non-profit. Badaniem objęto 33 nauczycieli (57,6% kobiet i 42,4% mężczyzn).

Szkoła publiczna a niepubliczna (Sobolak, 2021)

Wyszczególnienie	Szkoła publiczna	Szkoła niepubliczna o uprawnieniach szkoły publicznej
Organ prowadzący	jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, państwo (minister właściwy ds. kultury dla szkół artystycznych).	osoby fizyczne lub prawne fundacje, stowarzyszenia, spółki (akcyjne lub z o.o.).
Finansowanie działalności	Bezpłatna nauka pokrywana jest ze środków publicznych – subwencji oświatowej z budżetu państwa oraz dotacji budżetu samorządu lokalnego (gminy, powiatu)	Środki na pokrycie działalności pochodzą z czesnego oraz bezzwrotnego wpisowego
Rekrutacja	Zasada powszechnej dostępności powiązana z rejonizacją (obowiązek przyjęcia wszystkich uczniów z danego obwodu)	Zgodnie z zasadami ustalonymi przez organy prowadzące i wskazanymi w statucie placówki
Skreślenie z listy uczniów	Brak możliwości skreślenia ucznia objętego obowiązkiem szkolnym – może zostać na wniosek dyrektora przeniesiony przez kuratora oświaty do innej placówki	Dyrektor może podjąć decyzję o skreśleniu ucznia z listy uczniów zgodnie z zasadami zawartymi w statucie placówki
Uprawnienia nauczyciela	Wynikające z Karty Nauczyciela <ul style="list-style-type: none"> • urlop dla poratowania zdrowia tylko w szkołach samorządowych (art. 73) • urlop w wymiarze 60 dni i czas wolny w okresach okołoswiątecznych (art. 64) 	Wynikające z Kodeksu pracy – urlop od 20 do 26 dni
Wynagrodzenie	Wynikające z Karty Nauczyciela (art. 30)	Kształtowana indywidualnie
Czas pracy	Wynikający z Karty Nauczyciela – 40 godzin tygodniowo, w tym 18 godzin „przy tablicy”, 2 godziny na pracę z uczniami zdolnymi (art. 42)	Zgodnie z zawartą umową – w ramach 40 godzin tygodniowo.
Model pracy	Wysoka biurokracja	Zespołowa atmosfera Krótszy proces decyzyjny Elastyczność Otwartość na zmiany

		Samodzielność działania Wspieranie kreatywności
Model zarządzania	Reprezentantami organów prowadzących są urzędnicy państwowi	Reprezentantami organów prowadzących są członkowie zarządu spółki, fundacji lub osoba fizyczna Krótszy dystans między organem prowadzącym szkołę a kadrami pedagogicznymi

Badania prowadzone były równoległe zgodnie z celami założonymi w pracach magisterskich autorów niniejszego opracowania. W artykule wykorzystano tylko fragmenty tych badań. Celem opracowania jest ustalenie: Czy zmiana może być elementem rozwoju placówki oświatowej? Zmiana jest ujęta w sposób bardzo wąski, bowiem dotyczy sytuacji placówek oświatowych i zarządzania nimi w okresie pandemii Covid-19. Wyniki badań własnych odniesione zostały do wniosków z badań J. Witkowskiego (2021)⁷¹.

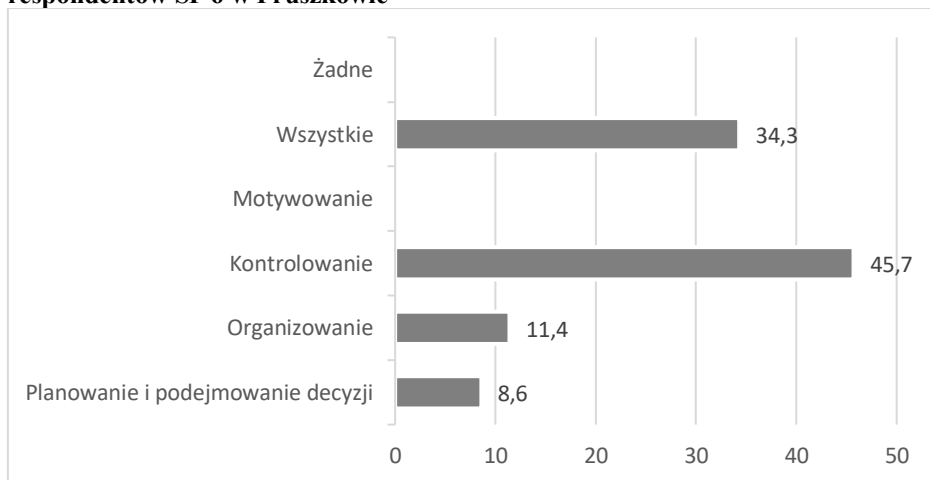
Analiza i dyskusja wyników badań

Szkoły są miejscem, w którym jednostki uczą się i wykonują zadania, aby odnieść sukces w swoim życiu. Celem dyrektora jest zapewnienie nauczycielom i uczniom zestawu zachęt i warunków do podnoszenia kwalifikacji (samodoskonalenia) oraz zbudowanie zespołu wysoce zmotywowanych osób, które podzielają cele szkoły. Zaangażowani pracownicy i uczniowie są kluczem do zwiększenia innowacyjności szkoły. Dlatego też zadano respondentom pytanie, w jaki sposób dyrektor realizuje proces zarządzania. Według respondentów do zadań dyrektora należy przede wszystkim kontrolowanie (45,7%), w mniejszym stopniu organizowanie (11,4%) oraz planowanie i podejmowanie decyzji (8,6%). Co trzeci nauczyciel szkoły samorządowej uznał, że istotne są wszystkie wymienione funkcje dyrektora (34,3%). Warto zwrócić uwagę, że żaden z nauczycieli nie wskazał na motywowanie pracowników. Biorąc pod uwagę, że badanie zostało przeprowadzone w okresie popandemicznym, nie powinien dziwić niski udział odpowiedzi dotyczących planowania – rok szkolny 2019/2020 i 2020/2021 nie

⁷¹ Centrum Edukacji Obywatelskiej przeprowadziło w maju (w pierwszych dniach powrotu do edukacji stacjonarnej) badania na uczniach i nauczycielach. Wzięło w nich udział ponad 5 500 respondentów.

sprzyjały tego rodzaju działalności. Może natomiast zastanawiać niski poziom funkcji zarządzania w postaci organizowania – przez dwa lata trwania pandemii to właśnie umiejętności organizacyjne decydowały w największym stopniu o prawidłowym funkcjonowaniu placówek oświatowych w warunkach zmieniających się zaleceń i rozwiązań prawnych. Zwraca uwagę również bardzo wysoki odsetek odpowiedzi wskazujących na funkcje kontrolne dyrektora. Trudno jest określić, czy jest to styl zarządzania przyjęty przez dyrektora, czy też czas pandemii i powstałe w tym czasie rozwiązania wiążą się ze zmianami w zakresie kontroli (lub ich braku) ze strony zarządzającego. Z badań Witkowskiego (2021) wynika, że „Uczniowie zobaczyli, że szkoła może wyglądać zupełnie inaczej – może w niej być mniej kontroli (wyegzekwowanie samodzielnego pisania sprawdzianów było *de facto* niemożliwe), więcej elastyczności i wyboru (uczniowie sami decydowali, czego uczą się rzetelnie, a które treści lekceważą), mniej podporządkowania (możliwość uczestnictwa w lekcji z łóżka i zniknięcia w dowolnej chwili)”. Być może do takich samych wniosków doszli również nauczyciele, dla których dotychczasowy styl zarządzania wiązał się z nadmiernym kontrolowaniem.

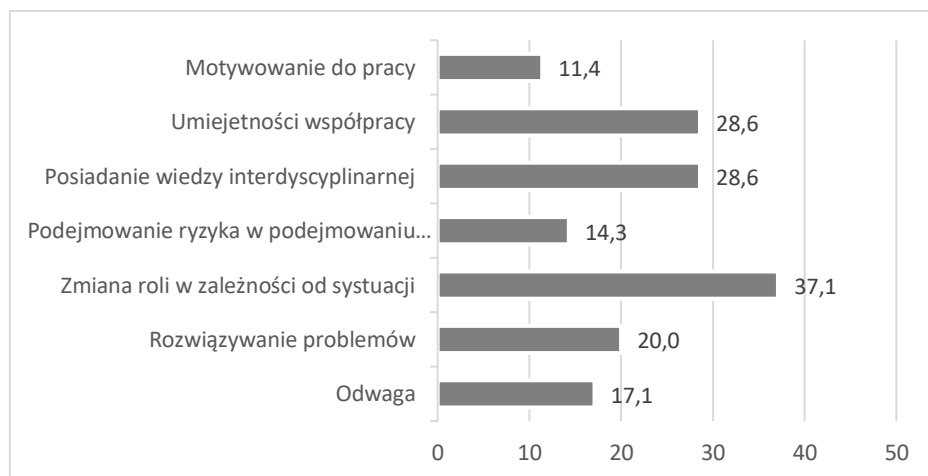
Realizacja procesu zarządzania przez dyrektora placówki według opinii respondentów SP 6 w Pruszkowie



Współcześni menedżerowie powinni planować, organizować, motywować, wspierać, żądać i powstrzymywać. Organizacje i ich środowiska nieustannie się zmieniają. Po drodze napotykają coraz mniej przeszkód, takich jak te związane z odległością czy

niewystarczającymi zasobami wiedzy. Jednak wiedza jest niezbędnym elementem, jeśli organizacja chce zaistnieć na rynku – jest zmuszona reagować bardzo szybko, często niemal natychmiast, na dynamiczne zmiany zachodzące w otoczeniu. O przetrwaniu na rynku i przewadze nad konkurencją decyduje przede wszystkim szybkość reakcji. Uważa się, że nowoczesna organizacja wymaga przede wszystkim wysiłku intelektualnego człowieka, jego pomysłowości i kreatywności. Aby wykonywać te obowiązki, menedżerowie powinni zdobyć kilka podstawowych umiejętności, z których najczęstsze to umiejętności techniczne, interpersonalne, konceptualne, diagnostyczne i analityczne. W związku z tym, zapytano respondentów w SP 6 w Pruszkowie o zdolności, które charakteryzują dyrektora szkoły samorządowej. Respondenci w większości uznali, że najważniejsza jest zmiana roli w zależności od sytuacji (37,1%) oraz umiejętność współpracy i posiadanie wiedzy interdyscyplinarnej (po 28,6%). Nieco mniejsze znaczenie ma rozwiązywanie problemów (20,0%), odwaga (17,1%) oraz podejmowanie ryzyka w podejmowaniu decyzji (14,3%). Najmniej osób wskazało motywowanie pracowników do pracy (11,4%).

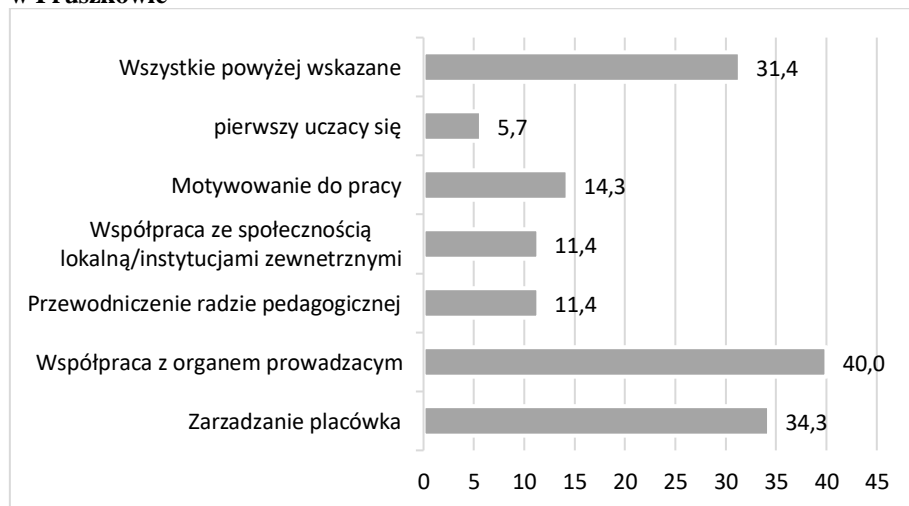
Zdolności charakteryzujące dyrektora SP 6 w Pruszkowie



Wydaje się, że na rozkład odpowiedzi znacząco wpłynął okres pandemii, kiedy umiejętność zarządzania zmianą i zmiana roli w zależności od sytuacji – a ta zmieniała się w okresie pandemii w dynamiczny sposób – decydowały o płynności pracy całej placówki.

Praca w sytuacji kryzysowej wymagała również od zarządzających szczególnych umiejętności w zakresie współpracy nie tylko z podwładnymi i organem prowadzącym, ale również z rodzicami. Zmienność warunków i konieczność sprostania oczekiwaniom organów nadzorczych (kuratorium), zapewnienia odpowiednich warunków sanitarnych i bezpieczeństwa uczniów, wsparcia nauczycieli i uczniów w procesie nauczania zdalnego wymagało od dyrektorów nie tylko umiejętności zarządczych, ale również wiedzy interdyscyplinarnej. Niezbędna była również umiejętność przewidywania i obliczania kombinacji ryzyka, zasobów materialnych i niematerialnych (wiedza, informacja, wartości kulturowe). Dlatego w kolejnym pytaniu zadano respondentom pytanie, które z wykonywanych zadań najbardziej wpływa na rozwój placówki. Według respondentów najważniejszym zadaniem dyrektora jest współpraca z organem prowadzącym (40,0%) oraz zarządzanie placówką (34,3%). Pozostałe zadania wskazywane były znacznie rzadziej: motywowanie do pracy za zadanie wpływające na rozwój placówki wskazało 14,3% ankietowanych, współpracę ze społecznością lokalną i instytucjami zewnętrznymi 11,4%, a przewodniczenie radzie pedagogicznej 11,4%. Najmniej ważnym zadaniem jest uznanie dyrektora jako tzw. pierwszego uczącego się (5,7%). Co trzeci ankietowany uznał, że wszystkie odpowiedzi są właściwe (31,4%).

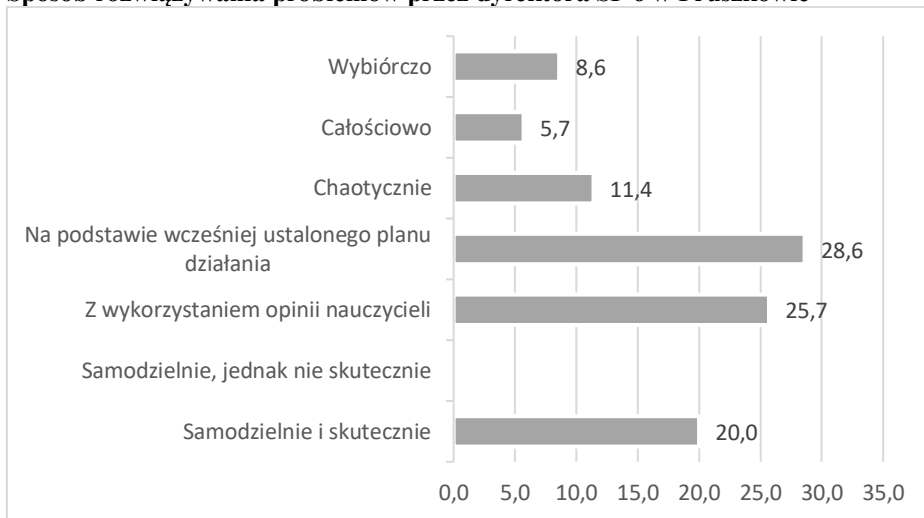
Zadania dyrektora wpływające na rozwój placówki opinii respondentów SP 6 w Pruszkowie



Warto zauważyć, że reforma systemu oświaty realizowana od roku 2017 wpłynęła w znaczący sposób na zmianę roli dyrektora. Dyrektorowi nadano szerokie uprawnienia, a jednocześnie znacznie rozszerzono zakres jego odpowiedzialności, nie tylko wobec władz oświatowych, ale przede wszystkim społeczności lokalnej i uczniów. Dziwić może zatem, że współpraca z organem prowadzącym została uznana za czynnik rozwoju placówki niemal czterokrotnie częściej niż współpraca ze społecznością lokalną i instytucjami zewnętrznymi (40,0% vs. 11,4%). Nauczyciele, mimo dokonujących się w otoczeniu zmian i wzrostu znaczenia partycypacji społeczności lokalnej w zarządzaniu placówką, nie widzą znaczenia tego czynnika. Z różnych zadań, które dyrektor musi wykonać i za które jest osobiście odpowiedzialny, wynikają jego role jako osoby kierującej placówką oświatową. W obecnej sytuacji dyrektor wyznacza wizję szkoły, plan strategiczny i odpowiada za bieżącą działalność placówki. Tworzy w szkole atmosferę, w której każdy nauczyciel może i chce aktywnie uczestniczyć w procesie zmian. Warto w tym miejscu przywołać opinię Witkowskiego (2021), który wskazuje, że „Badania edukacyjne jasno wskazują, że to zaufanie a nie mechanizmy kontrolne, kompetencje kadry a nie procedury, zespołowe działanie profesjonalistów, a nie indywidualne inicjatywy mają moc zmieniania edukacji na lepsze (...) Tylko stopniowe, ewolucyjne zmiany, oparte na oddolnych inicjatywach i pracy nauczycieli oraz dyrektorów mogą przynieść pożądane efekty”.

Menedżerowie nieustannie się uczą, poznają nowe sposoby pracy, wyznaczają sobie nowe zadania i skrupulatnie je wykonują. Innowacyjny wykonawca spełnia kilka podstawowych ról wynikających z różnych zadań, które ma do wykonania i jest odpowiedzialny za ich wykonanie. Tak wiele ról i zadań służbowych wymaga od nowoczesnego dyrektora dobrej organizacji własnego działania. Kolejną ważną kwestią było ustalenie, w jaki sposób dyrektor rozwiązuje napotykające szkołę problemy dotyczące organizacji i funkcjonowania placówki. Według respondentów z SP 6 w Pruszkowie, dyrektor analizowanej placówki rozwiązuje pojawiające się problemy na podstawie wcześniej ustalonego planu działania (28,6%), często z wykorzystaniem opinii nauczycieli (25,7%). Zdaniem co piątego ankietowanego (20,0%), w sytuacji kiedy zmuszony jest podejmować decyzje samodzielnie, jego działanie jest skuteczne.

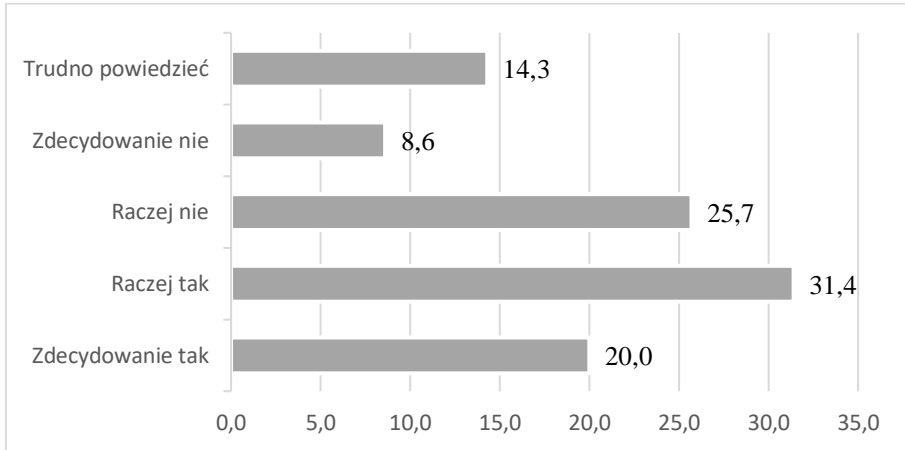
Sposób rozwiązywania problemów przez dyrektora SP 6 w Pruszkowie



Warto przypomnieć, że planowanie nie zostało uznane przez nauczycieli za istotną funkcję zarządzania placówką (8,6%) – na co mógł mieć wpływ okres pandemii. Jednocześnie jednak co czwarty z nich uznał, że dyrektor działa według wcześniej założonego planu – co w okresie nieustannych zmian w okresie pandemii mogło być mało skuteczne. Dlatego też znalazła się grupa osób, która wskazała, że działał on w sposób chaotyczny (11,4%) i wybiórczy (8,6% - vs. 5,7% w sposób całościowy).

Funkcjonowanie placówki oświatowej nie jest wolne od problemów i trudności, do rozwiązywania których niezbędne są skuteczne strategie nauczania, zaangażowanie nauczycieli i dyrektora w sukces społeczności szkolnej. Jak podkreśla Witkowski (2021) „Krytykę szkoły padającą z ust młodzieży należy odczytywać jako krytykę założeń systemu, a nie poszczególnych nauczycieli, z których zdecydowana większość stara się w tym źle wymyślonym środowisku tworzyć swoim podopiecznym jak najlepsze warunki rozwoju”. Pracownicy są oceniani przez pryzmat faktycznie osiągniętych wyników, co wymusza rozwój narzędzi do pomiaru tych wpływów. Dlatego tym, co mierzy wartość pracownika, nie jest jego dostosowanie się do wymagań (stanowiska lub zadania), ale jego „talent” lub potencjał do tworzenia wartości dodanej (Jamka, 2011, s. 55). Czy dyrektorzy wykorzystywali ten potencjał w okresie pandemii?

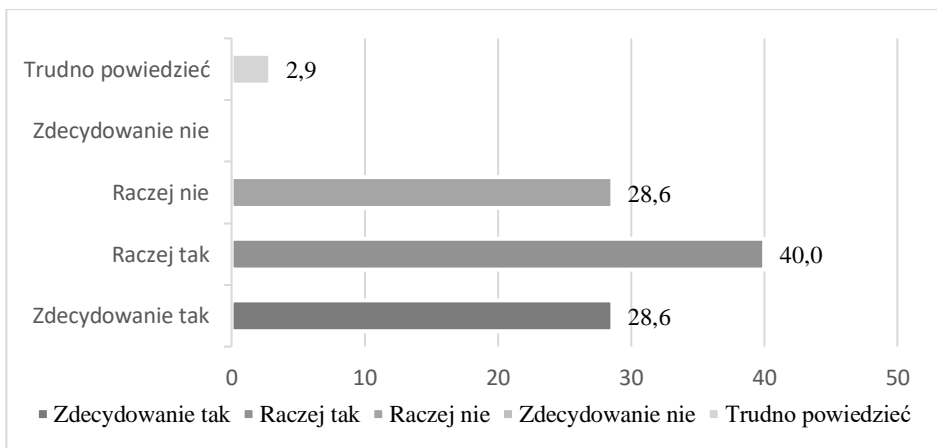
Inspiracja ze strony dyrektora do innowacji pedagogicznych w SP 6 w Pruszkowie



Respondentom zadano pytanie, czy według nich, dyrektor inspiruje do innowacji pedagogicznych. Ma to znaczenie niezależnie od warunków, w jakich funkcjonuje placówka. W analizowanej placówce nieco ponad połowa nauczycieli (51,4%) stwierdziła, że dyrektor inspiruje ich do innowacji pedagogicznych (31,4% raczej tak, 20% zdecydowanie tak). Przeciwnego zdania był co trzeci ankietyowany (łącznie 34,3%, w tym 25,7% raczej nie, 8,6% zdecydowanie nie). Jednoznacznej oceny nie potrafiło 14,3% badanych.

Czy zatem nauczyciele wykorzystują swój potencjał i podejmują innowacyjne działania?

Działania innowacyjne podejmowane przez nauczycieli w Pruszkowie



W samorządowej placówce (SP nr 5 w Pruszkowie) podejmowanie innowacji wskazało łącznie 68,6% uczestników badania (40% raczej tak, 28,6% zdecydowanie tak). Brak takich działań wskazało 28,6% respondentów. Pozostałe 2,9% respondentów miało trudność z oceną własnego działania w zakresie podejmowania innowacji. W ankiecie nie pytano bezpośrednio o innowacje podejmowane w czasie pandemii, a zatem nie jest możliwe ustalenie, na ile innowacje te związane były z koniecznością dokonywania zmian w nauczaniu zdalnym.

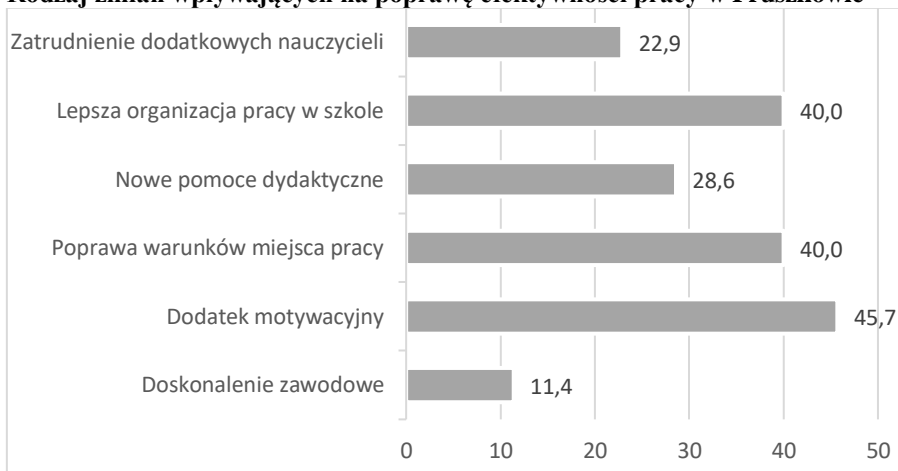
Dyrektor – zarówno w szkole publicznej, jak i niepublicznej – tworzy warunki organizacyjne, kadrowe i ekonomiczne dla efektywnego i ekonomicznego procesu dydaktyczno-wychowawczego w kierowanej przez siebie instytucji. Odpowiedzi na pytanie w jaki sposób dyrektor może to uczynić dostarczyło badanie w SP 26 STO, z których wynika, że:

- dla prawidłowego funkcjonowania placówki oświatowej istotne jest diagnozowanie i tworzenie warunków do rozwoju osobistego i profesjonalnego potencjału nauczycieli i pracowników,
- dyrektor powinien wykorzystywać indywidualny rozwój nauczycieli i pracowników dla doskonalenia pracy zespołu we wszystkich obszarach działalności szkoły,
- dyrektor powinien budować partycypacyjny model podejmowania decyzji w różnych obszarach zarządzania szkołą, uwzględniając zdolności do korzystania ze wszystkich zasobów (materialnych i niematerialnych) dla zapewnienia warunków do realizacji celów szkoły,
- dyrektor powinien tworzyć warunki niezbędne do wzmacniania zdolności nauczycieli do etycznego i odpowiedzialnego działania,
- dyrektor powinien mieć umiejętności doboru metod i form współpracy w zależności od kontekstu (na przykład specyfiki zespołu nauczycieli lub zmieniającej się sytuacji).

