

Uniwersytet Wrocławski

JOLANTA BEHR
ORCID: 0000-0002-2688-2836
jolanta.behr2@uwr.edu.pl

Ograniczenia prawa do nauki w czasie pandemii COVID-19 a ograniczenia stosowane w jednostkach systemu oświaty zorganizowanych w podmiotach leczniczych*

Restrictions on the Right to Education during the COVID-19 Pandemic versus
Restrictions Applied in Education System Units Organized in Healthcare Entities

WPROWADZENIE

Prawo do nauki jest prawem powszechnym i jednym z fundamentów właściwego rozwoju społeczeństwa. Jego realizacja łączy się z kompetencją właściwych organów administracji publicznej do stworzenia sieci szkół oraz opracowania programów nauczania, dzięki którym będzie możliwe wykonywanie tego prawa¹.

* W ujęciu prawnym niniejsze opracowanie dotyczy stanu epidemii uregulowanego rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491, ze zm.). Przed jego wprowadzeniem oraz po jego zakończeniu obowiązywał natomiast stan zagrożenia epidemicznego. Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433, ze zm.); rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2022, poz. 1028). Określenie „pandemia” jest natomiast pojęciem medycznym stosowanym m.in. przez Światową Organizację Zdrowia dla określenia stanu zapoczątkowanego w dniu 11 marca 2020 r. Zob. World Health Organization, *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19*, 7.09.2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---7-september-2020> (dostęp: 30.07.2022).

¹ M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 36–37.

Prawo do nauki jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze pozytywnym, które podlega ochronie w ramach postępowania sądownoadministracyjnego². Nie ma ono charakteru absolutnego, podlega bowiem ograniczeniom na zasadach i w formie określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³. Można je zatem ograniczyć tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą jednak naruszać istoty tego prawa.

Celem niniejszego opracowania jest analiza charakteru i skutków ograniczeń prawa do nauki wprowadzonych w czasie pandemii COVID-19 oraz porównanie ich z ograniczeniami stosowanymi w obszarze wychowania i kształcenia w podmiotach leczniczych, czyli w warunkach stałej kolizji realizacji prawa do nauki i prawa do ochrony zdrowia.

Omawianie prawa do nauki w czasie pandemii COVID-19, a więc w warunkach ekstraordynaryjnych, powinno być poprzedzone ogólnymi rozważaniami dotyczącymi istoty tego prawa i realizowania go w typowych warunkach.

PODSTAWY PRAWNE I WYKONYWANIE PRAWA DO NAUKI

Prawo do nauki jest podstawowym prawem człowieka, które wynika z jego przyrodzonej godności. Przysługuje ono każdemu, nie można się go zrzec, nadać ani go odebrać. Jest ono regulowane przepisami wielu aktów prawa Unii Europejskiej oraz aktów prawa międzynarodowego. Akty prawa należą do uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka (ONZ) oraz do systemów regionalnych (europejskiego i pozaeuropejskiego)⁴, odgrywają ważną rolę w kształtowaniu pozycji prawnej usługobiorców oraz formułują „względnie jednolity ideał wychowawczy

² E. Czyż, *Prawo do nauki – raport z monitoringu*, Warszawa 2002, s. 15.

³ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja RP.

⁴ Podstawy normatywne prawa do nauki regulują w szczególności: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka; Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty; Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych; Deklaracja Praw Dziecka; Konwencja o prawach dziecka; Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. „Akty te wyznaczają zakres i ogólne standardy wykonywania tego prawa. Stanowią o jego powszechności i bezpłatności. Niejednokrotnie utożsamiają możliwość jego realizacji z zagwarantowaniem przez państwo istnienia i dostępności instytucji oświatowych, których zadaniem jest kształcenie i wychowanie. Niektóre z nich wskazują ponadto obligatoryjny, powszechny i niedyskryminujący charakter nauczania, przynajmniej na poziomie podstawowym (J. Behr, *Prawo do nauki w podmiotach leczniczych. Analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5(2), s. 168–169).

i konstrukcję tego prawa, uznając przy tym kompetencje państwa przy organizowaniu systemu szkolnictwa⁵.

