



Renata Raszevska-Skałeczka

# Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej

Studium administracyjnoprawne





**Szkoła publiczna  
jako zdecentralizowany podmiot  
administracji publicznej**

**Studium administracyjnoprawne**

Prace Naukowe  
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytetu Wrocławskiego

---

Seria: **e-Monografie**

Nr 132

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101879>

**Renata Raszevska-Skałecka**  
Uniwersytet Wrocławski

**Szkoła publiczna  
jako zdecentralizowany podmiot  
administracji publicznej**

**Studium administracyjnoprawne**

Wrocław 2019

## **Kolegium Redakcyjne**

*prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący*

*dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego*

*mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz*

*mgr Ewa Galyga-Michowska – członek*

*mgr Bożena Górna – członek*

*mgr Tadeusz Juchniewicz – członek*

Recenzent: *prof. zw. dr hab. Jolanta Blicharz, Uniwersytet Wrocławski*

© Copyright by **Renata Raszewska-Skalecka**

Korekta: *Aleksandra Król*

Koncepcja projektu okładki: *Renata, Sławomir i Michał Skaleccy*

Wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza, [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, [www.betadruk.pl](http://www.betadruk.pl)*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-42-7 (druk)

ISBN 978-83-66066-43-4 (online)

# Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW.....	9
WSTĘP .....	13
ROZDZIAŁ I. OŚWIATA JAKO SFERA DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.....	25
1. Istota administracji publicznej w domenie administracji świadczącej .....	25
2. Zakres pojęć oświaty i systemu oświaty .....	49
3. Oświata jako dobro wspólne i zadanie publiczne .....	63
4. Specyfika zadań oświatowych a kierunki zmian w administracji świadczącej – oświatowej .....	74
ROZDZIAŁ II. STATUS PRAWNY SZKÓŁ PUBLICZNYCH.....	91
1. Pojęcie szkoły i typy szkół w systemie oświaty – ustawowe obowiązki eduka- cyjne .....	91
2. Podstawy prawne działalności szkół publicznych .....	109
3. Ustrój i struktura organizacyjna szkoły.....	130
4. Tworzenie, przekształcanie i likwidacja szkół w prawie oświatowym.....	133
5. Przekazanie prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej jednost- ką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej jako przykład prywatyzacji szkół publicznych.....	141
6. Organy sprawujące nadzór pedagogiczny i organy sprawujące nadzór w zakre- sie spraw finansowych i administracyjnych.....	150
ROZDZIAŁ III. SZKOŁY PUBLICZNE JAKO ZDECENTRALIZOWANE PODMIOTY PEŁ- NIĄCE FUNKCJE Z ZAKRESU ADMINISTRACJI OŚWIATOWEJ .....	163
1. Istota decentralizacji .....	163
2. Zdecentralizowane podmioty administracji publicznej – znaczenie i rola w sys- temie oświaty .....	168
3. Szkoła jako zakład administracyjny stanowiący podstawową formę decentrali- zacji administracji publicznej.....	176
3.1. Zakład administracyjny w polskiej nauce prawa administracyjnego.....	176
3.2. Zakres prawnej samodzielności prawotwórczej zakładu administracyjnego	181
4. Konstrukcja prawna samodzielności szkoły publicznej jako zakładu administ- racyjnego i podmiotu administracji publicznej w świadczeniu usług oświato- wych.....	194
ROZDZIAŁ IV. ROLA SZKÓŁ PUBLICZNYCH JAKO ZDECENTRALIZOWANYCH POD- MIOTÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SAMORZĄDOWYM MODELU OŚWIATY.....	199
1. Pojęcie samorządowego modelu oświaty .....	199
2. Modele decentralizacji oświaty.....	202
3. Działalność szkół publicznych jako zdecentralizowanych podmiotów admini- stracji publicznej w kontekście reformy oświaty.....	210

ZAKOŃCZENIE .....	225
WYKAZ LITERATURY .....	235
WYKAZ ORZECZNICTWA .....	263



# Wykaz skrótów

## Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025)
- KN – ustawa z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 967)
- Konstytucja RP – ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- KPD – Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.)
- u.p.o. – ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.)
- p.w.p.o. – ustawa z 14.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077)
- u.f.z.o. – ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 995)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 913)

u.s.o.	– ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1457 ze zm.)
u.d.p.p.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.)
u.d.i.p	– ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.)
p.s.w.	– ustawa z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2183 ze zm.)
p.s.w.n.	– ustawa z dnia 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668 ze zm.).
ustawa nowelizująca z 2007 r.	– ustawa z 11.04.2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 542)
ustawa nowelizująca z 2008 r.	– ustawa z 25.07.2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 145, poz. 917 ze zm.)
ustawa nowelizująca z 2009 r.	– ustawa z 19.03.2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458 ze zm.)
ustawa nowelizująca z 2011 r.	– ustawa z 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 205, poz. 1206 ze zm.)
ustawa nowelizująca z 2015 r.	– ustawa z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 357 ze zm.)
ustawa przedszkolna	– ustawa z 13.06.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827 ze zm.)
ustawa rekrutacyjna	– ustawa z 6.12.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 7 ze zm.)
r.n.p.	– rozporządzenie Ministerstwa Edukacji Narodowej z 25.08.2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. poz. 1658)

## **Czasopisma i publikatory**

AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
BAS	– Biuro Analiz Sejmowych
DS	– Dyrektor Szkoły
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz. U.	– Dziennik Ustaw

NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
PiP	– Państwo i Prawo
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZN UJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

### **Inne**

ABC	– Publikacje Elektroniczne ABC
QA	– Publikacje Elektroniczne QA
j.s.t.	– jednostka (-i) samorządu terytorialnego
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
MEN	– Minister Edukacji Narodowej / Ministerstwo Edukacji Narodowej
MENiS	– Minister Edukacji Narodowej i Sportu
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RP	– Rzeczpospolita Polska
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny



## Wstęp

Szkoła publiczna to jedna z najważniejszych jednostek organizacyjnych administracji publicznej, w tym administracji oświatowej – nieustannie ewoluująca, wewnętrznie zróżnicowana. Aktualność, ale i powszechność tej instytucji prawa oświatowego ma duże znaczenie dla nauki prawa administracyjnego.

Celem niniejszej monografii jest ustalenie konstrukcji prawnej szkoły publicznej jako zdecentralizowanego podmiotu administracji publicznej świadczącego usługi oświatowe. Cel ten jest także punktem wyjścia do przedstawienia ewolucji szkoły jako podstawowej instytucji administracji publicznej świadczącej usługi oświatowe na gruncie regulacji prawnych i przeobrażeń ustrojowych szkolnictwa, które przyczyniają się do nowego spojrzenia na współczesne uwarunkowania funkcjonowania szkoły publicznej. Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej służy wykonywaniu zadań administracji publicznej w zakresie edukacji publicznej.

Biorąc pod uwagę dotychczasowy dorobek naukowy w zakresie prawa administracyjnego, można zauważyć, że ustawodawstwo, zwłaszcza prawo oświatowe oraz liczne orzecznictwo sądowe, nie wykazuje jak dotąd jednoznaczności wśród przedstawicieli doktryny nie tylko w ustaleniu aparatury terminologiczno-pojęciowej definicji szkoły, szkoły publicznej, zakładu administracyjnego, podmiotów administracji publicznej, lecz także w poglądach na temat istoty szkoły jako zakładu administracyjnego, które są rozbieżne albo fragmentaryczne<sup>1</sup>. Dla potrzeb pracy przyjęto, że szkoły i placówki oświatowe jako zakłady administracyjne zaliczane są do podmiotów administracji publicznej realizujących zadania oświatowe w ramach tzw. administracji świadczącej. Przedmiotem ich działalności jest świadczenie społecznych usług na rzecz określonej grupy odbiorców świadczeń edukacyjnych. Korzystanie z usług edukacyjnych jest obowiązkowe dla dzieci i młodzieży w określonym wieku (obowiązki edukacyjne), a ich świadczenie i wypełnianie obowiązków określone przepisami prawa oświatowego. Nie ma też jednolitej koncepcji legislacyjnej wobec wielości różnych typologii szkół jako zakładów administracyjnych, organizacji ich działania i funkcjonowania oraz podmiotowości prawnej

---

<sup>1</sup> Por. Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 422-423. Podejmując wskazane rozważania, odnotować należy, że w doktrynie wyrażone są w tej materii słuszne poglądy Z. Czarnika i J. Posłusznego, w myśl których „ciągle niewystarczające jest zainteresowanie nauki prawa administracyjnego nie tyle samą instytucją zakładu, ile tymi działaniami administracji publicznej, które – najogólniej rzecz ujmując – polegają na świadczeniu usług służących zaspokojeniu potrzeb człowieka. Ograniczone zainteresowanie nauki prawa administracyjnego problematyką administracji świadczącej i zakładu będącego jej najważniejszym instrumentem wykonawczym powoduje, że wszelkie zmiany, a nawet reformy przeprowadzane są albo w próżni teoretycznej, albo na podstawie niepełnych i fragmentarycznych ustaleń badawczych”.

i samodzielności prawnej szkoły wynikających z różnych obowiązujących źródeł prawa w tej materii. Trzeba też mieć na uwadze, że różnorodność szkół w procesie edukacyjnym wynika z odmiennych obowiązków edukacyjnych objętych systemem oświaty, ale i edukacji dorosłych – ludzi po 18 roku życia. Prawo do nauki jest powiązane z obowiązkiem jej pobierania do 18 roku życia, adresowane w znaczeniu podmiotowym do człowieka-obywatela („każdy ma prawo do nauki”) i władz publicznych, zobligowanych do podjęcia zagwarantowanych prawem działań administracyjnoprawnych zabezpieczających korzystanie z tego prawa i wyegzekwowanie realizacji narzuconego przez nie obowiązku.

Szkoły i wszystkie inne zakłady oraz placówki oświatowo-wychowawcze w doktrynie były i są zaliczane do kategorii zakładów administracyjnych w prawnym tego pojęcia znaczeniu<sup>2</sup>, a zakłady oświatowe świadczące usługi edukacyjne mieszczą się w ogólnej prawnej koncepcji administracji publicznej państwa w domenie administracji świadczącej, której podstawowym zadaniem jest realizacja socjalno-oświatowo-kulturalnych potrzeb społeczeństwa. Refleksja nad tymi zagadnieniami jest tym bardziej potrzebna i uzasadniona, że współczesne postrzeganie szkoły jako zakładu administracyjnego i wyodrębnionej jednostki organizacyjnej administracji oświatowej podlega procesowi ciągłej ewolucji, i to w całokształcie administracji publicznej. Model szkoły publicznej w przyjętych rozwiązaniach systemowych w polskiej oświacie pozwala patrzeć na nią jako na organizację, która poddana jest wielorakim uwarunkowaniom otoczenia, w tym rynkowemu, i marketingowemu podejściu do świadczenia usług edukacyjnych, gdzie jej beneficjentami są zwłaszcza uczniowie, zwani też konsumentami usług edukacyjnych. Ponadto w nauce prawa administracyjnego zauważa się problem pogłębiającego się zróżnicowania zakładów administracyjnych (publicznych) oraz trudności w ich zdefiniowaniu, ich urynkowienia, powstawania nowych nietypowych form działania, zwiększenia nakładów podmiotów prywatnych w obszarze administracji świadczącej oraz zjawiska korzystania przez zakłady administracyjne (publiczne) z form prywatnoprawnych (cywilnoprawnych)<sup>3</sup>. Warto przy tym podkreślić, że w doktrynie zakłady

---

<sup>2</sup> Zob. J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 162 i n.; *idem*, *Tradycyjne a współczesne instytucje prawa szkolnego. (Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, ZN UJ nr DCCXLII, „Prace Prawnicze” z. 112, Warszawa–Kraków 1985. W doktrynie szerzej piszą m.in.: W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawn-administracyjne*, Lublin 1933; E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969; M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970; P. Lisowski, *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997 (rozprawa doktorska niepubl.); R. Raszevska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007; P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.

<sup>3</sup> Trafne spostrzeżenia doktrynalne w zakresie aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (publicznego) zob. A. Jakubowski, *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 527 i n. Zdaniem autora „nie została wypracowana jedna, powszechnie akceptowana definicja zakładu. Podnosi się nawet, że wypracowanie jej jest przedsięwzięciem w zasadzie niemożliwym”, s. 540. Por.

administracyjne można zaliczyć do podmiotów administrujących, tj. podmiotów, które na podstawie prawa zaangażowane są w realizację zadań i kompetencji ze sfery administracji publicznej<sup>4</sup>.

Powszechnie przyjmuje się, że zakład administracyjny (publiczny) jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej<sup>5</sup> i podmiotem administracji świadczącej. Należy też zaznaczyć, że administrowanie zakładowe jest w doktrynie kojarzone z decentralizacją. Pewną racjonalnie uzasadnioną prawidłowością jest argumentacja, że „decentralizację należy odnosić do pewnych sfer aktywności zakładów. Stosunkowo najłatwiej wyznaczyć ich zakres poprzez analizowanie przepisów o nadzorze nad zakładami (...). Generalnie jednak dotyczą tzw. działalności podstawowej zakładów”<sup>6</sup>. Trzeba zgodzić się ze stanowiskiem doktryny, że „nadzór wobec szkół jest prawnie w pewnych sferach ograniczony, przez co szkoły stają się prawną formą decentralizacji zakładowej. Ta prawna samodzielność szkoły wyraża się zarówno w tych pewnych, takiej szkoły jej własnych kompetencjach (np. co do promowania i egzaminowania), jak i w istnieniu sfery pedagogicznej gestii szkoły, zamykającej się np. w koncepcyjnej i samodzielnej – stosownie do wymogów pedagogiki – pracy nauczycieli i wychowawców”<sup>7</sup>. Co istotne, wraz z uruchomieniem szkoły publicznej „powstaje też od razu możliwość prawnego zarachowania jej działalności na rzecz państwa i podejmowania prawnych ocen tej działalności w kryteriach legalności. Następuje ponadto powierzenie organom zakładu – z zasady jego kierownikowi – pewnych funkcji i kompetencji organu administracji państwowej (...) dla jego uprawnień władczych w zakresie określonych spraw administracji szkolnej. (...) w istocie chodzi o to, że »powierza się tym organom obok funkcji bezpośredniego zarządzania zakładem – również pewne funkcje organu administracji państwowej«”<sup>8</sup>.

Zasadnicza teza pracy sprowadza się do stwierdzenia, że szkoła publiczna jako zakład administracyjny mieści się w kategorii zdecentralizowanych podmiotów pełniących funkcje z zakresu administracji publicznej. Osiągnięcie celu badawczego

---

Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 451; H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014, s. 64. Trudno nie zgodzić się z autorką, że „doktryna nie jest w stanie dostarczyć uniwersalnego określenia zakładu publicznego, jednakowo przydatnego w każdym ustroju społeczno-politycznym i niezależnego od regulacji prawnej”.

<sup>4</sup> J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 206-207.

<sup>5</sup> Zob. S. Fundowicz, *Zakłady publiczne*, (w:) *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 173; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 39 i n.