Można zatem stwierdzić, że dyrektor zarządzający placówką oświatową – niezależnie od jej formy prawnej – w sytuacji kryzysu powinien dbać o rozwój swoich pracowników i umiejętnie wykorzystywać zdobyte przez nich kompetencje do realizacji celów zarządzanej placówki. Było to istotne spostrzeżenie w czasie pandemii, kiedy powodzenie wielu działań wymagało współpracy wszystkich zatrudnionych przez placówkę osób i umiejętnego wykorzystania posiadanego przez nich potencjału. Każdy pracownik pracujący

w szkole ma określone cele, a wraz z rosnącymi wymaganiami ministerstwa, dąży do stworzenia rozwiązań poprawiających efektywność jego działania. Nauczycieli zapytano, jaki rodzaj zmian wpłynąłby ich zdaniem na poprawę efektywności wykonywanej pracy.

Rodzaj zmian wpływających na poprawę efektywności pracy w Pruszkowie



Za najważniejszą zmianę, która wpłynęłaby na efektywność pracy, nauczyciele uznali zmiany w zakresie dodatku motywacyjnego (45,7%). W nieznacznie tylko mniejszym stopniu oczekiwana byłaby poprawa warunków miejsca pracy oraz lepsza organizacja pracy w szkole (po 40%). Nauczyciele wskazywali również na konieczność zakupu nowych pomocy dydaktycznych (28,6%). Doskonalenie zawodowe jako zmianę proefektywnościową wskazało 11,4% badanych. Wynagrodzenie okazało się również najlepszym motywatorem do działania dla nauczycieli w SP 26 STO – dodatek motywacyjny wskazało 18,2% nauczycieli, a dodatkowe wynagrodzenie za nadgodziny 21,2%.

Ciekawa jest odpowiedź udzielona przez co piątego nauczyciela w Pruszkowie (22,9%). Na efektywność działania pozytywnie wpłynęłoby zatrudnienie dodatkowych nauczycieli. W tym kontekście warto przywołać dane statystyczne dotyczące problemów z zatrudnieniem odpowiedniej liczby nauczycieli. Według danych Systemu Informacji Oświatowej na dzień 30 września 2019 r. było 684,8 tys. nauczycieli i 692,9 tys. etatów. W roku szkolnym 2022/2023 utrzymują się trudności z zapewnieniem odpowiednio wykwalifikowanej kadry i nauczycieli. Jak podaje Kuratorium Oświaty,

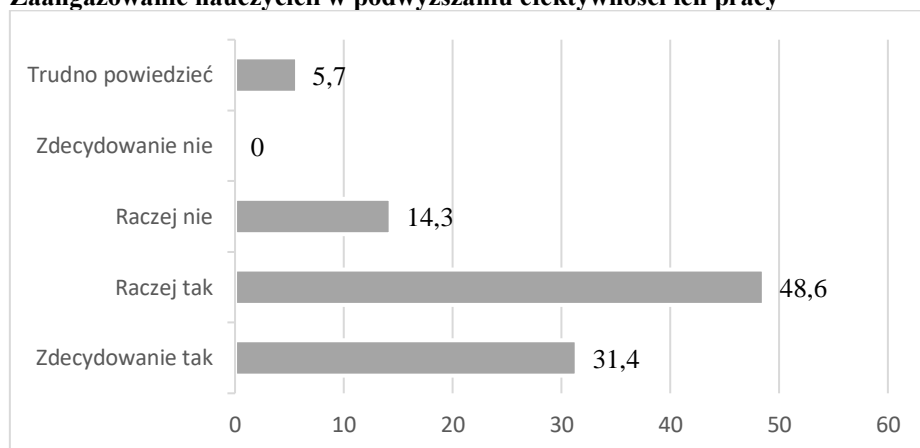
w pierwszych tygodniach nauki wciąż potrzeba tysięcy nauczycieli różnych dyscyplin (m.in. 1338 miejsc pracy w województwie mazowieckim, 540 miejsc pracy w województwie dolnośląskim, 114 miejsc pracy w województwie podlaskim) (Igielska, 2021).

Jak wynika z raportu NIK (2021) dotyczącego organizacji pracy nauczycieli szkół publicznych, w roku szkolnym 2018/2019-2020/2021 blisko połowa (46%) dyrektorów miała trudności z zatrudnieniem odpowiednio wykwalifikowanych nauczycieli. W większości byli to nauczyciele fizyki (33%), matematyki (32%), chemii (24%) i języka polskiego, angielski (20%) i informatyki (18%). Ponad jedna trzecia dyrektorów zatrudnia emerytowanych nauczycieli i przydziela zajęcia nauczycielom nieposiadającym wymaganych kwalifikacji (35%). Średnia wieku nauczycieli to 47 lat, najwięcej jest w wieku 46-55 lat (38%). Około 11% nauczycieli pracuje w więcej niż jednej szkole, a 73% z nich pracuje w godzinach nadliczbowych. Dalsze zmniejszanie rozmiaru problemu może spowodować nieodwracalne szkody w poziomie edukacji dzieci i młodzieży. Występują sytuacje, gdy dyrektor szuka odpowiedniego nauczyciela nawet kilka miesięcy. Problem pojawia się również w mniejszych miejscowościach i szkołach pozarządowych, które mają możliwość płacenia nauczycielom wyższych pensji i często oferują bardziej komfortowe warunki pracy. Problem zatrudniania odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów dyrektorzy często próbują rozwiązać samodzielnie, przydzielając nadgodziny innym nauczycielom zatrudnionym w szkole (52%), prawie tak samo jak znajdują kadrę zatrudniając nauczycieli do pracy w odpowiedzi na ogłoszenia (51%). W 12% przypadków nie zostanie zatrudniony do początku roku szkolnego. Może być to zatem czynnik, który wpływa na efektywność pracy nauczycieli.

Czy nauczyciele angażują się w podwyższanie efektywności swojej pracy? Okazuje się, że nie wszyscy. Co prawda odpowiedź twierdzącej udzieliło 80,0% ankietowanych (zdecydowanie tak 31,4%, raczej tak 48,6%), ale do braku zaangażowania przyznało się 14,3% respondentów, a kolejne 5,7% badanych miało trudność z uzasadnieniem odpowiedzi. Oznacza to, że w analizowanej placówce co czwarty nauczyciel nie podejmował działań pozwalających na podwyższenie efektywności jego pracy. Być może wynika to z faktu, że po okresie pandemii nauczyciele są równie zmęczeni co ich uczniowie. Witkowski (2021) wskazuje, że „nauczyciele, choć ich nastawienie do powrotu jest bardziej pozytywne niż uczniów, czują się wyczerpani ponad rocznym okresem edukacji zdalnej. Około 15%.

Z nich wykazuje symptomy wypalenia zawodowego. Zarówno oni, jak i uczniowie zdają sobie sprawę z dużych zaległości w nauce, które są efektem edukacji zdalnej (...). Z deklaracji nauczycieli wynika, że klasy które uczą, są teraz znacznie bardziej zróżnicowane pod względem stopnia opanowania wiedzy i umiejętności przedmiotowych. Co więcej, aż co czwarty uczeń i co drugi nauczyciel deklaruje potrzebę skorzystania ze specjalistycznego wsparcia psychologicznego (w polskim systemie, nie przewidziano w ogóle takiego wsparcia dla nauczycieli a jego dostępność dla uczniów jest bardzo ograniczona)”.

Zaangażowanie nauczycieli w podwyższaniu efektywności ich pracy



Wnioski i rekomendacje

Zarządzanie to działanie obejmujące planowanie i metody organizowania wykorzystania zasobów organizacji, kierowanie pracą ludzi oraz kontrolowanie działań zmierzających do skutecznego i wydajnego osiągnięcia celów organizacji. Dyrektor pełni funkcję przedstawiciela szkoły, współpracuje nie tylko z nauczycielami i innymi pracownikami administracyjnymi, ale również organem prowadzącym. Niezależnie od rodzaju placówki, dyrektor powinien być przełożonym, który inicjuje zmiany, dąży do wszechstronnego rozwoju, ma osiągnięcia zawodowe, chce i potrafi dzielić się ze swoimi podwładnymi. Jakość pracy dyrektora zależy od tego, kim jest, jak myśli o sobie i swojej pracy, jak widzi rolę, jak podnosi swoje kwalifikacje i jak dba o swoją karierę. Dyrektor jest nie tylko

administratorem i menedżerem, ale liderem w szkole. Ważne zatem było postawione pytanie: *W jakich okolicznościach dyrektor szkoły staje się menadżerem placówki oświatowej?* Biorąc pod uwagę, że badanie przeprowadzone zostało w okresie popandemicznym, w którym placówki oświatowe wracały do normalnego funkcjonowania, starano się ustalić, w jaki sposób oceniana była praca dyrektora w warunkach ciągłej zmiany

Jaką zatem rolę pełni dyrektor w zarządzaniu placówką oświatową? Do roli dyrektora szkoły należy prawidłowe planowanie, organizowanie oraz kontrolowanie i monitorowanie funkcjonowania szkoły oraz zatrudnionych w niej pracowników. Szczególnie istotne znaczenie nauczyciele nadali kontroli i monitorowaniu, marginalizując pozostałe funkcje zarządzania. Menadżerowie oświaty samodzielnie i twórczo podejmują decyzje o szkołach w imieniu właścicieli szkół. Każdy z nich powinien być profesjonalnym kierownikiem i ekspertem od zarządzania, zapewniającym demokratyczne zarządzanie szkołami i edukacją lokalną. Wcielanie w życie nowych pomysłów powinno być inspiracją do poszukiwania nowych rozwiązań organizacyjnych. Dyrektor-menedżer powinien stworzyć warunki organizacyjne, kadrowe i ekonomiczne dla efektywnego i wydajnego procesu dydaktyczno-wychowawczego w kierowanej przez siebie instytucji. Czy tak jest w istocie? Udzielając odpowiedzi na tak zadane pytanie przywołać można wypowiedź Witkowskiego (2021), który twierdzi, że „Tylko stopniowe, ewolucyjne zmiany, oparte na oddolnych inicjatywach i pracy nauczycieli oraz dyrektorów mogą przynieść pożądane efekty. Władze oświatowe i wszyscy, którym na sercu leży dobro polskiej oświaty powinni te zmiany wspierać na miarę swoich możliwości. Rolą władz jest wyznaczenie jasnych i stałych kierunków zmian w stronę „szkoły od nowa”, finansowe i merytoryczne wsparcie, zapewnienie nauczycielom potrzebnych zasobów i budowanie zachęt do zmiany. Tej ewolucji nie da się na nauczycielach odgórnie wymusić”.

Tarcze dla środowiska naukowego. Zmiany dla wykładowców, studentów oraz pracowników szkół wyższych

Mariusz Baecker

Pandemia wiązała się z koniecznością podjęcia szczególnych działań wynikających z wyjątkowych okoliczności wynikających z wprowadzania kolejnych ograniczeń. Kolejne tarcze antykryzysowe wprowadzały również rozwiązania dotyczące nauki i szkolnictwa wyższego, przy czym wsparcie skierowane były nie tylko do pracowników, ale obejmowały całe środowisko akademickie (wykładowców, studentów) i naukowe. Priorytetem w podejmowanych działaniach było realizowanie dotychczasowych zadań przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa studentów, wykładowców i pracowników uczelni. Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania o charakterze ogólnokrajowym w związku ze szczególną sytuacją wynikającą z pandemii ograniczyły w pewnym zakresie autonomię rektorów w zakresie organizacji pracy uczelni oraz kształtowania bezpiecznych i higienicznych warunków kształcenia na uczelni.

Pandemia a zmiany w funkcjonowaniu uczelni

Zgodnie z art. 50 ust 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, to rektor dba o utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni, a w oparciu o treść art. 51 ust 1 zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pracy i kształcenia. Jednocześnie jednak, w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego lub klęski żywiołowej – na teren uczelni bez zgody rektora na teren uczelni mogą wkroczyć służby państwowe odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 50 ust. 7). Pandemia powodowała powstawanie szczególnego rodzaju zagrożeń i wymagała działań o charakterze ogólnokrajowym, dlatego już w tzw. pierwszej tarczy antykryzysowej wprowadzono rozwiązania pozwalające na czasowe ograniczenie lub zawieszenie działalności uczelni. Zgodnie z art. 29 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 wprowadzone zostały zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Tarcza 1.0 – Zmiany w ustawie o szkolnictwie wyższym

Zmiana	Zakres zmiany
art. 51a	Dodany po art. 51 „Art. 51a. W przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu członków wspólnoty uczelni minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, w drodze rozporządzenia, może czasowo ograniczyć lub czasowo zawiesić funkcjonowanie uczelni na obszarze kraju lub jego części, uwzględniając stopień zagrożenia na danym obszarze”.
art. 198a	Dodany po art. 198 „Art. 198a. W przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu doktorantów minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, w drodze rozporządzenia, może czasowo zawiesić kształcenie doktorantów w podmiotach prowadzących szkoły doktorskie na obszarze kraju lub jego części, uwzględniając stopień zagrożenia na danym obszarze”.
art. 433a	Dodany po art. 433: „Art. 433a. W przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu członków wspólnoty uczelni wojskowej, uczelni służb państwowych, uczelni artystycznej, uczelni medycznej lub uczelni morskiej, właściwy minister nadzorujący te uczelnie, w drodze rozporządzenia, może czasowo ograniczyć lub czasowo zawiesić funkcjonowanie uczelni na obszarze kraju lub jego części, uwzględniając stopień zagrożenia na danym obszarze”.

Najwięcej zmian w funkcjonowaniu uczelni wyższych wprowadziła Tarcza 2.0., czyli ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Jednym z najistotniejszych instrumentów wsparcia uczelni wyższych było wprowadzenie zmian w harmonogramie reformy wynikającym z Konstytucji dla nauki – głównie w zakresie zasad korzystania ze starych zasad tworzenia studiów z uwzględnieniem posiadanych uprawnień do nadawania stopni naukowych. W ramach tarczy wprowadzona została możliwość pracy zdalnej dla organów uczelni (odbywanie zdalnych posiedzeń rad uczelni i senatów) oraz wzajemnego przenoszenia kompetencji między rektorem a senatem. Wsparcie uzyskali również studenci – zarówno materialne (zniesiony limit liczby wniosków o zapomogę oraz uproszczony tryb rozpatrywania zapomóg i stypendiów), jak i niematerialne (przeprowadzanie zaliczeń i egzaminów kończących określone zajęcia oraz egzaminy dyplomowe z wykorzystaniem technologii informatycznych).

Tarcza 2.0 – wsparcie dla szkolnictwa wyższego

Działania	Zakres wsparcia – zmiany w Prawie o szkolnictwie wyższym
Reforma Konstytucji dla nauki (art. 60) ⁷²	Przesunięcie wejścia w życie o rok przepisów: <ul style="list-style-type: none">• regulujących status uczelni, podział na uczelnie akademickie i zawodowe,• dotyczących okresu korzystania ze starych zasad tworzenia studiów z uwzględnieniem posiadanych uprawnień do nadawania stopni naukowych – w zakresie posiadanych uprawnień do prowadzenia studiów jednolitych magisterskich oraz doktoranckich,• w zakresie wdrażania nowych zasad prowadzenia studiów przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela,• pierwszej ewaluacji prowadzonej według nowych zasad
Zarządzanie uczelnią (art. 63)	<ul style="list-style-type: none">• Odbywanie zdalnych posiedzeń rad uczelni oraz senatów – zgodnie z nowym ust 3a w art. 22 posiedzenia rady uczelni mogą być przeprowadzane z wykorzystaniem technologii informatycznych zapewniających kontrolę ich przebiegu i rejestrację oraz umożliwiającą zapewnienie tajności głosowań. Takie same możliwości przewidziane zostały dla senatu w art. 31 ust 2a.• Przenoszenie kompetencji – zgodnie z nowo dodanym art. 51b jeżeli senat uczelni nie jest w stanie wykonywać swoich zadań (w czasie ograniczenia lub zawieszenia działania uczelni), rektor może wydawać zarządzenia w sprawach leżących w gestii senatu. Jeżeli swoich zadań nie może wykonywać rektor, realizuje je członek wspólnoty danej uczelni, wskazany przez ministra nadzorującego tę uczelnię. Wszystkie zarządzenia wydane w takim trybie zatwierdza senat uczelni, na najbliższym jego posiedzeniu⁷³.• W czasie ograniczenia lub zawieszenia działania uczelni – zgodnie z art. 51b ust 5 nie przeprowadza się ocen okresowych nauczycieli akademickich i nie kieruje się nauczycieli akademickich na badania okresowe.
Kształcenie studentów przez	<ul style="list-style-type: none">• Nowy sposób weryfikacji zdobytej wiedzy poprzez możliwość weryfikacji osiągniętych efektów uczenia

⁷² Zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 oraz z 2019 r. poz. 39 i 534)

⁷³ Podobne rozwiązania pojawiły się w tarczy 4.0.

Internet (art. 63)	<p>się określonych w programie studiów, w szczególności przeprowadzać zaliczenia i egzaminy kończące określone zajęcia oraz egzaminy dyplomowe, poza siedzibą uczelni lub poza jej filią z wykorzystaniem technologii informatycznych zapewniających kontrolę ich przebiegu i rejestrację (nowy art. 76a ust 1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uczelnia została zobowiązana do opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej na własnej stronie internetowej zasad weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się (nowy art. 76a ust 2).
Obowiązki sprawozdawcze (art. 79 ust 1)	<p>Minister nauki i szkolnictwa wyższego zyskał uprawnienie do wydłużenia lub skrócenia wykonania przez uczelnie i instytucje naukowe w roku 2020 obowiązków sprawozdawczych.</p>
Pomoc materialna dla studentów (art. 79 ust 2-5)	<p>Prostudenckie zmiany w zasadach przyznawania pomocy materialnej w okresie pandemii:</p> <ul style="list-style-type: none"> • możliwość zawieszenia przez bank kredytu studenckiego (zgodnie z art. 98 ust. 1) na okres maksymalnie do 6 miesięcy – na wniosek studenta złożony do końca roku akademickiego 2019/2020– na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy • zniesienie limitu dwóch zapomóg w roku akademickim (art. 90 i art. 92 ust 2) – o zapomogę student mógł wystąpić za każdym razem kiedy pogorszyła się jego sytuacja życiowa pogorszyła się, • zniesienie limitu 6-letniego okresu przysługiwania świadczeń, w przypadku ubiegania się o stypendium socjalne, stypendium dla osób niepełnosprawnych, czy zapomogę (art. 93 ust 4), • możliwość przyznawania zapomóg dla studentów przez rektora, przy zachowaniu uprawnień komisji stypendialnej i odwoławczej do przyznawania stypendium socjalnego, stypendium dla osób niepełnosprawnych i stypendium rektora, • prawo do wprowadzenia przez uczelnię uproszczonego trybu rozpatrywania zapomóg i stypendiów – zniesienie obowiązku dostarczenia zaświadczenia wydanego przez ośrodek pomocy społecznej albo przez centrum usług społecznych zaświadczenia o sytuacji dochodowej i majątkowej rodziny oraz dokumentujących źródła utrzymania rodziny, • uproszczenie formalności związanych z przyznawaniem stypendium socjalnego, przy zachowaniu autonomii uczelni w zakresie formy i sposobu składania wniosku
Finansowanie uczelni (art. 80)	<ul style="list-style-type: none"> • możliwość pozostawienia niewykorzystanych w roku 2020 dotacji celowych w dyspozycji podmiotu,

	<p>któremu zostały przyznane, przy czym mogły być wykorzystane na realizację tych samych zadań,</p> <ul style="list-style-type: none"> • zniesienie obowiązku z art. 374 Prawa o szkolnictwie wyższym nakładającym obowiązek przeznaczenia co najmniej 50% środków ramach środków finansowych, uregulowanych w art. 365 pkt 4 lit. b na finansowanie infrastruktury wpisanej na Mapę stanowiącą wykaz strategicznej infrastruktury badawczej.
Dokumenty studenckie (art. 63)	legitymacje studenckie, legitymacje doktorantów i legitymacje służbowe nauczycieli akademickich pozostają ważne w okresie ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania uczelni oraz 60 dni po zakończeniu tego okresu (nowy art. 51b ust 4)

Kolejne tarcze antykryzysowe nie przynosiły aż tak znaczących zmian w funkcjonowaniu uczelni. Tarcza 3.0, czyli ustawa 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. 2020 poz. 875) skupiła swoją uwagę przede wszystkim na przygotowaniu do nowego roku akademickiego oraz procesu rekrutacji nowych studentów. W ten sposób ustawodawca starał się dostosować funkcjonowanie uczelni do nowej sytuacji epidemiologicznej.

Tarcza 3.0 – wsparcie dla szkolnictwa wyższego

Działania w ustawie	Zakres wsparcia – zmiany w Prawie o szkolnictwie wyższym
Postępowanie w sprawie nadania stopni naukowych (art. 35)	Postępowania niezakończone do 31 grudnia 2022 umarza się lub zamyka. Do tego terminu przedłużono możliwość prowadzenia przewodów doktorskich, postępowań habilitacyjnych i postępowań o nadanie tytułu profesora wszczętych do dnia 30 kwietnia 2019 r. na podstawie poprzednich regulacji prawnych
Procedury rekrutacyjne (art. 47)	Dostosowano procedury rekrutacyjne do nowej sytuacji – uczelnia mogła uprościć proces rekrutacji, ustalając warunki, tryb, termin rozpoczęcia i zakończenia rekrutacji oraz sposób przeprowadzenia tej rekrutacji na studia rozpoczynające się w roku akademickim 2020/2021 – również w zakresie przyjmowania na studia laureatów i finalistów olimpiad przedmiotowych.
Wydawanie dokumentów ukończenia studiów (art. 37)	Obowiązek wydania dokumentów zgodnie z wnioskiem studenta. Doprecyzowano języki w jakich uczelnia jest zobowiązana do wydania absolwentowi odpisu dyplomu i odpisu suplementu

Tarcza 4.0, czyli ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020 poz. 1086). Wiele z rozwiązań wprowadzonych w czerwcu było tożsamych do wcześniejszych, wynikających z Tarczy 2.0., przy czym dokonano rozszerzenia lub uszczegółowienia wcześniej wprowadzonych rozwiązań.

Tarcza 4.0 – wsparcie dla szkolnictwa wyższego

Działania	Zakres wsparcia – zmiany w Prawie o szkolnictwie wyższym
Organizacja i zarządzanie (art. 68 pkt 1-3)	Rozwiązania tożsame do wprowadzonych w tarczy 2.0 w zakresie <ul style="list-style-type: none"> • zdalnych posiedzeń rad uczelni i senatu, • weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się rozszerzając zapis o zapewnienie transmisji posiedzenia w czasie rzeczywistym między jego uczestnikami oraz wielostronnej komunikacji w czasie rzeczywistym, w ramach której uczestnicy posiedzenia mogą wypowiadać się w jego toku – z zachowaniem niezbędnych zasad bezpieczeństwa (nowe brzmienie art. 22 ust 3 i art. 31 ust 2a Prawa o szkolnictwie wyższym)
Egzaminy dyplomowe (art. 68 pkt 3)	Egzamin dyplomowy mógł być przeprowadzony poza siedzibą uczelni lub poza jej filią przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, zapewniających w szczególności: 1) transmisję egzaminu dyplomowego w czasie rzeczywistym między jego uczestnikami, 2) wielostronną komunikację w czasie rzeczywistym, w ramach której uczestnicy egzaminu dyplomowego mogą wypowiadać się w jego toku – z zachowaniem niezbędnych zasad bezpieczeństwa (nowe brzmienie art. 76a Prawa o szkolnictwie wyższym)
Uproszczenie rekrutacji (art. 79 pkt 3)	Na studia drugiego stopnia rozpoczynające się w roku akademickim 2020/2021 mogła być przyjęta osoba, która przedstawiła zaświadczenie o ukończeniu studiów zawierające informacje o poziomie, kierunku i profilu studiów, uzyskanym tytule zawodowym i słownie określonym wyniku ukończenia studiów. Osoba ta w terminie 30 dni od dnia wydania jej dyplomu ukończenia studiów zobowiązana była przedłożyć dyplom w uczelni, w której została przyjęta na studia drugiego stopnia, pod rygorem skreślenia z listy studentów (nowy ust 5c w art. 79 Tarczy 1.0).

Wprowadzane Tarcze wiązały się z koniecznością dokonania zmian w ustawie z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające

ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz w samej ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W ślad za rozwiązaniami wynikającymi z przepisów wykonawczych wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów, na funkcjonowanie uczelni wpływ miały wydawane od 11 marca 2020 roku:

- rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania uczelni medycznych,
- rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania uczelni wojskowych nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej z powodu zapobiegania zakażeniu wirusem SARS-CoV-2,
- rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania uczelni artystycznych w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19
- rozporządzenia Ministra Nauki Szkolnictwa Wyższego w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 – w odniesieniu do funkcjonowania wszystkich pozostałych uczelni.

Funkcjonowanie uczelni w roku akademickim 2020/2021

U progu nowego roku akademickiego 2020/2021 MEiN nie wprowadziło żadnych ograniczeń w zakresie działalności uczelni od 1 października 2020 roku. Ponieważ dotychczas obowiązujące od 25 maja rozporządzenie traciło moc 30 września, rektorzy nie otrzymali żadnych wytycznych dotyczących organizacji nowego roku akademickiego. Wsparciem dla rektorów stały się wytyczne wydane przez MEiN (2.09.2020) oraz KRASP (17.09.2020).

W opinii MEiN autonomia uczelni pozwala władzom uczelni na podejmowanie decyzji dotyczących organizacji kształcenia. W warunkach pandemii Ministerstwo uznało za zasadne wsparcie rektorów w tworzeniu wewnętrznych zasad funkcjonowania poprzez stworzenie rekomendacji, zaleceń i wskazówek – zgodnie z aktualnie obowiązującymi wymogami bezpieczeństwa sanitarnego.