Powszechny charakter prawa do nauki określa również przepis art. 70 ust. 1 Konstytucji RP. Jego adresatami są dzieci i młodzież oraz osoby pełnoletnie. Istnieje jednak pewna różnica w wykonywaniu tego prawa przez te osoby. Pełnoletni wykonują prawo do nauki w sposób dobrowolny, o ile wyrażają chęć pogłębiania wiedzy lub podnoszenia kwalifikacji. Wykonywanie go przez dzieci i młodzież łączy się natomiast z obowiązkiem szkolnym lub z obowiązkiem nauki⁶, określonymi szczegółowo w rozdziale 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁷. Są one realizowane najczęściej w jednostkach systemu oświaty. Jednostki te są zakładami administracyjnymi, w których świadczone są przede wszystkim usługi niematerialne ich użytkownikom. Przed pandemią usługi te świadczone w tradycyjnej formie (stacjonarnej), co umożliwiało wykształcenie charakterystycznej dla tej formy relacji między użytkownikami zakładu (uczniami) a jego pracownikami. Opiera się ona na bezpośrednich kontaktach i ma długofalowy charakter.

PODSTAWY PRAWNE PRAWA DO NAUKI W CZASIE PANDEMII COVID-19

W czasie pandemii zmodyfikowano formy kształcenia uczniów. Prawodawca, dążąc do zapewnienia wykonywania w tym czasie prawa do nauki, musiał dokonać umiejętnego ważenia⁸ konstytucyjnego prawa do nauki oraz prawa do ochrony zdrowia⁹. Ostatecznie przyjął, że usługi edukacyjne można skutecznie świadczyć bez jednoczesnej obecności usługodawcy i usługobiorcy (na odległość, online). Sprzyjał temu niematerialny charakter usługi.

W jednostkach systemu oświaty wprowadzono kształcenie na odległość i kształcenie hybrydowe, łączące elementy kształcenia stacjonarnego z kształceniem na odległość. Utrzymanie na dotychczasowym poziomie bezpośrednich kontaktów stanowiło bowiem zagrożenie dla życia i zdrowia uczniów, pracowników jednostek systemu oświaty oraz ich rodzin.

⁵ Ł. Kierznowski, *Prawo do nauki w aktach prawa międzynarodowego*, [w:] *Umiejscowienie krajowego obrotu prawnego*, red. M. Perkowski, W. Zoń, t. 1, Białystok 2016, s. 61.

⁶ Konstytucja czyni bowiem naukę do 18. roku życia obowiązkową. Obowiązki te, a także prawo, są spełniane przede wszystkim poprzez uczęszczanie do jednostek systemu oświaty, określonych w Prawie oświatowym (wyjątki zob. art. 36 ust. 9 Prawa oświatowego).

⁷ T.j. Dz.U. 2021, poz. 1082, ze zm.

⁸ Zob. szerzej: A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 27 i n.

⁹ Prawo do ochrony zdrowia reguluje art. 68, natomiast prawo do nauki – art. 70 Konstytucji RP.

Wprowadzenie nowych form kształcenia było wyzwaniem dla tworzących prawo i jego wykonawców. Aby nie dopuścić do powstania nowych różnic w procesie kształcenia i aby zniwelować te już istniejące, skorzystano ze znanych praktyce oświatowej rozwiązań. Umożliwiły one wprowadzenie modyfikacji procesu kształcenia i wychowania stosownie do aktualnych potrzeb usługobiorców. Instrumenty te wykorzystywano dotychczas w jednostkach systemu oświaty, które były zorganizowane w podmiotach leczniczych oraz w jednostkach pomocy społecznej¹⁰, a więc tam, gdzie występuje konieczność stałego konfrontowania prawa do ochrony zdrowia z prawem do nauki.

Czerpiąc z tego dorobku¹¹, wydano m.in. 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-19¹². Jego przepi-

¹⁰ Zob. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji kształcenia oraz warunków i form realizowania specjalnych działań opiekuńczo-wychowawczych w przedszkolach i szkołach specjalnych, zorganizowanych w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2181).

¹¹ Działając na podstawie art. 30c Prawa oświatowego.