<sup>6</sup> P. Lisowski, *Szkoła samorządowa...*, s. 117; a także J. Homplewicz, *Tradycyjne...*, s. 43.

<sup>7</sup> J. Homplewicz, *Tradycyjne...*, s. 43.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

powiązane jest z potrzebą udzielenia odpowiedzi na kilka podstawowych pytań: 1) czy szkoła publiczna jest zdecentralizowanym podmiotem administracji publicznej w prawnym ujęciu i pełnym znaczeniu tego słowa, jakie funkcje i zadania wykonuje w systemie oświaty i jakie podmioty prawa ją tworzą (zakładają), prowadzą i utrzymują, wpływając na sposób zorganizowania i ustrój szkoły?; 2) jaki jest zakres prawnej samodzielności prawotwórczej szkoły publicznej jako zakładu administracyjnego?; 3) jaki jest model konstrukcji prawnej samodzielności szkoły publicznej w świadczeniu usług oświatowych i odpowiedzialności tego zdecentralizowanego podmiotu administracji publicznej?; 4) czy istnieją jakieś granice w decentralizacyjnym modelu zarządzania szkołą publiczną, ograniczenia wkraczania ekonomii w obszar polityki oświatowej i jakie są skutki narzucania samorządowym działaniom oświatowym pewnej „ideologii rynkowej” traktującej szkołę jako instytucję publiczną w koncepcji „przedsiębiorstwa usługowego” dążącego do zmniejszania kosztów edukacji publicznej?; 5) czy oświata jako dobro wspólne o charakterze powszechnie dostępnym, wypełniając swą misję publiczną w państwie, służy zaspokajaniu potrzeb edukacyjnych jednostki w sposób trwały i nieprzerwany w dobie dokonujących się zmian ustrojowych w szkolnictwie?; 6) czy człowiek-obywatel ma w pełni zagwarantowaną ochronę praw i wolności w edukacji publicznej?

Podkreślić należy, że to człowiek jest tym podmiotem, do którego administracja świadcząca adresuje swoją działalność, której celem jest świadczenie usług zaspokajających jego potrzeby indywidualne lub zbiorowe. Z racji tego, że znaczna część jego potrzeb nie może być obecnie zaspokajana inaczej niż zbiorowo, to potrzeby te, do których należą również te o charakterze edukacyjnym, wymagają zaspokojenia przede wszystkim za pomocą publicznych sposobów i metod<sup>9</sup>. Bezpośrednie świadczenie usług oświatowych przez administrację w formach administracyjnoprawnych następuje w ramach świadczeń zakładowych szkoły publicznej. Co ważne, zadania i funkcje przypisane konstytucyjnie lub ustawowo szkole publicznej w demokratycznym państwie prawnym powinny być oparte na logice misji publicznej i wartości oświaty jako szczególnego dobra publicznego, którą spełnia wobec obywatela państwo i samorząd terytorialny, a nie na logice kosztów i prawidłowości ekonomicznych.

Na gruncie doktryny podkreślić należy, że szkoła publiczna jako zakład administracyjny i podmiot administracji publicznej jest jednym z najważniejszych instrumentów i sposobów wykonywania zadań publicznych tzw. administracji świadczącej (oświatowej). Zagadnienie to zostało jak dotąd poddane jedynie częściowym badaniom w nauce prawa administracyjnego, nie zawsze adekwatnym do stanu istniejącego. Co ważne, szkoła publiczna z istoty rzeczy jest tą kategorią jednostek organizacyjnych, która powołana jest

---

<sup>9</sup> Por. J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego)*. Studium administracyjnoprawne, Rzeszów–Przemyśl 2004, s. 75.



do służenia określonej grupie użytkowników, ponadto kwalifikuje się ją w kategorii dobra publicznego jako „wspólne dobro całego społeczeństwa”, które wypełnia swe cele, funkcje i zadania oświatowe w interesie publicznym. Co znamienne, zadania publiczne statutowane w państwie w sferze edukacji publicznej wynikają z podmiotowych praw podstawowych obywateli, w przypadku szkół i placówek oświatowych – z prawa do nauki.

W polskich warunkach konstytucyjnych i ustawowych system oświaty charakteryzuje się różnorodnością szkół, ich rodzajów, typów i szczebli – będących w ciągłym rozwoju. Analizie podlega nie tylko ich charakterystyka, ale i konstrukcja prawna szkoły publicznej i jej prawna samodzielność jako podmiotu administracji. Przyglądając się temu, warto odpowiedzieć na pytanie, czy uzasadnione jest stwierdzenie, że obecna szkoła publiczna jest zdecentralizowanym podmiotem administracji publicznej świadczącym usługi oświatowe. Na gruncie normatywnym przyjmuje się, że tak powinno być, bowiem celem szkoły jako wyodrębnionego podmiotu prawnego jest realizowanie celów polityki oświatowej państwa i wypełnianie prawnie statutowanych zadań publicznych w domenie oświaty i wychowania. W demokratycznym państwie prawa gwarantowane konstytucyjnie prawo do nauki jest jednym z podstawowych praw człowieka i obywatela, a jego cele i zadania oraz funkcje precyzują przepisy prawa oświatowego. Szkoły z samej istoty działalności zakładowej tworzą jedną z form prawnej decentralizacji. Różne mogą być stopnie prawnej samodzielności szkoły w sferze jej własnych zadań i kompetencji, a także organów szkoły i nauczycieli określone przez obowiązujące przepisy prawa oświatowego, wyznaczone przez sposób prawnego ich podporządkowania organom nadzorczym. Pewne usamodzielnienie szkoły powoduje już samo wydzielenie jej w organizacyjną formę zakładu oświatowego. Typowym przykładem samodzielności prawnej (decentralizacji zakładowej w szkole) jest ocenianie i promowanie uczniów w ramach prawnej wyłącznej kompetencji szkoły, podejmowanie ocen i decyzji szkolnych przy wystawianiu dokumentów szkolnych, zwłaszcza świadectw i dyplomów, czy pedagogiczna samodzielność szkoły i nauczyciela w ramach programu szkolnego<sup>10</sup>. I chociaż wiadome jest, że w układach decentralizacji nadzór występuje tylko w granicach, w jakich prawnie jest on dopuszczalny, to jednak nie traci na aktualności pytanie prawne o granice nadzoru państwowego i dopuszczalność danej formy nadzorczej ingerencji władz szkolnych<sup>11</sup>.

Szkoły stanowią najbardziej liczne wyodrębnione prawnie jednostki organizacyjne administracji publicznej w całokształcie polskiego systemu oświaty. W demokratycznym państwie prawnym zakład administracyjny to podstawowa jednostka organizacyjna realizująca zadania publiczne w obszarze administracji świadczącej. Na tym tle

<sup>10</sup> J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 210, 80.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 75.

powstaje pytanie o granice samodzielności prawnej w wykonywaniu zadań oświatowych i odpowiedzialności podmiotów prawnych świadczących usługi oświatowe. Powyższe oznacza, że poruszony problem badawczy w zakresie szkół, w tym zwłaszcza szkół publicznych, wymaga pogłębionej analizy. Jest to zagadnienie, które nie traci na aktualności. Nie ma też innej dziedziny administracji publicznej tak potrzebnej i ważnej w procesie edukacyjnym człowieka i obywatela oraz społeczeństwa w państwie, a jednocześnie tak niestałej i nieprzewidywalnej dla jej odbiorców w dobie dokonujących się reform edukacyjnych. Niejednokrotnie może to powodować niepewność sytuacji prawnej jednostki korzystającej z usług oświatowych. To w szkole i placówkach oświatowych prawo do nauki jest urzeczywistniane jako jedno z kluczowych praw i wolności obywatelskich w demokratycznym państwie prawnym i to w niej może w pierwszej kolejności dojść do sytuacji rozmijania się potrzeb i oczekiwań indywidualnych i społecznych podmiotów społeczności szkolnej z praktycznym wykonywaniem publicznych zadań oświatowych<sup>12</sup>.

Szkola publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej świadczący usługi oświatowe w ujęciu prawnym nie została jak dotąd w doktrynie poddana szerszej analizie. Podejmowane w literaturze przedmiotu badania naukowe związane z instytucją szkoły i szkoły jako zakładu administracyjnego uwzględniają zawsze obecne realia, a przede wszystkim aktualny stan prawny. Nasz porządek prawny nie zdefiniował i nie definiuje szkoły publicznej, nie wprowadził też definicji legalnej zakładu administracyjnego. Mimo to doktryna wyodrębnia tę formę organizacyjną administracji świadczącej, podając niebudzące większych wątpliwości przykłady podmiotów administrujących w formie zakładowej. Nie można nie zauważyć, że pod wpływem uwarunkowań administracji publicznej widocznym zjawiskiem staje się zróżnicowany katalog podmiotów uczestniczących w świadczeniu usług oświatowych, a także następuje zmiana modelu szkoły w dobie reformowania edukacji i zarządzania tą instytucją publiczną. Ograniczone zainteresowanie przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego tą kwestią może wynikać z częstych modyfikacji polityki oświatowej państwa i dynamicznych zmian źródeł prawa oświatowego, przeprowadzanych reform ustrojowych – ze

---

<sup>12</sup> R. Raszevska-Skałecka, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w związku z powszechnym i równym dostępem do edukacji na tle ustawy o systemie oświaty (wybrane zagadnienia)*, (w:) *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014, s. 266-274. Jednym z przykładów niepewności sytuacji prawnej jednostki w prawie oświatowym jest samoistość regulacji w zakresie rekrutacji do przedszkoli i szkół publicznych wprowadzonej rozporządzeniem. W wyroku z 8.01.2003 r., K 38/12, TK uznał, że uregulowanie kryteriów i procedur przyjmowania dzieci do przedszkoli i szkół publicznych w rozporządzeniu wydanym bez dostatecznych podstaw ustawowych jest niezgodne z Konstytucją RP (OTK-A 2013, nr 1, s. 1-11, sentencja wyroku TK opublikowana w Dz. U. z 2013 r., poz. 87). Kognicja TK przyczyniła się do wprowadzenia w przedmiotowej materii zmian określonych ustawą z 6.12.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 7).

szczególnym uwzględnieniem reformy szkolnictwa w zakresie zmian ustrojowych szkół i placówek oświatowych – które miały na celu dostosowanie działania współczesnej szkoły publicznej do zmieniających się uwarunkowań administracji publicznej o charakterze prawnym, ale i pozaprawnym.

Analiza przedmiotowa wiąże się z takimi zagadnieniami, jak tworzenie (zakładanie), przekształcenie i likwidacja szkół prowadzonych przez j.s.t., organizujących świadczenie usług w związku z realizacją zadań publicznych<sup>13</sup>, dodajmy: w warunkach społecznej gospodarki rynkowej<sup>14</sup>. Niezbędne jest przybliżenie statusu szkoły publicznej jako podmiotu administracji publicznej podlegającego w warunkach społecznej gospodarki rynkowej procesom przekształcenia i likwidacji czy zjawisku prywatyzacji zadań oświatowych. Wkraczanie w sferę publiczną form społecznej gospodarki rynkowej powoduje, że w szkolnych zakładach administracyjnych pojawiają się nie tylko administracyjnoprawne, ale i cywilnoprawne formy korzystania z nich. Na skutek dokonujących się zmian ustrojowych w szkolnictwie w przestrzeni administracji publicznej mamy do czynienia z „publicznym” i „prywatnym” korzystaniem z zakładów<sup>15</sup>. W kategorii zakładów oświatowych mieszczą się szkoły, które – choć stanowią zróżnicowaną wewnętrznie kategorię szkół publicznych i niepublicznych – wykazują na tyle

<sup>13</sup> Zob. K. Kokocińska, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu usług publicznych*, A UW No 3555, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XCVIII, Wrocław 2014, s. 79-89. Trudno nie zgodzić się z Autorką, która nawiązuje do koncepcji „działań organizujących usługi” według T. Kuty, przyjmując, że „organy jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności szczebla gminnego) często decydują o doborze najbardziej przydatnego środka realizacji określonego celu publicznego, na przykład: czy budować szkołę (...), czy korzystać ze środków własnych, czy ze źródeł zewnętrznych, czy realizować zadanie samodzielnie, czy kooperować z innymi podmiotami, w tym podmiotami prywatnymi”, s. 81. Przypomnijmy, że w doktrynie to T. Kuta w dziele *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, widział potrzebę odróżnienia działań organizujących usługi od świadczenia usług jako „czynności o odmiennym charakterze prawnym i odmiennej roli w całości realizacji usługi”, wskazując na ich swoistość. Według T. Kuty „Końcowym niejako produktem owego ciągu różnorodnych działań jest świadczenie usług. Świadczenia są to czynności zindywidualizowane, tak co do przedmiotu usług, jak i co do osób korzystających z nich; mają przy tym charakter powszechny, to znaczy dostępne są, z niewielu wyjątkami, każdemu, kto chce z nich korzystać. Świadczenie poszczególnych usług opiera się zwykle na czynności prawnej, którą jest umowa lub akt administracyjny – obie te czynności o dość skomplikowanej naturze prawnej”, s. 32.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP. Jest to konstytucyjna zasada ustroju, dla której TK w orzecznictwie ustalił elementy jej treści (wolność gospodarcza, własność prywatna, solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych). Wskazał na znaczenie elementów tej zasady dla istoty i tożsamości społecznej gospodarki rynkowej, są to wartości charakteryzujące tę gospodarkę. Szerzej pisze na ten temat L. Kieres, *Spoleczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, red. T. Kocowski, J. Gola, Wrocław 2014, s. 180-192.

<sup>15</sup> Zob. Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 111-115. Autor przedstawia przykłady korzystania z zakładów (placówek oświatowych, szkół wyższych, zakładów opieki zdrowotnej, bibliotek, muzeów – głównie publicznych) jako formy używania „rzeczy powszechnego użytku”. W literaturze współczesnej na ten temat zob. m.in.: P. Lisowski, *Szkola samorządowa...*; R. Raszevska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu...*; P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 422-500; K. Zalasinska, *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013; H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny status zakładów...*

dużo cech wspólnych, by można byłoby uznać je za zakłady administracyjne wykonujące zadania publiczne w państwie<sup>16</sup>.

Poza zakresem rozważań pozostaną szkoły wyższe, których status jako podmiotu administracji publicznej znacznie się różni od przedmiotowych szkół w systemie oświaty i które to w ostatnim czasie również podlegają głębokiej reformie. Na marginesie można podkreślić, że kształcenie na poziomie wyższym klasyfikowane jest w doktrynie i orzecznictwie jako zadanie publiczne, co wynika wprost z przepisów konstytucji i ustaw. Jest nim niezależnie od tego, czy wykonuje je podmiot publiczny, czy prywatny<sup>17</sup>. Warto również zaznaczyć, że „szkoły wyższe publiczne i niepubliczne różnią się od siebie oraz od większości podmiotów zaliczanych do grona zakładów administracyjnych”<sup>18</sup>, stąd też wymagają odrębnej analizy merytorycznej.