Wytyczne dla władz szkół wyższych MEiN (02.09.2020)

Działanie	Opis	Zalecenia
Sposób kształcenia	Sposób organizacji kształcenia zależy od władz uczelni, które mają najlepsze rozeznanie w zakresie możliwości zorganizowania kształcenia zdalnego oraz o specyfice kierunków, na których kształcenie musi odbywać się w formie tradycyjnej. Władze uczelni powinny pamiętać o aktualnych wymogach sanitarno-epidemiologicznych oraz o sytuacji w danym mieści i regionie	Zalecony został model mieszany: <ul style="list-style-type: none">• wykorzystanie metod i technik kształcenia na odległość – duża część zajęć wykładowych, konwersatoryjnych i seminaryjnych oraz niektóre zajęcia ćwiczeniowe i projektowe,• forma stacjonarna – pozostałe zajęcia. Pandemia wymaga zachowania szczególnych zasad bezpieczeństwa, dlatego zajęcia w formie bezpośredniej powinny mieć zapewnioną organizację minimalizującą ryzyko zarażenia (zmniejszenie liczebności grup, zmiany w planie zajęć ograniczające kumulację zbyt dużej liczby osób).
Inauguracja roku akademickiego	Planowanie inauguracji roku akademickiego wymaga uwzględnienia aktualnej sytuacji epidemiologicznej w regionie – w tym obowiązujących strefach: żółtych i czerwonych.	Najlepiej byłoby znacząco ograniczyć liczbę uczestników uroczystości, np. poprzez zorganizowanie uroczystości w formie hybrydowej. W trybie stacjonarnym, w zmniejszonym składzie i z zachowaniem reguł sanitarnych powinny się odbyć uroczyste posiedzenia uczelnianych senatów. W posiedzeniu stacjonarnym powinni wziąć udział przedstawiciele organów uczelni oraz immatrykulowanych studentów (za ich zgodą). Pozostali studenci, pracownicy uczelni oraz zaproszeni goście powinni mieć możliwość uczestniczenia w inauguracji on-line.
Zajęcia laboratoryjne i kliniczne	Wdrożone zasady powinny ograniczyć ryzyko zakażenia koronawirusem podczas prowadzenia zajęć.	Na kierunkach medycznych organizacja zajęć laboratoryjnych i klinicznych powinna być realizowana zgodnie z opracowanymi przez Głównego Inspektora Sanitarnego Zaleceniami dotyczącymi zapewnienia bezpieczeństwa organizacji zajęć laboratoryjnych i klinicznych na studiach. Dla zapewnienia bezpieczeństwa studentów i pracowników znalazły

		<p>się następujące zalecenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • możliwość uczestnictwa w zajęciach tylko osób zdrowych posiadających zakryte usta i nos, • zakaz przynoszenia na zajęcia zbędnych rzeczy (w tym telefonów komórkowych), • konieczność korzystania tylko ze swoich przyborów (np. stetoskopów), • konieczność dezynfekcji przedmiotów wspólnych.
Praktyki zawodowe	<p>Forma prowadzenia praktyk zawodowych pozostaje do decyzji władz uczelni w porozumieniu z pracodawcami, mając na względzie aktualną sytuację epidemiologiczną.</p>	<p>Ostateczna decyzja o wprowadzeniu zajęć on-line powinna być uzależniona od specyfiki kierunku studiów i praktyk.</p> <p>Nie wszystkie praktyki zawodowe mogą być prowadzone w sposób zdalny – uczelnia może zaproponować realizację efektów uczenia się poprzez zajęcia symulowane prowadzone przez kadre akademicką albo projekty praktyczne realizowane przez studentów pod nadzorem nauczycieli akademickich lub przeprowadzenie tych praktyk w późniejszym terminie.</p> <p>Wprowadzone rozwiązania nie mogą jednak negatywnie wpływać na sytuację studentów. Niedopuszczalne jest wprowadzenie opłaty za powtarzanie praktyk lub innych konsekwencji w postaci warunkowego wpisu na kolejny rok akademicki.</p>
Domy studenckie	<p>Sposób funkcjonowania domów studenckich powinien być dostosowany do sytuacji uczelni oraz do sytuacji epidemiologicznej regionu.</p>	<p>Zapewnienie bezpieczeństwa wymaga zminimalizowania możliwości zarażenia studentów i pracowników domów studenckich. Można to uzyskać poprzez</p> <ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie kontaktu między osobami korzystającymi z domów studenckich, • zakwaterowanie studentów w osobnych pokojach z dostępem do węzła sanitarnego,

		<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie liczby osób korzystających ze wspólnych obszarów w danym czasie, • wprowadzenie zakazu przebywania w domach studenckich osób z zewnątrz, • zapewnienie środków do dezynfekcji, • zapewnienie możliwości zakupu maseczek ochronnych na terenie obiektu, • zapewnienie sprzętu i środków do codziennych prac porządkowych, w tym bieżącej dezynfekcji powierzchni dotykowych – wind, poręczy, klamek, włączników światła, uchwytów, powierzchni płaskich, w tym blatów w pomieszczeniach kuchennych, • wyznaczenie pomieszczenia niezbędnego do odizolowania w przypadku stwierdzenia objawów chorobowych, • zapewnienie pracownikom domów studenckich dostępu do środków ochrony indywidualnej (maseczki ochronne, rękawice jednorazowe) i preparatów do dezynfekcji rąk.
Biblioteki uczelniane	Funkcjonowanie bibliotek uczelnianych w trakcie epidemii COVID-19 regulują szczegółowe wytyczne opublikowane na stronie Ministerstwa Rozwoju.	<p>Bezpieczne korzystanie z bibliotek wymaga przestrzegania zasad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zachowanie odległości między pracownikami (min. 1,5 m), • ograniczenie liczby pracowników korzystających jednocześnie z przestrzeni wspólnych, • zapewnienie pracownikom środków ochrony osobistej, • przygotowanie pomieszczenia do czasowej izolacji osoby z objawami COVID-19, • przestrzeganie zasad czyszczenia i dezynfekcji powierzchni, • ograniczenie dostępu do urządzeń aktywowanych dotykiem, a także do księgozbiorów w wolnym dostępie i katalogów kartkowych.

Najważniejsze rekomendacje skierowane do rektorów uczelni wyższych przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP) były związane z dotychczasowymi rozwiązaniami wynikającymi z rozporządzeniem, które utraciło swoją moc:

1. Rozważenie możliwości wprowadzenia zmian w regulaminie pracy świadczenia pracy zdalnej.
2. Wprowadzenie zarządzeniem rektora lub uchwałą senatu regulaminu kształcenia zdalnego, w którym określony zostanie sposób realizacji kształcenia on-line (m.in. zasady korzystania z platformy e-learningowej, bezpieczeństwa danych osobowych, praw autorskich, zapewnienia jakości kształcenia).
3. Wprowadzenie zmian regulaminu określającego tryb funkcjonowania kolegialnych organów uczelni (innych niż rada uczelni i senat i organ do nadawania stopni naukowych) i wprowadzenie możliwości podejmowania przez nie uchwał z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. W przypadku, gdy statut szczegółowo nie zawiera upoważnienia dla organu do określenia własnej organizacji w regulaminie konieczna może być również zmiana statutu.
4. Stworzenie możliwości dla innych (niewymienionych w statucie) gremiów kolegialnych do podejmowania uchwał z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej – właściwą formą prawną będzie akt organu, który powołał dane ciało (np. w przypadku komisji senackich uchwała senatu, w przypadku komisji rektorskich zarządzenie lub inne rozstrzygnięcie rektora albo zmiana regulaminu określającego tryb funkcjonowania danego gremium).
5. Zmiana podstaw prawnej wewnętrznych aktów uczelnianych wydanych na podstawie rozporządzenia COVID-19 w formie zarządzenia rektora.

Wytyczne KRASP dotyczące kluczowych decyzji rektora przed 1 października przygotowanie uczelni do roku akademickiego 2020/2021 wobec COVID-19 w związku z zakończeniem okresu ograniczenia funkcjonowania uczelni prezentuje tabela.

Wytyczne KRASP dotyczące organizacji roku akademickiego 2020/2021 (KRASP, 17.09.2020)

Co oznacza brak rozporządzenia COVID-1	Co należy w związku z tym zrobić	Jak należy / można to zrobić
Organizacja uczelni i funkcjonowanie jej organów		
<p>Przestają obowiązywać ponadstatutowe przepisy stanowiące podstawę prawną do podejmowania uchwały przy użyciu środków komunikacji elektronicznej przez następujące podmioty: 1. Kolegium elektorów uczelni publicznej 2. Kolegialne organy samorządu studenckiego 3. Kolegialne organy samorządu doktorantów 4. Komisje stypendialne 5. Zespoły powołane w postępowaniach w sprawach nadania stopni i tytułu prowadzonych w uczelniach 6. Komisje i inne gremia działające na podstawie statutu. W praktyce oznacza to, iż podejmowanie uchwał przez powyższe podmioty będzie możliwe z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej tylko pod warunkiem, że w przepisach uczelnianych istnieje stosowne upoważnienie do takiego działania.</p>	<p>Jeśli statut lub inne właściwe akty prawne w uczelni nie przewidują możliwości prowadzenia posiedzeń i podejmowania uchwał przy użyciu środków komunikacji elektronicznej konieczne jest wprowadzenie stosownych zmian w przepisach uczelnianych.</p>	<p>Należy wprowadzić przepis/y umożliwiające/e procedowanie i podejmowanie uchwał z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Można tego dokonać poprzez zmianę statutu (należy jednak pamiętać o zachowaniu pełnej procedury opiniowania projektu zmian, określonej w przepisach UPSWiN2). Można to uczynić również w formie: 1) w odniesieniu do kolegium elektorów – uchwała samego kolegium, a jeśli nie jest to możliwe to zarządzenie rektora (podstawa prawna wydania zarządzenia - art. 23 ust. 2 pkt 2 UPSWiN + analogiczny przepis statutu jeśli jest w jego treści); warto aby na pierwszym posiedzeniu kolegium elektorów wprowadziło stosowne postanowienia do swojego regulaminu funkcjonowania, 2) w odniesieniu do komisji stypendialnych - zarządzenie rektora zmieniające regulamin świadczeń dla studentów, podjęte w porozumieniu z samorządem studenckim (podstawa prawna wydania zarządzenia - art. 95 ust. 2 UPSWiN), 3) w odniesieniu do komisji i innych gremiów, które na mocy statutu powoływane są przez rektora – zarządzenia rektora (podstawa prawna – właściwy przepis statutu regulujący powoływanie tych gremiów),</p>

		<p>4) w przypadku komisji i innych gremiów, które na mocy statutu powoływane są przez senat - uchwały senatu (podstawa prawna – właściwy przepis statutu regulujący powoływanie tych gremiów), 5) w odniesieniu do zespołów powołanych w postępowaniach w sprawach nadania stopni i tytułu – uchwały senatu zmieniająca „regulaminy postępowań awansowych” (podstawa prawna podjęcia uchwały - art. 192 ust. 2 oraz art. 221 ust. 14 UPSWiN). W przypadku kolegialnych organów samorządu studentów i doktorantów konieczne jest wprowadzenie zmian w ich wewnętrznych regulaminach przez same samorzady. Sugerowane brzmienie przepisu (analogiczne to przepisów UPSWiN regulujących funkcjonowanie organów uczelni): „Posiedzenia nazwa podmiotu... mogą być przeprowadzane, a uchwały podejmowane przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, zapewniających w szczególności: 1) transmisję posiedzenia w czasie rzeczywistym między jego uczestnikami, 2) wielostronną komunikację w czasie rzeczywistym, w ramach której uczestnicy posiedzenia mogą wypowiadać się w jego toku – z zachowaniem niezbędnych zasad bezpieczeństwa”.</p>
<p>Nie stosuje się postanowień art. 51b UPSWiN, które (w okresie zawieszenia lub ograniczenia funkcjonowania uczelni): 1) przyznają rektorowi możliwość wydawania</p>	<p>Żadne działanie nie jest konieczne.</p>	

<p>zarządzeń w sprawach należących do kompetencji senatu, jeśli ten nie może wykonywać swoich zadań, a jednocześnie jest to niezbędne dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania uczelni, 2) wprowadzają możliwość zastąpienia rektora lub osoby przez niego wyznaczonej lub upoważnionej przez członka wspólnoty danej uczelni, wskazanego przez ministra nadzorującego tę uczelnię, jeśli rektor lub te osoby nie mogą wykonywać swoich zadań.</p>		
<p>Kształcenie studentów i doktorantów</p>		
<p>Przestają obowiązywać przepisy regulujące sposób realizacji procesu kształcenia na studiach wyższych oraz kształcenia doktorantów, w tym wprowadzające zasadę zdalności nauczania i upoważniające rektora do określenia warunków realizacji zajęć stacjonarnych. Przestają obowiązywać przepisy dające możliwość prowadzenia weryfikacji osiągnięcia efektów uczenia się doktorantów przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.</p>	<p>Określić zasady realizacji procesu kształcenia studentów i doktorantów od 1 października 2020 r. oraz weryfikacji osiągnięcia efektów uczenia się przez doktorantów (w przypadku studentów kwestia ta została uregulowana w art. 76a UPSWiN).</p>	<p>Studia wyższe – w tym zakresie zapowiadana jest zmiana rozporządzenia MNiSW, która ma umożliwić: - prowadzenie w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii zajęć na studiach na odległość niezależnie od tego, czy zostało to przewidziane w programie studiów, - niewliczanie liczby punktów ECTS przypisanych do zajęć prowadzonych na odległość (w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii) do maksymalnej liczby punktów ECTS, jaka może być uzyskana z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość określonej w rozporządzeniu w sprawie studiów. W momencie ukazania się tego rozporządzenia rektor powinien wydać zarządzenie określające zasady realizacji procesu kształcenia w oparciu o nową podstawę prawną z tego aktu</p>

		<p>prawnego. Kształcenie doktorantów – należy zweryfikować programy kształcenia doktorantów i wprowadzić w nich ewentualne zmiany, w szczególności odnoszące się do możliwości prowadzenia zajęć i weryfikacji osiągnięcia efektów uczelnia się w trybie online (podstawa prawna – art. 79 ust. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U.2020.695) – „Do dnia 30 września 2020 r. podmiot prowadzący kształcenie doktorantów może zmienić organizację kształcenia doktorantów określoną w aktach wewnętrznych podmiotu.”).</p>
<p>Przestają obowiązywać przepisy znoszące limity punktów ECTS, jaka może być uzyskana w ramach kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.</p>	<p>Żadne działanie nie jest konieczne. Zapowiadana jest przez MNiSW nowelizacja rozporządzenia w sprawie studiów (Dz.U.2018.1861), która ma regulować te kwestie.</p>	
<p>Do 30 listopada 2020 r. zachowują ważność legitymacje studenckie i doktoranckie (dotyczy to również legitymacji, które utraciły ważność po 25 lutego 2020 r.).</p>	<p>Żadne działanie nie jest konieczne.</p>	
<p>Od 1 października 2020 r. zapomogi dla studentów i doktorantów kształcących się na studiach doktoranckich (nie w szkole doktorskiej) przyznawane są „normalnie”</p>	<p>Żadne działanie nie jest konieczne.</p>	

na zasadach określonych w przepisach UPSWiN i wewnętrznych regulaminach.		
Sprawy pracownicze		
Przestają mieć zastosowanie przepisy wprowadzające zakaz przeprowadzania okresowych ocen nauczycieli akademickich. Oznacza to zarówno możliwość rozpoczęcia nowej procedury oceny, jak również dokończenia ocen rozpoczętych przed wprowadzeniem stanu ograniczenia funkcjonowania uczelni.	Wznowić rozpoczęte przed ograniczeniem funkcjonowania uczelni oceny nauczycieli akademickich. Sugeruje się wznowienie tych postępowań z początkiem roku 2021, chyba że szczególne względy przemawiają za natychmiastowym ich kontynuowaniem.	Odpowiednie działanie komisji powołanej do przeprowadzenia ocen pracowniczych. Nie jest konieczne wydawanie żadnych formalnych postanowień.
Przestają mieć zastosowanie przepisy wprowadzające zakaz kierowania nauczycieli akademickich na badania okresowe, o których mowa w art. 229 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, 1043 i 1495) oraz na badania w celu wydania orzeczenia o potrzebie udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia.	Żadne działanie nie jest konieczne.	
Do 30 listopada 2020 r. zachowują ważność legitymacje służbowe nauczycieli akademickich (dotyczy to również legitymacji, które utraciły ważność po 25 lutego 2020 r.).	Żadne działanie nie jest konieczne.	

W rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1758) wprowadzony został obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki, przyłbicy albo kasku ochronnego (§ 27 ust 1). Nakaz ten obowiązywał w zakładach pracy oraz w budynkach użyteczności publicznej przeznaczonych na potrzeby szkół wyższych.

Od 17 października 2020 roku obszar całej Polski został podzielony na strefę czerwoną i żółtą w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm. Poza wcześniejszymi rozwiązaniami w zakresie organizacji i zarządzania uczelnią (art. 51b Prawa o szkolnictwie wyższym), w strefie czerwonej obowiązywały ograniczenia kształcenia na studiach, studiach podyplomowych oraz w innych formach (w tym kształcenia doktorantów – art. 198a). Szczegółowe wytyczne zawierało Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 16 października 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. 2020 poz. 1835). W strefie żółtej w szkołach wyższych i ponadpodstawowych obowiązywało nauczanie hybrydowe, w strefie czerwonej – nauczanie w trybie zdalnym (z wyłączeniem zajęć praktycznych). W strefie czerwonej obowiązywały takie same zasady bezpieczeństwa jak w strefie żółtej w odniesieniu do zawieszenia działalności aquaparków, basenów oraz centrów i klubów fitness. Wyjątek stanowiły baseny, siłownie, kluby i centra fitness działające w podmiotach wykonujących działalność leczniczą adresowaną do pacjentów oraz w obiektach przeznaczonych do sportu wyczynowego, a także dla studentów i uczniów – w ramach zajęć na uczelni lub w szkole. W strefie czerwonej wprowadzono obowiązek zasłaniania ust i nosa w przestrzeni publicznej, w strefie żółtej tego nakazu należało przestrzegać w miejscach ogólnodostępnych – chyba, że będzie zachowana odległość 1,5 metra oraz zakładach pracy i w budynkach użyteczności publicznej. Zgodnie z wprowadzonymi wcześniej przepisami obowiązkiem tym objęte zostały również uczelnie.

Sposób prowadzenia zajęć w strefie czerwonej

Działania	Sposób realizacji
Prowadzenie zajęć	Zajęcia prowadzone z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość (zdalnie). Decyzją rektora stacjonarnie mogły być realizowane zajęcia, które ze względu na swoją specyfikę, nie mogły być zrealizowane zdalnie (laboratoria, warsztaty, praktyki zawodowe) oraz zajęcia przewidziane do realizacji na ostatnim roku studiów pierwszego stopnia, drugiego stopnia i jednolitych studiów magisterskich – przy zapewnieniu bezpieczeństwa studentów, doktorantów i pracowników uczelni. Na kierunkach studiów przygotowujących do wykonywania zawodów – realizowane musiały być przewidziane dla nich standardy kształcenia (§ 1)
Zajęcia praktyczne	Wszystkie zajęcia kształtujące umiejętności praktyczne powinny być prowadzone w warunkach właściwych dla danego zakresu działalności zawodowej oraz w sposób umożliwiający wykonywanie czynności praktycznych przez studentów (§ 6 rozporządzenia MNiSW z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów).
Praca zdalna	Praca świadczona zgodnie z decyzją rektora, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia funkcjonowania uczelni oraz prowadzenia działalności naukowej (§ 6) W okresie ograniczenia funkcjonowania uczelni kolegia elektorów uczelni publicznych, organy kolegialne samorządu studenckiego i samorządu doktorantów, komisje stypendialne, komisje i zespoły powołane w postępowaniach w sprawach nadania stopni i tytułu prowadzonych w uczelniach oraz komisje i inne gremia działające na podstawie statutów uczelni mogły podejmować uchwały przy użyciu środków komunikacji elektronicznej niezależnie od tego, czy taki tryb ich podejmowania został określony w aktach wewnętrznych uczelni lub aktach regulujących działanie tych podmiotów (§ 5).

Ministerstwo Edukacji i Nauki rekomendowało, aby uczelnie stworzyły możliwość przesyłania informacji do wszystkich członków społeczności akademickiej z wykorzystaniem rozwiązań technicznych. Informacje powinny być na bieżąco umieszczane na stronie internetowej uczelni, a aktualizacje wysyłane z uczelnianej poczty – co w znaczący sposób ogranicza ryzyko dezinformacji. Szczególna uwaga poświęcona została domom studenckim. Ministerstwo podkreślało, że wszystkie decyzje w tym zakresie pozostawione zostały uczelniom,

zgodnie ze sposobem realizacji procesu kształcenia. Zwracano jednakże uwagę, aby decyzja dotycząca liczby osób zamieszkujących w domach studenckich uwzględniała wymogi sanitarne w celu zapewnienia bezpieczeństwa – włącznie z zakazem odwiedzin i udostępniania płynów do odkażania przy wejściu do domu studenckiego. Rekomendowano również uczelniom umożliwienie pozostania w domach studenckich, zgodnie z wolą studentów, osobom realizującym zajęcia stacjonarnie oraz zajęcia zdalnie wiążące się z koniecznością mieszkania w domu studenckim, pracującym w danym mieście, których obecność w domu rodzinnym mogłaby stwarzać zagrożenie epidemiczne dla bliskich lub niemających możliwości zamieszkania w innym miejscu (np. ze względu na sytuację rodzinną, materialną). Wskazywano również – o ile uczelnie dysponują takimi możliwościami – możliwość wydzielenia jednego domu studenckiego dla osób przebywających na kwarantannie (MEiN, 26.10.2020)

O obowiązujących uczelnie zasadach przypominał również Minister Edukacji i Nauki w piśmie DSW.WNP.075.8.2020 z 05 listopada 2020 zwrócił się do rektorów szkół wyższych o podjęcia dalszych środków w walce z wirusem SARS-CoV-2. Zgodnie z nowymi rozwiązaniami wynikającymi z drugiej fali pandemii, wprowadzonymi w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1972) w okresie od dnia 9 do 29 listopada zarekomendowane zostało maksymalne przejście na naukę i pracę zdalną w uczelniach. Rekomendacja wiązała się z koniecznością dokonania zmian w organizacji pracy administracji uczelni oraz prowadzenia zajęć na studiach, studiach podyplomowych, w ramach kształcenia doktorantów i w ramach innych form kształcenia:

1. Pracownicy uczelni powinni być kierowani do wykonywania pracy w formie zdalnej, a pracę na miejscu świadczyć powinny jedynie te osoby, których obecność jest niezbędna do zapewnienia ciągłości funkcjonowania uczelni.
2. Zgodnie z rozporządzeniem MNiSW z dnia 16 października 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1835) zajęcia powinny być prowadzone z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Do decyzji rektorów pozostawiono możliwość odbywania niektórych zajęć w siedzibie

uczelni. Dotyczyło to również – ramach zajęć na uczelni – prawo do korzystania m.in. z siłowni i basenów i organizacji w tych miejscach zajęć sportowych lub wydarzeń sportowych dla studentów.

Kolejne wytyczne wprowadzone zostały w drodze Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 2091). Zgodnie z treścią § 25 ust 1 do dnia 27 grudnia 2020 roku nałożono obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki, przyłbicy albo kasku ochronnego (art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym Dz. U. z 2020 r. poz. 110), ust i nosa w miejscach ogólnodostępnych, w tym w zakładach pracy, jeżeli w pomieszczeniu przebywa więcej niż 1 osoba oraz w budynkach użyteczności publicznej przeznaczonych na potrzeby szkolnictwa wyższego.

W okresie od 9 do 29 listopada 2020 roku obowiązywał również zakaz udostępniania zbiorów przez biblioteki publiczne i naukowe, z wyjątkiem działań prowadzonych zdalnie. Ograniczenie to zostało przedłużone zgodnie z § 10 ust. 22 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 2091). Nowe rozwiązania przedłużały do 27 grudnia 2020 roku prowadzenie przez biblioteki publiczne i naukowe udostępniania zbiorów pod warunkiem zapewnienia odpowiednich warunków. Oznaczało to, że w pomieszczeniu dostępnym dla osób korzystających ze zbiorów biblioteki przebywać mogła jednocześnie nie więcej niż 1 osoba na 15 m² powierzchni takiego pomieszczenia (z wyłączeniem bibliotekarzy). Rozporządzenie Ministra w sprawie ograniczenia działalności uczelni dopuszczało możliwość prowadzenia zajęć w siedzibie uczelni tylko w przypadku, gdy względu na swoją specyfikę nie mogą być realizowane z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Dotyczyło to przede wszystkim zajęć kształtujących umiejętności praktyczne oraz realizowanych na ostatnim roku studiów (pierwszego stopnia, studiów drugiego stopnia i jednolitych studiów magisterskich). O liczebności takich grup decydował rektor, bowiem w utrzymano zapis, że przepisy zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie dotyczyły zajęć prowadzonych na uczelniach. Na rektorów nałożono jedynie obowiązek, aby przy

podjęwaniu decyzji o organizowaniu kształcenia i liczebności grup, uwzględniali bezpieczeństwo studentów i pracowników uczelni zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi i rekomendacjami służb sanitarno-epidemiologicznych (MEiN, 9.11.2020). Obowiązki te zostały utrzymane w kolejnych rozporządzeniach.

Kolejne zmiany wprowadzone zostały w drodze 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. poz. 2316). W okresie od 28 grudnia 2020 roku do 17 stycznia 2021 roku zmienione zostały dotychczasowe przepisy dotyczące działalności uczelni. Utrzymane zostały w dotychczasowym kształcie rozwiązania dotyczące prowadzenia zajęć w siedzibie uczelni, w tym również w zakresie realizacji zajęć praktycznych na uczelniach. Wprowadzony w rozporządzeniu przepis wprowadzający ograniczenia w korzystaniu z basenów, aquaparków, siłowni, klubów i centrów fitness, po 28 grudnia 2020 roku dotyczył również studentów, co oznaczało, że do 17 stycznia roku 2021 w ramach zajęć na uczelni nie było możliwości korzystania z tych obiektów. Nie uległa zmianie działalność bibliotek, które od 30 listopada 2020 roku mogły udostępniać zbiory, przy zachowaniu zasady 1 osoby na 15 m² (nie wliczając bibliotekarzy). Nadal obowiązywało również rozporządzenie Ministra w sprawie ograniczenia działalności uczelni i przepisy art. 51b ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce w zakresie ważności legitymacji studenckich (MEiN, 22.12. 2020).