¹² Dz.U. 2020, poz. 493, ze zm. Na marginesie rozważań warto nawiązać do upoważnienia do wydania przedmiotowego rozporządzenia. Z dniem 8 marca 2020 r. przepisem art. 28 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 (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2095, ze zm.) dodano do Prawa oświatowego art. 30b i 30c. Zawierają one upoważnienia do wydawania rozporządzeń, których przedmiotem jest – wprowadzane w określonych przypadkach – czasowe ograniczenie lub zawieszenie funkcjonowania jednostek systemu oświaty na obszarze kraju lub jego części, a także dopuszczenie wyłączenia stosowania niektórych lub wszystkich przepisów Prawa oświatowego, ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1915, ze zm.) oraz ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2082, ze zm.). W nauce prawa wyrażane są niekiedy krytyczne poglądy dotyczące formy prawnej wprowadzanych ograniczeń. Zdaniem M. Pilicha (*Komentarz do art. 30(b) i 30(c)*, [w:] A. Olszewski, M. Pilich, *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa 2021) „w świetle art. 30b i 30c minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nie tylko decyduje uznaniowo o ograniczeniu lub zawieszeniu funkcjonowania jednostek systemu oświaty (tj. może w określony sposób ograniczyć lub nawet zawiesić działalność tych podmiotów odpowiednio do tego, co uznaje za stosowne), lecz także posiada swobodę oceny, czy zachodzą materialne przesłanki interwencji w działalność szkół i placówek oraz jakie przepisy ustawowe mogą być wyłączone w okresie ograniczenia lub zawieszenia działalności (...). Takie rozwiązanie ustawowe należy ocenić krytycznie, jako niezgodne z zasadą pewności prawa, wynikającą z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a także poniekąd z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), tym bardziej że brak jest jakiegokolwiek elementu kontroli legalności czynności ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Dalsze zastrzeżenia natury konstytucyjnej powstają w związku z formą wprowadzenia ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania jednostek oświaty”. M. Pilich podaje w wątpliwość również charakter upoważnienia, które jego zdaniem można uznać za blankietowe. Do zarzucanego blankietowego charakteru upoważnienia odniesiono się też w orzecznictwie, uznano jednak, iż „nie można (...) zgodzić się z twierdzeniem (...), że art. 30c u.p.o. stanowi przepis o charakterze blankietowym. Choć niewątpliwie możliwy zakres

sy zobowiązały dyrektorów jednostek systemu oświaty w okresie ograniczenia funkcjonowania tej jednostki do organizacji realizacji jej zadań z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub do innego sposobu realizacji zajęć. Rozporządzenie wprowadziło otwarty i obszerny katalog działań, które mogą podejmować dyrektorzy. Należą do nich m.in. wprowadzanie różnego rodzaju modyfikacji, w tym dotyczących: programów wychowania, sposobów monitorowania postępów uczniów i weryfikowania posiadanej przez nich wiedzy i umiejętności, a także wprowadzanie zmian w rozkładzie zajęć oraz zmian czasu i sposobów prowadzenia zajęć w danej jednostce.

Modyfikacje procesu kształcenia i wychowania wprowadzano wieloetapowo, a sama zmiana procesu okazała się długofalowa i żmudna. W odpowiedzi na pojawiające się problemy od wejścia w życie rozporządzenia regulującego te sprawy zmieniano je ponad trzydziestokrotnie.

Wdrażane rozwiązania nie zawsze przynosiły zamierzone efekty, a wyzwania i trudności w tym procesie nie były potwierdzane przez szczegółowe analizy efektywności nauczania. Uwzględniano w nich bowiem najczęściej tradycyjnie stosowane kryteria, czyli oceny uczniów i ich wyniki z egzaminu ósmoklasisty. Kryteria te były jednak zawodne, a to z uwagi na obniżenie ogólnych wymagań egzaminacyjnych i przyjmowanie przez niektórych nauczycieli strategii klasyfikowania wszystkich uczniów, niezależnie od uzyskiwanych wyników. Tezę stosowania błędnych kryteriów oceny efektywności potwierdza zapewnienie uczniom po powrocie do stacjonarnej formy kształcenia prawa korzystania z zajęć wspomagających, które były w istocie zajęciami wyrównującymi poziom kształcenia względem tego sprzed pandemii¹³.