Złożoność materii zakładowych stosunków prawnych wymaga: ustalenia konstrukcji prawnej szkoły publicznej na gruncie źródeł prawa ustrojowego i wyodrębnionych szkolnych zakładów administracyjnych, rozważań nad władztwem zakładowym i wewnętrznymi źródłami prawa wewnątrzszkolnego; refleksji nad prawnymi formami działania władz szkolnych w kwestii kształtowania sytuacji prawnej użytkownika szkoły publicznej i nawiązania do publicznego prawa podmiotowego do nauki na gruncie edukacji szkolnej i pozaszkolnej, które realizowane jest przez podmioty publiczne i podmioty niepubliczne; określenia stosunku prawnego łączącego organy szkoły i jej użytkowników, jak i postępowania administracyjnego w obszarze działań szkoły, w tym kwestii przeniesienia czy skreślenia ucznia w szkole publicznej; wyodrębnienia sytuacji prawnej obywatela jako użytkownika szkoły chronionego prawem publicznym korzystającego z edukacyjnych usług publicznych świadczonych przez podmioty publiczne, ale i podmioty prywatne. Z naukowego punktu widzenia szkołę można opisywać w kategoriach badań: przedmiotowych, podmiotowych i strukturalnych, w relacjach: państwo – szkoła – podmioty prawne realizujące zadania oświatowe; państwo – szkoła – odbiorcy świadczonych usług edukacyjnych; zadanie publiczne – edukacja publiczna – dobro publiczne.

Koncepcja współczesnego modelu szkoły publicznej jako zdecentralizowanego podmiotu administracji publicznej świadczącego usługi oświatowe przeprowadzona jest w trzech obszarach badawczych, tj.: doktrynalnym, normatywnym i orzecznym. Dominującą płaszczyznę ujmowania oświaty w domenie administracji świadczącej

---

<sup>16</sup> Zob. R. Raszewska, *Zakłady administracyjne w dziedzinie świadczenia usług oświatowych na przykładzie szkół*, (w:) *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, red. A. Błaś, Wrocław–Poznań 1999, s. 159-177; D. Kurzyńska-Chmiel, *Szkoły jako zakłady publiczne*, ST 2017, nr 3, s. 26-35.

<sup>17</sup> A. Bednarczyk-Płachta, *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 17.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 15.

można by określić mianem prawnoustrojowej. Jest ona najważniejsza w przybliżaniu roli i znaczenia oświaty w państwie. W systemie oświaty problemy badawcze dotyczą konstrukcji prawnej szkoły publicznej świadczącej usługi oświatowe w demokratycznym państwie prawnym. I chociaż zagadnienia związane z oświatą i szkolnictwem leżą w kręgu zainteresowań wielu dyscyplin naukowych, to jednak najszerzej omówione są na gruncie badań prawnych w obszarze prawa oświatowego i prawa administracyjnego. Konieczne staje się odniesienie do ustrojowych zasad konstytucyjnych, w tym decentralizacji władzy publicznej w państwie (art. 15 Konstytucji RP) i „pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”<sup>19</sup>, które wiążą się z usamorządowaniem oświaty i dostosowaniem edukacji publicznej do struktur i zadań jednostek samorządu terytorialnego – organów prowadzących większość szkół publicznych i placówek oświatowych w państwie. Od lat 90. postępuje proces stopniowego uspołeczniania oświaty i szkoły<sup>20</sup>. Trzeba mieć na uwadze nie tylko rozwój szkolnictwa niepublicznego i możliwości wyboru szkół innych niż publiczne, ale i „przejmowanie przez różne organizacje i instytucje społeczne od władz państwowych jak największego zakresu spraw w dziedzinie zarządzania oświatą, a także odradzanie szkół jako instytucji społecznych”<sup>21</sup>.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest analiza dogmatyczno-prawna. Ponadto pomocniczo wykorzystane zostały także metody teoretycznoprawna i prawnoporównawcza. Pozwalają one na ustalenie obowiązującego stanu prawnego w zakresie prowadzonych analiz badawczych oraz ułatwiają wykładnię materiału normatywnego w rzeczywistości szkolnej. W monografii wykorzystano orzecznictwo sądowe dotyczące omawianych zagadnień i instytucji oraz szerokie poglądy doktrynalne, wyrażone nie tylko przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Co istotne, szkoła jako instytucja ma charakter interdyscyplinarny, stąd też w pracy odesłanie do innych nauk społecznych.

W doktrynie daje się bez wątpienia skonstatować zgodność poglądów, że wszechstronne poznanie administracji rzeczywiście funkcjonującej wymaga uwzględnienia różnorodnych warunków i wniosków wynikających z dorobku różnych nauk badawczych dotyczących opisu i wyjaśnienia zjawiska czy problemu będącego składnikiem praktycznie istniejącej administracji<sup>22</sup>. W dalszej kolejności przychodzi czas na ocenę

---

<sup>19</sup> Preambuła do Konstytucji RP

<sup>20</sup> Zob. D. Kurzyńska-Chmiel, *Uspołecznianie oświaty przedmiotem badań społecznych*, (w:) *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010, s. 617-618; R. Raszevska-Skałeczka, *Współczesne wyzwania i dylematy zarządzania oświatą samorządową*, (w:) *Przegląd dyscyplin badawczych...*, s. 621-633.

<sup>21</sup> A. Bogaj, *Edukacja w procesie przemian społecznych*, Warszawa 1998, s. 11.

<sup>22</sup> Zob. J. Jeżewski, *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)*, (w:) *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 34-45.

i wartościowanie przy uwzględnieniu priorytetu norm i wartości prawa administracyjnego odnoszących się do praw i wolności człowieka i obywatela<sup>23</sup>. Prowadzone rozważania opierają się na założeniu przyjętym w literaturze przedmiotu, że administracja to „układ normatywny zanurzony w rzeczywistości”<sup>24</sup>, a zatem w badaniu administracji publicznej trzeba połączyć wyniki badań prowadzonych w nauce prawa administracyjnego i nauce administracji. Przedmiotowa analiza szkoły publicznej jako podmiotu administracji publicznej i zagadnień objętych tematem pracy w pełni znajduje zastosowanie we wskazanym nurcie badań administracyjnych. Podkreślimy, że cele systemu oświaty, funkcje i zadania szkoły służą rozwojowi jednostki i społeczeństwa, a szerzej państwu i jego gospodarce. To też oznacza, że chociaż podmioty systemu oświaty są zróżnicowane i mają względem niej różne oczekiwania, to jednak przyswieca im wspólne, prawnie wskazane posłannictwo: „oświata jako wspólne dobro całego społeczeństwa”. Świadczenie usług oświatowych będących dobrem publicznym społeczeństwa wiąże się z zadaniami publicznymi organów administracji oświatowej w domenie oświaty i z odpowiedzialnością prawną podmiotów administracji za ich realizację. Z tego też tytułu ponoszą stosowną odpowiedzialność organy prowadzące szkoły lub placówki oświatowe, podmioty zarządzające nimi i organy szkolne w granicach prawnie określonych zadań oświatowych. Ponadto w nauce prawa przyjmuje się, że „sytuację prawną organów administracji oświatowej kształtują przysługujące im uprawnienia oraz stopień ich podporządkowania (właściwego dla układów centralizacji lub decentralizacji). Podporządkowanie to daje spójność całego aparatu (...)”<sup>25</sup> na rzecz całej oświaty.

Jeżeli chodzi o strukturę pracy, to została dostosowana do jej celu i składa się ze wstępu i czterech rozdziałów oraz zakończenia, które stanowi wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. W każdym rozdziale określone są zagadnienia problematyczne, które zostały wskazane powyżej, a pojawiły się na tle stosowania odpowiednich regulacji prawnych w zakresie omawianych kwestii na gruncie przepisów prawa oświatowego, a zwłaszcza prawa administracyjnego, oraz specyfiki problemów, jakie wyznaczają przyjęty obszar badawczy.

Rozdział I dotyczy zagadnień wprowadzających i ustalenia podstawowej aparatury pojęciowej w zakresie oświaty jako sfery działania administracji publicznej ze zwróceniem uwagi na istotę administracji publicznej, w obszarze której mieści się oświata, oraz zawiera analizę funkcji administracji świadczącej-oświatowej i zakresu

---

<sup>23</sup> Na ten temat zob. R. Kusiak-Winter, *Wartości i antywartości w prawie administracyjnym z perspektywy nauki administracji*, (w:) *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, s. 45-52.

<sup>24</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint); por. R. Kusiak-Winter, *Wartości...*, s. 46.

<sup>25</sup> J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 80.



pojęć oświaty i systemu oświaty, w której dookreślam oświatę jako dobro wspólne i zadanie publiczne, przybliżając specyfikę zadań oświatowych oraz kierunki przekształceń i oblicza aktualnych zmian w domenie oświaty. Oświata zaliczana jest do kategorii dóbr publicznych o szczególnym wymiarze społecznym.

W rozdziale II pracy określam status prawny szkół publicznych, definiując pojęcie szkoły i szkoły publicznej, określając charakterystykę szkoły publicznej i wyodrębniając ustawowe rodzaje szkół: szkoły publiczne i niepubliczne. Analizie poddaję typy szkół w systemie oświaty i rozgraniczenie ustawowych obowiązków edukacyjnych w kontekście edukacji instytucjonalnej i edukacji pozaszkolnej. Przedstawiam podstawy prawne działalności szkół publicznych na gruncie katalogu źródeł prawa, definiując prawo do nauki i obowiązki edukacyjne spoczywające na podmiotach administracji publicznej, a także na jednostce korzystającej z publicznego prawa podmiotowego do nauki. Zagadnienia te są ważne nie tylko na gruncie prawa administracyjnego, ale i istotnie kształtują status prawny ucznia w szkolnej praktyce realizacji prawa do nauki. W tej części pracy analizuję rolę i znaczenie źródeł prawa zakładowego w szkole publicznej, które dookreślają ustrój i strukturę organizacyjną szkoły, by w dalszej kolejności przedstawić złożoność zagadnienia tworzenia, przekształcenia czy likwidacji szkół publicznych wpływających na sytuację prawną obywatela jako podmiotu społeczności szkolnej korzystającego ze świadczenia usług oświatowych. W aktualnych realiach szkoły publicznej nie bez znaczenia pozostaje również proces przekazywania prowadzenia szkoły publicznej osobie niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej jako przykład prywatyzacji szkoły publicznej. Refleksja nad tymi kwestiami sprawia, że analiza ta nie może być pozbawiona wskazania ważności organów sprawujących nadzór pedagogiczny i organów sprawujących nadzór w zakresie spraw finansowych i administracyjnych w realizowaniu przez państwo i samorząd terytorialny zadań oświatowych. Status prawny szkoły publicznej wynika z ustrojowo-prawnego przesłania jej funkcjonowania w strukturach administracji publicznej oraz zakładowej i pedagogicznej samodzielności opartej na organizacyjnych, programowych i nadzorczych powiązaniach<sup>26</sup>.

Rozdział III pracy obejmuje zagadnienie szkół publicznych jako zdecentralizowanych podmiotów pełniących funkcje z zakresu administracji oświatowej, w tym określenie istoty decentralizacji, oraz znaczenie i rolę zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej w polskim systemie oświaty. Szerzej omawiam problem szkoły publicznej jako zakładu administracyjnego stanowiącego podstawową formę decentralizacji administracji publicznej, zakres prawnie dopuszczonej samodzielności prawotwórczej szkoły jako zakładu administracyjnego oraz kwestię konstrukcji prawnej

<sup>26</sup> Por. J. Homplewicz, *Tradycyjne...*, s. 42.

samodzielności szkoły publicznej jako zdecentralizowanego podmiotu administracji publicznej w świadczeniu usług oświatowych.

Mając na względzie treść dotychczas omówionych zagadnień, w rozdziale IV pracy przedstawiam rolę szkół publicznych jako zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej w samorządowym modelu oświaty, podejmując próbę dookreślenia pojęcia samorządowego modelu oświaty i wyodrębniając kształtujące się modele decentralizacji oświaty w ujęciu doktrynalnoprawnym z uwzględnieniem współczesnych uwarunkowań administracji publicznej, polityki oświatowej państwa i reformowania szkolnictwa w strukturach administracji publicznej.

Analiza przedstawionych zagadnień objętych niniejszym tematem wypełnia lukę w polskiej literaturze prawa administracyjnego, dotyczącej rozumienia szkoły publicznej jako zakładu administracyjnego mieszczącego się w kategorii zdecentralizowanych podmiotów pełniących funkcje z zakresu administracji publicznej (administracji świadczącej-oświatowej).

Szczególne podziękowania i wyrazy wdzięczności pragnę złożyć pani prof. zw. dr hab. Jolancie Blicharz za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej. Równocześnie wyrazy szczerych podziękowań przekazuję pani mgr Aleksandrze Dorywale za nieocenioną pomoc redakcyjną i pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku.



# Rozdział I

## Oświata jako sfera działania administracji publicznej

### 1. Istota administracji publicznej w domenie administracji świadczącej

Administracja publiczna, będąc zjawiskiem społecznym<sup>27</sup>, wieloelementowym, zmieniającym się w czasie i w przestrzeni, uzależniona jest od szeregu zróżnicowanych czynników<sup>28</sup> i instrumentów działania<sup>29</sup>. To powoduje, że nieustannie ewoluuje, przeobraża się i przekształca, nie jest zjawiskiem statycznym nie tylko pod względem zadań, które realizuje, podmiotów, które wykonują zadania państwa, ale i z uwagi na funkcje, które wypełnia. Wpływ na to mają przede wszystkim zmienne otoczenie i uwarunkowania, w jakich przychodzi administracji publicznej wypełniać swe funkcje i zadania<sup>30</sup>. Trafne są bowiem spostrzeżenia J. Bocia, że „zmieniają się cele administracji, jej zadania,

---

<sup>27</sup> Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki...*, s. 77-89; J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited 2003, s. 24 i n.; M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 117; por. A. Pakuła, *Administracja publiczna jako zjawisko społeczne. Kwestie wybrane z pogranicza nauki administracji i socjologii*, (w:) *Przegląd dyscyplin badawczych...*, s. 529-539; *idem*, *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, A UW No 3798, „Prawo” t. CCCXXIII, Wrocław 2017, s. 77-81; B. Majchrzak, *Istota administracji publicznej*, (w:) *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 28; J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, A UW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” t. CXI, Wrocław 2017, s. 79 i n.

<sup>28</sup> P.J. Suwaj, *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia*, (w:) *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 31; por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 27 i n.

<sup>29</sup> J. Supernat, *Instrumenty...*, s. 7 i n. Korzystając z czterech podstawowych zasobów administracji publicznej: władzy, informacji, pieniędzy i organizacji, Autor wyróżnia odpowiednio cztery typy instrumentów działania administracji publicznej: władcze, informacyjne, finansowe i organizacyjne. Natomiast dobry ich wybór powinien spełniać następujące zasady dobrego działania administracji, tj.: racjonalności, celowości, etyki i ekonomiczności.