Na mocy kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów utrzymywane było zakrywanie, przy pomocy maseczki, ust i nosa. Obowiązek ten został zniesiony w drodze Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021 poz. 1878) w odniesieniu do studentów, doktorantów, uczestników studiów podyplomowych, kształcenia specjalistycznego i innych form kształcenia, osób zatrudnionych w uczelni i innych osób prowadzących w niej zajęcia oraz osób prowadzących zajęcia z doktorantami, uczestnikami studiów podyplomowych lub innych form kształcenia w instytutach badawczych, w instytutach naukowych Polskiej Akademii Nauk, w międzynarodowych instytutach naukowych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw działających na terytorium

Rzeczypospolitej Polskiej lub w federacjach podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki – na terenie uczelni, instytutu lub federacji, chyba że odpowiednio rektor, dyrektor instytutu lub prezydent federacji postanowi inaczej (art. 25 ust 4 pkt 19).

Niespełna dwa tygodnie później, w drodze Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021 poz. 1967) wprowadzono zmiany dotyczące obowiązku zakrywania przy pomocy maseczki, ust i nosa. W § 25 ust. 1 dodany został pkt 5, w którym obowiązek ten od 31 października nałożono na studentów, doktorantów, uczestników studiów podyplomowych, kształcenia specjalistycznego i innych form kształcenia, osoby zatrudnione w uczelni i inne osoby prowadzące w niej zajęcia oraz osoby prowadzące zajęcia z doktorantami, uczestnikami studiów podyplomowych lub innych form kształcenia w instytutach badawczych, w instytutach naukowych Polskiej Akademii Nauk, w międzynarodowych instytutach naukowych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w federacjach podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki – poza czasem zajęć na terenie uczelni, instytutu lub federacji, chyba że odpowiednio rektor, dyrektor instytutu lub prezydent federacji postanowi inaczej.”. Obowiązek ten nie obowiązywał w czasie zajęć na terenie uczelni – chyba że rektor postanowił inaczej (art. 25 ust 4 pkt 19). Obowiązek ten utrzymano do 31 marca 2022 roku.

Szczepienia ochronne przeciwko COVID-19 a funkcjonowanie szkół wyższych

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2021 poz. 861) wprowadzone zostały szczepienie ochronne przeciwko Covid-19 z uwzględnieniem kolejności ich stosowania. W § 27 ust 1 w pkt 6 wskazani zostali nauczyciele akademicki zatrudnieni w uczelni medycznej albo w innej uczelni prowadzący zajęcia na kierunkach przygotowujących do wykonywania zawodu medycznego oraz doktoranci i studenci tych uczelni biorący udział, zgodnie z programem studiów, w zajęciach z udziałem pacjentów lub w trakcie których następuje kontakt z biologicznym materiałem zakaźnym. W punkcie

13 wskazani zostali nauczyciele akademicy zatrudnieni w uczelni innej niż określona w pkt 6 oraz inne osoby prowadzące w uczelni zajęcia ze studentami lub doktorantami zgodnie z programem odpowiednio studiów albo kształcenia, a w punkcie 14 – osoby prowadzące zajęcia na uczelniach kościelnych oraz w wyższych seminariach duchownych.

KRASP (26. 08. 2021) zwróciła uwagę, że:

- zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi na rektorze spoczywa odpowiedzialność i obowiązek zapewnienia bezpiecznych warunków pracy i kształcenia w uczelni, ale jednocześnie nie zostały stworzone podstawy prawne pozwalające na skuteczne rozwiązywanie problemów związanych z powrotem studentów do obiektów uczelni,
- istniejące różnice w jakości kształcenia w warunkach zdalnych i stacjonarnych na kierunkach praktycznych nie zachęcają do przywrócenia kształcenia zdalnego lub hybrydowego na zasadach zbliżonych do wcześniej funkcjonujących,
- wprowadzenie powszechnie dostępnych szczepień nie wiązało się ze stworzeniem rozwiązań prawnych, które pozwalałyby władzom uczelni dostosowywać zasady obowiązujące w uczelni do istniejącej w niej sytuacji – ze szczególnym zwróceniem uwagi na dopuszczalność różnicowania zasad dotyczących osób zaszczepionych i niezaszczepionych.

Efektom braku odpowiednich rozwiązań prawnych, były różne działania podejmowane przez rektorów uczelni. Przewidywana była możliwość uzależnienia odbywania praktyk i zajęć klinicznych od zaszczepienia się przeciw COVID-19 – taka informację otrzymali studenci m. in. Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wrocławskiego Uniwersytetu Medycznego i Uniwersytetu Rzeszowskiego. Rektor Uniwersytetu Śląskiego planował wydać decyzję zakazu kwatrowania w akademikach osób niezaszczepionych. Niezaszczepieni studenci Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie mieli zostać objęci systemem specjalnej ochrony fizycznej i organizacyjnej dla zapewnienia im bezpieczeństwa. Wszystkie te rozwiązania, mimo że wynikały z troski o zdrowie studentów, nie mogły zostać przyjęte w świetle obowiązującego prawa, bowiem jak stwierdził RPO (14.09.2021) „przyjęte ograniczenie nie powinno różnicować sytuacji w dostępie do szkolnictwa wyższego osób zaszczepionych, osób, które nie mogą poddać się szczepieniu z uwagi

na trwałe bądź czasowe przeciwwskazania zdrowotne, osób posiadających przeciwciała, a także tych, którzy mają aktualny negatywny wynik testu”.

Pandemia była wyzwaniem dla zarządzających uczelniami. Dynamicznie zachodzące zmiany wymagały podejmowania szybkich decyzji i wypracowania kreatywnych rozwiązań. Każda z uczelni, w oparciu o posiadany potencjał, wypracować musiała własne rozwiązania w oparciu o wprowadzane kolejne odsłony tarcz antykryzysowych. Warto zadać sobie pytanie, w jaki sposób doświadczenia dwóch lat wpłyną na rozwiązania stosowane na uczelniach w czasach popandemicznych, czyli czasach bez ograniczeń covidowych.

Czy pandemia zmieni funkcjonowanie uczelni wyższych? *Case study* Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki w Pruszkowie

Marcin Bartkowski

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki jest uczelnią niepubliczną istniejącą od 1999 roku na podstawie decyzji z dnia 22 września 1999 r. Ministra Edukacji Narodowej. Uczelnia działa na podstawie przepisów Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1668 z późn. zm.), przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz Statutu Uczelni. Jest największą niepubliczną szkołą wyższą w regionie i od ponad 20 lat rozwija nowe kierunki studiów oraz formy kształcenia, dostosowując ofertę do potrzeb lokalnego rynku pracy. Uczelnia nie tylko współpracuje z otoczeniem społeczno-gospodarczym, ale również odpowiada na potrzeby rynku pracy (szczególnie lokalnego i regionalnego), jest to wynikiem bardzo bliskich relacji z wieloma przedsiębiorstwami i analizy rynku pracy monitorowanego na bieżąco.

W Uczelni funkcjonują dwa wydziały – Wychowania Fizycznego i Zdrowia oraz Wydział Administracji. Uczelnia prowadzi studia pierwszego stopnia na kierunkach wychowanie fizyczne, administracja oraz zarządzanie. Studia drugiego stopnia prowadzone są na kierunkach wychowanie fizyczne oraz administracja. Studia oferowane przez WSKFiT mają charakter praktyczny, a więc są zorientowane na przygotowanie studentów do wymogów rynku pracy. Ofertę edukacyjną uzupełniają studia podyplomowe oraz kursy i szkolenia zawodowe, które umożliwiają uzyskanie dodatkowych kwalifikacji. Proces kształcenia w WSKFiT opiera się na maksymalnym wykorzystaniu doświadczenia praktycznego naszych wykładowców. Kadra akademicka która realizuje zadania dydaktyczne to doskonali specjaliści w swoich dyscyplinach, ale i praktycy - mobilni, otwarci na świat, posiadający bogate doświadczenie badawcze i dydaktyczne zdobyte przez wiele lat swojej kariery zawodowej. Studenci mają możliwość świadomego doboru profilu studiów do swoich zdolności i zainteresowań, przez co świadomie kształtują wizję kariery zawodowej. Po ukończeniu studiów w WSKFiT niemal wszyscy absolwenci podejmują pracę zgodną z kierunkiem ukończonych studiów (Raport, 2020, s. 12).

Koncepcja kształcenia na obydwu kierunkach na studiach pierwszego i drugiego stopnia jest skorelowana z misją i założeniami strategicznymi rozwoju Uczelni. Strategia rozwoju WSKFiT na lata 2019-2025 została przyjęta Uchwałą Senatu nr 2 z dnia 12 grudnia 2018 r. i powstała w ścisłym porozumieniu z interesariuszami zewnętrznymi. Współpraca z pracodawcami miała znaczący wpływ zarówno na kształt strategii Uczelni jak i na wykreowanie cech tworzących sylwetkę absolwenta. Od początku kształcenia studentów zarówno na studiach pierwszego jak i drugiego stopnia WSKFiT prowadzi dialog ze swym bezpośrednim otoczeniem, reagując na zmieniające się potrzeby gospodarki i rynku pracy. Strategia i misja Uczelni są odpowiedzią zarówno na obserwowane zmiany i przewidywane trendy rozwojowe zachodzące w regionie. Misja określa rolę Uczelni jako jednostki edukacyjnej współpracującej z otoczeniem gospodarczym na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Misja i strategia określają jej profil jako uczelni kształcącej praktycznie, tj. rozwijającej kompetencje zawodowe oraz odpowiedzialność społeczną absolwentów (Raport, 2020, s. 14; Raport 2022, s. 23).

Uczelnia nastawiona jest także na elastyczną akomodację oferty edukacyjnej do potrzeb społecznych. W związku z tym, że na kierunku studiów pierwszego jak i drugiego stopnia kształcenie odbywa się w formie niestacjonarnej, Uczelnia jest otwarta także na kandydatów posiadających już pewne doświadczenia zawodowe, którzy chcą poszerzyć swoją wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne. Oferuje im kształcenie o profilu praktycznym, przygotowujące absolwentów do wykonywania konkretnego zawodu, wyposażając ich w kwalifikacje i kompetencje poszukiwane aktualnie na rynku pracy, tym samym oferując lepsze perspektywy znalezienia pracy. (Raport, 2020, s. 15). Uczelnia jest także otwarta na indywidualizację procesu kształcenia i oferuje indywidualny program studiów. Indywidualizacja ścieżki kształcenia możliwa jest dzięki obecności w programie studiów przedmiotów do wyboru, a na studiach II stopnia możliwości wyboru jednej z proponowanych specjalizacji. W celu uatrakcyjnienia systemu kształcenia rozwija się nowe formy kształcenia z uwzględnieniem technologii informacyjnych (b-learning) wspierając jednocześnie aktywność e-learningową nauczycieli akademickich i innych osób prowadzących zajęcia dydaktyczne poprzez uruchomienie sprawnego transferu wiedzy i treści programowych z uwzględnieniem ochrony własności intelektualnej (Raport, 2020, s. 14).

Czy na pewno na początku był chaos?

W dniu 11 marca 2020 roku wydane zostało pierwsze rozporządzenie Ministra Szkolnictwa Wyższego w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID⁷⁴. Od dnia 12 marca wprowadzone zostało ograniczenie działalności uczelni – do dnia 25 marca zawieszono zostało kształcenie na studiach (również podyplomowych), w innych formach oraz kształcenie doktorantów realizowane w ramach zajęć stacjonarnych. Możliwe było w tym czasie jedynie wykorzystanie kształcenia na odległość niezależnie od tego, czy zostało to przewidziane w programie. Zwrócić należy uwagę, że kształcenie na odległość uregulowane w art. 67 ust 4 Prawa o szkolnictwie wyższym⁷⁵ możliwe było tylko wówczas, kiedy pozwalała na to specyfika kształcenia na studiach na określonym kierunku, a część efektów uczenia się mogła być uzyskana w ramach zajęć prowadzonych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Ministerstwo nie rekomendowało uczelniom żadnej platformy do realizacji zdalnego kształcenia, pozostawiając rektorom poszukiwanie nowych rozwiązań lub korzystanie z wcześniejszych doświadczeń. Kilka dni później, bo już 16 marca 2020 roku w drodze rozporządzenia MNiSW⁷⁶ wprowadzono ograniczenie obowiązku świadczenia pracy przez pracowników uczelni na ich terenie, z wyłączeniem przypadków gdy jest to niezbędne dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania uczelni w okresie od dnia 18 do 25 marca 2020 roku. Sytuacja epidemiologiczna spowodowała, że okres ograniczenia funkcjonowania uczelni w postaci zawieszenia kształcenia i ograniczenia obowiązku świadczenia pracy przez pracowników uczelni na jej terenie został przedłużony do 10 kwietnia 2020 roku

⁷⁴ Rozporządzenie MNiSW z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 405 ze zm.)

⁷⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. z dnia 9.12.2019 r. Dz.U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.).

⁷⁶ Rozporządzenie MNiSW z dnia 16 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 455 ze zm.).

(w rozporządzeniu z 23 marca 2020 roku)⁷⁷. Zagrożenie wynikające ze stanu epidemicznego spowodowało, że czas ograniczenia funkcjonowania uczelni został przedłużony do 24 maja 2020 roku⁷⁸, ale jednocześnie w drodze Rozporządzenia MNiSW z dnia 14 maja 2020 roku⁷⁹ uchylono ograniczenie obowiązku świadczenia pracy przez pracowników uczelni na ich terenie. W dniu 21 maja 2020 roku wskazano, że wszystkie uczelnie dysponujące odpowiednimi rozwiązaniami technologicznymi i które w okresie zawieszenia kształcenia prowadziły zajęcia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość, mogą je kontynuować również po jego zakończeniu, nie dłużej jednak niż do 30 września 2020 roku⁸⁰. Przepis ten dotyczył wszystkich uczelni niezależnie od tego, czy zostało to przewidziane w programie danego kształcenia. Zajęcia w siedzibie uczelni i jej filiach – zgodnie z obowiązującymi przepisami – mogły być prowadzone w zakresie przewidzianym w programie studiów do realizacji na ostatnim roku studiów – zgodnie z zarządzeniem rektora.

Uczelnia w Pruszkowie, podobnie jak pozostałe szkoły wyższe w całym kraju, zmuszona została do poszukiwania rozwiązań organizacyjnych, kompetencyjnych, prawnych i technicznych pozwalających na funkcjonowanie uczelni w warunkach pandemii. Musiały one być spójne z kolejnymi rozwiązaniami wynikającymi z tarcz Antykryzysowych (Tarcze od 2.0 do 4.0). Szczególne znaczenie miały rozwiązania techniczne i przygotowanie uczelni w zakresie możliwości świadczenia usług przy wykorzystaniu rozwiązań

⁷⁷ Rozporządzenie MNiSW z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 511 ze zm.).

⁷⁸ Rozporządzenie MNiSW z dnia 24 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 741).

⁷⁹ Rozporządzenie MNiSW z dnia 14 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 861).

⁸⁰ Rozporządzenie MNiSW z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 911) obowiązywało od 22 maja do 30 września 2020 roku

informatycznych spełniających ustawowe wymogi. Powinny one umożliwiać – zgodnie z przepisami kolejnych Tarcz Antykryzysowych:

- nauczanie na odległość,
- przeprowadzanie zdalnych spotkań senatu i rad uczelni.
- weryfikację efektów uczenia się poprzez przeprowadzanie egzaminów i zaliczeń online – również egzaminów dyplomowych,
- przedłużenie ważności legitymacji studenckich (bez konieczności osobistego stawiania się studenta na uczelni).

W przypadku WSKFiT e-learning, który był narzędziem wspomagającym proces dydaktyczny, w warunkach pandemii stać się musiał narzędziem podstawowym. Uczelnia od wielu lat stosowała pomocniczą metodę kształcenia udostępniając studentom materiały dydaktyczne na platformie Moodle. Różnicowanie stosowanych metod nauczania pozwalało na lepsze zrozumienie określonych treści i przyczyniało się do realizacji efektów uczenia się w zakresie wiedzy, umiejętności oraz kompetencji społecznych (Raport, 2020, s. 31). Uczelnia dysponowała przygotowaną platformą e-learningową Moodle i przeszkoloną kadrą dydaktyczną, już od pierwszego ograniczania w funkcjonowaniu uczelni, wykorzystane zostały posiadane możliwości do zdalnego nauczania, przekazywania wiedzy, materiałów dydaktycznych oraz komunikacji on-line pomiędzy nauczycielem a studentami. Po pojawieniu się zagrożenia zakażeniem wirusem COVID-19 platforma Moodle została bezzwłocznie uruchomiona bez zakłóceń w procesie edukacyjnym studentów (Raport, 2020, s. 44).

Zgodnie z paragrafem 10 Regulaminu Studiów Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki im Haliny Konopackiej zajęcia dydaktyczne na studiach mogą być prowadzone z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. W związku z sytuacją epidemiczną wywołaną rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2, mając na uwadze zachowanie bezpieczeństwa w czasie pandemii, zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Uczelnia dokonała zmiany w formie i metodach prowadzenia zajęć dydaktycznych na studiach wyższych i Zarządzeniem nr 9/2019/2020 Rektora WSKFiT wprowadziła realizację zajęć dydaktycznych przy pomocy metod i technik kształcenia na odległość wszystkich przedmiotów na wszystkich kierunkach prowadzonych w uczelni. W ramach zajęć prowadzonych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość uczelnia

udostępniła studentom i kadrze dydaktycznej Platformę Zdalnego Nauczania Moodle WSKFiT. Doświadczenie Uczelni w prowadzeniu zajęć na studiach podyplomowych oraz kierunku wychowanie fizyczne z wykorzystaniem metod kształcenia na odległość stanowiło podstawę do płynnego przejścia na kształcenie zdalne. Proces ten w znacznej mierze ułatwił fakt, iż zarówno kadra akademicka, jak i studenci administracja, posiadali już doświadczenie w pracy z platformą e-learningową WSKFiT odbywając zajęcia metodą blended learning (rozszerzającego formułę tradycyjnego wykładu) z przedmiotu technologia informacyjna. W sytuacji epidemicznej wykładowcy i studenci zostali zobowiązani do logowania się na platformie zdalnego nauczania w dokładnych terminach realizacji zajęć dydaktycznych, zgodnych z planami zajęć. Zapewnione zostało powiązanie kształcenia na odległość z wykorzystaniem infrastruktury informatycznej zapewniającej synchroniczny i asynchroniczny kontakt wykładowcy ze studentem.

Kształcenie zdalne w WSKFiT (Rekomendacja 2000, s. 4; PCG 2020; Raport 2020)

Kontakt synchroniczny	Kontakt asynchroniczny
komunikacja w czasie rzeczywistym	dostarczanie studentowi materiałów dydaktycznych bez zachowania jedności czasu (i miejsca) w procesie dydaktycznym
Kształcenie, w którym studenci i wykładowcy uczestniczą w zajęciach w tym samym czasie, choć w różnych miejscach, innych niż siedziba uczelni, a realizowane jest najczęściej przez wideokonferencje	Studenci nie muszą uczestniczyć w sesjach jednocześnie z wykładowcą, zajęcia oparte głównie o pracę własną z materiałami zamieszczonymi na platformie
Zajęcia dydaktyczne realizowane za pomocą wideokonferencji w czasie rzeczywistym przy zastosowaniu narzędzia bigbluebutton (Moodle WSKFiT), a także czatu i forum. Prowadzący utrzymuje stały kontakt ze studentami podczas zajęć dydaktycznych.	Niezbędne materiały dydaktyczne i zadania dla studentów przekazywane za pomocą platformy. Udostępnienie materiału multimedialnego wzbogaconego o interaktywne zadania, testy i pytania problemowe. Wymiana informacji między wykładowcą i studentami drogą poczty elektronicznej, czatu lub forum dyskusyjnego, na którym gromadzone są różne wątki tematyczne.
Stosowanie różnych narzędzi aktywizujących takich jak: czat grupowy	Zasoby udostępniane w postaci adresu url, etykiety, folderu, książki, pakietu

<p>i forum. Wideokonferencja z udostępnianiem ekranu, która pozwala na prowadzenie prezentacji online w czasie rzeczywistym Omówienie w czasie rzeczywistym zadań przesyłanych przez studentów z możliwością ich weryfikacji przez studenta</p>	<p>treści IMS, pliku oraz strony www. Ćwiczenia realizowane poprzez publikację materiałów dydaktycznych, udostępnianie linków do zasobów zewnętrznych oraz publikację zadań problemowych i projektowych – w wybranym folderze Studenci przesyłają wykonane obliczenia, projekty, opracowania, prezentacje. Praca grupowa – wspólne projekty.</p>
<p>Podstawowe metody i techniki kształcenia zostały wsparte innymi metodami, takimi jak testy, quizy, głosowania, ankiety, debaty, case study, przygotowanie projektu, prezentacje multimedialne, rozwiązywanie zadań problemowych.</p>	<p>Moodle wspiera wykładowców i studentów w dostarczaniu treści dydaktycznych, sprawdzanie aktywności studentów i ocenianie efektów kształcenia.</p>
<p>Seminarium realizowane jako praca zdalna z całą grupą w czasie rzeczywistym.</p>	
<p>Konsultacje realizowane w formie online jako oczekiwanie na kontakt ze strony studenta poprzez czat i połączenia audio/video w ustalonym czasie (w ramach dyżurów)</p>	
<p style="text-align: center;">Zajęcia hybrydowe – synchroniczne i asynchroniczne</p> <p>Forma hybrydowa (wykład, ćwiczenia, seminaria) pozwala połączyć obie formy. Zajęcia częściowo odbywają się w czasie rzeczywistym, a po uzyskaniu informacji zwrotnej studenci realizują pracę własną w trybie asynchronicznym. Po wykonaniu zadania omówienie wyników pracy zespołów odbywa się w formie synchronicznej.</p>	

Wprowadzenie tego typu rozwiązań nie byłoby możliwe bez odpowiedniej infrastruktury cyfrowej oraz kompetencji cyfrowych studentów, wykładowców i pracowników uczelni. Pandemia nie tylko zmienił styl życia, ale wpłynęła również na znaczące zmiany w pracy i sposobach komunikowania się. W przypadku WSKFiT pokazała również słuszność działań w zakresie inwestowania w technologie oraz rozwijania kompetencji cyfrowych społeczności akademickiej. Zmiana uwarunkowań spowodowała konieczność rozwoju dotychczas stosowanych rozwiązań. Kompetencje studentów w zakresie stosowania nowoczesnych metod i narzędzi w tym zastosowania technik informacyjno-komunikacyjnych kształtowane były w okresie przedpandemicznym i sprawdzane na przedmiotach technologia

informacyjna, informatyka w administracji, techniki biurowe i informatyzacja administracji oraz systemy teleinformatyczne w administracji. Studenci podczas realizacji zadań wykonywanych na sprzęcie komputerowym w uczelni oceniani byli na bieżąco. W czasie zajęć stosowane mogły być metody aktywizujące studentów do pracy w grupach, podczas której platforma WSKFiT stanowiła nie tylko sposób komunikacji, ale dawała również możliwość weryfikacji zakładanych efektów poprzez ocenę nadsyłanych przez studentów prac ćwiczeniowych. (Raport, 2020, s. 63). Przygotowanie kadry pedagogicznej do prowadzenia zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość było zbudowane w oparciu o doświadczenie wynikające z wieloletniej praktyki w tym zakresie (obsługa platformy Moodle WSKFiT, studia podyplomowe online) (Raport, 2020, s. 70). Dodatkowo, dla wszystkich wykładowców i studentów przeprowadzono w kontakcie, a następnie udostępniono szkolenia z zakresu obsługi platformy Moodle WSKFiT, zarówno w formie tekstowej, jak i w postaci filmów instruktażowych, które dostępne były całodobowo na platformie w zakładkach „Szkolenie dla wykładowców” i „Szkolenie dla studentów”. Nad przebiegiem procesu kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia czuwał koordynator, który wspierał wykładowców i studentów w bieżącej realizacji zajęć, a także monitorował aktywność nauczycieli prowadzących poszczególne zajęcia. W roku akademickim 2021/22 platforma Moodle WSKFiT stanowić miał podstawę pracy w ramach *blerningu*, dla wszystkich przedmiotów realizowanych na kierunku, co w przypadku wystąpienia zagrożenia pandemicznego w znacznym stopniu przyspieszy płynne przejście na zajęcia prowadzone w formie e-learningowej (Raport, 2020, s. 41 i 70).

Można zatem stwierdzić, że przygotowanie WSKFiT i sposób wykorzystania dotychczasowych doświadczeń uchronił studentów i pracowników przed chaosem wynikającym ze zmian pandemicznym w pierwszym okresie ograniczenia jej działalności. W ocenach ekspertów „rozwiązania, które uczelnie musiały wprowadzić w związku z pandemią można nazwać interwencyjnym nauczaniem online, odbiegającym od modelowego kształcenia na odległość, które jest ustrukturyzowanym i zaplanowanym procesem” (PCG, 2020). Taki problem nie pojawił się w WSKFiT.

Działania prostudenckie w WSKFiT

Bardzo ważna na WSKFiT była również właściwa komunikacja ze społecznością akademicką i przepływ informacji bieżących. Ograniczenia w przemieszczaniu i kontaktach oraz wynikająca z nich izolacja społeczna zmieniła sposób komunikowania się we wszystkich obszarach życia. Jak podkreśla Czechowska-Derkacz (2022) uczelnie musiały przejść „niemal całkowitą zmianę, począwszy od dydaktyki (nauczanie online), poprzez badania naukowe (limitowany wstęp do laboratoriów naukowych), na pracy administracji kończąc (e-administracja i zdalne procedury)”. Do Internetu przeniósł się niemal cały naukowy dyskurs, a reorganizacji musiały ulec wszystkie obszary funkcjonowania uczelni. Z badań przeprowadzonych przez przywołaną autorkę wynika, że w zakresie narzędzi komunikacyjnych, szkoły wyższe korzystały najczęściej z trzech źródeł: strony internetowej poświęconej informacjom na temat pandemii COVID-19, strony internetowej uczelni oraz mediów społecznościowych. Podobnie było również w WSKFiT.