Z wyzwaniami związanymi z zagwarantowaniem realizacji prawa do nauki musiał zmierzyć się nie tylko polski ustawodawca, pracownicy jednostek systemu oświaty i uczniowie. Miały one charakter globalny. Osłabiły i zróżnicowały pozycję prawną osób realizujących prawo do nauki, co zostanie wykazane w dalszej

unormowania jest szeroki, to istotne jest to, że zakres ten jest możliwy do odczytania i nie jest nieograniczony (...). Chociaż rozporządzenie stanowi akt niższego rzędu w stosunku do ustawy, to jednak upoważnienie do wyłączenia stosowania niektórych przepisów ustawy ujęte zostało wprost w akcie rangi ustawowej. Wydając zatem omawiane rozporządzenie, upoważniony minister nie domniemywał swoich kompetencji. Przy tym uprawnienie do wyłączenia stosowania nie jest pojęciem tożsamym z uchynieniem przepisu, lecz z czasowym zawieszeniem stosowania, co zgodnie z art. 30c w zw. z art. 30b u.p.o. uwarunkowane było zaistnieniem przypadków uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu, a zatem jest ograniczone do sytuacji nadzwyczajnych, wyjątkowych. Ustawodawca uznał zatem, że w określonych sytuacjach niektóre przepisy ustawowe mogą być czasowo modyfikowane przez właściwy organ władzy wykonawczej” (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 listopada 2021 r., I SA/Bk 389/21, LEX nr 3286476).

¹³ Ministerstwo Edukacji i Nauki, *Zajęcia wspomagające dla uczniów – mamy gotowe przepisy*, 28.05.2021, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/zajecia-wspomagajace-dla-uczniow--mamy-gotowe-przepisy> (dostęp: 2.08.2022).

części pracy. Z uwagi na dynamikę i nieprzewidywalność rozwoju sytuacji nie wypracowano dotąd trwałych i zadowalających wszystkie strony rozwiązań.

OGRANICZENIA W REALIZACJI PRAWA DO NAUKI STOSOWANE W PANDEMII COVID-19 VERSUS OGRANICZENIA STOSOWANE W JEDNOSTKACH SYSTEMU OŚWIATY ZORGANIZOWANYCH W PODMIOTACH LECZNICZYCH

Podjmując próbę porównania ograniczeń w realizacji prawa do nauki, które wprowadzono w czasie pandemii COVID-19, z ograniczeniami stosowanymi dotychczas w jednostkach systemu oświaty zorganizowanych w podmiotach leczniczych, należy mieć na uwadze różną sytuację i otoczenie osób, których one dotyczą.

W przypadku modyfikacji procesu kształcenia i nauczania w jednostkach systemu oświaty zorganizowanych w podmiotach leczniczych mamy do czynienia ze specyficzną grupą usługobiorców – z uczniami chorymi lub tymi, względem których zachodzi podejrzenie stanu chorobowego. Z tego powodu przebywają oni przez określony czas w podmiocie leczniczym. Są to zatem sytuacje, w których za wszelką cenę dąży się do przywrócenia integralności naruszonych już funkcji organizmu, przyznając apriorycznie prymat prawa do ochrony zdrowia nad prawem do nauki. Nie chodzi zatem o potencjalne, lecz o realne zagrożenie konkretnej osoby, które ma zostać wyeliminowane lub co najmniej ograniczone.

Uczniowie realizujący prawo do nauki w podmiotach leczniczych posiadają podwójny status, są bowiem jednocześnie użytkownikami dwóch zakładów administracyjnych¹⁴ – podmiotu leczniczego oraz zorganizowanej w nim jednostki systemu oświaty. Korzystanie z usług drugiego z tych zakładów jest możliwe dopiero wtedy, gdy osoba posiada status użytkownika pierwszego z nich¹⁵.

¹⁴ Na temat zakładów administracyjnych zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969; idem, *Organy administracji niezespolonej i zakłady administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Jendrośka, t. 2, Wrocław 1977; M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 440–458; R. Raszewska-Skałecka, *Organizacja i funkcjonowanie zakładów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 681–697; P. Lisowski, *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997 (niepubl.); P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 42–70; H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014; eadem, *Zakład publiczny a przedsiębiorstwo państwowe. Kryteria rozróżnienia w poglądach doktryny prawa administracyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2012, vol. 18, s. 133–140.