<sup>30</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3-4; S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 154-166; E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego...*, s. 334-347; R. Kusiak-Winter, *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa*

formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwałego z wyjątkiem niej samej<sup>31</sup>. Nie budzi więc wątpliwości, że nauka prawa administracyjnego wciąż poszukuje definicji administracji publicznej, stosując różne sposoby i kategorie czy podejścia do jej ustalenia<sup>32</sup>. Można zaobserwować, że „z jednej strony systematycznie wzrasta liczba podmiotów wykonujących różne zadania publiczne z zakresu administracji publicznej. Z drugiej strony jednocześnie zmienia się zakres, charakter i sposób wykonywania samych takich zadań”<sup>33</sup>.

W płaszczyźnie badawczej można przyjąć, że ewolucyjny charakter funkcji administracji publicznej, w tym przedmiotowej funkcji administracji świadczącej, „jest wykładnikiem przemian zachodzących w administracji oraz roli, jaką odgrywa ona w życiu jednostek oraz całych grup społecznych”<sup>34</sup>. Administracja publiczna zaspokaja potrzeby społeczeństwa w różnych sferach życia społecznego, w tym w domenie oświaty. Aktualne jest wciąż stwierdzenie, że „świadczenia stają się dominującą funkcją współczesnej administracji, determinując przestrzeń życiową jednostki w większym stopniu niż klasyczne działania ingerujące”<sup>35</sup>. Z pewnością uzasadniona jest też argumentacja, że „świadczenia administracji zapewniają obywatelowi odpowiednią jakość życia i dlatego domaga się on jej rozbudowy, mimo że ogranicza w istocie jego wolność w większym stopniu niż działania ingerujące. (...) dla jednostki mniej dotkliwe są ingerencje administracji niż zaniechanie działań świadczących”<sup>36</sup>. Jest to też charakterystyczne w obliczu współczesnych realiów realizowania świadczeń administracji publicznej na tle wielości i różnorodności jej zadań publicznych.

W naukach administracyjnych zauważa się, że istotny wpływ na administrację publiczną (dodajmy: pod rządami prawa) wywierają zwłaszcza czynniki polityczne i ustrojowe, a także społeczne i ekonomiczne, które determinują zakres zadań publicznych wykonywanych przez państwo i jego administrację<sup>37</sup>. Znaczący jest też wpływ doktryn

---

*i administracji*, (w:) *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 251-257.

<sup>31</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, AUW No 827, „Prawo” t. CXXXVIII, Wrocław 1985, s. 5; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 8.

<sup>32</sup> Zob. D.R. Kijowski, „Administracja publiczna” jako pojęcie prawne, (w:) *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszny, J. Stelmasiak, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 381-402; por. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, (w:) *System ...*, s. 4 i n.

<sup>33</sup> M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 118.

<sup>34</sup> J. Bukowska, *Funkcje administracji publicznej*, (w:) *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak..., s. 121.

<sup>35</sup> Por. E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 82.

<sup>36</sup> E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych...*, s. 337.

<sup>37</sup> J. Bukowska, *op. cit.*, s. 121; zob. A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 38; J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dr hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016.

politycznych i prawa<sup>38</sup>. Determinanty tych zmian przekładają się na charakter, liczbę, przedmiot oraz specyfikę zadań publicznych, które powinny stanowić odzwierciedlenie potrzeb społeczeństwa i państwa<sup>39</sup>. Nie ulega wątpliwości, że powyższe zmiany wpływają nie tylko na katalog zadań publicznych, ale i na ich zakresy organizacyjne oraz formy realizacji<sup>40</sup>. W tym kontekście trzeba też pamiętać, że w modelu państwa prawnego administracja publiczna jest jedną z ustrojowych funkcji państwa, a jej wykonywanie mieści się w konstytucyjnej formule władzy publicznej wykonawczej. W konstytucyjnym trójpodziale władzy publicznej wykonawcza funkcja należy do organów administracji publicznej, rządowej i samorządowej<sup>41</sup>. Administracja publiczna powołana jest do realizacji zadań publicznych określonych w konstytucji i w ustawach zwykłych, które „co do zasady” przypisane są państwu<sup>42</sup> i „muszą współbrzmieć z konstytucyjnie chronionymi prawami i wolnościami obywateli”<sup>43</sup>. Zgodzić należy się z tezą J. Bocia, że „bez administracji nikt sobie już dzisiaj nie wyobraża funkcjonowania państwa. I też bez administracji nie mogłoby państwo dziś funkcjonować”<sup>44</sup>. Co prawda administracja publiczna przedstawiana jest w kategoriach prawnoustrojowych jako obszar władzy wykonawczej, ale, co należy podkreślić, istota jej działania sprowadza się do szczególnego rodzaju aktywności człowieka<sup>45</sup>.

Wobec administracji publicznej coraz częściej i wyraźniej formułowane są postulaty związane ze zwiększeniem efektywności administracji, jej sprawności działania czy racjonalności w sposobie wykonywania zadań publicznych<sup>46</sup>. Spory polityczne budzą

<sup>38</sup> A. Gronkiewicz, *Desygnaty administracji w założeniach państwa prawnego*, (w:) *Organizacja prawna administracji publicznej*, red. L. Zacharko, Katowice 2013, s. 11.

<sup>39</sup> T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 15. „Katalog tych potrzeb, przekładających się na zadania powierzone do wykonania administracji publicznej, nie ma stałego charakteru”; por. M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 14: „(...) wykonywanie zadań nie jest celem samym w sobie, jest nim natomiast osiągnięcie poprzez realizację tych zadań pewnego pozytywnego efektu społecznego” oraz „państwo (...) mogłoby okazać się zbędne, gdyby każde zadanie publiczne nadawało się do decentralizacji”, *ibidem*, s. 11.

<sup>40</sup> Zob. E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 117.

<sup>41</sup> A. Błaś, *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej*, (w:) *Nauka administracji wobec wyzwań...*, s. 14 i n.; A. Błaś, *Wykonawcza funkcja administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, (w:) *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, red. A. Błaś, Wrocław-Poznań 1999, s. 25.

<sup>42</sup> M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, (w:) *Koncepcja systemu prawa...*, s. 103.

<sup>43</sup> A. Błaś, *Zadania administracji publicznej w państwie prawa*, (w:) *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 137.

<sup>44</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 8.

<sup>45</sup> A. Pakuła, *Zasada racjonalności w zjawisku administracji...*, s. 77-77.

<sup>46</sup> Zob. T. Bąkowski (red.), *Organizacja...*, s. 15; B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 17; E. Bonusiak, *Porozumienie administracyjne jako forma wykonywania zadań przez gminę*, (w:) *Sposoby realizacji zadań...*, s. 102; J. Korczak, *O pojęciu sprawności administracji*, (w:) *Studia z prawa administracyjnego...*, s. 456-488; B. Dolnicki, *Zasady reformowania administracji publicznej*, (w:) *Studia z prawa administracyjnego ...*, s. 154-163

instrumenty działania administracji służące do realizacji zadań<sup>47</sup>. Zmiany zachodzące w jej otoczeniu<sup>48</sup> i złożoność celu jej działania wywołana jest szeregiem czynników, wśród których są uwarunkowania ustrojowe, polityczno-prawne, ekonomiczne, demograficzne, społeczne, technologiczne czy cywilizacyjne współczesnego państwa, mające przełożenie na jej zadania i poszukiwanie nowych metod działania, nowych technik i sposobów ich realizacji oraz nowych form działania<sup>49</sup>. Nietrudno zauważyć, że mamy do czynienia z powierzaniem administracji coraz to nowych zadań oraz modyfikacją już istniejących. W konsekwencji z jednej strony zauważalny jest przyrost zadań publicznych stawiany do realizacji przed państwem i administracją publiczną, z drugiej strony poszukuje się efektywnych (ekonomicznie i społecznie) sposobów ich wykonywania przy zachowaniu obecnej jakości, a także dostępności dla jednostek<sup>50</sup>. Te widoczne tendencje do modyfikacji zadań publicznych dotyczą również obszaru świadczenia usług oświatowych – a to powoduje, że administracja publiczna zmuszona jest do przystosowywania swoich działań do zmieniających się zadań i ich przedmiotu<sup>51</sup>.

W piśmiennictwie wskazuje się na wyeksponowanie funkcji świadczącej administracji publicznej, przemieszczanie zadań publicznych poza struktury administracji w ramach tworzonych z jej współdziałaniem sieci, narastanie partycypacji i poszerzanie się puli tzw. innych podmiotów administrujących oraz zjawisko powierzania wykonywania zadań administracji publicznej podmiotom prywatnym i podmiotom społecznym<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> J. Supernat, *Instrumenty...*, s. 134. Autor trafnie zauważa, że „Prawdziwa polityka zaczyna się często dopiero wtedy, gdy przychodzi do wyboru instrumentów działania administracji publicznej”, s. 135.

<sup>48</sup> „Za otoczenie systemu administracji publicznej uznaje się adresata jej działań, a więc społeczeństwo, na które składają się jednostki i ich organizacje (osoby prawne i inne jednostki organizacyjne)”, według T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej...*, s. 15.

<sup>49</sup> J. Korczak (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, A UW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” t. CXL, Wrocław 2017, s. 11. „Jednostka samorządu terytorialnego ma do wyboru dwie formy realizacji tych zadań: utworzenie jednostki organizacyjnej, której celem byłaby realizacja zadań albo zawarcie umowy z podmiotem zewnętrznym”, pisze B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji...*, s. 17.

<sup>50</sup> D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej – studium gdańskiego „Pozytywnego” przypadku*, (w:) *Sposoby realizacji zadań...*, s. 669.

<sup>51</sup> „(...) przejmując na siebie ciężar zaspokajania takich potrzeb, jak oświatowe (...) oraz odpowiedzialność za poziom ich realizacji. Następuje rozbudowa struktur administracji publicznej o nowe kategorie podmiotów administrujących, niebędących klasycznymi organami, aczkolwiek działających w reżimie prawa administracyjnego. Podmiotami tymi są przedsiębiorstwa użyteczności publicznej oraz zakłady administracyjne, tworzone i podporządkowane stosownym organom administracji publicznej (...), pierwsze obejmują obszar usług materialnych (m.in. dostarczanie energii, ciepła, gospodarka wodno-ściekowa...), drugie obejmują obszar usług niematerialnych (m.in. oświata...)”, pisze A. Pakuła, *Zasada racjonalności...*, s. 81. Zdaniem Autora jednym z postulowanych rozwiązań jest stworzenie możliwości powierzania realizacji zadań publicznych podmiotom niepublicznym – zlecenie uprawnionym podmiotom realizacji zadań publicznych, *ibidem*, s. 82-84.

<sup>52</sup> M. Małecka-Łyszczek, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 15. Zdaniem Autorki „coraz częściej to właśnie podmioty ekonomii społecznej (jako istotni dostarczyciele usług publicznych) współdefiniować mogą samo pojęcie dobra wspólnego, a następnie być istotnymi »współwykonawcami« w tym obszarze”, s. 17; por. A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian...*, s. 38 i n.

Należy zauważyć, że mamy tu do czynienia z tak wrażliwą społecznie materią jak publiczne prawa podmiotowe jednostki<sup>53</sup>. Wykonując coraz to nowe zadania, administracja świadcząca staje naprzeciw szeregu problemów społecznych, które wymagają od niej podejmowania różnorodnych działań w celu ich rozwiązania w różnych obszarach życia społecznego oraz wzmożonej aktywności w sferze świadczenia usług służących zaspokojeniu potrzeb ludzkich<sup>54</sup>. Stąd też przyjmuje się, że administrację publiczną należy traktować, mając na uwadze jej specyfikę wynikającą z pozycji ustrojowej w demokratycznym państwie prawnym, nie tylko jako zjawisko społeczne, ale i jako organizację społeczną<sup>55</sup>. Na tym tle przeprowadzana jest analiza przedmiotowa szkoły: z jednej strony jako zjawiska społecznego, z drugiej zaś, jako swoistej organizacji szkolnej. Ze względu na funkcje szkoły i specyfikę realizacji zadań oświatowych przez nią, trzeba traktować ją jako organizacyjnoprawną instytucję o charakterze usługowym świadcząca usługi oświatowe w warunkach decentralizacji zarządzania strukturami państwa. Pojawiają się tu bowiem nowe uwarunkowania rozwoju oraz przekształcanie i zmiany szkoły jako szczególnego podmiotu administracji publicznej świadczącego usługi oświatowe. W tym kontekście nasuwa się też pytanie, czy szkoła w systemie oświaty, postrzegana w nauce prawa administracyjnego jako zakład administracyjny, jest również w pełni zdecentralizowanym podmiotem administracji publicznej w systemie prawnym?

Co również istotne, w ramach decentralizacji zadań publicznych na polu edukacji publicznej widoczne na gruncie prawnym i praktyki oświatowej jest poszerzanie się kręgu podmiotów uprawnionych do prowadzenia szkoły oraz tendencja prywatyzacji wykonywania zadań oświatowych i uspołecznienia szkół publicznych<sup>56</sup>. Dodać należy, że uspołecznienie oświaty rozumie się jako przejmowanie przez różne organizacje i instytucje społeczne od władz państwowych jak największego zakresu spraw w dziedzinie zarządzania oświatą<sup>57</sup>. Uspołecznienie związane jest również z rozwojem kształcenia niepublicznego i możliwością wyboru szkół innych niż publiczne. Nie jest też bez

<sup>53</sup> Por. A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian...*, s. 38 i n.

<sup>54</sup> Zob. R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 3, s. 89-115; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012; R. Raszewska-Skałeczka, *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, (w:) *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 238-260.

<sup>55</sup> A. Pakuła, *Administracja publiczna jako zjawisko...*, s. 538; por. M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 117.

<sup>56</sup> Zob. B. Śliwerski, *Diagnoza uspołecznienia publicznego szkolnictwa III RP w gorsecie centralizmu*, Kraków 2013; *idem*, *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Warszawa 2009.