Również w tym przypadku wykorzystane zostały dotychczasowe rozwiązania. Istotną rolę w procesie informowania studentów pełnił funkcjonujący na uczelni e-dziekanat, który nie tylko umożliwiał pracownikom szybkie przekazywanie informacji dotyczących spraw dydaktycznych i administracyjnych, ale również zapewniał bezpośredni kontakt pomiędzy studentem, pracownikiem i nauczycielem akademickim. Możliwość takiego kontaktu dawała również platforma edukacyjna Moodle, której elementem jest czat i forum aktualności. Dostęp do informacji publicznej na temat programu studiów i warunkach jego realizacji odbywał się nie tylko poprzez kontakt bezpośredni, ale również poprzez Biuletyn Informacji Publicznej, stronę internetową Uczelni, social media, tablice informacyjne. Biuletyn Informacji Publicznej był źródłem informacji na temat Statutu, Strategii Uczelni, Regulaminu studiów, Regulaminu zarządzania prawami autorskimi, Regulaminu świadczeń dla studentów, Zasad i trybu przyjmowania na studia, Opłat za usługi edukacyjne, Programów studiów, wzorców dyplomów. Wszystkie informacje dotyczące oferty kształcenia, procesu rekrutacji, programów studiów, planów zajęć, spraw socjalnych, konsultacji pracowników dydaktycznych czy terminów egzaminów dla studentów były publicznie dostępne (nie wymagały logowania) i były na bieżąco aktualizowane na stronie internetowej Uczelni www.wskfit.pl.

Obecny layout strony, został ujednolicony w ramach całej Uczelni i zawiera podział na podstrony, które ułatwiają w krótkim czasie znalezienie niezbędnych dla siebie informacji.

1. Kierunki – Administracja (informacje o kierunku, specjalności, czesne);
2. Kandydaci – %es rekrutacji (warunki przyjęć na studia);
3. Studenci – niezbędne informacje dla studentów (ogłoszenia, organizacja roku akademickiego, terminarze, zasady dyplomowania, informacje o praktykach zawodowych, procedura przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, stawki czesnego, terminy płatności, ogłoszenia, akty prawne, wzory podań);
4. Studenci – Dokumenty (programy studiów, w tym efekty uczenia się, akty prawne, sylabusy, procedura potwierdzania efektów uczenia się).
5. Uczelnia – czasopismo naukowe (czasopismo poświęcone nauce, dydaktyce i praktyce m.in. z zakresu zarządzania i administracji)
6. Uczelnia – przydatne linki (portale pracy współpracujące z Uczelnią, portale, z których warto korzystać i branżowe portale pracy).

Informacje były na bieżąco aktualizowane przez osoby administrujące poszczególnymi zakładkami wedle pojawiających się potrzeb, np. dodawane są nowe plany zajęć czy efekty uczenia się obowiązujące studentów danego kierunku rozpoczynających studia w konkretnym roku. Dostęp do zakładek i podstron, jak i wszystkich pozostałych informacji na stronie, dla interesariuszy wewnętrznych jak i zewnętrznych w żaden sposób nie był ograniczony.

Uzupełnieniem strony internetowej stał się oficjalny profil Uczelni na portalu społecznościowym Facebook, gdzie umieszczane były na bieżąco najważniejsze informacje związane ze studiowaniem, a także oferty praktyk zawodowych, konkursów dla studentów oraz bieżące relacje z wydarzeń, w które zaangażowana jest społeczność uczelni. Wprowadzone zostało dodatkowe narzędzie informacyjno-komunikacyjne w postaci Instagrama, na którym zgromadziła 755 obserwujących. Zamieszczane są tam posty z sukcesów studentów, relacji z wydarzeń z życia Uczelni, oferty programowej i prezentacji interesariuszy zewnętrznych biorących udział w procesie dydaktycznym (Raport 2020, s. 128-129).

Uczelnia wykorzystuje do obsługi studiów system obsługi studenta e-Dziekanat służący do zdalnego kontaktu ze studentami w kwestiach bieżących obowiązków studenta (zapisy na zajęcia, rozliczenia roku akademickiego, dostępność miejsc na praktykach). Do

systemu dostęp mają wszyscy pracownicy i studenci na terenie jednostki i poza nią. Istotną rolę w procesie informowania studentów pełni także e-dziekanat, który nie tylko umożliwia pracownikom Uczelni szybkie przekazywanie informacji dotyczących spraw dydaktycznych i administracyjnych, ale również zapewnia bezpośredni kontakt pomiędzy studentem, pracownikiem i nauczycielem akademickim (Raport, 2020, s. 129).

Priorytetem Uczelni jest nieustanne doskonalenie narzędzi informatycznych i multimedialnych wspomagających procesy funkcjonowania kierunku w tym obsługę procesu dydaktycznego, a także aktywne wspieranie rozwoju kompetencji cyfrowych pracowników. Realizowane jest to m.in. poprzez: współpracę przy rozwoju i utrzymaniu serwisów WWW, rozwój zdalnego nauczania, rozwój możliwości transmitowania na żywo treści z obiektów WSKFiT (livestreaming wykładów i wydarzeń naukowych oraz wideokonferencje czy wdrożenie oprogramowania Microsoft Office 365 dla pracowników i studentów) (Raport, 2020, s. 112-113). Wskazane rozwiązania stosowane na uczelni pozwoliły na sprawną wymianę informacji między zarządzającymi a odbiorcami (pracownicy, wykładowcy, studenci) i jednocześnie umożliwiały *feedback* – zarządzający otrzymywali konkretne informacje, których poszukiwali w celu coraz lepszego wspierania jednostek lub całych grup w ramach społeczności lokalnej. Podobne możliwości komunikacji zyskali studenci, wykładowcy, pozostali pracownicy oraz interesariusze zewnętrzni.

A co z weryfikacją efektów?

Zgodnie z §13 rozporządzenia MNiSW w sprawie studiów możliwe stało się realizowanie części efektów uczenia przewidzianych dla danego kierunku studiów w formie nauki zdalnej. Liczba punktów ECTS możliwa do uzyskania w ramach kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość nie mogła być większa niż 50% liczby punktów ECTS koniecznych do ukończenia studiów na danym poziomie⁸¹. Zgodnie z przepisami art. 76 Tarczy 2.0. uczelnia przeprowadzała zaliczenia semestralne i egzaminy kończące określone

⁸¹ Rozporządzenie MNiSW z dnia 14 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie studiów (Dz.U. 2020, poz. 1411). Dla studiów o profilu ogólnoakademickim w roku akademickim 2020/2021 było to 75% liczby punktów ECTS.

zajęcia oraz egzaminy dyplomowe z wykorzystaniem technologii informacyjnych. Rozwiązania przyjęte na uczelni były zgodne z wymaganiami Tarczy 2.0 ponieważ pozwalały w pełni na kontrole przebiegu egzaminu oraz zapewniały jego rejestrację. Transmisja egzaminu dyplomowego odbywała się w czasie rzeczywistym między wszystkimi jego uczestnikami, umożliwiając przez cały czas trwania egzaminu wielostronną komunikację w czasie rzeczywistym – z możliwością wypowiedzania się w toku egzaminu. Rejestracja została zniesiona po wejściu w życie przepisów Tarczy 4.0.

Szczególnym problemem dla wszystkich uczelni praktycznych była organizacja praktyk studenckich. Od 9 kwietnia 2020 roku na mocy Zarządzenia Rektora nr 12/2019-2020 w sprawie realizacji i zakończenia praktyk studenckich semestru letniego w roku akademickim 2019-2020 wprowadzone zostały zmiany zgodne z treścią Rozporządzenia MNiSW z 23 marca 2020 i rekomendacji MNiSW z dnia 1 kwietnia 2020. Przy uwzględnieniu braku możliwości kontynuowania i zakończenia trwających praktyk:

- skrócenie czas trwania praktyk dla studentów kierunku Wychowanie fizyczne (VI semestru studiów I stopnia i III semestru studiów i Administracja (VI semestru studiów I stopnia), przy jednoczesnej możliwości uzupełnienia przez studenta efektów uczenia się zdalnymi metodami i technikami kształcenia – na wniosek opiekuna praktyk, w taki sposób aby zaliczenie praktyk nastąpiło do dnia 6 czerwca 2020 roku,
- kontynuowanie praktyk rozpoczętych i trwających dla pozostałych semestrów studiów po 30 września 2020 roku.

Na uczelni zwrócono również uwagę na zaległe egzaminy dyplomowe. W Zarządzeniu Rektora nr 13/2019-2020 w sprawie przeprowadzenia zaległych egzaminów dyplomowych powołano się na Rozporządzenie MNiSW z dnia 23 marca 2020 roku i konieczność odwołania wszystkich egzaminów dyplomowych w marcu 2020 roku ze względu na sytuację epidemiologiczną. Wszystkie odłożone egzaminy przeprowadzone miały zostać on-line w dniach 12-14 maja 2020 roku. Rektor zobowiązał dziekanat do przekazania osobom zdającym egzamin w tej formie szczegółowych informacji na ten temat. Zostały one również zamieszczone na stronie internetowej uczelni (do końca kwietnia 2020 roku).

W drodze Zarządzenia Rektora nr 14/2019-2020 w sprawie organizacji roku akademickiego 2019/2020 na uczelni wprowadzono

zajęcia zdalne do końca roku akademickiego – miały być one realizowane na elektronicznej platformie edukacyjnej. W drodze zarządzenia postanowiono również, że wszystkie zaliczenia przedmiotów i zaplanowane egzaminy teoretyczne i praktyczne będą się odbywały on-line, a warunkiem zaliczenia i zdania egzaminu będzie osiągnięcie przez studenta zakładanych w sylabusie przedmiotu efektów uczenia się. Nie uległy przy tym zmianie terminy organizacji roku akademickiego dla studiów I II stopnia kierunków wychowanie fizyczne i administracja. Wyjątek stanowił obóz letni w semestrze 2 studiów I stopnia kierunku wychowanie fizyczne, który został przeniesiony na nowy rok akademicki.

W dniu 16 kwietnia w życie weszły w życie dwa zarządzenia Rektora dotyczące studenckich obozów letnich. Pierwszym z nich było Zarządzenie Rektora nr 16/2019-2020 w sprawie obozu letniego dla studentów studiów I stopnia kierunku wychowanie fizyczne semestru drugiego, na mocy którego letnie obozy studenckie zostały przeniesione na rok akademicki 2020/2021. W drodze Zarządzenia Rektora nr 15/2019-2020 w sprawie realizacji obozu wędrownego dla studentów II stopnia kierunku wychowanie fizyczne, zmieniona została forma zaliczenia efektów kształcenia. Powołując się na przepisy rozporządzenie MNiSW z 23 marca 2020 roku oraz zarządzenie Rektora nr 9 z 12 marca 2020 roku:

- zaliczenie obozu wędrownego przez studentów trzeciego semestru studiów II stopnia odbyło się w formie on-line na elektronicznej platformie uczelni – warunkiem uzyskania zaliczenia obozu było osiągnięcie zakładanych w sylabusie przedmiotu efektów uczenia się;
- zaliczenie obozu wędrownego przez studentów drugiego semestru studiów II stopnia zostało przeniesione na trzeci semestr toku studiów w roku akademickim 2020/2021.

W tym samym dniu weszło w życie Zarządzenie Rektora nr 17/2019-2020 w sprawie realizacji prac dyplomowych i końcowych w roku akademickim 2019/2020. Prace dyplomowe i końcowe realizowane na studiach kierunków wychowanie fizyczne i administracja oraz na studiach podyplomowych, których nie można kontynuować badań z uwagi na sytuację epidemiologiczną mogły zostać przekształcone w prace pogładowe, pod warunkiem ich ukończenia i obrony w roku akademickim 2019/2020.

Można zatem powiedzieć, że i w tym zakresie uczelnia zapewniła swoich studentom i wykładowcom warunki do realizacji ciężących na nich obowiązków.

Zmiany, zmiany, zmiany... czyli co nowego w roku 2020/2021 i 2021/2022?

W dniu 2 września 2020 roku MNiSW opublikowało Rekomendacje dla władz uczelni dotyczące organizacji roku akademickiego 2020/2021. Decyzje dotyczące formy nauczania zostały pozostawione rektorom.

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa z 20 czerwca 2021 roku w drodze Zarządzenia Rektora nr 20/2020-2021 z dnia 10 września 2021 roku w sprawie organizacji procesu kształcenia w roku akademickim 2021/22:

1. W semestrze zimowym zajęcia na uczelni będą się odbywały w bezpośrednim kontakcie z nauczycielem akademickim w obiektach uczelni – na wszystkich kierunkach na studiach I i II stopnia oraz wszystkich edycjach studiów podyplomowych.
2. Możliwość wprowadzenia streamingu (forma kontaktu na odległość z wykorzystaniem kamery na zajęciach) przewidziana tylko w drodze wyjątku dla słuchaczy studiów podyplomowych, którzy nie będą mogli uczestniczyć w danych zajęciach.
3. Kształcenie w trybie mieszanym i powrót do nauczania zdalnego możliwy jest w sytuacji zwiększenia zagrożenia epidemicznego, a wszystkie decyzje dotyczące organizacji procesu kształcenia będą uwzględniały dynamikę zachorowań na Covid-19 i decyzje podejmowane przez rząd.
4. Odpowiedzialność za realizację zajęć ponoszą dziekani wydziałów, za zaplanowanie zajęć i obłożenie sal dydaktycznych – dyrektor toku studiów, a za zabezpieczenie techniczne zajęć – obok dyrektora toku studiów, również dyrektor zarządzający.

W roku akademickim 2021/22 platforma Moodle WSKFiT stanowi podstawę pracy w ramach b-lerningu, dla wszystkich przedmiotów realizowanych na wszystkich kierunkach, co w przypadku wystąpienia zagrożenia pandemicznego w znacznym stopniu przyspieszy po raz kolejny płynne przejście na zajęcia prowadzone w formie elerningowej (Raport, 2022, s. 51)

W dniu 10 września 2021 weszło w życie Zarządzenie nr 20/2020-2021 w sprawie procesu kształcenia w roku akademickim

2021/22. Na podstawie wytycznych Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego i Nauki z dnia 20 czerwca 2021 oraz artykułu 9 ust. 2 Prawo szkolnictwa wyższego, zajęcia na studiach pierwszego i drugiego stopnia w semestrze zimowym roku akademickiego, 2021-2022 odbywały się w bezpośrednim kontakcie z nauczycielem w obiektach uczelni. Realizacja wszystkich edycji studiów podyplomowych odbywała się w formie bezpośredniego kontaktu z nauczycielem w obiektach uczelni, przy czym dla słuchaczy, którzy nie mogli uczestniczyć w zajęciach, zorganizowane były formy kontaktu na odległość z wykorzystaniem kamery, czyli zajęcia streamingu. W zarządzaniu podkreślono, że ostateczne decyzje dotyczące organizacji procesu kształcenia będą uwzględniały dynamikę zachorowań na wirus – tym samym przewidywano wprowadzenie kształcenia w trybie mieszanym, a w szczególnych przypadkach również powrót do nauczania zdalnego. Szczegółowe zasady postępowania obowiązujące w semestrze zimowym 2021/2022 wprowadziło Zarządzenie nr 1/2021-2022 z dnia 12 października 2021 roku w sprawie zasad bezpieczeństwa wprowadzonych w celu przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 na terenie uczelni wprowadziło zasady

Szczegółowe zasady postępowania obowiązujące w semestrze zimowym 2021/2022 wprowadziło Zarządzenie nr 1/2021-2022

Działania	Przyjęte rozwiązania
Profilaktyka	<p>Każda osoba wchodząca na teren uczelni deklaruje, że według swojej najlepszej wiedzy</p> <ul style="list-style-type: none"> nie wykazuje objawów charakterystycznych dla osób zakażonych (nie ma podwyższonej temperatury, kłopotów z oddychaniem, kaszlu, duszności, utraty powonienia i smaku), nie miała bliskiego kontaktu z osobą zakażoną lub przebywającą w izolacji, nie została poddana izolacji, kwarantannie, nadzorowi epidemiologicznemu ani żadnej innej procedurze sanitarnej w związku z zagrożeniem epidemiologicznym.
	<p>Wszystkie osoby wchodzące do budynku uczelni zobowiązano do dezynfekcji rąk przy użyciu dostępnych środków znajdujących się w dyfuzorach.</p>
Zasady bezpieczeństwa	<p>Osoby przebywające w pomieszczeniach uczelni zobowiązano do przestrzegania zasad i stosowania się do zaleceń oraz wytycznych służb sanitarno-epidemiologicznych, w szczególności zakrywania ust i nosa za pomocą maseczki.</p>
	<p>Obowiązek zakrywania ust i nosa nie dotyczy:</p> <ul style="list-style-type: none"> sytuacji, kiedy możliwe jest zachowanie dystansu społecznego

	<p>wynoszącego 1,5 m od innych osób</p> <ul style="list-style-type: none"> • sytuacji, kiedy możliwe jest zabezpieczenie przesłoną ochronną, • sytuacji, gdy w pomieszczeniu przebywa jedna osoba, • osoby z zaawansowanymi schorzeniami neurologicznymi, układu oddechowego lub krążenia – potwierdzonymi zaświadczeniem lekarskim.
	Zasady i sposób dezynfekcji pomieszczeń oraz powierzchni dotykanych przez wiele osób w pomieszczeniach weryfikuje Dyrektor zarządzający
	W przypadku wystąpienia u osoby przebywającej na terenie uczelni niepokojących objawów sugerujących możliwość zakażenia koronawirusem, zalecony jest niezwłoczny kontakt z powiatową stacją sanitarno-epidemiologiczną
Zajęcia dydaktyczne	<p>Zajęcia są realizowane w siedzibie uczelni w obowiązującym reżimie sanitarnym.</p> <p>Wymagane jest zachowanie minimum 1,5 metrowego dystansu między prowadzącym zajęcia a uczestnikami zajęć.</p> <p>Zaleca się zakrywanie w miarę możliwości ust i nosa przy pomocy maseczki.</p>
	<p>Prowadzący zajęcia zobowiązany jest do:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sprawdzenia listy obecności i przechowywania jej na potrzeby ewentualnego dochodzenia sanitarnego, • poinformowania studentów o obowiązku zaopatrzenia się we własne artykuły biurowe i środki ochrony indywidualnej, w tym maseczki ochronne, • bieżącego reagowania na wszelkie okoliczności mogące zagrażać zdrowiu studentów i uczestników innych form kształcenia uczestniczących w zajęciach, • zapewnienia, by po zakończeniu zajęć sala dydaktyczna lub pracownia została wywieszona, zgłoszenia do Dziekana każdego przypadku podejrzenia wśród uczestników zajęć wystąpieniem symptomów zachorowania na wirus.
Obsługa administracyjna	<p>Przy obsłudze administracyjnej studentów i innych interesantów obowiązują takie same zasady jak w przypadku zajęć dydaktycznych</p> <p>W zakresie uzasadnionym organizacją prac uczelni oraz nienaruszającym powszechnie obowiązujących przepisów prawa, dopuszcza się procedowanie sprawy za pośrednictwem uczelnicznej poczty elektronicznej bez konieczności osobistego stawiennictwa.</p>

Założono, że wszystkie zasady mogą ulec zmianie w zależności od sytuacji epidemicznej lub zmiany reżimu sanitarnego. Do takiej zmiany doszło już 7 grudnia 2021 od kiedy obowiązuje zarządzenie numer 09/2021- 2022 w sprawie zmiany zarządzenia nr 1/2021-2022.

Z dnia 11 października 2021. Na mocy nowego zarządzenia od dnia 11 grudnia 2021 roku:

- zajęcia dydaktyczne na kierunku administracja realizowane były w formie zdalnej. W przypadku kierunku wychowanie fizyczne i zdrowie oraz kierunku zarządzania decyzje w sprawie formy zdalnej lub kształcenia w siedzibie uczelni studentów podejmować miał dziekan (odpowiednio: wydziału wychowania fizycznego i zdrowia oraz wydziału administracji) w zależności od liczebności grup i możliwość wprowadzenia odpowiednich zmian w planie zajęć,
- weryfikacja efektów uczenia się osiągniętych podczas kształcenia zdalnego odbywała się w formie kończących zajęcia semestru zimowego, zaliczeń i egzaminów w siedzibie uczelni. W wyjątkowych sytuacjach dziekan wydziału wyrażał zgodę na przeprowadzenie zaliczenia końcowego lub egzaminu w formie zdalnej. Weryfikacja efektów uczenia się przeprowadzona poza siedzibą uczelni przy wykorzystaniu technologii informatycznych zapewniał rzetelność uczciwość i wiarygodność procesu weryfikacji oraz kontrolę jego przebiegu i rejestrację jego wyniku w celu wystawienia oceny z danego przedmiotu.

Dziekani wydziałów zostali zobowiązani do bieżącego przekazywania informacji dotyczących zasad bezpieczeństwa wprowadzonych w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa na terenie uczelni osobom prowadzącym zajęcia dydaktyczne ze studentami oraz wszystkim studentom w sposób przyjęty w uczelni. Również w tym przypadku podkreślono, że zasady określone zarządzeniem mogą ulec zmianie w zależności od sytuacji epidemicznej lub zmiany reżimu sanitarnego.

W dniu 9 grudnia 2021 roku weszło w życie Zarządzenie nr 11/2021-2022 w sprawie zasad bezpieczeństwa wprowadzonych w celu przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa SARS-Cov-2 na terenie uczelni”

- od dnia 11 grudnia 2021 zajęcia dydaktyczne na kierunku administracja realizowane miały być w formie zdalnej do końca semestru,
- od tego samego dnia zajęcia dydaktyczne na kierunku zarządzanie realizowane były w formie zdalnej, przy czym stacjonarna grupa studentów (zajęcia od wtorku do piątku) studiowała w dotychczasowej formie w siedzibie uczelni,

- od 8 stycznia 2022 do końca semestru zimowego zajęcia na kierunku wychowanie fizyczne realizowane były w systemie nauczania hybrydowego: zajęcia praktyczne odbywały się w formie kontaktowej w uczelni, natomiast zajęcia teoretyczne w postaci wykładów i ćwiczeń w trybie zdalnym,
- od ostatniego zjazdu grudniowego 2021 roku zajęcia studentów grupy magisterskiej I roku WF ze względu na dużą liczbę osób realizowane były w systemie nauczania hybrydowego,
- zajęcia dla słuchaczy studiów podyplomowych na kierunku zarządzanie oświatą i geografia realizowane były w formie zdalnej do końca semestru zimowego, natomiast dla słuchaczy studiów podyplomowych na kierunku wychowanie fizyczne w formie streamingowej.

Pozostałe zasady dotyczące profilaktyki i przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa i zasad bezpieczeństwa pozostały bez zmian. W tym rozporządzeniu zebrano bowiem wszystkie zasady obowiązujące w zarządzeniu nr 9/2021-2022 oraz zarządzeniu nr 1/2021-2022 w sprawie zasad bezpieczeństwa wprowadzonych w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa na terenie uczelni.

W dniu 11 stycznia 2022 r. Weszło w życie Zarządzenie nr 13/2021-2022 w sprawie zasad bezpieczeństwa wprowadzonych w celu przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa. Na podstawie art. 23 ust. 2 punkt 2 oraz art. 50 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce w związku z ustawą z dnia 2 marca 2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID 19, podjęto decyzję, że w trosce o zdrowie studentów sesja egzaminacyjna semestru zimowego roku akademickiego 2021/2022 odbędzie się w formie zdalnej.

Organizację zajęć dydaktycznych w semestrze letnim regulowało zarządzenie nr 17/2021-2022 z dnia 1 marca 2022 roku. Zajęcia dydaktyczne w semestrze letnim roku akademickiego odbywały się w kontakcie bezpośrednim w uczelni lub w wyjątkowych przypadkach z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość na zasadach określonych zarządzeniem. Oznacza to, że zajęcia dydaktyczne:

- na kierunku wychowanie fizyczne odbywały się w formie kontaktowej w uczelni,

- na kierunku zarządzanie były realizowane w formie zdalnej, z tym, że stacjonarne grupy studentów mogły odbywać zajęcia w formie kontaktowej w uczelni,
- na kierunku administracja od zjazdu w dniach 2-3 kwietnia 2022 do końca semestru letniego były realizowane w formie kontaktowej w uczelni.

Do dnia 31 marca poza czasem zajęć na terenie uczelni zalecane było, w szczególności osobom mającym objawy choroby dróg oddechowych, zasłanianie ust i nosa przy pomocy maseczki. Zgodnie z treścią paragrafu 3, w przypadku powzięcia potwierdzonych informacji o stwierdzonym przez odpowiednie instytucje zakażeniu wirusem SARS-Cov-2 licznej grupy studentów, dziekan wydziału w porozumieniu z Rektorem mógł podjąć decyzję w sprawie ustalenia odpowiedniej formy, w jakiej będą prowadzone określone zajęcia dydaktyczne. Wskazano, że prowadzenie zajęć dydaktycznych z danego przedmiotu w formie zdalnej nie wyklucza możliwości przeprowadzenia weryfikacji efektów uczenia się w tym zaliczeń i egzaminów w formie kontaktu bezpośredniego. Wszystkie zasady organizacji zajęć dydaktycznych, po dostosowaniu do bieżącej sytuacji epidemicznej, podawane były do wiadomości społeczności akademickiej w formie komunikatu udostępnionego na stronie internetowej.

Wprowadzone rozwiązania – dzięki posiadanym możliwościom technicznym i kompetencjom studentów i wykładowców oraz sprawności zarządzania – pozwoliły na skuteczne realizowanie ciężących na uczelni obowiązków. Rozwiązania prostudenckie obejmowały nie tylko komunikację i możliwość załatwiania spraw administracyjnych, ale zostały również uwzględnione w procesie dydaktycznym – przy jednoczesnym zachowaniu zasad wynikających z obowiązującego prawa i wytycznych Ministerstwa oraz KRASP.