¹⁵ J. Behr, *Wielopłaszczyznowość relacji decentralizacyjnych na przykładzie oświaty samorządowej*, „*Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*” 2018, vol. 16(1–2), s. 30–31.

Nauczanie i kształcenie odbywa się w tych jednostkach w formie stacjonarnej, w podmiocie, w którym przebywają. Szczegółowe decyzje dotyczące kształcenia podejmuje się zawsze odrębnie względem każdego ucznia. W tym zakresie istnieje ścisła współpraca dyrektora jednostki systemu oświaty zorganizowanej w podmiocie leczniczym, nauczyciela tej jednostki oraz lekarza prowadzącego leczenie. Do możliwości indywidualnych i stanu zdrowia konkretnego ucznia dostosowuje się m.in. liczbę uczniów w oddziale, czas kształcenia oraz zakres przekazywanych treści merytorycznych. Uwzględniając zainteresowania i możliwości ucznia, wdraża się specjalne działania¹⁶. Prawo do nauki oraz łączące się z nim w tym czasie obowiązki nauki i obowiązki szkolny podlegają zatem daleko idącemu uelastycznieniu dla dobra ucznia.

Liczba uczniów korzystających z kształcenia w takich warunkach nie jest znaczna w porównaniu z liczbą uczniów uczęszczających do wszystkich jednostek systemu oświaty.

Przechodząc do ograniczeń w realizacji prawa do nauki, które wprowadzono w czasie pandemii COVID-19, należy podkreślić, że dotyczyły one innej grupy docelowej. Był nim ogół uczniów jednostek systemu oświaty. Skala zjawiska, z którym należało się zmierzyć, była zatem nieporównywalnie większa.

W tym przypadku, u zdecydowanej większości uczniów, mieliśmy do czynienia z potencjalnym zagrożeniem zachorowania, a nie ze stwierdzonym już naruszeniem sprawności i integralności organizmu oraz z dążeniem do przywrócenia pierwotnego stanu, jak to ma miejsce u uczniów kształcących się w jednostkach systemu oświaty zorganizowanych w podmiotach leczniczych.

Inaczej przebiega również leczenie i inna jest specyfika choroby. Współczynnik reprodukcji koronawirusa SARS-CoV-2 jest wysoki. Wirus powoduje chorobę zakaźną, w której bezpośredni kontakt z jego nosicielem może powodować realne zagrożenie dla zdrowia i życia innych osób. W czasie wprowadzania pierwszych ograniczeń w realizacji prawa do nauki jednostka chorobowa wywoływana przez wirusa była znana tylko szczątkowo¹⁷. Trudno było zatem ocenić skalę i następstwa rozprzestrzeniania się wirusa. Utrzymanie w tym czasie zorganizowanych, bezpośrednich form kształcenia – nawet tych, które zorganizowano by w podmiocie leczniczym – byłoby ryzykowne. Dlatego też zdecydowano o wprowadzeniu restrykcyjnych ograniczeń w kontaktach bezpośrednich.

¹⁶ Zob. eadem, *Prawo do nauki...*, s. 175–178.

¹⁷ Zob. np. X. Lu, L. Zhang, H. Du, J. Zhang, Y. Li (et. al.), *SARS-CoV-2 Infection in Children*, "New England Journal of Medicine" 2020, vol. 17(382), s. 1663–1665; M. Hasöksüz, S. Kiliç, F. Saraç, *Coronaviruses and SARS-COV-2*, "Turkish Journal of Medical Sciences" 2020, vol. 50(9), s. 549–554; D. Wu, T. Wu, Q. Liu, Z. Yang, *The SARS-CoV-2 Outbreak: What We Know*, "International Journal of Infectious Diseases" 2020, vol. 94, s. 44–48; A.G. Harrison, T. Lin, P. Wang, *Mechanisms of SARS-CoV-2 Transmission and Pathogenesis*, "Trends in Immunology" 2020, vol. 41(12), s. 1100–1115.