<sup>57</sup> A. Bogaj, *Edukacja w procesie...*, s. 11; *idem*, *Szkoły alternatywne w świecie jako wyraz uspołecznienia oświaty*, „Edukacja” 1995, nr 3, s. 19-27. Znaczenie szkół niepaństwowych polega nie tyle na zastępowaniu szkolnictwa państwowego, ile na tworzeniu alternatywnego modelu oświaty. Idea szkół społecznych powstała jako alternatywa systemu oświaty państwowej. Pojęcie alternatywy odnosi się do placówek, które spełniają następujące przesłanki: 1) powstają z inicjatywy osób prywatnych, grup wyznaniowych, stowarzyszeń, grup społecznych; 2) są otwarte dla wszystkich klas i grup społecznych; 3) gwarantują



znaczenia, że szkolnictwo niepubliczne wyrosło z ruchu społecznego, a rozwój szkół niepublicznych przełamał monopol państwa na świadczenie usług edukacyjnych<sup>58</sup>. Koncepcja uspołecznienia edukacji była przejawem niezadowolenia z centralnie zarządzanej oświaty<sup>59</sup>. Od 1989 r. rozpoczął się stopniowy proces zwiększania autonomii szkół i uspołeczniania oświaty. Klasyczny model szkoły państwowej przekształcał się stopniowo w model szkoły samorządowej i szkoły uspołecznionej. Co więcej, wiąże się to bezpośrednio z przejściem od państwa pewnych obowiązków i uprawnień finansowych, organizacyjnych i programowych przez alternatywne formy instytucjonalne w oświacie<sup>60</sup>. Ustawa ustrojowa o systemie oświaty z 1991 r. otworzyła możliwość szerokiego rozwoju szkolnictwa niepaństwowego – społecznego, samorządowego i prywatnego, choćby przez utworzenie samorządowego aparatu oświatowego<sup>61</sup>. Na gruncie prawnym w ramach poszerzenia tzw. „społecznej bazy oświatowej” stworzone zostały możliwości udziału podmiotów niepublicznych w zakładaniu zakładów „niepublicznych” i świadczeniu usług oświatowych oraz dopuszczono prywatyzację zadań oświatowych<sup>62</sup>. Zadania publiczne są wykonywane przede wszystkim przez podmioty administracji publicznej, ale są też powierzane podmiotom prywatnym o różnorodnej formie organizacyjno-prawnej, m.in. stowarzyszeniom, fundacjom, spółkom prawa handlowego, organizacjom społecznym czy osobom fizycznym<sup>63</sup>. Przemiany zachodzące w procesie administrowania, w którym udział podmiotów prywatnych nie jest mały, gdzie widoczne jest wkraczanie w sferę

---

dobrowolność w wyborze metod, form i środków kształcenia; 4) uczniowie, rodzice i nauczyciele współdecydują o celach, treściach i warunkach edukacji.

<sup>58</sup> Zob. T. Lewowicki, J. Radziejewicz, *Szkola. Szkoła państwowa, publiczna, niepubliczna, prywatna, społeczna*, (w:) *Encyklopedia pedagogiczna*, Warszawa 1993, s. 803-804; B. Przyborowska, *Szkoły niepubliczne w Polsce. Oczekiwania i rzeczywistość*, Toruń 1997; E. Putkiewicz, A. Wiłkomirska, A. Zielińska, *Szkoły państwowe a szkoły społeczne. Dwa światy socjalizacji*, Warszawa 1997; A. Karpińska (red.), *Szkolnictwo niepaństwowe w Polsce. Partnerstwo czy konkurencja?*, Olecko 1997; R. Raszevska, *Koncepcja normatywna szkoły niepublicznej de lege lata i de lege ferenda*, AUW No 2100, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XLI, Wrocław 1998, s. 193-211; *eadem*, *Sytuacja prawna szkoły niepublicznej w świetle ustawodawstwa polskiego*, AUW No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XXXVI, Wrocław 1997, s. 173-189; R. Raszevska-Skałeczka, *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, ST 2000, nr 7-8, s. 122-145; por. wyrok NSA z 24.02.1989 r., ISA 1104/88, ONSA 1990, nr 1, poz. 5; J. Homplewicz, *Glosa*, OSP 1990, nr 7, poz. 286.

<sup>59</sup> Zob. B. Przyborowska, *Szkoły niepubliczne...*, s. 20 i n.; B. Chmielowski, *Szkoła uspołeczniona a edukacja alternatywna*, „Forum Oświatowe” 1991, nr 5, s. 29-31; A. Barański, J. Rozwadowska-Skrzeżyńska, *Szkoły niepubliczne, przepisy i wyjaśnienia według stanu prawnego na dzień 1 maja 1996 roku*, Warszawa 1996.

<sup>60</sup> Zob. J. Gęsiński, *Uspołecznienie szkoły*, (w:) *Encyklopedia pedagogiczna...*, s. 902-903; B. Przyborowska, *Szkoły niepubliczne...*, s. 14-19 i 32-43; W. Rabczuk, *Szkolnictwo prywatne w Europie Zachodniej i w Polsce*, Warszawa 1992; J. Homplewicz, *Instytucje prawne polskiej ustawy oświatowej z 1991 r.*, (w:) *Prawo, administracja, obywatele, zadedykowana prof. E. Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 69-89; T. Kłos, *Wolność tworzenia szkół prywatnych w Polsce de lege lata i de lege ferenda*, (w:) *Prawo, administracja, obywatele...*, s. 169 i n.

<sup>61</sup> J. Homplewicz, *Instytucje prawne...*, s. 87.

<sup>62</sup> Zob. J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.

<sup>63</sup> Z. Czarnik, J. Postulzny, *op. cit.*, s. 456-457.

prawa administracyjnego metod i instytucji o charakterze prywatnym, które prowadzą coraz częściej do wypierania form publicznoprawnych przez cywilnoprawne, są również charakterystyczne dla szkolnictwa w polskim systemie oświaty. Szkoły publiczne i niepubliczne to jednostki zaliczane do administracji świadczącej, rośnie również rola szkół niepublicznych w realizacji celów systemu oświaty i zadań oświatowych. Należy zauważyć w tym miejscu, że funkcja świadcząca należy do priorytetowych funkcji obecnej administracji publicznej, gdyż, jak to już zostało powiedziane w doktrynie, człowiek żyje w społeczności i z tego względu nie jest w stanie sam zabezpieczać i organizować swoich potrzeb związanych z życiem w tej społeczności<sup>64</sup>. Podkreśla się również, że świadczone dobra mają charakter materialny i niematerialny. Mogą być świadczone zarówno przy pomocy władztwa publicznoprawnego, jak i bez niego. Funkcja świadcząca administracji publicznej nie jest oderwana od innych funkcji, „funkcje nawzajem nachodzą na siebie i wzajemnie przenikają się”<sup>65</sup>. Na specyfikę administracji świadczącej w ujęciu doktryny prawa administracyjnego wpływają: piecza okazywana poszczególnemu człowiekowi oraz świadczenie na rzecz jego i całej społeczności<sup>66</sup>.

Jak trafnie podnosi się w literaturze, na domenę administracji świadczącej patrzy się jako na „funkcję administracji publicznej będącą teoretycznoprawnym narzędziem badawczym umożliwiającym analizę działań administracji, których celem jest człowiek i jego potrzeby”<sup>67</sup>, jest ona wyodrębnioną częścią administracji publicznej i przejmuje coraz to nowe zadania związane z zaspokajaniem potrzeb społecznych<sup>68</sup>. Pod pojęciem administracji świadczącej w ogólnym znaczeniu rozumie się „te działania podejmowane bezpośrednio przez administrację publiczną (organy administracyjne lub jednostki wyodrębnione organizacyjnie z administracji), które nakierowane są na polepszanie warunków życia ludności, w tym przede wszystkim zaspokojenie potrzeb socjalno-bytowych oraz potrzeb niematerialnych ludności, jak również tworzenie i utrzymywanie w należytym stanie urządzeń użyteczności publicznej”<sup>69</sup>. To, co ją wyróżnia, to cel jej działania – zapewnienie obywatelowi określonych świadczeń lub innych korzyści<sup>70</sup>. Stwierdzenie to rodzi konieczność zwrócenia uwagi na dwie kwestie, które w doktrynie prawa administracyjnego ciągle są aktualne: pierwsza – w jaki sposób przejawia się tu aktywność

<sup>64</sup> Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Klasyfikacja świadczeń publicznych i ustawowy mechanizm działania administracji świadczącej na przykładzie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*, (w:) *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 142.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 142-143.

<sup>66</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 45.

<sup>67</sup> Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 423.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 434.

<sup>69</sup> R. Stasiński, *Funkcja administracji...*, s. 101.

<sup>70</sup> D. Sześciło, *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkwienia usług publicznych*, Warszawa 2014, s. 24; por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 29-30.

administracji, ujmowana jako „działania” lub „działanie” administracji<sup>71</sup>; druga – jakimi prawami dysponują obywatele dążący do zaspokojenia swych potrzeb<sup>72</sup>.

Pojęcie administracji świadczącej jako pojęcie prawnicze, spełnia tu rolę narzędzia badawczego pozwalającego wyodrębnić ją z całokształtu administracji publicznej ze względu na spełnianie przez nią funkcji świadczącej<sup>73</sup> i ze względu na specyfikę działalności polegającej na świadczeniu zróżnicowanych usług w zakresie pojawiających się współcześnie nowych wyzwań i oczekiwań społecznych<sup>74</sup>. Należy zaznaczyć, że pojęcie administracji świadczącej nie zostało jednoznacznie wyjaśnione w literaturze, jest ono zaczerpnięte z doktryny zachodniemieckiej i nawiązuje do klasycznej konstrukcji pojęciowej administracji świadczącej stworzonej przez E. Forsthoffa<sup>75</sup> czy konstrukcji pojęciowej usług publicznych (*service public*) francuskiego uczonego A. de Laubadere'a. W administracji udzielającej świadczeń w zakresie zaspokajania różnorodnych potrzeb

---

<sup>71</sup> Szerzej o różnych rodzajach i przejawach aktywności administracji publicznej w sensie jej działania pisze M. Stefaniuk, *op. cit.*

<sup>72</sup> Zob. S. Kraszewski, Świadczenia w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, kultury (problematyka administracyjnoprawna), (w:) *Obywatel – przedsiębiorstwo (zagadnienia prawne świadczeń na rzecz konsumenta)*, red. E. Lętowska, Ossolineum 1982, s. 368-398. „Pozycja obywatela jako konsumenta usług jest niewątpliwie wyznaczona z jednej strony całokształtem działań administracji, z drugiej ogółem przysługujących mu praw – niezależnie od tego, czy służą mu indywidualnie, czy też z racji przynależności do zbiorowości społecznej”, *ibidem*, s. 368.

<sup>73</sup> Szerokie ujęcie naukowe administracji świadczącej zob. J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej...*; *idem*, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1, s. 55; *idem*, *Geneza i rozwój administracji świadczącej*, (w:) *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr hab. L. Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 288-304. Należy dodać, że w literaturze przedmiotu T. Kuta stworzył i używał terminu „administracja usług”, zob. T. Kuta, *Aspekty prawne...*, Wrocław 1969, s. 33; *idem*, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 12-29; por. R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu...*, s. 14. Ponadto w doktrynie zauważa się też, że nie można stosować zwrotów „administracja świadcząca” i „administracja usług” wymiennie, zaś pojęcie usługi z ekonomicznego i prawniczego punktu widzenia jest wieloznaczne. Nie cała funkcja świadcząca administracji, jak pisze P. Chmielnicki, „jest realizowana za pomocą świadczenia usług. Pozostają inne rodzaje świadczeń, jak rzeczowe i finansowe”. Zdaniem tego Autora termin „administracja usług” oznacza – co najwyżej – część funkcji administracji zwanej administracją świadcząca. Jak pisze, „świadczenie usług przez administrację to istotna część funkcji administracji, zwanej administracją świadcząca, polegającej na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaspokajaniu potrzeb za pomocą działalności ludzkiej, której rezultatem jest zaspokojenie potrzeby określonej najczęściej przez indywidualne cechy odbiorcy, przy czym bezpośredni rezultat wykonania usługi nie polega na wytworzeniu dobra materialnego”, *idem*, *Zakłady administracyjne...*, s. 41.

<sup>74</sup> Przegląd doktrynalnych przemyśleń na temat istoty administracji świadczącej zob. J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej...*; *idem*, *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, (w:) *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemysł–Rzeszów 2003, s. 297-324; *idem*, *Istota i cechy...*, s. 55-67.

<sup>75</sup> Na temat genezy i rozwoju administracji świadczącej zob. J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej...*; I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodniemieckiej*, (w:) *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 131; P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005, 30-33; *idem*, *Zakłady administracyjne...*, s. 19-21; R. Stasikowski, *Funkcja świadcząca...*, s. 95-98; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 73-87.



jednostki wskazuje się zwłaszcza na dwa zagadnienia – administrację świadczącą i służbę publiczną. W gruncie rzeczy, jak pisze P. Chmielnicki, administracja świadcząca i służba publiczna to dwa ujęcia tego samego zjawiska<sup>76</sup>.

W polskiej nauce prawa w kontekście zjawiska administracji świadczącej zauważa się też interesujące pojęcie administracji usług T. Kuty<sup>77</sup> czy pojęcie administracji infrastruktury I. Lipowicz<sup>78</sup>, J. Szreniawski wprowadził określenie „zaspokajanie podstawowych potrzeb w skali masowej”, J. Starościak używa nazwy „działalność opiekuńcza”, J. Langrod pisze o „funkcji usługowo-prestacyjnej”, J. Łętowski – o „sferach organizatorskiej działalności”, P. Chmielnicki nawiązuje do „świadczenia usług przez administrację”<sup>79</sup>, a J. Posłuszny nazywa to administracją świadczącą<sup>80</sup>. Nie ustają też badania w kierunku zmiany nazwy z administracji świadczącej na zwrot „administracja opiekuńczo-świadcząca”<sup>81</sup> czy określenie „administracja świadcząca (opiekuńcza)”<sup>82</sup>, które wydaje się mieć przełożenie w aktualnej polityce administracyjnej państwa. Można przyjąć, że pod tymi wszystkimi nazwami kryje się to samo zjawisko. Nie stanowi przedmiotowego zainteresowania przywoływanie w tym miejscu rodowodu doktryny administracji świadczącej, już obecnej w literaturze przedmiotu<sup>83</sup>. Z tego też powodu należy zaznaczyć, że funkcje administracji zmieniały się wraz z rozwojem państwa czy – dokładniej – z wykonywaniem przez nie nowych zadań czy też rozszerzaniem sfer wpływu<sup>84</sup>. Współcześnie rozszerzenie funkcji administracji świadczącej wiąże się ze wzrostem wyzwań i oczekiwań społecznych oraz odpowiedzialnością za powiększający

<sup>76</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 32.

<sup>77</sup> T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 15 i inne publikacje przywoływane w tej części pracy.

<sup>78</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 46-47.

<sup>79</sup> Świadczenie usług przez administrację to według P. Chmielnickiego „istotna część funkcji administracji, zwanej administracją świadcząca, polegającej na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaspokajaniu potrzeb za pomocą działalności ludzkiej, której rezultatem jest zaspokojenie potrzeby określonej najczęściej przez indywidualne cechy odbiorcy, przy czym bezpośredni rezultat wykonania usługi nie polega na wytworzeniu dobra materialnego” – m.in. w dziedzinie edukacji publicznej. P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 62.

<sup>80</sup> J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej...*, s. 71.

<sup>81</sup> Jak pisze P. Dobosz, *Administracja opiekuńczo-świadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego*, (w:) *Administracja opiekuńcza...*, s. 11, „zawiera w sobie znamiona opiekuńczości państwowej”.

<sup>82</sup> E. Kosieradzka, *Administracja opiekuńcza – nowa tendencja w administracji publicznej*, (w:) *Administracja opiekuńcza...*, s. 122-137.