Czy brak bezpośredniego kontaktu z wykładowcą to na pewno parodia nauki?⁸²

Dotychczas omawiane były kwestie techniczne – takich rozwiązań dotyczyły wprowadzane przepisy oraz przekazywane systematycznie wytyczne z ministerstwa. Czas pandemii wpłynął również na jakość kształcenia, wymuszając zmiany w zakresie metodyki i merytoryki – przejście na nauczanie zdalne wiązało się z koniecznością uwzględnienia kwestii metodycznych. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku przygotowanie i prezentacja materiałów dydaktycznych, a zatem nie tylko sposób przekazywania wiedzy, ale również aktywizowania studentów. Początkowo przeniesiony został do Internetu klasyczny model wykładowy i ćwiczeniowy. Słusznie podkreślił M. Konopczyński, że „Zdalne nauczanie powinno polegać na rozmowach, wspólnym studiowaniu ze studentami i inspirowaniu ich. W Polsce to przełożenie tradycyjne spowodowało blokadę z dwóch stron. Łączę się ze słuchaczami na wykład, ale nie widzę ich twarzy – mają wyłączone kamerki. Gdy ja mówię, oni wykonują szereg czynności nie związanych z nauką. To gra pozorów. Przyjęliśmy model wykładowy w warunkach, do których on się nie nadaje”. Dlaczego nie zawsze się to udawało? Nie zawsze była to kwestia techniczna (nie wszyscy mają dobre łącze internetowe), ale i brak chęci do wykazania odpowiedniej uwagi i aktywnego uczestnictwa w zajęciach. Zajęcia synchroniczne – podobnie jak klasyczne zajęcia w bezpośrednim kontakcie ze studentami – nakładają obowiązek aktywności i pozwalają stworzyć warunki do aktywności (ukierunkowywać, rozwiązywać problemy).

Z takimi problemami radzić musiała sobie również WSKFiT. Jako uczelnia praktyczna ma w swojej siatce zajęć przedmioty niezbędne do nabycia umiejętności praktycznych. Stąd decyzja o realizowaniu zajęć w modelu hybrydowym. Dla uczelni kształcenie zdalne nie było niczym nowym – nowa była skala tego kształcenia przy jednoczesnym obowiązku zapewnienia wysokiej jakości kształcenia i zapewnieniu bezpieczeństwa studentom i wykładowcom. Z tym uczelnia poradziła sobie bez problemu –

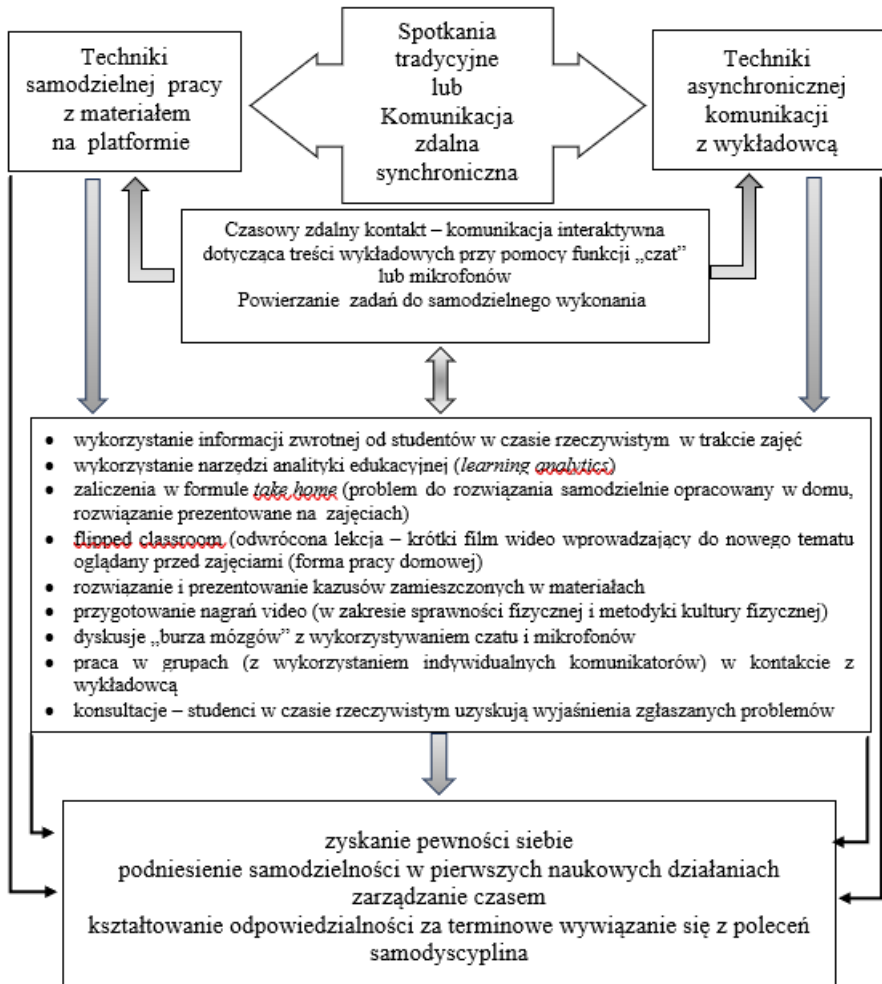
⁸² M. Konopczyński z PAN stwierdził, że „Brak bezpośredniego kontaktu z prowadzącym to parodia nauki. Zajęcia na uczelniach powinny odbywać się synchronicznie i angażować zarówno wykładowców, jak i słuchaczy”. J. Leśnicka, [Szkolnictwo wyższe w pandemii koronawirusa poniosło kłeskę - rp.pl](https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art221361-szkolnictwo-wyzsze-w-pandemii-koronawirusa-ponioslo-kleske-rp.pl), <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art221361-szkolnictwo-wyzsze-w-pandemii-koronawirusa-ponioslo-kleske>

prowadzone kierunki nie wymagały prowadzenia laboratoriów, podczas których wykorzystuje się specjalistyczne urządzenia. W praktyce nie pojawiły się sytuacje, w których przekazywanie wiedzy przy pomocy zdalnych form było niemożliwe. Pracownicy – przy wsparciu uczelni – szybko zaadaptowali się do nowych warunków, a uczelnia dysponowała platformą elearningową pozwalającą na sprawne przejście do synchronicznego prowadzenia zajęć.

Słusznie podkreśla Piwowarska (2020), że „Do realizacji wielu celów dydaktycznych (wykład, częściowo ćwiczenia i projekty) wystarczająca była forma asynchroniczna, polegająca na dostarczaniu materiałów (również w formie nagrań wideo, linków do źródeł) oraz organizowaniu innych aktywności (zadania, projekty, testy do wykonania w określonym czasie), przy czym studenci i prowadzący kontaktują się poprzez pocztę elektroniczną, forum lub inne formy asynchroniczne. Bezdiskusyjna jest kwestia realnego oszacowania wkładu pracy studenta do zajęć w trybie zdalnym”. Wkrótce okazało się konieczne zmodyfikowanie sposobów nauczania, co budziło trudności w zakresie przedmiotów praktycznych. Warto w tym miejscu przywołać opinię Meansa i in. (2014), zgodnie z którą „nie sama technologia, ale jej interakcja ze sposobem implementacji, kontekstem oraz celami kształcenia (efekty uczenia się) decyduje o wyniku końcowym, zarówno po stronie nauczyciela, jak i studenta”. W efekcie w WSKFiT wypracowany został model *blended learningu*.

Według Grahama i wsp.. (2019) „*Blended learning* jest strategicznym połączeniem online i nauczania bezpośredniego”. Można zatem powiedzieć, że *blended learning* to nauczanie mieszane „będące przemyślana integracją zajęć w klasie z nauką online” (Garrison i Kanuka, 2004), które „łączy elementy nauczania online z tymi, które można znaleźć w tradycyjnych środowiskach nauczania bezpośredniego” (Bhatia 2007; Avazmatova 2020) oraz „łączące najlepsze elementy edukacji online i bezpośredniej, prawdopodobnie stanie się dominującym modelem nauczania przyszłości” (Watson 2008; Avazmatova 2020). *B-learning* pozwala na skuteczną integrację tradycyjnego nauczania bezpośredniego z technologią i nauczaniem na odległość. Takie rozwiązania wykorzystywane były również w WSKFiT, a wykładowcy dążyli do wykorzystania nowych warunków do ukształtowania nowych umiejętności studentów w zakresie samodyscypliny i umiejętności zarządzania czasem.

Model b-learningu w WSKFiT



Uczelnia w pandemii i po pandemii – z tarczą czy na tarczy?

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie jest uczelnią o profilu praktycznym. Przez ponad 20 lat istnienia Uczelnia zbudowała swoją pozycję w regionie zachodniego Mazowsza, przyczyniając się do poprawy jakości usług edukacyjnych. W koncepcji kształcenia prowadzenie studiów o profilu praktycznym oznacza zdobywanie umiejętności i kompetencji niezbędnych do utrzymania wysokiego poziomu aktywności zawodowej. Współpraca z Radą Pracodawców i realizacja praktyk we współpracujących z Uczelnią placówkach potwierdzają wysoką jakość

kształcenia studentów. Jest też przykładem właściwej współpracy Uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Szczególną wartość dotyczącą współpracy z otoczeniem społeczno – gospodarczym Uczelnia upatruje w ścisłych kontaktach z władzami Powiatu Pruszkowskiego i powiatów ościennych, z władzami Gminy Pruszków i gmin ościennych, ze szkołami podstawowymi i ponadpodstawowymi, z klubami sportowym, instytucjami kulturalnymi i z całym szeregiem organizacji reprezentujących potrzeby rynku pracy (Raport, 2022, s. 26). Koncepcja kształcenia jest efektem wieloletnich doświadczeń Uczelni w organizacji studiów. Jest również próbą dostosowania oferty kształcenia do zmian zachodzących w rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Dzięki temu stworzono rozwiązanie pozwalające na efektywne dostosowywanie się do warunków zmieniającego się rynku pracy.

Pandemia i dynamiczne zmiany z nią związane nie zachwiały dobrą opinią uczelni. Ponieważ konieczne było szybkie przejście uczelni na nauczanie zdalne, na platformę cyfrową przeniesiono nie tylko wykłady, ale również ćwiczenia, seminaria ze studentami, realizowane projekty oraz konferencje naukowe. Możliwe było również przeprowadzanie on-line egzaminów dyplomowych. Na platformie dokonywano również oceny pracy wykładowców i poszczególnych przedmiotów, co pozwalało na ustalenie czy wiedza jest przekazywana studentom w najlepszy możliwy sposób. Każdy z wykładowców, zgodnie z obowiązującymi na uczelni procedurami, dokonuje również samooceny – nie zmieniła tego pandemia.

W 2020 roku w raporcie projektu SpołTech Fundacji Centrum Cyfrowe „Polskie uczelnie w czasie pandemii” dr Marta Klimowicz zidentyfikowała pięć etapów radzenia sobie uczelni i nauczycieli akademickich z nową sytuacją. Jak w tym kontekście mieści się Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki w Pruszkowie?

Pięć etapów radzenia sobie uczelni i nauczycieli akademickich z nową sytuacją (Klimowicz, 2020)

Faza	WSKFiT
Faza pierwsza, czyli zawieszenie i chaos. Uczelnie ograniczyły lub zawiesiły swoje działanie, oczekując na rozwój wydarzeń.	Pierwsze ograniczenie funkcjonowania uczelni w dotychczasowym trybie było zaskoczeniem dla wszystkich uczelni – również dla WSKFiT. Nie pojawił się jednak chaos – po krótkim okresie oczekiwania na dalsze rozwiązania, wprowadzone zostały rozwiązania typowe dla zarządzania chaosem wywołanym przez nowe rozwiązania

	prawne.
Faza druga, czyli wsparcie dla wykładowców lub jego brak – podjęcie przez uczelnię decyzji o przejściu na edukację zdalną wymusiło podjęcie dodatkowych działań nie tylko po stronie uczelni. Osoby te nie zawsze otrzymywały wsparcie instytucjonalne	WSKFiT stosowała rozwiązania niezbędne do edukacji zdalnej od wielu lat. Tym samym zyskała przewagę nad uczelniami, które takich rozwiązań nie stosowały. Przejście na nauczanie zdalne było płynne – dzięki dotychczasowym doświadczeniom studentów i nauczycieli, dodatkowo wsparte przez szkolenia skierowane do wszystkich grup społeczności akademickiej
Faza trzecia, czyli nowa i następna normalność – coraz lepsze zrozumienie nowych wyzwań kierowało uwagę zarządzających na dobrostan psychiczny studiujących i zrozumienie napotykanych przez nich trudności.	W WSKFiT nie było fazy trzeciej – już w fazie pierwszej starano się stworzyć rozwiązania, które wiązały się z ograniczeniem występowania takich problemów. Stosowane były od początku rozwiązania prostudenckie w zakresie spraw administracyjnych i procesu dydaktycznego. Odpowiednie wsparcie otrzymywali również wykładowcy prowadzący zajęcia.
Faza czwarta, czyli uświadomienie sobie przeciążenia prowadzących zajęcia przy przejściu na edukację zdalną – przygotowanie do zajęć on-line wiązało się ze zwiększonym obciążeniem czasowym, wiązało się ze zwiększeniem kontroli i sprawozdawczości.	W WSKFiT nie było fazy czwartej. Samoocena dokonywana przez wykładowców w odniesieniu do każdego realizowanego przedmiotu nie wykazała problemu przeciążenia dodatkowymi obowiązkami. Nie zmieniły się również zasady sprawozdawczości w zakresie realizowanych zajęć w stosunku do rozwiązań przedpandemicznych (listy obecności, Arkusz samooceny przedmiotowych efektów kształcenia ⁸³ , Wykaz realizowanych zajęć, protokoły zaliczeń i egzaminów).
Faza piąta, czyli pogodzenie i wyciągnięcie wniosków – niektóre z przedmiotów trzeba było niemal w całości wymyślić na nowo, „aby móc	W WSKFiT nie było fazy piątej. Prowadzący zajęcia już w fazie pierwszej otrzymali wsparcie instytucjonalne i systemowe. Instytucjonalne – poprzez szkolenia i wsparcie w początkowym etapie ze strony osób odpowiedzialnych za

⁸³ Wykładowcy, po zrealizowanych zajęciach sporządzają Arkusze samooceny przedmiotowych efektów uczenia się, za pomocą których dokonują samokontroli, samooceny i autokorekty. Wpisują w ww. dokument liczbę poszczególnych ocen uzyskanych przez studentów, a także procentowy ich udział. Umieszczają jako osoby odpowiedzialne za przedmiot po dokonanej weryfikacji efektów uczenia się oraz rozkładu ocen, swoje uwagi na temat braku konieczności zmian w zakresie prowadzenia przedmiotu w kolejnym cyklu studiów albo konieczności wprowadzenia zmian w zakresie prowadzenia przedmiotu w kolejnym cyklu, w sposobie prowadzenia zajęć, w formie i sposobie odniesienia do zawartości merytorycznej przedstawionego materiału, w formie i sposobie zaliczeń cząstkowych i zaliczenia końcowego (Raport, 2020, s. 55).

w pełni przekazać wiedzę i kompetencje studiującym, a jednocześnie skorzystać w większym stopniu z możliwości oferowanych przez narzędzia e-learningowe”.	funkcjonowanie platformy Moodle (również w trakcie prowadzenia zajęć w przypadku pojawiających się problemów). Systemowe – poprzez wprowadzenie rozwiązań zmieniających obciążenie godzinowe prowadzących zajęcia.
---	--

Pandemia wymusiła na uczelniach szybkie i sprawne przejście na kształcenie on-line. Przed pandemią, w WSKFiT metodyka pracy na odległość (tzw. zdalna) stosowana była jako główna jedynie przy okazji nabywania technicznych umiejętności związanych na przykład z nowymi technologiami. Systematycznie wzrastała liczba przedmiotów korzystających z b-lerningu. Oprócz metod podających (wykład informacyjny z prezentacją multimedialną) wykorzystywane były metody aktywizujące, w których akcent przeniesiony był na rozwijanie umiejętności praktycznych studentów i stwarzanie im sposobności aktywnego zdobywania wiedzy drogą własnych doświadczeń i poszukiwań (Raport, 2022, s. 40). Pandemia wymusiła zmiany w zakresie dydaktyki – ale miały one charakter pozytywny z punktu widzenia jakości kształcenia i aktywizacji studentów. Obok wykładów prezentowanych w dotychczasowej formule (metoda podawcza z prezentacją multimedialną realizowana w formule synchronicznej z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość), wykładowcy stosowali rozwiązania pozwalające nie tylko na utrzymanie uwagi studentów przed monitorem, ale również ich aktywizacji. Platforma Moodle pozwala na wprowadzanie interaktywnych metod pracy, pracę grupową i pracę projektową oraz stosowanie różnego rodzaju quizów i ankiet. Takim rozwiązaniem było również prowadzenie dyskusji – albo dzięki rozmowie podczas wideokonferencji, albo na czacie. Czy te rozwiązania zostaną utrzymane w przyszłości? Zdecydowanie tak. Zdobyte podczas pandemii doświadczenia udoskonaliły rozwiązania w zakresie kształcenia w modelu zdalnym. Posiadana infrastruktura i doświadczenie zdobyte przez wykładowców stanowią podstawę do utrzymania wysokiej jakości kształcenia.

Warto zwrócić uwagę na rozwiązania, które dotyczą efektów kształcenia nie tylko w zakresie wiedzy i posiadanych umiejętności, ale również kompetencji społecznych. Wydawałoby się, że nauka zdalna nie sprzyja rozwiązaniom związanym z uspołecznianiem studentów, ale można zastosować rozwiązania, które pozwalają na osiągnięcie

podobnych efektów w warunkach pandemicznych. Do takich rozwiązań należy przede wszystkim obowiązek włączania kamer nie tylko przez prowadzących zajęcia, ale również uczestników. Oczywiście wykładowcy nie dostali narzędzi wymuszających takie zachowanie, ale jednocześnie – uwzględniając prawo studenta (słuchacza) do prywatności oraz jakość posiadanych łączy internetowych – możliwe było wymaganie uwagi i aktywnego uczestnictwa w zajęciach. Prowadzone na WSKFiT zajęcia były synchroniczne, co pozwalało na aktywność wszystkich uczestników zajęć. Prowadzący – obok treści wynikających ściśle z sylabusu – starli się interesować tym, co studenci mają do powiedzenia i podejmowali próby wspólnego razem rozwiązywać sytuacje problemowe. Praca w grupach, czat, dyskusje na aktualne tematy społeczne, realizowane projekty – to rozwiązania, które pozwalały na aktywizację studentów i jednocześnie sprzyjały kształtowaniu kompetencji społecznych.

Uczelnia od początku pandemii nastawiona była na rozwijanie kompetencji dydaktycznych osób prowadzących zajęcia. Pojawiające się wyzwania narzędziowe (brak sprzętu pozwalającego na prowadzenie zajęć on-line) i operacyjne (brak odpowiedniego łącza internetowego) były rozwiązywane na bieżąco. Prowadzący zajęcia mogli zajęcia prowadzić z domu lub – w razie potrzeby – z obiektów uczelni, korzystając z udostępnianego im sprzętu⁸⁴. Wsparcie wiązało się również problemami wynikającymi z konieczności przeniesienia prowadzonych zajęć do sieci – w zakresie przygotowywania materiałów w formie niezbędnej do prowadzenia zajęć na platformie Moodle oraz ich umieszczania na dedykowanych poszczególnym przedmiotom zakładkach. Na bieżąco rozwiązywane były pojawiające się trudności związane z weryfikacją wiedzy studiujących – w zakresie przeprowadzania testów sprawdzających wiedzę, przedstawiania wyników projektów czy wyników badań własnych.

Priorytetem Uczelni jest nieustanne doskonalenie narzędzi informatycznych i multimedialnych wspomagających procesy funkcjonowania kierunku w tym obsłudze procesu dydaktycznego, a także aktywne wspieranie rozwoju kompetencji cyfrowych

⁸⁴ Uczelnia dysponuje dwoma niezależnymi łączy internetowymi i trzema serwerami z własnym serwisem hostingowym. W budynkach Uczelni studenci mogą skorzystać z internetu bezprzewodowego, z którym mogą połączyć się wszyscy studenci i pracownicy oraz uwierzytelnieni goście za pośrednictwem swoich mobilnych urządzeń (laptopy, tablety, smartfony itp.). (Raport 2020, s. 112).

pracowników. Realizowane jest to m.in. poprzez: współpracę przy rozwoju i utrzymaniu serwisów WWW, rozwój zdalnego nauczania, rozwój możliwości transmitowania na żywo treści z obiektów WSKFiT (livestreaming wykładów i wydarzeń naukowych oraz wideokonferencje czy wdrożenie oprogramowania Microsoft Office 365 dla pracowników i studentów). (Raport, 2020, s. 113). W roku akademickim 2020/2021 odbyła się przełożona z kwietnia 2020 roku dwujęzyczna konferencja naukowa „Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji publicznej”. Przedmiotem konferencji, która odbyła się w formie całkowicie zdalnej, była współpraca pomiędzy dwoma sektorami w kontekście zarządzania zasobami, w tym zwłaszcza zasobami ludzkimi. Celem konferencji było ukazanie możliwości współpracy samorządu z biznesem oraz refleksja nad stanem tej współpracy oraz kierunkami zmian i formowania jej kształtu w przyszłości (Raport, 2020, s. 118). 28 maja 2022 roku w formie hybrydowej odbyła się konferencja międzywydziałowa WSKFiT pod tytułem Pandemia SARS-COV-2 – zagrożenia, wyzwania, szanse. Na każdym z trzech paneli konferencji głos zabierali przedstawiciele każdego z trzech prowadzonych na uczelni kierunków (administracja, zarządzanie i wychowanie fizyczne i sport), przedstawiając kwestie związane ze znaczeniem pandemii w codziennym funkcjonowaniu podmiotów i problemy związane z koniecznością sprostania nowym wyzwaniom. Dzięki uzyskanemu we wcześniejszych latach doświadczeniu możliwość udziału on-line w wydarzeniu zyskali prelegenci zagraniczni⁸⁵. W dniu 14 stycznia 2023 roku w formie hybrydowej odbyła się wydziałowa konferencja naukowa zorganizowana na Wydziale Administracji pod tytułem Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji. Problematykę badania podzielono na trzy panele poświęcone znaczeniu systemu motywowania pracowników w budowaniu motywacji i zadowolenia z pracy, roli lidera w kształtowaniu postaw pracowników oraz dobrych praktyk dla administracji. Prelegentami – w formie tradycyjnej oraz w formie zdalnej – byli studenci i wykładowcy Wydziału Administracji oraz władze uczelni.

Rok 2023 to również otwarcie na nowe rozwiązania, np. w postaci webinarów. Nowe otwarcie stanowił webinar 18 czerwca 2023 roku, podczas którego Kacper Bronisz założyciel start’upu prepareme.ai przeprowadził wykład *Podstawy Sztucznej Inteligencji*

⁸⁵ Sprawozdanie z konferencji zamieszczono w Aneksie do niniejszego opracowania.

i jej zastosowania. Nowe rozwiązanie to szansa na dalszy rozwój – prepareme.ai skupia się na tym, żeby każdy miał dostęp do narzędzi i wsparcia niezbędnego do osiągnięcia sukcesu. W trakcie wykładu studenci dowiedzieli się m.in. czym jest AI, jak prawidłowo pisać prompty, jak bezpiecznie używać ChatGPT i kiedy Playground jest lepszym wyborem oraz jak korzystać z kilku narzędzi AI.

Podsumowując, stwierdzić można że w walce z pandemią Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki wyszła z tarczą. Uczelnia zapewniła studentom i prowadzącym zajęcia wsparcie techniczne, przeszkoliła z e-learningu i zagwarantowała – zgodnie ze zgłaszanymi potrzebami – pomoc techniczną. Zastosowane zostały wszystkie rozwiązania prostudenckie wynikające z obowiązujących podstaw prawnych i wytycznych Ministerstwa oraz KRASP. Kształcenie zostało dostosowane do specyfiki poszczególnych kierunków i potrzeb studentów, z uwzględnieniem kształcenia stacjonarnego w małych grupach, kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość oraz streamingu. Doświadczenia stanowiąc będą podstawę do dalszego doskonalenia i podnoszenia jakości kształcenia. W efekcie zarówno kadra, jak i studenci, zyskali nie tylko nowe doświadczenia, ale również nowe możliwości wspólnej pracy. Wydaje się, że okres pandemii pozwolił na znacznie szersze wykorzystanie posiadanych zasobów – również takich, których posiadania zarządzający uczelnią nie byli do końca świadomi. Są to przede wszystkim kompetencje zatrudnionych pracowników i ich otwartość na zmiany, elastyczne dostosowywanie się do zmieniających się warunków i wykorzystywanie ich do budowania nowych kompetencji.

Nowe doświadczenia stanowią również cenne rozwiązania dla uczelni – głównie w zakresie rozwiązań organizacyjnych w formie hybrydowej i elastyczności wynikającej z edukacji zdalnej. Udoskonalona strona internetowa i kanały kontaktu będą wykorzystane do tworzenia materiałów online dla studentów i pracowników. Okres edukacji zdalnej pozwolił spojrzeć na adekwatność programów nauczania do potrzeb studentów. Stał się również podstawą do rozmów o nowej wizji szkoły, budowania zaufania, zakresu i sposobów kontroli oraz rozwiązywania konfliktów interpersonalnych. Nauka zdalna pokazała znaczenie elastyczności podejścia nauczycieli akademickich oraz samodzielności studentów.

Konstatacje

Mariola Pytlak

Nadrzędną ideą zarządzania zasobami ludzkimi jest realizacja działań i czynności mających na celu zwiększenie konkurencyjności organizacji poprzez wykorzystanie kapitału ludzkiego. Kluczowe jest osiągnięcie wyznaczonych celów w sposób jak najbardziej sprawny i skuteczny. Dodatkowo wyzwania dla zarządzania zasobami ludzkimi stanowią zmiany, zarówno na skalę globalną, jak i lokalną. Te dynamiczne zmiany mają bezpośredni wpływ na kształt i funkcjonowanie organizacji we wszystkich sektorach gospodarki. W szczególnej sytuacji znajduje się administracja publiczna, bowiem współczesne oczekiwania wobec tego sektora ewoluują i dążą do traktowania jej jako służby publicznej. Coraz większa presja wynika z potrzeby odejścia od biurokratycznego rządzenia i przyjęcia prokonsumenckiego podejścia wobec obywateli. Nadal widoczna jest niska elastyczność zarządzania, przy czym znaczący wpływ mają ograniczenia wynikające z prawa, które reguluje działalność urzędników. Należy również zauważyć, że skuteczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej wymaga zaangażowania i odpowiedzialności ze strony kierownictwa. Liderzy muszą być świadomi zmian w otoczeniu i zdolni do podejmowania strategicznych decyzji, które pozwolą organizacji osiągnąć wyznaczone cele. Również urzędnicy powinni być zaangażowani i gotowi do podjęcia nowych wyzwań, aby zapewnić efektywność w zarządzaniu zasobami ludzkimi.