Mimo że usługi edukacyjne były nadal świadczone przez pracowników jednostek systemu oświaty, do których uczęszczali dotychczas uczniowie, to świadczone je w inny sposób. Podobnie jak w przypadku podmiotów leczniczych uelastyczniono zakres świadczonych usług oraz godziny ich świadczenia. Tym, co je odróżniało, była forma ich świadczenia – zdalna lub hybrydowa. Stosowano ją, zależnie od sytuacji, w sposób jednolity na terenie całego państwa lub – w przypadku potwierdzenia zakażenia u pracownika lub użytkownika zakładu albo większej liczby osób na danym terenie – selektywnie w danej szkole lub oddziale szkolnym (klasie) albo w określonej jednostce samorządu terytorialnego. Nie badano zatem indywidualnej sytuacji każdego ucznia, lecz brano pod uwagę szerszy kontekst i potencjalne zagrożenia związane z rozprzestrzenianiem się wirusa.

Podczas tej formy świadczenia usług napotkano nieznanе dotychczas problemy. Na przykład z biegiem czasu dostrzeżono, że jednostki systemu oświaty, w których świadczone usługi edukacyjne, były także miejscami świadczenia usług dodatkowych, jak np. zajęcia rewalidacyjne organizowane dla uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego czy usługi psychologa szkolnego, z których mógł skorzystać każdy z uczniów. Co prawda, formalnie nie mieszczą się one w zakresie prawa do nauki, wpływają jednak w istotnym zakresie na poprawę warunków jego realizacji. Z powodu konieczności zagwarantowania prawa do ochrony zdrowia konieczne było częściowe i czasowe zrezygnowanie ze świadczenia tych usług.

Ponadto podczas zdalnej formy nauczania napotkano liczne problemy praktyczne, w tym ograniczoną dostępność Internetu lub urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z niego oraz trudności w kontrolowaniu ucznia podczas zajęć lekcyjnych, które rzutowały na wiarygodność jego samodzielnej pracy.

W raporcie Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 kwietnia 2022 r. wykazano, że w okresie zdalnego nauczania nadzór samorządów nad działalnością szkół nie był wystarczający. Lekcje w okresie nauki zdalnej uznano za mało atrakcyjne i męczące. W rezultacie zaobserwowano grupę uczniów „znikających” z systemu oświaty, czyli *de facto* nierealizujących obowiązku szkolnego, nad którymi nie sprawowano efektywnej kontroli¹⁸. Ponadto ograniczono korzystanie ze wsparcia psychologiczno-pedagogicznego przez uczniów, a relacje interpersonalne uległy pogorszeniu, co wynikało z ograniczenia bezpośrednich kontaktów z rówieśnikami i nauczycielami. Wykazano też, że zdalne nauczanie skutkowało pogorszeniem samopoczucia uczniów i oddziaływało negatywnie na ich zdrowie psychiczne i fizyczne¹⁹.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Urzędy w czasach pandemii*, 7.04.2022, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/administracja/urzed-y-w-czasach-pandemii.html> (dostęp: 2.08.2022).

¹⁹ Zob. np. K. Słomka, *Formy kształcenia w czasie pandemii COVID-19. Analiza ze szczególnym uwzględnieniem efektywności zdalnej formy kształcenia*, Wrocław 2021 (niepubl.).

Istotną barierą w skutecznej realizacji prawa do nauki w formie zdalnej okazał się także brak równego dostępu do prawa i niejednakowe warunki jego realizacji. Wynikało to pośrednio m.in. ze statusu materialnego rodzin uczniów. Nie było bowiem możliwe zapewnienie jednakowych warunków wszystkim uczniom łączącym się z klasą za pośrednictwem Internetu. Przyczyniały się do tego w szczególności różne warunki techniczne i lokalowe²⁰.

Dopiero w zderzeniu z tymi problemami dostrzeżono, że tylko szkoła – jako budynek, wspólna klasa (a więc zakład administracyjny, będący jednością osób, rzeczy i praw²¹) – jest w stanie zapewnić uczniom równe szanse. W warunkach wymuszających izolację stosowanie formy zdalnej i towarzyszących jej alternatywnych form i narzędzi, stwarzających możliwość świadczenia usług za pośrednictwem Internetu, było jednak nieoodzowne. Było przy tym niewątpliwie pozytywne dla ogółu, gdyż mogło być stosowane na szeroką skalę.