<sup>83</sup> Zob. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, RPEiS 2015, z. 3; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 117; por. P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 34 i n.; *idem*, *Zakłady administracyjne...*; R. Stasiowski, *Funkcja administracji...*, s. 89-115; J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej...*; T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji...*; K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna...*

<sup>84</sup> I. Lipowicz (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 30; zob. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*; I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej...*, s. 131 i n.; E. Knośala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, (w:) *Regulacja prawna...*, s. 27 i n.; H. Spasowska, *Administracja świadcząca jako funkcja administracji publicznej – zagadnienia podstawowe*, (w:) *Administracja opiekuńcza...*, s. 211-227.

się zakres świadczonych usług publicznych: usług typu społecznego, usług o charakterze technicznym, świadczeń społecznych różnego rodzaju. Obywatele stają się obecnie nie tylko (a może i nie tyle) wyborcami, co użytkownikami czy klientami usług administracji<sup>85</sup> wobec aktualnej tendencji urynkowania usług publicznych<sup>86</sup>.

Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że doktryna prawa administracyjnego zdecydowanie posługuje się pojęciem administracji świadczącej i administracji usług<sup>87</sup>. W polskiej literaturze nad problematyką administracyjnoprawną usług badania prowadził T. Kuta<sup>88</sup>. Autor w miejsce nazwy „administracja świadcząca” zaproponował określenie „administracja usług”, zwracając przy tym uwagę, że „(...) nie o nazwę chodzi, lecz o treść, na którą składają się nie tylko same świadczenia usług, lecz także i przede wszystkim działania organizujące usługi, tj. takie, które w efekcie stwarzają stany faktyczne warunkujące należyte świadczenie usług”<sup>89</sup>. Wśród podmiotów organizujących i świadczących usługi znajdują się zakłady, które nazywa zakładami publicznymi. Działania organizujące służą według T. Kuty wykonywaniu funkcji organizującej administracji<sup>90</sup>. Autor ten określił je jako element szerszej kategorii, jaką jest „administracja usług”<sup>91</sup>.

Nawiązując do powyższego, przypomnijmy jedynie, że w nauce prawa administracyjnego wyróżnia się administrację publiczną władczą i administrację publiczną świadcząca, ale i podział jej na administrację władczą (*imperium*) i administrację

<sup>85</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 110.

<sup>86</sup> E. Kosieradzka, *Administracja opiekuńcza – nowa tendencja...*, s. 126-137.

<sup>87</sup> Naukową dyskusję wokół problematyki „administracji usług” na gruncie polskiej nauki prawa administracyjnego zainicjował T. Kuta, rozumiejąc przez usługi „rozmaitego rodzaju korzyści (materialne lub niematerialne), które administracja daje na rzecz ogółu, czy to w postaci bezpośredniej (świadczenia usług), czy też pośrednio przez tworzenie warunków do świadczenia usług (działania organizujące), z definicji wyłączona jest produkcja dóbr (towarów)”, T. Kuta, *Aspekty prawne działań...*, s. 27.

<sup>88</sup> *Ibidem*, s. 31-33; zob. M. Wierzbowski, *Administracyjnoprawne problemy świadczenia usług*, A UW No 857, „Prawo” t. CXLIII, Wrocław 1985, s. 341 i n.; T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych*, (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 110-196; *idem*, *Prawo administracyjne w sferze administracji usług*, (w:) *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, red. T. Kuta, Warszawa 1985, s. 139 i n.

<sup>89</sup> T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 19, gdzie autor pisze, iż „(...) administracja spełnia funkcję organizującą i w tym celu została wyposażona w »kompetencje usługodawcze« i odpowiednie środki materialno-finansowe, tradycyjny model administracji świadczącej nie jest już odpowiednio znaczący”.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 12 i 20.

<sup>91</sup> *Ibidem*, s. 18. Według T. Kuty działalność administracji dotycząca usług występuje w dwóch postaciach: 1) działań organizujących usługi, 2) świadczeń usług w ścisłym sensie (które mogą być świadczone także przez inne podmioty). Autor określa je umowną nazwą „administracja usługowa”. W nowszych publikacjach autor przez usługi w aspekcie prawa administracyjnego rozumie „rozmaitego rodzaju korzyści (materialne i niematerialne), które administracja spełnia na rzecz ogółu, a także w pewnych sytuacjach – poszczególnych osób. Czyni to w postaci bezpośredniej (świadczenie usług) czy też pośrednio przez stwarzanie warunków do świadczenia (działania organizujące). Swoistość tych działań polega na tym, że obejmują one wiele różnych czynności o złożonej strukturze prawnej, które są czymś uprzednim w stosunku do bezpośredniego świadczenia usług; zwykle poprzedzone tzw. dopuszczeniem do świadczenia”; por. T. Kuta, *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, (w:) *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, red. Z. Niewiadomski, Przemysł 2000, s. 336.

niewładczą<sup>92</sup>, nazywaną również administracją zawiadowczą (*gestia*)<sup>93</sup>. Zagadnienia te od dawna budzą zainteresowanie przedstawicieli doktryny. Powszechnie przyjmuje się, że administracji świadczącej nie można jednak przeciwstawiać administracji władczej, bowiem obie formy mogą występować równocześnie, zwłaszcza w sytuacjach, gdy przyznanie świadczenia łączy się z nakazem określonego zachowania się<sup>94</sup>; dodajmy, że ma to też miejsce w dziedzinie świadczenia usług oświatowych. Przypomnieć należy, że do czasu nowelizacji ustawy o systemie oświaty z dnia 19 marca 2009 r.<sup>95</sup> realizacja zadań oświatowych była uważana za sferę świadcząca i władczą, wraz z nowelizacją nastąpiła możliwość przekazania prowadzenia szkoły publicznej przez j.s.t. innemu podmiotowi (art. 5 ust. 5g u.s.o.)<sup>96</sup>. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że przekazanie w drodze umowy szkoły do prowadzenia jest czynnością prawną z zakresu prawa publicznego. W piśmiennictwie zauważa się liczne cechy wspólne umowy o przekazanie szkoły z instytucją porozumienia administracyjnego, która jest szczególną formą działania administracji publicznej o charakterze niewładczym; jest oparta na współdziałaniu organów administracji w celu realizacji określonych zadań publicznych, jednakże w tym przypadku stroną jest podmiot prawa prywatnego (osoba fizyczna lub osoba prawna), który wyraża zgodną z daną j.s.t. wolę prowadzenia szkoły we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Na podstawie tej umowy j.s.t. przekazuje zadanie publiczne do realizacji podmiotowi niepublicznemu<sup>97</sup>.

Warto w tym miejscu dodać, że użytkownicy zakładu administracyjnego korzystają z tych praw i wolności obywatelskich, które należą się wszystkim obywatelom, ale i przysługują im pewne szczególne prawa wynikające z autonomii przydanej instytucji edukacyjnej w kształtowaniu zakresu praw i obowiązków użytkowników – mające znaczenie w zależności: zakład – użytkownik<sup>98</sup>. Na gruncie „materii oświatowej ustawy ustrojowej” ich sytuację prawną według J. Homplewicza kształtują takie sprawy, jak:

<sup>92</sup> Szerzej zob. *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014.

<sup>93</sup> Zob. P. Dobosz, *Administracja opiekuńczo-swiadcząca...*, s. 12-13.

<sup>94</sup> S. Wrzosek, *Administracja władcza i administracja świadcząca*, (w:) *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 40.

<sup>95</sup> Ustawa z 19.03.2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458).

<sup>96</sup> „Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły”.

<sup>97</sup> M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 71-72.

<sup>98</sup> Zob. P. Przybysz, *Sytuacja prawna jednostki w zakładzie oświatowym*, (w:) *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 369. Zdaniem P. Przybysza „relacje między zakładem a użytkownikiem mają taki sam prawny charakter w zakładach oświatowych założonych przez podmioty publiczne i prywatne. Status szkoły – prywatnej lub publicznej – nie powinien prowadzić do dyferencjacji relacji między zakładem

obowiązki edukacyjne, tytuł prawny korzystania ze szkoły, zakres obowiązkowego szkolnego programu nauczania czy uprawnienia uzyskiwanego dyplomu. Jego zdaniem „sytuację prawną władz oświatowych określa to, komu i jak one podlegają, jaki jest zakres ich samodzielności i kompetencji i jak daleko sięgają ich kompetencje wkraczania w sferę uprawnień innych podmiotów i użytkowników. Ale wewnętrzna organizacja urzędów, szkół i zakładów, zasady ich funkcjonowania i powoływania ich organów – to już materie pozaustrojowe”<sup>99</sup>. Z kolei jeśli chodzi o autonomię, to jest ona „kwalifikowanym sposobem decentralizacji administracji publicznej”<sup>100</sup>. Autonomia w ocenie A. Błasia to „samodzielność jednostki publiczno-prawnej do wydawania obowiązujących norm prawnych w granicach obszaru, na którym jednostki te rozciągają swą władzę”<sup>101</sup>. Należy stwierdzić, że szkoły są zaliczane w nauce prawa administracyjnego do zakładów administracyjnych (zakładów publicznych) – szczególnej kategorii podmiotów stanowiących jedność osób i rzeczy, powoływanych przez organy administracji publicznej lub za ich zezwoleniem przez inne podmioty dla trwałej realizacji określonych zadań publicznych – bezpośredniego świadczenia usług socjalno-kulturalnych o specyficznym znaczeniu społecznym, w takich obszarach, jak m.in. oświata<sup>102</sup>. W teorii prawa administracyjnego istotny jest głos W. Klonowieckiego, który w monografii poświęconej zakładom publicznym zauważył, że jako podmioty administracji publicznej i osoby prawne sprawują one funkcje administracji publicznej samodzielnie i nie podlegają władzy hierarchicznej organów administracji rządowej. Zakłady publiczne według tego autora są jedną z form decentralizacji<sup>103</sup>. Przedmiotowe rozważania zmierzają w kierunku podjęcia próby wykazania,

---

a użytkownikiem na stosunki cywilnoprawne – w szkołach niepublicznych i stosunki o charakterze publicznoprawnym – w szkołach publicznych”, *ibidem*, s. 367.

<sup>99</sup> J. Homplewicz, *Instytucje prawne...*, s. 72.

<sup>100</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 57.

<sup>101</sup> A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, AUW No 2073, „Prawo” t. CCLXIII, Wrocław 1998, s. 46.

<sup>102</sup> Zob. E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, (w:) *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32, s. 205. Autor proponuje następujące określenie zakładu publicznego: „Zakład publiczny jest jednością osób i rzeczy, powołaną przez organy administracji publicznej bądź za ich zezwoleniem przez inne podmioty do trwałej realizacji określonego zadania publicznego”, s. 205. Należy dodać, że zakłady publiczne mogą być tworzone w drodze ustawy, aktów organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego bądź też przez osoby fizyczne i prawne za zezwoleniem organu administracji publicznej – E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 131; por. S. Fundowicz, *Zakłady publiczne*, (w:) *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 174.

<sup>103</sup> W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 221. Autor zdefiniował zakład publiczny jako „zespół osób, rzeczy i praw, zorganizowany przez podmiot administracji publicznej i trwale z nim związany, przeznaczony do indywidualnego użytkowania przez osoby uprawnione (lub zobowiązane), w sporach między którym a użytkowcą, przynajmniej w kwestii możliwości korzystania z zakładu, wyłączona jest droga sądowa”, s. 121; zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prywatne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 123; J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 49; por. S. Fundowicz, *Zakłady publiczne...*, s. 173.

w jakim stopniu szkoła jest instytucją edukacyjną zdecentralizowaną w polskim systemie oświaty i jaką dysponuje samodzielnością działania kreowaną przez ustawodawcę, którą jako podmiot administrujący uzyskuje w ramach decentralizacji?

Paweł Chmielnicki<sup>104</sup>, przeprowadzając w doktrynie głęboką analizę istoty zjawiska określanego jako „świadczenie usług przez administrację” oraz nawiązując do koncepcji T. Kutę, argumentuje, że „pojęcie »administracja świadcząca« jest najbardziej na gruncie polskiej nauki prawa uprawnionym dla określenia działalności administracji polegającej na bezpośrednim zaspokajaniu rozmaitych potrzeb jednostek, zarówno materialnych, jak i niematerialnych”. To pojęcie według autora jest nie tylko aktualne, ale i stanowi adekwatne narzędzie badawcze do poznania i opisanie określonych zjawisk, przy uwzględnieniu tego, że rozumienie jego może być szerokie. Funkcjonowanie administracji świadczącej według tego przedstawiciela nauki obejmuje także zaspokajanie potrzeb poprzez wykonywanie usług. Autor ten przez usługę rozumie „działalność ludzką, której rezultatem jest zaspokojenie potrzeby określonej najczęściej przez indywidualne cechy odbiorcy, przy czym rezultat wykonania usługi nie polega na wytworzeniu dobra materialnego”<sup>105</sup>. Przywołane pojęcie można jednak różnie definiować, nie jest to jedyne jego znaczenie. Termin „usługa” jest nieprecyzyjny, w treści przepisów i w piśmiennictwie stosuje się go niejednolicie. Podniesione poglądy P. Chmielnickiego sprowadzają się do stwierdzenia, że administracja świadcząca to „określenie działalności administracji polegającej na bezpośrednim zaspokajaniu rozmaitych potrzeb jednostek, zarówno za pomocą dóbr materialnych, jak i niematerialnych. (...) pojęcie administracji świadczącej nie obejmuje w tym ujęciu działań określanych przez T. Kutę jako działania organizujące”<sup>106</sup>. Z kolei w ocenie R. Stasikowskiego „realizacja funkcji administracji świadczącej wiąże się z jednej strony ze spełnianiem przez administrację określonych świadczeń, a z drugiej – ze stwarzaniem stanów faktycznych warunkujących należyte świadczenie usług”<sup>107</sup>.

Nie da się nie zauważyć, że desygnaty pojęcia usługi zaczerpnięte z nauk ekonomicznych mogą być i są przyjmowane w naukach administracyjnych za podstawę konstrukcji definicji usługi jako kategorii prawnej, traktowane jako kluczowy punkt odniesienia do wyodrębnienia kategorii różnych usług świadczonych przez administrację<sup>108</sup>. Świadczenie usług jest przede wszystkim obiektywnie istniejącym zjawiskiem ekonomicznym, dlatego wyjaśnienia pojęcia usługi poszukuje się zwłaszcza w dorobku nauk

<sup>104</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 34-37.

<sup>105</sup> *Ibidem*, s. 36.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> R. Stasikowski, *Funkcja administracji...*, s. 102.

<sup>108</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 34-37.



ekonomicznych<sup>109</sup>. Trzeba tu wyraźnie raz jeszcze podkreślić, że zjawisko „świadczenia usług przez administrację” to istotna część administracji – administracji świadczącej, „polegającej na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaspokajaniu potrzeb za pomocą działalności ludzkiej, której rezultatem jest zaspokojenie potrzeby określonej najczęściej przez indywidualne cechy odbiorcy, przy czym bezpośredni rezultat wykonywania usługi nie polega na wytworzeniu dobra materialnego”<sup>110</sup>. Co istotne, udzielanie świadczeń odnosi się do dóbr (korzyści) o różnym charakterze, które mogą być świadczone przez podmiot administracji publicznej na rzecz jednostki, tj. dóbr materialnych, środków finansowych i dóbr niematerialnych. Można wyróżnić tu świadczenia rzeczowe (materialne), finansowe i świadczenie usług<sup>111</sup>.