Wniosek 1: Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej jest niezwykle ważne dla osiągnięcia konkurencyjności organizacji i realizacji jej celów. W obliczu dynamicznych zmian, konieczne jest dostosowanie się do nowych wyzwań i opracowanie innowacyjnych strategii. Odpowiedzialność i zaangażowanie ze strony kierownictwa oraz urzędników są kluczowymi czynnikami w skutecznym zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji publicznej – również w sytuacjach kryzysowych.

11 marca 2020 roku Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła, że wirus SARS-CoV-2 rozprzestrzeniła się na skalę globalną i uznała ten proces za pandemię. Liczba zachorowań i zgonów była na tyle wysoka, że konieczne było podjęcie działań zarówno w celu ograniczenia

rozprzestrzeniania się epidemii, jak i złagodzenia skutków kryzysu gospodarczego spowodowanego pandemią COVID-19. Warto zwrócić uwagę, że pomoc skierowana była głównie do przedsiębiorców. Administracja publiczna korzystała z kolejnych odsłon Tarcz Antykryzysowych tylko wtedy, gdy wprowadzane w nich instrumenty korzystne dla przedsiębiorców i pracowników nie wpływały niekorzystnie na budżet jednostek publicznych, przede wszystkim samorządowych. Jednakże, trzeba pamiętać, że pomoc ta miała wpływ na możliwość realizacji zadań własnych i zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych i regionalnych. W czasie pandemii, jednostki samorządowe musiały zmierzyć się z wyzwaniami związanymi zarówno ze zdrowiem publicznym, jak i z ograniczeniami finansowymi. Pomoc skierowana do przedsiębiorców była niezbędna, ponieważ to oni ponosili największe straty w wyniku ograniczeń i zamknięcia działalności na czas lockdownu. Przedsiębiorcy potrzebowali wsparcia, aby przetrwać ten trudny okres i utrzymać swoje miejsca pracy. Jednakże, istotne jest również zapewnienie, że jednostki samorządowe mają wystarczające środki finansowe, aby spełnić swoje zadania publiczne. W przeciwnym razie, mogłoby to skutkować niedoborem usług publicznych i brakiem wsparcia dla społeczności lokalnych i regionalnych.

Wniosek 2: Pandemia COVID-19 wymagała podjęcia działań zarówno w zakresie zdrowia publicznego, jak i gospodarki. Pomoc skierowana do przedsiębiorców była niezbędna, ale jednocześnie należało zadbać o stabilność finansową jednostek samorządowych. Wszelkie działania podejmowane w celu złagodzenia kryzysu powinny być zrównoważone, aby zapewnić równowagę między wsparciem dla przedsiębiorców a realizacją zadań publicznych.

Pandemia Covid-19 była niezwykle trudnym doświadczeniem, które wymusiło funkcjonowanie w nieznanym dotąd reżimach. Należało przestrzegać rygorystycznych zasad sanitarnych, równocześnie dostosowując się do nowych norm społecznych. W miarę wzrastania liczby zakażeń, wprowadzane były kolejne ograniczenia, które miały na celu ochronę zdrowia publicznego. Ograniczenia te obejmowały zakazy przemieszczania się, zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów, a także zakaz organizowania zgromadzeń – w tym również w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Były to środki niezbędne, aby powstrzymać rozprzestrzenianie się wirusa,

ale jednocześnie niezwykle trudne dla społeczeństwa. Jedną z najważniejszych dziedzin dotkniętych pandemią była edukacja. Od 12 marca 2020 roku jednostki systemu oświaty musiały czasowo ograniczyć swoje funkcjonowanie, a nauka została przeniesiona do trybu zdalnego dla wszystkich uczniów. To był ogromny wyzwanie zarówno dla nauczycieli, jak i dla uczniów, którzy musieli się szybko przestawić na zupełnie nową formę nauki. Pandemia miała również ogromny wpływ na rynek pracy. Wprowadzono możliwość wykonywania pracy zdalnej dla pracowników na etacie, co było niezwykle pomocne w utrzymaniu ciągłości działania – nie tylko przedsiębiorstw, ale również administracji czy placówek oświatowych. Wiele podmiotów, które nie mogły opierać się na pracy zdalnej musiało najpierw znacząco ograniczyć, a potem zakończyć swoją działalność, co spowodowało, że tysiące pracowników znalazło się w trudnej sytuacji finansowej. Pandemia Covid-19 pokazała, jak ważne jest wzajemne wsparcie i solidarność. To był czas, w którym społeczność lokalna i ogólnokrajowa jednoczyła się, aby pomóc potrzebującym, dostarczyć żywność i inne niezbędne środki.

Wniosek 3: Pandemia Covid-19 była wielkim wyzwaniem dla wszystkich – zarówno w życiu prywatnym, jak i w ramach prowadzonej działalności. Konieczne stało się zmierzenie z trudnościami w różnych dziedzinach życia i poszukiwania niestandardowych rozwiązań.

Pandemia spowodowała, że administracja publiczna musiała realizować swoje zadania w zupełnie nowej sytuacji, przy jednoczesnej konieczności utrzymania funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Obowiązek zapewnienia mieszkańcom podstawowych usług publicznych oznaczał, że samorządy musiały dostosować swój system pracy do nowych warunków. Konieczne stało się sprostanie wyzwaniom w zakresie utrzymania dotychczasowej dostępności usług publicznych przy jednoczesnym utrzymaniu dystansu społecznego, brak możliwości spotkań bezpośrednich oraz konieczność ochrony pracowników szczególnie narażonych na zachorowania. W nowej rzeczywistości konieczne stały się szybkie zmiany w zakresie cyfryzacji urzędów i nowe rozwiązania w zakresie e-administracji. Samorządy zaczęły wykorzystywać porady telefoniczne oraz wysyłanie pism za pośrednictwem poczty elektronicznej. Tworzone zostały specjalne aplikacje, umożliwiające składanie wniosków i załatwianie

spraw online. Ostatecznie samorządy udostępniły pełne serwisy internetowe, które umożliwiają załatwienie większości spraw bez konieczności wizyty w urzędzie. Cały proces cyfryzacji administracji był nie tylko koniecznością, ale także okazją do wprowadzenia trwałych zmian.

Wniosek 4: Pandemia pokazała, że administracja publiczna jest mało elastyczna, a w połączeniu z niedostatecznym stanem przygotowania technicznego, organizacyjnego i kadrowego, nie jest w stanie szybko i skutecznie dostosować się do zmieniających się w kryzysie warunków. Pandemia wymusiła jednakże przyspieszenie procesu cyfryzacji. Korzystanie z nowych technologii stało się nieodłącznym elementem funkcjonowania samorządów. Dzięki temu obywatele mają łatwiejszy dostęp do usług publicznych, a administracja publiczna stała się bardziej elastyczna i gotowa na przyszłe sytuacje kryzysowe.

W szczególnej sytuacji w czasie pandemii znalazły się te branże, które świadczą usługi w sposób bezpośredni. Należała do nich nie tylko gastronomia, ale również szeroko rozumiana sfera kultury i edukacji. Pandemia COVID-19 spowodowała ogromne trudności dla teatrów, muzeów i bibliotek publicznych. W tym ostatnim przypadku, podmioty świadczące usługi w zakresie udostępniania księgozbiorów musiały zmierzyć się nie tylko z ograniczeniami narzuconymi przez rząd, ale także z rekomendacjami Biblioteki Narodowej dotyczącymi zasad funkcjonowania w czasie pandemii. Biblioteki publiczne stanęły przed ogromnym wyzwaniem, które wymagało od nich zarządzania pandemią na wielu poziomach. Zasady bezpieczeństwa, procedury dotyczące zbiorów bibliotecznych powracających do bibliotek – wszystko to wymagało od pracowników szybkiego dostosowania się do nowej rzeczywistości. Przeniesienie działań bibliotek online było niezbędne w obliczu lockdownu. Dostęp do zbiorów online, możliwość korzystania z zasobów cyfrowych i udziału w wirtualnych wydarzeniach kulturalnych stały się nieocenionymi atutami w czasie pandemii. Jednakże, mimo tych korzyści, biblioteki zdają sobie sprawę, że nie mogą całkowicie zrezygnować z kontaktu z czytelnikami w realnym świecie. Budowanie relacji, wspieranie czytelnictwa i promowanie kultury wymagają bezpośredniego kontaktu i interakcji z ludźmi. Internet może ułatwić dostęp do informacji, ale nie zastąpi bezpośrednich spotkań i rozmów.

Wniosek 5: Pandemia wymusiła zmianę sposobu funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność w różnych branżach. Pomoc w postaci kolejnych odsłon Tarcz Antykryzysowych skierowana była głównie do przedsiębiorców, z ograniczonym zakresem do podmiotów działających w sferze kultury. Zarządzanie takimi placówkami w czasie pandemii stało się wyzwaniem, które wymagało elastyczności, kreatywności i zaangażowania ze strony wszystkich pracowników.

Wprowadzenie nowych zasad dotyczących zarządzania w czasie pandemii było ogromnym przedsięwzięciem, które wymagało dostosowania się do nowej rzeczywistości w sferze życia zawodowego. Aby sprostać temu wyzwaniu, wiele podmiotów zdecydowało się na wprowadzenie nowych metod pracy oraz udoskonalenie dotychczasowych rozwiązań. Jedną z najbardziej istotnych i rewolucyjnych z nich okazała się praca zdalna. Przejście z pracy stacjonarnej na pracę zdalną wiązało się jednak z szeregiem trudności, zwłaszcza jeśli chodzi o aspekt techniczny. Nagłe zmiany wymagały od firm zapewnienia odpowiedniego sprzętu i infrastruktury technologicznej, co dla wielu było prawdziwym wyzwaniem. Nie każda branża mogła zapewnić pracownikom możliwość wykonywania obowiązków w trybie zdalnym, co wynikało ze specyfiki prowadzonej działalności. Praca zdalna pozwalała ograniczyć liczbę osób pracujących w jednym miejscu i tym samym czasie, co stanowiło istotne działanie w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się wirusa. Jednocześnie jednak, praca zdalna zacierała granicę między życiem prywatnym a zawodowym, pojawiały się trudności z komunikacją, współpracą zespołową oraz dotrzymywaniem terminów. Brak bezpośredniego kontaktu i możliwości szybkiego konsultowania się ze współpracownikami czy przełożonymi sprawiały, że niektórym pracownikom trudno było utrzymać wysoką motywację i skupienie.

Wniosek 6: Wprowadzenie nowych zasad zarządzania wymagało zaangażowania wszystkich pracowników. Praca zdalna okazała się kluczowym elementem tych zmian, choć nie dla wszystkich branż była możliwa do zastosowania. Mimo trudności technicznych i organizacyjnych, wielu zarządzających odnalazło się w nowej rzeczywistości i nauczyło efektywnie zarządzać pracą zdalną. Wiele z tych rozwiązań może być również wykorzystane w przyszłości jako skuteczne narzędzia zarządzania i organizacji pracy.

W dobie pandemii Covid-19 zarządzanie zostało wystawione na ciężką próbę. Z perspektywy czasu okazuje się, że kryzys pandemiczny nie miał diametralnego wpływu na funkcjonowanie administracji oraz biznesu. Wiele miejsc pracy nie doświadczyło bowiem znaczących zmian w zatrudnieniu ani w ilości wykonywanej pracy, a w warunkach kryzysu były w stanie kontynuować realizację swoich zadań. Pandemia miała motywujący wpływ na pracowników, bowiem praca zdalna oraz funkcjonowanie w warunkach znaczących ograniczeń życia społeczno-gospodarczego wymusiła kreatywność i szukanie nowych rozwiązań. Pracownicy wielu branż zyskali nowe kompetencje, nauczyli się wykorzystywać nowe technologie i platformy online, aby wykonywać wiele zadań zawodowych oraz uczestniczyć w wielu wydarzeniach. Organizowanie spotkań online, webinarów czy dostarczanie treści cyfrowych stało się codziennością.

Wniosek 7: Pandemia Covid-19 wywarła duży wpływ na zarządzanie w różnych sektorach. Mimo trudności i wyzwań, wiele organizacji było w stanie przystosować się i kontynuować swoją działalność. Pandemia pozwoliła na rozwinięcie nowych umiejętności i rozwiązań, które mogą okazać się nieocenione w przyszłości.

Nową wartością w systemie edukacji stało się nauczanie zdalne. Wykorzystywane przed pandemią w ograniczonym stopniu zyskało na znaczeniu dzięki rozwojowi technologicznemu (Internet, komunikacja audio-wideo i aplikacje internetowe). W epoce cyfrowej nowoczesne technologie stały się fundamentem edukacji, przekształcając tradycyjną klasę w klasę wirtualną. Wprowadzenie nauczania zdalnego było nieuniknione w obliczu pandemii, a pracownicy placówek oświatowych wszystkich etapów edukacji oraz ich klienci (uczniowie i ich rodzice, studenci, słuchacze studiów podyplomowych, uczestnicy kursów) musieli dostosować się do nowej rzeczywistości i zmierzyć się z licznymi problemami. Dotychczasowy model nauczania okazał się niewystarczający w edukacji online. Zarządzający zostali postawieni przed wieloma wyzwaniami, musieli bowiem szybko dostosować się do nowej rzeczywistości i znaleźć sposoby na skuteczne zarządzanie w trudnych warunkach. Brak standaryzacji działań spowodował, że dyrektorzy musieli samodzielnie podejmować decyzje i przystosowywać się do nowych sytuacji. Dodatkowo, nauczyciele musieli zmierzyć się z problemami związanymi z nauczaniem zdalnym. Konieczność korzystania z platform edukacyjnych i dostosowanie

programów nauczania do nowych warunków wymagało od nich większego zaangażowania i elastyczności. Musieli nauczyć się nowych narzędzi i technologii, aby skutecznie przekazywać wiedzę uczniom w trybie online.

Wniosek 8: Zarządzający placówkami oświatowymi znaleźli się w nowej sytuacji wymagającej nowego spojrzenia na swoją rolę w zarządzaniu. Zmieniające się w wyniku pandemii otoczenie przyczyniło się do powstania nowego paradygmatu w zarządzaniu instytucjami edukacyjnymi. Współczesny zarządzający zmuszony był pokazać swoją kreatywność i wykazać się własną inwencją, pomysłowością, uzdolnieniami koncepcyjnymi i zdolnością do wdrażania zmian. Praca w sytuacji kryzysowej wymagała również od zarządzających szczególnych umiejętności w zakresie współpracy nie tylko z podwładnymi i organem prowadzącym, ale również z rodzicami. Podmioty zarządzane przez sektor publiczny były znacznie mniej elastyczne niż zarządzane przez podmioty prywatne.

Pandemia koronawirusa miała znaczący wpływ również na szkoły wyższe. Zarządzanie uczelniami wymagało podjęcia szczególnych działań i szybkiej adaptacji do nowych warunków. Szkoły wyższe, zarówno publiczne, jak i prywatne, musiały zmierzyć się z wieloma wyzwaniami. W szczególnej sytuacji znalazły się uczelnie prowadzone przez podmioty prywatne, nie posiadające finansowania ze środków publicznych. Musiały zmierzyć się z presją utrzymania płynności finansowej, zapewniając jednocześnie jakość nauczania i bezpieczeństwo studentów oraz pracowników. Było to szczególnie ważne w przypadku kierunków, które nie mogły być przeniesione do trybu online, takich jak nauki medyczne czy praktyczne zajęcia laboratoryjne. Zarządzający musieli podejmować szybkie decyzje, dostosowywać się do zmieniającej się sytuacji i zapewniać bezpieczeństwo wszystkim członkom społeczności akademickiej.

Wniosek 9: Pandemia miała ogromny wpływ na zarządzanie uczelniami. Wymagała szybkiego reagowania, elastyczności i przede wszystkim zaangażowania wszystkich stron. Dzięki temu doświadczeniu, wiele uczelni będzie teraz lepiej przygotowanych na przyszłe wyzwania i będzie mogło kontynuować swoją misję edukacyjną w bardziej efektywny sposób.

Dynamicznie zachodzące zmiany wymagały podejmowania szybkich decyzji i wypracowania kreatywnych rozwiązań. Każda z uczelni, w oparciu o posiadany potencjał, wypracować musiała własne rozwiązania. Uczelnie dysponujące odpowiednimi rozwiązaniami technologicznymi, które w okresie zawieszenia kształcenia prowadziły zajęcia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość, kontynuują te rozwiązania również po zakończeniu pandemii. Pojawiły się rozwiązania w postaci *b-learningu*, który pozwala na skuteczną integrację tradycyjnego nauczania bezpośredniego z technologią i nauczaniem na odległość. Doświadczenia stanowiąc będą podstawę do dalszego doskonalenia i podnoszenia jakości kształcenia. Pandemia stała się okazją do refleksji i wprowadzenia pozytywnych zmian. Wielu zarządzających uczelniami zrozumiało potrzebę inwestowania w technologię i zdalne nauczanie, co może przynieść korzyści w przyszłości. Ponadto, pandemia zmusiła do redefiniowania priorytetów i znalezienia nowych sposobów na realizację misji edukacyjnej.

Bibliografia

- Aniszewska G., (2007), *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Armstrong M., (2005), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydanie 3 poszerzone, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Augustyniak M. (2006), *Myśl społeczno-filozoficzna Edwarda Abramowskiego*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Avazmatowa M. (2020), *Significance Of Blended Learning In Education System*, The American Journal of Social Science and Education Innovations, nr 5, s. 507-525.
- Baecker M. (2023), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji* [w:] M. Pytlak, M. Baecker (red.) (2023), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji* (s. 65-86), *Studium porównawcze*, WSGE, Józefów
- Baran K. W. (red.) (2020), *Tarcza antykryzysowa 1.0–3.0 Szczególne rozwiązania w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń społecznych Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Bednarska – Wnuk I. (2010), *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Bhatia R. (2007), *Blending traditional learning with online learning in teacher education*. International Conference, Delhi University, february, s. 26-28.
- Bieda J. (2004), *Menedżer w perspektywie jutra*, Śląska Wyższa Szkoła Zarządzania im. gen. Jerzego Ziętka w Katowicach, Katowice.
- Bilicki T. (2020), *Jak pracować z uczniem w kryzysie w czasie pandemii COVID-19?* [w:] J. Pyżalski (red.), *Edukacja w czasach pandemii wirusa COVID-19. Z dystansem o tym, co robimy obecnie jako nauczyciele* (s. 16-19), EduAkcja, Warszawa.
- Błaś A. (2004), *Kontekst prawny*, [w:] *Administracja publiczna* (s. 13-14), Kolonia Limited, Wrocław.
- Bugdol M., Puciato D. (2022), *Możliwość wprowadzenia zmian do procesów zarządzania ludźmi w organizacjach należących do branży turystycznej. Wnioski z badań przeprowadzonych podczas pandemii*, Rynek Pracy, nr 2/2022, s. 34-35.
- Burakowski J., (1994), *Samorządowa Biblioteka Publiczna*, Wydawnictwo SBP, Warszawa.
- Ciechorski J., (2010), *Rola organizatora w funkcjonowaniu biblioteki publicznej*, *Bibliotekarz* Nr. 5, Wydawnictwo SBP, Warszawa, s. 2-7.
- Cyrklafft-Gorczyca M., (2021), *Biblioteki w obliczu pandemii – rozmowa z dr Barbarą Budyńską, kierującą pracami SBP*, „Zarządzanie Biblioteką” Nr 1 (13), s. 183 – 192.
- Czechowska-Derkacz B., Łosiewicz M. (2022), *Sposoby komunikacji uczelni w czasie pandemii Covid-19*, *Zeszyty PRASOZNAWCZE* Kraków, t. 65, nr 2 (250), s. 63–79.
- Dębkowska K., Kłosiewicz-Górecka U., Szymańska A., Ważniewski P., Zybertowicz K. (2021), *Tarcza Antykryzysowa... Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, Gniazdowski, M., Kubisiak, A., Kutwa, K., Rybacki, J. (współpr.), Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Dębski S., (1997), *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw cz.2*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa.

- Drzewiecki M., Czajka S., Jazdun A., (2002), *Działalność Bibliotek Publicznych*, Wydawnictwo SBP, Warszawa.
- Duszyński J., Afelt A., Ochab-Marcinek A., Owczuk R., Pyrc K., Rosińska M., Rychard A., Smiatacz T. (2020), *Zrozumieć COVID-19 Opracowanie Zespołu ds. COVID-19 przy Prezesie Polskiej Akademii Nauk*, PAN Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Dziembała M., Talar S. (2021), *Podmioty i powiązania w gospodarce światowej w obliczu pandemii COVID-19*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Dziembała M., Talar S. (2022), *Zmiany w gospodarce światowej wywołane pandemią COVID-19*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Filipiak B. (2016), *Problemy i wyzwania związane z zachowaniem standardów integralności w administracji publicznej krajów OECD*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr. 273, s. 62-74.
- Forma P., (2012), *Socjalizacja dziecka z rodziny wielodzietnej. Studium teoretyczno-empiryczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce.
- Friedman M., Friedman R. (1997), *Tyrania status quo*, Panta, Sosnowiec.
- Garrison, D.R., & Kanuka, H. (2004). *Blended learning: Uncovering its transformative potential in higher education*. *Internet and Higher Education*, 7(2), 95-105.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B. (2016), *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce* (s. 11-29), Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.
- Griffin R.,(2004), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa.
- Grzelak Sz., Żyro D., (2021), *Jak wspierać uczniów po roku epidemii? Wyzwania i rekomendacje dla wychowania, profilaktyki i zdrowia psychicznego*. Raport oparty na wynikach badań, przeprowadzonych wśród uczniów, rodziców i nauczycieli w okresie 04.2020 – 01.2021. Warszawa.
- Jamka B. (2011), *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał? Od zarządzania kompetencjami do zarządzania różnorodnością*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Jaworska M. (2020), *Umowy w czasie pandemii Covid-19*. ZPDORADCA nr 5, s. 28-32.
- Jezior J. (2013), *Metodologiczne problemy zastosowania skali Likerta w badaniach postaw wobec bezrobocia*, Przegląd socjologiczny, nr 62, s. 117-138.
- Jerzykowski J., Stachowiak M., Dzierżanowski W. (2020), *Prawo zamówień publicznych Komentarz*, Wolter Kluwer, Warszawa.
- Kańduła S., Przybylska J., (2022), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19*, Wydawnictwo UEP, Poznań.
- Karasek A., [red.] Mendryk I., (2021), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowej przestrzeni fizycznej i społecznej*, Difin, Wydanie 1, Warszawa.
- Karna W.J. (2013), *Kompetencje menedżera publicznego a działania podejmowane w obszarze zasobów ludzkich w organizacji publicznej*, Studia Ekonomiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr. 169, s. 52-62.

- Kasiński M. (2011a), *Sankcje administracyjne a patologie działania administracji publicznej*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie* (s. 147-160), Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kasiński M. (2011b), *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, nr 14 (1), s. 215-222.
- Kiśłowska M., (2021), *Biblioteki publiczne w kryzysie*, Wydawnictwo Naukowe i Edukacyjne Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich, Warszawa
- Kittel M., Kittel R. (2020), *Wyłączenie stosowania przepisów Prawa zamówień Publicznych w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego.*, ZPDORADCA nr 3, s. 30-35.
- Komosa A., (1994), *Szkolny słownik Ekonomiczny*, Zakład wydawnictw MCNEMT, Warszawa.
- Kopietz-Unger J. (2006), *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Kornaszewska-Polak M. (2014), *Kompetencje społeczne i lęk w relacjach interpersonalnych*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas, Pedagogika*, nr 9, s. 147-158.
- Kostera M., (1998), *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
- Koźmiński A.K., Jemielniak D. (2008), *Zarządzanie od podstaw. Podręcznik akademicki*, WAiP, Warszawa.
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Król H., (red.) Ludwiczynski A., (red.) (2006), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWN, Wydanie 1, Warszawa.
- Kubiak, M. J. (2000). *Wirtualna edukacja*. MIKOM, Warszawa.
- Kubiczek J., Derej W. (2022), *Tarcze antykryzysowe jako źródło wsparcia działalności MŚP w dobie pandemii COVID-19*, *Przegląd Prawno-Ekonomiczny* nr 1/2022, s. 33-58.
- Kuc B. R., Moczyłowska J. M., (2009), *Zachowanie organizacyjne podręcznik akademicki*, Difin, Warszawa.
- Kudęłko J., Wałachowski K., Żmija D., (2020), *Gospodarka regionalna w obliczu kryzysu wywołanego pandemią COVID-19*, Difin, Warszawa
- Kuta T. (1992) *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Liksza J., Szczęsny P., (2021), *Nowa rzeczywistość jak zmieniają się organizacje i oczekiwania pracowników*, Wolter Kluwer, Warszawa.
- Lorens, R. (2011). *Nowe technologie w edukacji*. Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa.
- Łączkowski W. (2010), *Granice prawa publicznego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej* (s. 527-537), C.H. Beck, Warszawa.
- Materne J. (1988), *Opiekunczą funkcją szkoły*, PWN, Warszawa.
- Mazur S. (2003) *Narodowe modele administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, (s. 63-86), WN PWN, Warszawa.
- McKenna E., Beech N., (1997), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Gebethner i Ska, Wydanie 1, Warszawa.