PODSUMOWANIE

Prawo do nauki jest prawem powszechnym i jednym z fundamentów właściwego rozwoju społeczeństwa. Prawo to nie jest jednak absolutne i podlega ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jedną z przesłanek uzasadniających wprowadzenie przedmiotowych ograniczeń jest ochrona życia i zdrowia osób. Przesłanka ta uzasadniała wprowadzenie daleko idących ograniczeń związanych z realizacją prawa do nauki w czasie pandemii COVID-19. Ograniczenia te wprowadzano *ad hoc*, obserwując na bieżąco rozwój sytuacji epidemicznej na terenie państwa, a także uwzględniając wskazania aktualnej wiedzy medycznej.

Zakres oraz sposoby ograniczania tego prawa, z uwzględnieniem prymatu prawa do ochrony zdrowia i życia, wzorowano na modyfikacjach procesu kształcenia stosowanych dotychczas w jednostkach systemu oświaty zorganizowanych w podmiotach leczniczych, a więc w miejscach, w których występuje stała konieczność konfrontowania prawa do nauki z prawem do ochrony zdrowia i życia. Skala podejmowanych działań była jednak nieporównywalna z dotychczasową. Mimo licznych podobieństw inna była również specyfika grupy docelowej, ich pozycja i otoczenie. Różniły je też ostateczne rozwiązania prawne stosowane w tym obszarze, które wdrażano za pomocą metody prób i błędów.

²⁰ W niektórych domach dziecko dysponowało samodzielnym pokojem do nauki, w innych natomiast było pozbawione komfortowych warunków do pracy, będąc zmuszonym do dzielenia przestrzeni z domownikami.

²¹ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933, s. 74.

Wprowadzono zdalną i hybrydową formę nauczania, niespotykaną dotychczas na szeroką skalę. W długofalowej perspektywie ujawnione zostały liczne niedoskonałości systemu, o których była mowa w niniejszym opracowaniu. W mojej ocenie najistotniejszą sprawą jest znaczenie zakładu administracyjnego. Skrajne warunki, z którymi mieliśmy do czynienia podczas ograniczenia bezpośrednich kontaktów, potwierdziły bowiem, że zakład administracyjny nie może zostać skutecznie i ostatecznie zastąpiony żadną inną formą, w szczególności uniemożliwiającą nawiązanie bezpośredniego, realnego kontaktu między osobami. Zakład umożliwia wykształcenie dodatkowych umiejętności oraz nawiązanie i pogłębienie dotychczasowych relacji, które przesądzają o jego wyjątkowym charakterze jako wspólnoty. Ponadto tylko zakład, a więc jedność rzeczy, osób i praw, jest w stanie zapewnić jednakowe warunki rozwoju uczniów i właściwą realizację prawa do nauki. Mimo że w codziennym funkcjonowaniu formułowane są liczne zastrzeżenia dotyczące stacjonarnej formy nauczania lub organizacji nauczania w konkretnych jednostkach systemu oświaty, to tylko taka forma może zagwarantować równość szans dla wszystkich uczniów.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Behr J., *Prawo do nauki w podmiotach leczniczych. Analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5(2).
- Behr J., *Wielopłaszczyznowość relacji decentralizacyjnych na przykładzie oświaty samorządowej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, vol. 16(1–2), DOI: <https://doi.org/10.25167/osap.990>.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Czarnik Z., Połuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Czyż E., *Prawo do nauki – raport z monitoringu*, Warszawa 2002.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Harrison A.G., Lin T., Wang P., *Mechanisms of SARS-CoV-2 Transmission and Pathogenesis*, “Trends in Immunology” 2020, vol. 41(12), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.it.2020.10.004>.
- Hasöksüz M., Kiliç S., Saraç F., *Coronaviruses and SARS-COV-2*, “Turkish Journal of Medical Sciences” 2020, vol. 50(9), DOI: <https://doi.org/10.3906/sag-2004-127>.
- Kierznowski Ł., *Prawo do nauki w aktach prawa międzynarodowego*, [w:] *Umiejscowienie krajowego obrotu prawnego*, red. M. Perkowski, W. Zoń, t. 1, Białystok 2016.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933.
- Lisowski P., *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997 (niepubl.).
- Lu X., Zhang L., Du H., Zhang J., Li Y. (et. al.), *SARS-CoV-2 Infection in Children*, “New England Journal of Medicine” 2020, vol. 17(382), DOI: <https://doi.org/10.1056/NEJMc2005073>.
- Ochędowski E., *Organy administracji niespolonej i zakłady administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Jendrośka, t. 2, Wrocław 1977.

- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Pilich M., *Komentarz do art. 30(b) i 30(c)*, [w:] A. Olszewski, M. Pilich, *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Raszewska-Skałecka R., *Organizacja i funkcjonowanie zakładów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Słomka K., *Formy kształcenia w czasie pandemii COVID-19. Analiza ze szczególnym uwzględnieniem efektywności zdalnej formy kształcenia*, Wrocław 2021 (niepubl.).
- Spasowska-Czarny H., *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014.
- Spasowska-Czarny H., *Zakład publiczny a przedsiębiorstwo państwowe. Kryteria rozróżnienia w poglądach doktryny prawa administracyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2012, vol. 18.
- Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- Wu D., Wu T., Liu Q., Yang Z., *The SARS-CoV-2 Outbreak: What We Know*, “*International Journal of Infectious Diseases*” 2020, vol. 94, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.03.004>.

NETOGRAFIA

- Ministerstwo Edukacji i Nauki, *Zajęcia wspomagające dla uczniów – mamy gotowe przepisy*, 28.05.2021, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/zajecia-wspomagajace-dla-uczniow--mamy-gotowe-przepisy> (dostęp: 2.08.2022).
- Najwyższa Izba Kontroli, *Urzędy w czasach pandemii*, 7.04.2022, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/administracja/urzed-y-w-czasach-pandemii.html> (dostęp: 2.08.2022).
- World Health Organization, *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19*, 7.09.2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---7-september-2020> (dostęp: 30.07.2022).

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji kształcenia oraz warunków i form realizowania specjalnych działań opiekuńczo-wychowawczych w przedszkolach i szkołach specjalnych, zorganizowanych w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2181).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 493, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2022, poz. 1028).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1915, ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1082, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2082, ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2095, ze zm.).

ORZECZNICTWO

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 listopada 2021 r., I SA/Bk 389/21, LEX nr 3286476.

ABSTRACT

The right to education is a universal right and one of the foundations for the proper formation of society. It is not an absolute right, it is subject to restrictions on the principles set out in Article 31 (3) of the Polish Constitution. During the COVID-19 pandemic, these restrictions were introduced on a large scale. They were justified by efforts to ensure protection of the health and life of pupils, parents and employees of education system units. Solutions characteristic of education and upbringing in healthcare entities were applied, i.e. for conditions in which there is a constant conflict of the right to education with the right to health care. The aim of the article is to determine whether the applied measures, despite the fact that they were mostly identical, had the same nature in the COVID-19 pandemic conditions and whether their application caused the same effects.

Keywords: right to education; health and life protection; COVID-19 pandemic; restrictions; education system; healthcare entities

ABSTRAKT

Prawo do nauki jest prawem powszechnym i jednym z fundamentów właściwego kształtowania społeczeństwa. Nie jest ono prawem absolutnym, podlega bowiem ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W czasie pandemii COVID-19 ograniczenia te wprowadzono na szeroką skalę. Były one uzasadnione dążeniem do zapewnienia ochrony zdrowia i życia uczniów, rodziców oraz pracowników jednostek systemu oświaty. Zastosowano rozwiązania charakterystyczne dla kształcenia i wychowania w podmiotach leczniczych, a więc dla warunków, w których występuje stała kolizja prawa do nauki z prawem do ochrony zdrowia. Celem artykułu jest ustalenie, czy zastosowane środki – mimo że były w większości tożsame – miały w warunkach pandemii COVID-19 taki sam charakter oraz czy ich zastosowanie powodowało te same skutki.

Słowa kluczowe: prawo do nauki; ochrona zdrowia i życia; pandemia COVID-19; ograniczenia; system oświaty; podmioty lecznicze