Odnosząc się w pracy do obecnej rzeczywistości administracyjno-prawnej, nawiązuję do administracji świadczącej jako funkcji administracji publicznej – oświatowej, której głównymi kryteriami wyróżnienia są zadania publiczne i cele oświatowe, a pojęcie funkcji służy mi jako narzędzie badawcze do poznania i opisanie określonych zjawisk społecznych<sup>112</sup> zachodzących w systemie oświaty i administracji oświatowej – zwłaszcza w szkole publicznej. Podzielałam pogląd przyjęty w doktrynie, że pojęcie administracji świadczącej łatwiej opisać, a trudniej zdefiniować<sup>113</sup>. Z pewnością ma to związek m.in. ze współczesnymi uwarunkowaniami administracji publicznej, w tym ze zmianami funkcji, zadań, środków i metod działania oraz struktury organizacyjnej. Istotne znaczenie ma zakres działania administracji świadczącej, nie da się jej traktować jako czegoś organizacyjnie uformowanego i zamkniętego<sup>114</sup>. Jej zakres przedmiotowy i podmiotowy jest silnie zróżnicowany<sup>115</sup>. Jak słusznie zauważa J. Posłuszny, „terminu tego nie możemy zaliczyć do pojęć stosowanych w przepisach prawnych. (...) służy przede wszystkim pojęciowemu zespoleniu, opisaniu i analizie tej części administracji publicznej, która działa w celu zaspokajania potrzeb ludności. (...) jest coraz bardziej przydatnym narzędziem badawczym”<sup>116</sup>, niezbędnym również w związku ze świadczeniem usług w edukacji publicznej. W literaturze podkreśla się, że pojęcie administracji świadczącej zawiera m.in. „funkcję państwa przysparzającą ogólnie rozumianych korzyści obywatelowi,

<sup>109</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 35; zob. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 342; B. Dolnicki, *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, (w:) *Regulacja prawna...*, s. 50.

<sup>110</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 38.

<sup>111</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 33.

<sup>112</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 117; por. P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 34; w ujęciu doktrynalnej typologii funkcji administracji zob. M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 320-352; J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUW No 857, „Prawo” t. CXLIII, Wrocław 1985, s. 109-114.

<sup>113</sup> Zob. E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej...*, s. 26.

<sup>114</sup> K. Podgórski, *Zadania organów administracji terenowej w sferze administracji świadczącej*, (w:) *Regulacja prawna...*, s. 30.

<sup>115</sup> Zob. K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985.

<sup>116</sup> J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej...*, s. 80-81.

z drugiej zaś strony jawi się jako zespół urzędów znajdujących się w dyspozycji państwa, a służących zaspokajaniu jego funkcji świadczących<sup>117</sup>.

W kontekście opisu i analizy działania administracji istotne znaczenie ma ewoluujące pojęcie funkcji i niestałość zadania publicznego. W ramach podejścia prawniczego niniejsze badania funkcji administracji publicznej prowadzone są w sposób dostosowany do specyfiki administracji świadczącej – oświatowej. Wyraża się to w zaakcentowaniu zarówno społecznego, jak i państwowego charakteru administracji publicznej<sup>118</sup>. Należy zaznaczyć, że rolą administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym jest wykonywanie prawa, ściślej – określonych prawem zadań publicznych<sup>119</sup>. Wykonywanie zadania publicznego w doktrynie prawa administracyjnego ujmowane jest jako „ciągłe dążenie do osiągnięcia celu ujętego w treści normy prawnej. Działalność prowadzona przez podmioty administracji, polegająca na stałej realizacji zadań na podstawie kompetencji przysługujących tym podmiotom, jest w nauce klasyfikowana w kategoriach poszczególnych funkcji administracji<sup>120</sup>.

W literaturze przedmiotu J. Jeżewski analizuje pojęcie funkcji na kilku polach<sup>121</sup>: 1) służy ustaleniu ogólnych właściwości administracji państwowej – wywodzi się z funkcji państwa, jej istotą jest organizowanie bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa, istnieje ścisła zależność między funkcjami administracji a pierwotnym pojęciem funkcji państwa; 2) służy systematyzacji ogólnych, podstawowych zadań administracji państwowej, ujmowanych w grupy, sfery lub działy, funkcje administracji w tej koncepcji rozumiane są rozlegle – jako wykładnik roli administracji we współczesnym społeczeństwie<sup>122</sup>; 3) pojęcie funkcji używane jest w kontekście opisu sposobów działania administracji; 4) funkcje stanowią konstytutywny element organizacji podmiotów

---

<sup>117</sup> P. Chmielnicki, *Udzielanie świadczeń*, (w:) *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 132. Świadczenie usług według P. Chmielnickiego to „działalność polegająca na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaopatrywaniu w dobra za pomocą aktywności ludzkiej, której rezultatem jest zaspokojenie potrzeby określonej najczęściej przez indywidualne cechy odbiorcy, przy czym bezpośredni rezultat wykonania usługi nie polega na wytworzeniu dobra materialnego”; por. I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej...*, s. 131 i n.

<sup>118</sup> M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 351.

<sup>119</sup> A. Pakuła, *Zadania administracji publicznej*, (w:) *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018, s. 17.

<sup>120</sup> M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, (w:) *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 306; por. J. Jeżewski, *Funkcje...*, s. 114.

<sup>121</sup> J. Jeżewski, *Funkcje...*, s. 109- 117; por. M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 351.

<sup>122</sup> Pojęcie funkcji pozwala tu systematyzować podstawowe zadania administracji publicznej oraz ujmować je w grupy, sfery lub działy. Funkcje administracji mogą być zarówno zdeterminowane czynnikami prawnymi, paraprawnymi, jak i pozaprawnymi – do tych ostatnich zaliczają się decyzje polityczne, założenia polityki administracyjnej, założenia polityki ekonomicznej, ogólny potencjał gospodarczy państwa oraz stan świadomości obywateli. W badaniach nad funkcjami administracji można wydzielić argumenty, które nawiązują do konstrukcji paradygmatu administracji publicznej – jego warstwy epistemologicznej i ontologicznej. Zob. M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 351.

administracji (funkcje – uprawnienia – skuteczność), a ich określenie jest także punktem wyjścia dla procesów tworzenia organów administracji; 5) funkcja służy wyodrębnieniu nowych zjawisk w działaniu administracji, mających zazwyczaj złożoną genezę i zróżnicowane, wielopostaciowe konsekwencje. Na kanwie tego poglądu przyjąć należy, że „o funkcji można mówić wyłącznie ze względu na cel; w działaniu administracji cele te nie stanowią jednak kategorii jednolitej”<sup>123</sup>. W swoich ustaleniach J. Jeżewski funkcje administracji postrzega jako wykładnik roli administracji, dowodząc, że pojęcie służy systematyzacji jej ogólnych, podstawowych zadań, ujmując je w grupy, sfery lub działy<sup>124</sup>. Z kolei R. Stasikowski przez funkcję administracyjną rozumie „odwzorowanie celów podstawowych i przyporządkowanych im celów niższej rangi ustalanych na podstawie zadań publicznych realizowanych przez administrację publiczną”<sup>125</sup>. W ocenie autora pojęcie funkcji stanowi narzędzie badawcze służące pokazaniu przemian zachodzących w administracji publicznej i w spełnianej przez nią roli w życiu zbiorowości i jednostki<sup>126</sup>. Wypada też dodać, że zadania i funkcje w domenie oświaty państwo determinuje tzw. „prawem ustrojowym”, tj. konstytucją i określonymi w tej materii „ustrojowymi ustawami oświatowymi”, o których szerzej traktuję w dalszej części pracy.

Aktualnie stosowane pojęcie administracji świadczącej odnoszone jest do konkretnego, znaczącego dla człowieka działania administracji<sup>127</sup>. Pozycja szkoły jako podmiotu administracji świadczącej w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb edukacyjnych jednostki nie podlega w nauce prawa zakwestionowaniu. Jednym z najważniejszych podmiotów uczestniczących w wykonywaniu zadań administracji świadczącej w obszarze oświaty jest szkoła. Szkoła jako zakład administracyjny jest tą jednostką organizacyjną, która powołana jest w celu świadczenia usług na rzecz społeczeństwa w takich dziedzinach, jak np.: oświata i wychowanie czy nauka i szkolnictwo wyższe. Szkoła występuje jako jednostka organizacyjna świadcząca usługi oświatowe na rzecz swych użytkowników – przede wszystkim uczniów i wychowanków, ale też studentów, doktorantów oraz słuchaczy w oparciu o posiadane władztwo zakładowe wynikające z regulujących funkcjonowanie szkoły przepisów ustaw ustrojowych. Zakład administracyjny w doktrynie zaliczany jest do podmiotów administracji publicznej realizujących zadania tzw. administracji świadczącej<sup>128</sup>. Jawi się też jako podstawowa organizacyjna forma szkolnej działalności edukacyjnej<sup>129</sup>.

<sup>123</sup> J. Jeżewski, *Funkcje...*, s. 114.

<sup>124</sup> *Ibidem*, s. 109-110.

<sup>125</sup> R. Stasikowski, *Funkcja administracji...*, s. 89.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 116-117.

<sup>128</sup> Zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*

<sup>129</sup> Zob. J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*; P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 38; *idem*, *Zakłady administracyjne...*, s. 56; R. Raszevska-Skałecka, *Wybrane problemy administracji świadczącej*



Ustrojowo-prawną przesłanką funkcjonowania szkół, jak pisze J. Homplewicz, „z całą ich zakładową i pedagogiczną samodzielnością, jest to, że one wszystkie tworzą system szkolnictwa, opierający się na ich organizacyjnych, programowych oraz nadzorczych powiązaniach. W tym ustawieniu podlegają one nadzorczym władzom szkolnym”<sup>130</sup>. Dodać należy też, że „prowadzenie szkół publicznych nie jest zastrzeżone dla administracji publicznej, jednak to na niej spoczywa odpowiedzialność za ciągłe i nielimitowane w czasie świadczenie usług z zakresu edukacji publicznej i to ona sprawuje kontrolę i nadzór nad całokształtem świadczenia tych usług na obszarze swojej właściwości. Organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne”<sup>131</sup>. Przedmiotem analizy badawczej w pracy jest „samodzielność prawna” szkoły wynikająca z przepisów ustawowych i uzasadniana prawnie charakterem publicznych zadań oświatowych i sfery tej prawnej samodzielności. Mowa tu o samodzielności szkoły jako organizacji upodmiotowionej prawnie w wykonywaniu zadań publicznych, które są wynikiem publicznych praw podmiotowych obywateli (prawa do nauki), i odpowiedzialności za ich wykonanie, mających podłoże badawcze w „decentralizacji prawnej” i „decentralizacji poprzez zakład”<sup>132</sup>. Należy wskazać, że formą „decentralizacji poprzez zakłady” jest „suma uprawnień przekazanych tym zakładom (to stanowi ich samodzielność) oraz uściślenie wobec nich nadzoru (co daje im sferę pewnej niezależności)”<sup>133</sup>.

Administracja oświatowa i szkolna to rozbudowany aparat, składający się z szeregu jednostek organizacyjnych w systemie oświaty; w pracy określana jest pozycja prawna szkoły jako zdecentralizowanego podmiotu administracji publicznej. Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze w polskim systemie oświaty są pod względem prawnym określane jako zakłady administracyjne<sup>134</sup>. Z ustaleń doktrynalnych wynika, że zakłady administracyjne (zakłady publiczne) są tworem organizacyjnym, stojącym poniżej państwa i kategorią ukształtowaną prawnoadministracyjnie-publicznoprawnie<sup>135</sup>. Działalność zakładu ma służyć realizacji celów, jakie zostały mu przypisane ustawą – jest

---

w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, AUV No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” t. C/1, Wrocław 2015, s. 127-148.

<sup>130</sup> J. Homplewicz, *Tradycyjne...*, s. 42.

<sup>131</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 148.

<sup>132</sup> J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 210.

<sup>133</sup> J. Homplewicz, *Zagadnienia prawne działalności opiekuńczo-wychowawczej*, Rzeszów 1989, s. 88.

<sup>134</sup> J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 162-163. „Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze są pod względem prawnym zakładami administracyjnymi (...), sposób korzystania z takiego zakładu jest publiczno-prawny, oparty na stosunku administracyjno-prawnym i na owym władztwie zakładowym”. Na ten temat zob. P. Lisowski, *Szkoła samorządowa...*; *idem*, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 176 i n.; R. Raszevska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu...*, s. 39 i n.; P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 56; D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 86; *eadem*, *Szkoły jako zakłady...*, s. 26-36.

<sup>135</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 40.

ona więc jedynie środkiem służącym do ich realizacji<sup>136</sup>. Z samej istoty działalności zakładowej szkoły, zakłady i placówki oświatowe tworzą jedną z form prawnej decentralizacji<sup>137</sup>. Janusz Homplewicz słusznie zauważa, że różne mogą być stopnie prawnej samodzielności szkoły, wyznaczone przez sposób prawnego ich podporządkowania władzom nadzorczym. Jak argumentuje, „już samo wydzielenie określonej gestii oświatowej w organizacyjną formę odrębnego zakładu powoduje pewne usamodzielnienie tej jednostki. Powstaje konstrukcja decentralizacji działalności poprzez zakłady – albo w postaci faktycznej samodzielności takiego zakładu (układ dekoncentracji), wyrażającej się w jego inicjatywie wykonawczej, albo samodzielności prawnej (układ decentralizacji), wyrażającej się w pozycji prawnej, jaką zakład może przeciwstawić (na zasadzie wymogu przestrzegania prawa) organom nadzorczym. Następuje to na podstawie przekazania szkole (zakładowi) jej własnych zadań i nawet wyłącznych kompetencji (np. do klasyfikowania i promowania uczniów, przyjmowania do szkoły i skreślania z listy uczniów)”<sup>138</sup>.

W doktrynie wśród istotnych cech administracji świadczącej, składających się na jej istotę<sup>139</sup>, zwraca się uwagę zwłaszcza na: cel administracji świadczącej i człowieka – podmiotu, do którego adresuje swoją działalność; świadczenie usług jako istoty jej działania; wykonywanie jej zadań w dwóch formach organizacyjno-prawnych, tj. zakładu administracyjnego (zwanego publicznym) i przedsiębiorstwa; działanie przede wszystkim za pomocą form niewładczych; brak ścisłej regulacji prawnej stosunków prawnych między administracją świadczącą a obywatelem (niekiedy ich podstawą są ogólne normy zadaniowe lub kompetencyjne); to, że konstytucyjnym kanonem tej administracji jest równość w dostępie do usług oferowanych głównie przez zakłady administracyjne; powszechną dostępność usług, chociaż może być ona ograniczona np. wymogami wynikającymi z ogólnie obowiązujących przepisów prawnych bądź ustaleniami podmiotów administracji świadczącej w ramach władztwa zakładowego; rywalizację w wielu dziedzinach administracji świadczącej w dostępie do świadczonych przez nią usług (często mamy bowiem do czynienia z deficytem usług, który jest spowodowany dużym popytem na te usługi, który nie jest równoważny z odpowiednią ich podażą); konieczność stworzenia gwarancji rzeczywistego zaspokajania teraźniejszych oraz przyszłych potrzeb – ciągłość i trwałość oraz rozległość przedmiotową i zróżnicowanie wykonywanych zadań<sup>140</sup>;

<sup>136</sup> *Ibidem*, s. 46.