- Means, B., Bakia, M., Murphy, R. (2014). *Learning Online: What Research Tells Us about Whether, When and How*, Routledge, New York.
- Mikuła B., (2020), *Istota organizacji i zarządzania* [w:] Kudłacz T. [red.] *Wprowadzenie do zarządzania. Rozwój, funkcje, koncepcje* (s. 25-40), Wydawnictwo Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu, Nowy Sącz.
- Mill J. (1984) *Essey on Government*, [w:] *Utilitarian Logic and Politics*, (s. 73–77), New York.
- Nazarczuk J.M., Cicha-Nazarczuk M., Szczepańska K., (2022), *Wrażliwość polskiej gospodarki na zmiany wywołane pandemią COVID-19*, Instytut Badań Gospodarczych, Olsztyn.
- Nowak H., Winiarz M., (red), (2021), *Prawo Zamówień Publicznych Komentarz. Urząd Zamówień Publicznych*, Warszawa.
- Nowicki H. (2017), *Cele Systemu Zamówień Publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 497, s. 54-63.
- Oczkowska R., (2019), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWN, Wydanie 1, Warszawa.
- Oramus M. (2015), *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, *Rocznik Administracji Publicznej Zarządzanie w administracji publicznej* nr 1, s. 179–195.
- Piwovarska, E. (2020). *Nauczanie po pandemii: szansa na wprowadzenie ważnych zmian w dydaktyce akademickiej*, [w:]: *Nauczanie po pandemii. Nowe pytania czy nowe odpowiedzi na stare pytania?* (s.117-123), Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji im. Marka Dietricha, Warszawa.
- Pocztowski A., (2008), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie, procesy, metody.*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Wydanie 2 zmienione, Warszawa.
- Pogorzelski K. (2011) *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, IBS, Warszawa.
- Posłuszny J. (2005), *Istota i cechy administracji świadczącej*, *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, nr (1), s. 55-67.
- Potoczek A. (2001), *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego* [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, (s. 121-161), Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń.
- Powałowski A., Kociołek-Pęksa A., Szczepaniec M. (2021), *Wsparcie dla przedsiębiorców. Aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny*, C. H. Beck, Warszawa.
- Ptaszek G., Stunża G. D., Pyżalski J., Dębski, M., Bigaj M. (2020). *Edukacja zdalna: Co stało się z uczniami, ich rodzicami i nauczycielami?* Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- Pytlak M. (2022a), *Dyskusja wyników*, [w:] Pytlak M. (red.), *Cechy administracji publicznej w percepcji społeczności lokalnej. Studium przypadku*, wyd. Azymut, Pruszków.
- Pytlak M. (2022b), *Pandemia COVID-19 jako wyzwanie dla organizacji publicznych. Ocena działań – studium przypadku*, *De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności* nr 1(18), s. 48-63.

- Rutkowski M. (2009), *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, Zarządzanie Publiczne nr 3, s. 69-79.
- Sadowska J., (2021), *Misja współczesnej biblioteki* [w:] M. Wojciechowska (red.) *Zarządzanie biblioteką*, Wydawnictwo SBP, Warszawa, s. 19-31.
- Sielatycki M. (2006), *Model kompetencji dyrektora szkoły*, Dyrektor Szkoły, nr 10, s. 14-17.
- Sikorski C. (2006), *Organizacje bez wodzów. Od przywództwa emocjonalnego do koordynacji demokratycznej*, C.H. Beck, Warszawa.
- Słobodzin B. (2022), *Zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce w czasie epidemii COVID-19*, STUDIA POLITOLOGICZNE, nr. 64, s. 66-75.
- Sobera M., (2021), *Hipokinezja – Efekt Pandemii Covid-19*, Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu, Wrocław
- Soból E. (1996), *Podręczny Słownik Języka Polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stankiewicz J. (1999), *Komunikowanie się w organizacji*, ASTRUM, Wrocław.
- Stecki L. (1997), *Konsorcjum*, Wydawnictwo Dom Organizator, Toruń.
- Stępiak M., Tracz P., (2019), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Petrzak A., Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Stoner J., Freeman R., Gilbert D., (1997), *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Strzelec A., (2020), *Polityka kulturalna w trakcie pandemii* [w:] *Rocznik Kultury Polskiej 2020* (s. 14-22), Wydawnictwo Naukowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Szyja P. (2020), *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, Rocznik Administracji Publicznej nr 6, s. 267-271.
- Winiarczyk A., Warzocha T., (2021), *Edukacja zdalna w czasach pandemii COVID-19*, Forum Oświatowe, Vol 33, No 1(65), s. 61-76.
- Włudyka S., Piojda K. (2009), *Istota, cele i elementy zarządzania zasobami ludzkimi*, w: *Systemy Logistyczne Wojsk* nr 35, s. 27-33.
- Wojciechowski M. (2014), *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Wójtowicz D. (2009). *Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych - w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego*, MBA nr (3),s. 87-99.
- Wziętek-Staśko A. (2016), *Motywowanie w erze Web 2,0+*, CeDeWu, Warszawa.
- Żemięgała M., (2008), *Jakość w systemie zarządzania przedsiębiorstwem*, PLACET, Wydanie 1, Warszawa.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40).
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 194)
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, (t.j. 2019 r. poz. 1479).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U.2020 poz. 266 z późn. zm.)

- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2020 r. poz. 2207)
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, lub realizowanej w trybie stacjonarnym rehabilitacji leczniczej (Dz.U. 2021 poz. 1301)
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2008 nr 234, poz. 1570)
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 631)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. o prawie oświatowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082)
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o prawie przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 646)
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2020).
- Ustawa 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. 2020 poz. 374).
- 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)
- 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 (tj. Dz.U.2021 poz. 2095 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 568)
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 695)
- Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U.2020, poz. 875)
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. 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 (Dz.U.2020, poz. 1086)
- Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020, poz. 1639)
- Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U.2020, poz. 2255)
- Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19,

- innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1192).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. 251, poz.1885, z późn. zm.).
- 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. 2020, poz. 566)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 878).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1356)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1758).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. 2021 poz. 152)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 371 z późn. zm.)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (DZ.U.2021, poz. 713).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. 2021, nr 861.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1967.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U.2021, poz. 2371).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, (Dz. U. poz. 491).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz.U. 2013 poz. 199).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej

- kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 356, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2017, poz. 649).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz. U. z 2017, poz. 1578).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. z 2017, poz. 1591).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego dzieci i indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży (Dz. U. z 2017, poz. 1616).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz.U. 2017 poz. 1647).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1743).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu zajęć prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz przez nauczycieli poradni psychologicznoedagogicznych oraz nauczycieli: pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych (Dz. U. z 2018, poz. 1601).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz. U. 2019 r., poz. 393).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 410).
- 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. z 2020, poz. 493).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 sierpnia 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. poz. 1394).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 września 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. z 2020, poz. 1539).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 16 grudnia 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. poz. 2314).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz.1870).
- 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. z 2021 r. poz. 824)
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 13 grudnia 2021 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2021 r., poz. 2301).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. z 2022, poz. 186).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 lutego 2022 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2022 r., poz. 367).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 2 września 2022 r. w sprawie organizowania i prowadzenia zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość (Dz. U. z 2022, poz. 1903).

Źródła elektroniczne

- 86% polskich firm (2022), <https://pie.net.pl/86-proc-polskich-firm-skorzystalo-z-tarczy-antykryzysowej/>
- Bezpieczeństwo epidemiczne w bibliotekach - komunikat BN z dnia 24.30.2020 <http://www.sbp.pl/artukul/?cid=22248&prev=1242>
- Brdulak J. (2007), *Jak organizacja może się uczyć?* www.centrumwiedzy.edu.pl,
- Buchner A., (2020), *Edukacja zdalna w czasie pandemii*, <https://centrumcyfrowe.pl/edukacja-zdalna/>
- Buchner, A., Majchrzak, M., Wierzbicka, M. (2020). *Centrum cyfrowe. Edukacja zdalna w czasie pandemii*. Raport z badań. <https://centrumcyfrowe.pl/edukacja-zdalna/>
- Cybulska A. (2018), *Co zmieniło się w naszej miejscowości?, Komunikat z badań Nr 92/2018*, CBOS, Warszawa, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_092_18.PDF

- Cyfrowa Gmina, (2022), *Wsparcie rozwoju cyfrowego instytucji samorządowych oraz zwiększenie cyberbezpieczeństwa*, <https://cyfrowagmina.info/o-projekcie>
- Dane statystyczne GUS (2022), <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/kategoria/220>
- Dopuszczalność zmiany umowy (2022), *Dopuszczalność zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 455 ust. 2 ustawy Pzp*, Warszawa, https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0018/54162/Dopuszczalnosc-zmiany-umowy-w-sprawie-zamowienia-publicznego-na-podstawie-art.-455-ust.-1-pkt-1-i-4-oraz-art.-455-ust.-2-ustawy-Pzp.pdf (10.05.2022)
- Efektywność tarczy antykryzysowej w kraju* (2020) <https://psz.praca.gov.pl/efektywnosc-tarczy-antykryzysowej>,
- eGospodarka, (2022), *Praca zdalna czy stacjonarna: jak funkcjonują firmy?* <https://www.egospodarka.pl/175996,Praca-zdalna-czy-stacjonarna-jak-funkcjonuja-firmy,1,39,1.html>
- Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej*, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510>
- Graham, Ch. R., Borup, J., Short, C. R., & Archambault., L. (2019). *K-12 Blended Teaching: A Guide to Personalized Learning and Online Integration*, 11-12. <http://edtechbooks.org/k12blended>
- Grzelak S., D. Żyro (2020), *Jak wspierać uczniów po roku pandemii? Wyzwania i rekomendacje z obszaru wychowania, profilaktyki i zdrowia psychicznego – raport Instytutu Profilaktyki Zintegrowanej*, https://www.ipzin.org/images/pdf/Raport_jak_wspierac_uczniow_po_roku_epidemii.pdf
- horecab (2021), *Nowe obostrzenia, niejasności, brak pomocy – jak tu nie zwariować?!*, <https://www.horecab.pl/nowe-obostrzenia-niejasnosci-brak-pomocy-jak-tu-nie-zwariowac/>
- Igielska B., (2021), *Szkola wkrótce bez nauczycieli - coraz większe braki kadrowe*, <https://www.prawo.pl/oswiata/brakikadrowe-w-oswiacie-w-2021-r,508746.html>
- Informacje o powiecie pruszkowskim* (2022), <http://www.powiat.pruszkow.pl/informacje-o-powiecie>
- Karasek J., (2020), *Ryzyko zarządzania dostępnością zasobów ludzkich w czasie pandemii Covid 19*, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pl/pdf/2020/04/pl-ryzyko-zarzadzania-dostepnoscia-zasobow-ludzkich-w-czasach-pandemii-covid-19.pdf>
- Kiedy strefa czerwona, kiedy żółta* (2020) <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1496838,kiedy-strefa-czerwona-kiedy-zolta-koronawirus.html>
- Klimowicz M. (2020), *Polskie uczelnie w czasie pandemii*, <https://centrumcyfrowe.pl/spoltech/polskie-uczelnie-w-czasie-pandemii/>
- Culepa M., *Tarcza 4.0: jak przenieść pracownika samorządowego w okresie epidemii*, <https://www.portalkadrowy.pl/aktualnosci/tarcza-4.0-jak-przenieśc-pracownika-samorzadowego-w-okresie-epidemii-19834.html>
- KRASP (17.09.2020) *Bezpieczny rok akademicki 2020/2021 – wytyczne KRASP - Ministerstwo Edukacji i Nauki*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/bezpieczny-rok-akademicki-20202021--wytyczne-krasp>

- KRASP (26. 08. 2021 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich KRASP/184/202 i, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz_KRASP_26.08.2021.pdf
- Kulesza M. (2005), *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1554.pdf>
- Kwiatkowski K. (2019), *Problemy administracji publicznej: brak dialogu i nadmierna hierarchizacja*, <https://www.pulshr.pl/kadry-w-administracji/problemy-administracji-publicznej-brak-dialogu-i-nadmierna-hierarchizacja,63382.html>
- Machniewski S., (2022), *Praca zdalna w kodeksie pracy 2022*, <https://www.money.pl/gospodarka/praca-zdalna-w-kodeksie-pracy-6794890947427168a.html>
- Marczak E., (2020), *10 sposobów na zwiększenie zaangażowania pracownika zdalnego*, <https://goodpoint.blog/10-sposobow-na-zwiekszenie-zaangazowania-pracownika-zdalnego/>
- MEiN (02.09.2020), *Organizacja kształcenia w nowym roku akademickim. Rekomendacje dla władz uczelni - Ministerstwo Edukacji i Nauki*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/organizacja-ksztalcenia-w-nowym-roku-akademickim-rekomendacje-dla-wladz-uczelni>
- MEiN (2020), *Funkcjonowanie uczelni po 28 grudnia 2020 r. – zmiany w obostrzeniach - Ministerstwo Edukacji i Nauki*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/funkcjonowanie-uczelni-po-28-grudnia-2020-r--zmiany-w-obostrzeniach>
- MEiN (26.10.2020), *Ograniczenie prowadzenia zajęć w siedzibie uczelni w związku z COVID-19 - Ministerstwo Edukacji i Nauki*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/ograniczenie-prowadzenia-zajec-w-siedzibie-uczelni-w-zwiazku-z-covid-19>
- MEiN (9.11.2020) *Zasady organizacji zajęć na uczelniach w związku z COVID-19. Zmiany w funkcjonowaniu bibliotek - Ministerstwo Edukacji i Nauki*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/zasady-organizacji-zajec-na-uczelniach-w-zwiazku-z-covid-19-zmiany-w-funkcjonowaniu-bibliotek>
- MEiN (2020a), *Podsumowanie roku szkolnego 2019/2020*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/podsumowanie-roku-szkolnego-20192020>
- MEiN (2020b) *Raport Ministra Edukacji Narodowej na temat funkcjonowania szkół i placówek oświatowych w okresie COVID-19*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/raport-ministra-edukacji-narodowej-na-temat-funkcjonowania-szkol-i-placowek-oswiatowych-w-okresie-covid-19>
- MEiN (2020c), *Jak organizować kształcenie w czasie epidemii - zalecenia dla dyrektorów szkół - Ministerstwo Edukacji i Nauki*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/organizacja-ksztalcenia-zalecenia-dla-dyrektorow>
- MEiN (b.d.), *Orzeczenie a opinia - Edukacja.gov.pl*, <https://edukacja.gov.pl/web/gov/orzeczenie-a-opinia>
- SpołEd (2020), *Edukacja zdalna w czasie pandemii. Raport*, <https://centrumcyfrowe.pl/edukacja-zdalna/#:~:text=Przed%20wybuchem%20pandemii%2085%2C4%25%20badanyc%20nauczycieli%20nie%20mia%20C5%82o,jako%20jeden%20z%20g%20C5%82%20C3%B3wnych%20problem%20C3%B3w%20ze%20edukacji%20C4%85%20zdaln%20C4%85%3B>

- MEN (2020) *Raport Ministerstwa Edukacji Narodowej, Zapewnienie funkcjonowania jednostek systemu oświaty w okresie epidemii COVID-19*. <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/raport-ministra-edukacji-narodowej-natemat-funkcjonowania-szkol-i-placowek-oswiatowych-w-okresie-covid-1>
- Molenda M. (2020), [w:] B. Łoboda, *Koronawirus. Nasze pojedynki z czasem pandemii*, <https://uni.opole.pl/page/3460/koronawirus-nasze-pojedynki-z-czasem-pandemii>
- Morawiec B., (2020), *Kultura w sieci – prawie 60 bibliotek otrzymało wsparcie na działania kulturalne on-line* <https://lustrbiblioteki.pl/2020/05/kultura-w-sieci-prawie-60-bibliotek-otrzymalo-wsparcie-na-dzialania-kulturalne-on-line/>
- MEiN (2021a), *Podsumowanie roku szkolnego 2020/2021*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/podsumowanie-roku-szkolnego-20202021>
- NIK (2021a) *Informacja o wynikach kontroli: organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii*, Warszawa, file:///C:/Users/ViceDyktor/Desktop/COVID/NIK-P-21-059-organizacja-pracy-zdalnej.pdf
- NIK (2022) *Szkoły w czasach pandemii - Najwyższa Izba Kontroli* (nik.gov.pl), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/szkoły-w-czasach-pandemii.html>
- NIK (2021b), *Informacja o wynikach kontroli Organizacja pracy nauczycieli w szkołach publicznych (część I)*, 02.09.2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-organizacji-pracy-nauczycieli-w-szkolach-publicznychczesc-i.html>
- NIK (2021c), *Urzędy w czasach pandemii*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25380,vp,28141.pdf>
- NIK (2021d) *Funkcjonowanie szkół w sytuacjach zagrożenia COVID-19*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/urzed-y-w-czasach-pandemii.html>
- Niskooprocentowana pożyczka* (2020) <https://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorców/tarcza/15zdz-pozyczka>,
- Nowe obostrzenia dla biznesu* (2020), <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/zolte-i-czerwone-strefy--nowe-obostrzenia-dla-biznesu>
- Palińska E., (2020), *Niechęć do „e-rozwiązań” utrudnia życie seniorom*, <https://zdrowie.trojmiasto.pl/Niechec-do-e-rozwiazan-utrudnia-zycie-seniorom-n150601.html>
- PCG (2020), *Kształcenie zdalne, synchroniczne czy asynchroniczne, z perspektywy odbiorców - PCG Academia*, <https://pcgacademia.pl/ksztalcenie-zdalne-synchroniczne-czy-asynchroniczne-z-perspektywy-odbiorcow/>
- Podsumowanie lockdown-u w Polsce* (2020), <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2021/01/25.01.2021-Business-Paper-Podsumowanie-lockdownu-w-Polsce.pdf>,
- Polański K. (2020) *Jak pandemia COVID-19 wpłynęła na administrację publiczną w Polsce?*, <https://snt.pl/jak-pandemia-covid-19-wplynela-na-administracje-publiczna-w-polsce/>
- Popławska K. , Furgał M., (2020), *Biblioteka Politechniki Poznańskiej w czasie pandemii „Biblioteka i edukacja”*, nr.18, s. 23-27 <http://www.bg.up.krakow.pl/bie/index.php/bie/article/view/281/284>
- Powiat pruszkowski* (2019), <https://bdl.stat.gov.pl>

- Powiat pruszkowski w liczbach (2020), GUS, https://www.polskawliczbach.pl/powiat_pruszkowski#biologiczne-grupy-wieku.
- Pożyczka z Tarczy (2020) https://zielonalinia.gov.pl/documents/31541/2698567/Pozyczka_z_Tarczy.pdf/9d271d18-da32-470f-808a-070f581faf77.
- Radwan A. (2020), *Zwolnienia w administracji publicznej - Tarcza antykryzysowa 2.0 zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego* - Infor.pl, <https://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/pracownicy/4612266,Zwolnienia-w-administracji-publicznej-Tarcza-antykryzysowa-20-zaskarżona-do-Trybunału-Konstytucyjnego.html>
- RPO (14.09.2021) *Uczelnie tylko dla zaszczepionych? RPO do MEiN i KRASP. AKTUALIZACJA: Min. Czarnek: brak podstaw do sprawdzania szczepień studentów*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/uczelnie-tylko-dla-zaszczepionych-rpo-do-mein-i-krasp-aktualizacja-min-czarnek-brak-podstaw>
- Rybiński K. (2009), *Gdybym miał władzę*, Wprost, 29 marca 2009, <https://www.wprost.pl/tygodnik/156026/Gdybym-mial-wladze.html>
- Rynek papieru (2022), [https://rynek-ksiązki.pl/aktualnosci/rynek-papieru-w-kryzysie\(4.05.2022\)](https://rynek-ksiązki.pl/aktualnosci/rynek-papieru-w-kryzysie(4.05.2022)).
- Słowik P. (2020), *Koniec jawności w Polsce. „Bo koronawirus”*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1467401,koronawirus-w-polsce-przepisy-o-bezczynnosci-organow-administracji-publicznej.html>.
- Sobczak K. (2020), *Odmrażanie gospodarki rozszerza zadania administracji* <https://www.prawo.pl/samorząd/administracja-w-czasie-epidemii-odmrazanie-gospodarki-to-wiecej,499622.html>.
- Sobolak J. (2021), *Prywatne vs. państwowe. W których szkołach lepiej płacą?* (*businessinsider.com.pl*), <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/rywatne-vs-panstwowe-w-ktorych-szkolach-lepiej-placa/x2cl069>
- Sobolewska A. (2020), *Samorządowa tarcza antykryzysowa* | C.H.Beck, <https://www.beck.pl/samorządowa-tarcza-antykryzysowa/>
- Sury M., (2022), *Mój jest ten kawalek biurka. Badanie opinii o pracy zdalnej w Polsce 2021*, <https://www.livecareer.pl/porady-zawodowe/praca-zdalna-badanie>
- Tarcza Antykryzysowa (b.d), <https://ksiegowosc.infor.pl/tematy/tarcza-antykryzysowa/>
- Trzupek M., 2010, *Znaczenie bibliotek w środowisku wiejskim*, Biuletyn EBiB [dokument elektroniczny] nr 4 (113); <http://www.ebib.info/2010/113/a.php?trzupek>
- Urząd Statystyczny w Lublinie, (2023), *Badanie ilościowe i jakościowe*, https://lublin.stat.gov.pl/files/gfx/lublin/pl/defaultstronaopisowa/1244/1/1/badania_ilosciowe_i_jakosciowe.pdf
- Watson, J. (2008). *Blended Learning: The Convergence of Online and Face-to-Face Education. Promising practices in online learning*. North American Council for online learning, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED509636.pdf>
- WHO (2020), <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/03/11/814474930/corona-virus-covid-19-is-now-officially-a-pandemic-who-says> (4.01.2022).
- Witkowski J. (2021), *Szkola po pandemii: ponownie czy od nowa?* | Res Publica Nowa, <https://publica.pl/teksty/szkola-po-pandemii-ponownie-czy-od-nowa-68993.html>

- Zalecenia MKiDN w związku z koronawirusem SARS-CoV-2. 6.03.2020, <https://www.gov.pl/web/kultura/zalecenia-mkidn-w-zwiazku-z-koronawirusem-sars-cov-2>,
- Zasady ubiegania się o dotacje z art. zze4*, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10240/21469bed-f6da-4a78-8676-162fb1f6c8b5>
- Zasady ubiegania się o udzielenie dofinansowania (2020)* <https://psz.praca.gov.pl/documents/10240/39646f0f-bae3-4fbd-a0f2-287734d4c4a9>
- Zasady ubiegania się o udzielenie dofinansowania*, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10240/06f96eba-0604-4725-b1a5-2f5ee4887d05>, dn.
- Zasady udzielania dotacji na podstawie rozporządzenia*, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10240/2cddd6b7-b990-489a-aad7-863c2562d531>,
- Zasady udzielania dotacji dla mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców prowadzących sklepiki szkolne*, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10240/1e0f00a9-d177-47d2-97c7-f2c01caa73c1>
- Zawieszenie działalności instytucji kultury* <https://www.gov.pl/web/kultura/zawieszenie-dzialalnosci-instytucji-kultury-i-placowek-szkolnictwa-artystycznego>.

Pozostałe źródła

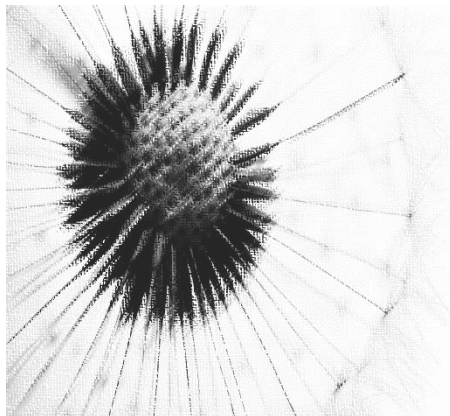
- Biała Księga (1997), *Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa*, Biała Księga Komisji Europejskiej, Warszawa.
- Czyżewski K., Fogler J., Gałązka A., (2020), *Edukacja Kulturowa – panaceum na elityzm*, [w:] A. Fandrejewska-Tomczyk (red.) *RAPORT KULTURA* (s. 65-67), Fundacja GAP, Kraków.
- Czyżewski K., Fogler J., Gałązka A., (2020), *Instytucje kultury – niekończący się stan niepewności*, [w:] A. Fandrejewska-Tomczyk (red.) *RAPORT KULTURA* (s. 39-49), Fundacja GAP, Kraków.
- Drozdowski R., Frąckowiak M., Krajewski M., Kubacka M., Luczys P., Modrzyk A., Rogowski Ł., Rura P., Stamm A. (2020), *Życie codzienne w czasach pandemii. Raport z drugiego etapu badań*, UAM w Poznaniu, Poznań.
- Pismo do powiatowych urzędów pracy*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, dn. 02.09.2020 r.
- Plebańska M., Szyller, A, Sieńczewska M. (2020), *Raport – Edukacja zdalna w czasach COVID-19. Podsumowanie wyników badania Wydziału Pedagogicznego Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa
- Raport GUS, (2021), *Kultura w 2020r*
- Raport Hays Poland i Deloitte, (2020) „Nowe oblicze normalności”
- Raport samooceny (2020), Ocena programowa Profil praktyczny, WSKFiT, Pruszków.
- Raport samooceny (2022), Ocena programowa Profil praktyczny, WSKFiT, Pruszków.

Rekomendacja (2020), *Rekomendacja w sprawie zmian w przepisach dotyczących wykorzystania w procesie kształcenia akademickiego metod i technik kształcenia na odległość* przygotowana na zlecenie Centrum Analiz Legislacyjnych i gospodarczych, Warszawa.

Uchwała nr XLIV/376/2018 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 24 kwietnia 2018 roku w sprawie przyjęcia programu rozwoju Powiatu Pruszkowskiego: Strategia Rozwoju Powiatu Pruszkowskiego na lata 2015–2025 Aktualizacja 2017.

Wtyczne dla funkcjonowania bibliotek w trakcie epidemii COVID-19 w Polsce.
Ministerstwo Rozwoju w konsultacji z GIS, 28.04.2020

Z recenzji:



Bardzo interesująca publikacja, podejmująca w sposób kompleksowy, wyczerpujący i nade wszystko interesujący problematykę skutków pandemii COVID-19 dla różnych sfer życia społecznego i gospodarczego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem realiów powiatu pruszkowskiego i żyrardowskiego. Należą się Autorom tej publikacji (...), słowa dużego uznania za trud włożony w jej przygotowanie. Publikacja może stanowić cenną lekturę zarówno dla władz administracyjnych, oświatowych, jak

i instytucji kulturalnych, chcących zapoznać się bliżej nie tylko z różnorodnymi skutkami pandemii ale również kierunkami działań, jakie powinny być podjęte w celu uniknięcia w przyszłości negatywnych skutków podobnych zdarzeń. Praca jest o tyle cenniejsza, że powstała w wyniku dobrze zorganizowanych badań w obszarze pandemii zrealizowanych przez pracowników nauki, ale też i dyplomantów Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki w Pruszkowie. Badania mają wszystkie cechy aktualności, oryginalności oraz istotności dla praktyki życia społecznego i gospodarczego. Po opublikowaniu powinna zostać udostępniona władzom lokalnym oraz szerokiemu kręgowi czytelników zwłaszcza na terenach objętych badaniami.

dr hab. Jan Bednarczyk