<sup>137</sup> J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 210.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 438-439. Autorzy wskazują na pojęcie usług według T. Kuty, który „kładzie akcent na korzyści dawane przez administrację na rzecz ogółu w postaci bezpośredniej (świadczenie usług) lub pośredniej, przez stwarzanie warunków do świadczenia usług (działania organizujące)”, s. 439.

<sup>140</sup> Zob. E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej...*, s. 23; J. Posłuszny, *Istota i cechy...*, s. 62-67.

typowy dla funkcjonowania administracji świadczącej ciąg działań, składający się z czynności prawnej dopuszczenia do świadczenia usługi, a następnie świadczenia tej usługi przez określony podmiot<sup>141</sup>; jeden z najważniejszych kanonów w stosunkach między administracją świadczącą a obywatelem, którym powinno być formalnoprawne zapewnienie interesów i praw obywatela oraz ich ochrona<sup>142</sup>; konkurencyjność pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi w jej ramach, która wiąże się z możliwością bądź koniecznością powierzania wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym; szeroki zakres przedmiotowy i zróżnicowanie wykonywanych zadań. Należy z całą odpowiedzialnością podkreślić raz jeszcze, że nie jest możliwa próba określenia zakresu przedmiotowego administracji świadczącej, gdyż jest ona funkcją dynamiczną, jej zadania nie są stałe, a ona sama jest instytucją najbardziej reagująca na zmieniającą się rzeczywistość<sup>143</sup>.

Warto też dodać, że reformy przeprowadzone w domenie administracji świadczącej, w tym reformy systemu oświaty i szkolnictwa, doprowadziły do zróżnicowanej oferty świadczonych usług edukacyjnych na rynku, umożliwiając potencjalnemu odbiorcy dokonanie wyboru pomiędzy szkołą/placówką publiczną a szkołą/placówką niepubliczną, w zależności od tego, która z nich w pełni zaspokajałaby jego potrzeby i oczekiwania. Reformy systemu oświaty wpłynęły nie tylko na zmianę jakości edukacyjnych usług dostarczanych przez podmioty publiczne, ale też na prawo wyboru świadczeniodawcy usług oświatowych, możliwość wyboru pomiędzy podmiotami publicznymi świadczącymi usługi edukacyjne a zróżnicowanymi pod względem organizacyjnym podmiotami prywatnymi prowadzącymi tego rodzaju działalność<sup>144</sup>. Przyjęte na początku lat 90. nowe systemowe regulacje w zakresie edukacji dopuściły istnienie niepaństwowych szkół i uczelni. Szkoły niepaństwowe uznane zostały za równoprawny element polskiego systemu edukacji, zliberalizowano warunki ich zakładania i przewidziano dla nich dotacje od państwa<sup>145</sup>. Wynika z tego, że szkolnictwo niepubliczne obok szkolnictwa publicznego ustawodawca uznał za równoprawny element systemu szkolnictwa (art. 8 ust. 1 u.p.o.), stanowiąc: „Szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną”.

Współczesna nauka prawa administracyjnego wskazuje na ewolucyjny charakter funkcji świadczącej administracji publicznej w kwestii sposobu wykonywania zadań

<sup>141</sup> J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej...*, s. 80.

<sup>142</sup> *Ibidem*, s. 77-79.

<sup>143</sup> Por. E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej...*, s. 23; J. Posłuszny, *Istota i cechy...*, s. 67; *idem*, *Ewolucja administracji świadczącej...*, s. 80.

<sup>144</sup> Zob. A.J. Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, s. 160-169.

<sup>145</sup> B. Przyborowska, *Wyższe szkoły niepaństwowe jako nowy element rynku edukacyjnego w Polsce*, „Edukacja” 1998, nr 1, s. 22-23; A. Barański, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, *op. cit.*, s. 6.

publicznych w oświacie, tj. organizacji i funkcjonowania procesu edukacyjnego, uwzględniających dostępność do nauki i wielość oraz zróżnicowanie wykonywanych zadań i podmiotów administrujących, a także odpowiedzialności administracji publicznej w sferze oświaty, wynikającej z zaspokajania potrzeb edukacyjnych obywateli danej społeczności. Można powiedzieć, że przeobrażenia zachodzące w administracji świadczącej w domenie oświaty zależne są od uwarunkowań administracji publicznej oraz zróżnicowanych potrzeb edukacyjnych i oczekiwań społecznych obywateli. Wykonywanie zadań z zakresu administracji świadczącej opiera się na działalności usługowej oraz świadczącej w sensie ścisłym, czyli polegającej na przyznawaniu określonych świadczeń osobom uprawnionym<sup>146</sup>. W konsekwencji działalność usługowa uwzględnia dwa główne typy usług publicznych, tj. usługi społeczne, w tym o charakterze edukacyjnym, oraz usługi techniczne. Co istotne, katalog usług publicznych ma charakter dynamiczny i podlega zmianom w zależności od aktualnej polityki państwa i uwarunkowań prawnych<sup>147</sup>. Poza tym rozwój cywilizacyjny wymusza na administracji publicznej angażowanie się w różne sfery życia społecznego, których przykładem są zwłaszcza usługi publiczne typu społecznego<sup>148</sup>.

W obecnych uwarunkowaniach administracji publicznej ważnym wyznacznikiem dążeń j.s.t. jest poszukiwanie efektywnych i racjonalnych sposobów zarządzania szkołą publiczną, a oczekiwania społeczne dotyczą z reguły sposobu wykonywania kluczowych zadań państwa i odpowiedzialności władz lokalnych z tytułu jakości świadczonych usług edukacyjnych i powszechnego do nich dostępu. Samorząd terytorialny, będąc podstawową formą zdecentralizowanej administracji publicznej<sup>149</sup>, ponosi odpowiedzialność z tytułu wykonywania zadań publicznych, bowiem decentralizację postrzega się w kontekście „ustawowego przeniesienia odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej”<sup>150</sup>. W doktrynie wskazuje się, że definicja ta kładzie nacisk na decentralizację jako proces polityczny i prawny<sup>151</sup>.

Rozwój zadań administracji świadczącej i stopniowe poszerzanie zadań publicznych w zakresie oświaty powoduje wzrost oczekiwań społecznych, wzrost wydatków publicznych, ale i inflację prawa regulującego ten obszar administracji świadczącej. W nauce

---

<sup>146</sup> D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 118.

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> Zob. Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji...*, s. 131; H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 110.

<sup>149</sup> O samorządzie terytorialnym jako formie decentralizacji władzy publicznej zob. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 188.

<sup>150</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 135.

<sup>151</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 64.

podkreśla się, że administracja świadcząca „nie może być w dużym stopniu wykonywana w ramach administracji rządowej, gdyż konieczna jest kontrola obywatelska nad jej działalnością. Powinna być więc prowadzona – co wcale nie musi oznaczać bezpośredniego świadczenia – przede wszystkim przez samorząd różnych szczebli”<sup>152</sup>. I chociaż stanowi to istotne obciążenie finansowe w budżecie jednostki realizującej zadania oświatowe, to jednak władze samorządowe potrafią dokonywać stosownych wyborów, mając na uwadze zarówno rzeczywiste możliwości i potrzeby, jak i zindywidualizowaną wizję rozwoju danej j.s.t.<sup>153</sup>

W sferze oświaty wskazać należy na wielość zadań wynikających z celów systemu oświaty (art. 1 u.p.o.) i ich zróżnicowanie oraz krąg podmiotów; zgodnie z art. 1 pkt 4 u.p.o. istnieje „możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty”. Ewolucja administracji świadczącej i dynamiczne zmiany w systemie oświaty zachodzące w państwie wywierają istotny wpływ na wszystkie dziedziny życia społecznego<sup>154</sup>. Nie od dziś wiadomym jest, że charakterystyczna dla niej jest „działalność realizująca zadania społecznie użyteczne, której celem jest bezpośrednio i pośrednio zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych (materialnych i niematerialnych) potrzeb jednostki, skoncentrowana na utrzymaniu lub poprawie warunków bytowych przez dostarczanie (organizację dostarczania) świadczeń”<sup>155</sup>. Należy przy tym zauważyć, że rola administracji w wykonywaniu funkcji administracji świadczącej może być różna<sup>156</sup>: 1) może ona odpowiadać za standard usług świadczonych przez sektor prywatny (organy administracji poprzez kompetencje o charakterze reglamentacyjnym czy policji administracyjnej mogą wymusić na podmiotach świadczących usługi odpowiednie warunki ich świadczenia); 2) może polegać na bezpośrednim organizowaniu świadczenia usług publicznych przez podmioty prywatne (administracja publiczna zawiera wówczas umowy z usługodawcami prywatnymi); 3) może polegać na współfinansowaniu przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego; 4) może także bezpośrednio świadczyć usługi publiczne za pośrednictwem instytucji świadczących należących do sektora publicznego (w tym zakładów administracyjnych).

Nie da się nie zauważyć, że współczesna administracja świadcząca ugina się niejako pod własnym obciążeniem zadań publicznych: z jednej strony państwa uciekają od

<sup>152</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 111.

<sup>153</sup> *Ibidem*, s. 112.

<sup>154</sup> Zob. J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej...*, s. 163-180; A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1-2; R. Raszewska-Skałecka, *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, (w:) *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015, s. 145 i n.

<sup>155</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 117.

<sup>156</sup> Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji...*, s. 132; H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 110.

nadmiernych obciążeń socjalnych, z drugiej – zachodzące w niej procesy stają się barierą zmian<sup>157</sup>. Przejmuje ona na siebie ciężar zaspokajania zróżnicowanych potrzeb społecznych, w tym oświatowych, zbiorowości i obywateli (społeczne podejście i poszanowanie potrzeb człowieka) oraz odpowiedzialność za poziom ich realizacji<sup>158</sup>. Oświata jako wartość i dobro wspólne ma istotne znaczenie dla rozwoju społeczeństwa i możliwości aktywnego obywatelskiego udziału w sferze publicznej państwa i społeczeństwa. Należy też do tej kategorii dóbr świadczonych przez szkoły jako zakłady administracyjne, których pozyskanie jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem destynatariuszy, o czym mowa poniżej.

Edukacja publiczna – oświata i szkolnictwo wyższe – jest jednym z fundamentalnych zadań publicznych państwa i jego administracji, które wiąże się z odpowiedzialnością za jego realizację. Oznacza to, że zadanie publiczne w dziedzinie oświaty jest niezbywalne i państwo nie może zrzec się ostatecznej odpowiedzialności<sup>159</sup>. Zadania publiczne w tym obszarze działania to przejęte przez państwo zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb edukacyjnych człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach<sup>160</sup>. Wykonywanie zadań o charakterze edukacyjnym stanowi obowiązek prawny przypisany wskazanym ustawą podmiotom administracji publicznej. Nie bez znaczenia jest też fakt, że, „świadczanie usług publicznych jest jedną z istotniejszych dziedzin wykonywania zadań publicznych, ale nie jedyną”<sup>161</sup>.

Szkoła i polski system oświaty ciągle ewoluują, muszą dostosowywać się wciąż do nowych obszarów działań edukacyjnych i przekształceń szkoły w przestrzeni edukacyjnej<sup>162</sup>.

<sup>157</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 121.

<sup>158</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 15.

<sup>159</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata...*; J. Poślusznny, *Szkolnictwo wyższe jako konstytucyjne zadanie państwa i jego administracji*, (w:) *Administracja publiczna u progu...*, s. 459-472; R. Raszevska-Skałeczka, *Wybrane problemy...*; R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego – perspektywa historyczna i współczesna*, AUW No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” t. C/1, Wrocław 2015, s. 149 i n.; A. Bednarczyk-Płachta, *op. cit.*, s. 17. Kształcenie na poziomie wyższym jest według Autorki klasyfikowane jako zadanie publiczne, za którego realizację bierze odpowiedzialność państwo – wynika z konstytucji i ustaw, niezależnie od tego, czy wykonuje je podmiot publiczny, czy prywatny.

<sup>160</sup> Zob. J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 19; por. S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie...*, s. 158; D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań...*, s. 664.

<sup>161</sup> D. Sześciło, *Rynek...*, s. 26.

<sup>162</sup> Zob. A. Piszko, *Szkoła w zreformowanym systemie edukacji. Zadania dyrektorów i organów prowadzących*, Warszawa 2017. Zdaniem autorki „reforma systemu oświaty, wprowadzona ustawą z 14.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60), zakłada zmianę systemu szkolnego – w tym zwiększenie struktury organizacyjnej szkół podstawowych, liceów ogólnokształcących oraz techników, jak również likwidację dotychczasowych gimnazjów. Zadaniem dyrektorów szkół i organów prowadzących szkoły (zarówno publiczne, jak i niepubliczne) jest dostosowanie aktualnych rozwiązań do nowych standardów”, *ibidem*, s. 13. W zakresie realizacji zadania oświatowego i zjawiska jego prywatyzacji zob. J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016. Realizowanym zadaniem edukacyjnym towarzyszy ekonomiczny wymiar ponoszonych wydatków publicznych w tym kontekście, że „usługa edukacyjna kosztuje”, jak pisze A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, Warszawa 2012, s. 12



Kierunki zmian w oświacie i administracji oświatowej wiążą się z przekształceniami społeczno-politycznymi w państwie, w tym ustrojowymi w zakresie decentralizacji władzy publicznej<sup>163</sup>, i dostosowaniem oświaty do struktur i zadań jednostek samorządu terytorialnego (decentralizacja zarządzania oświatą), nieustanną zmianą przepisów prawa oświatowego związaną z kolejnymi etapami reformowania edukacji i dynamiczną polityką oświatową państwa (m.in. w obszarze zmieniającej się struktury szkolnictwa, wyboru szkół innych niż publiczne, wielości i zróżnicowania organów/podmiotów je zakładających i prowadzących, programów nauczania, jakości kształcenia, dostosowania szkół i placówek oświatowych do standardów europejskich, uspołecznienia oświaty – w tym szkoły, wyrównywania szans edukacyjnych etc.) i tzw. usamorządowienia oświaty<sup>164</sup>. Polska szkoła i system oświaty, począwszy od połowy lat 90. XX w., podlega nieustannym zmianom dokonującym się wewnątrz i na zewnątrz szkoły, w jej przestrzeni edukacyjnej, na tle zachodzących w państwie przemian i wyzwań społecznych zmieniającej się rzeczywistości społecznej, w której musi się odnaleźć<sup>165</sup>.

W Polsce lata 90. przyniosły odpowiedzialność władz samorządowych za oświatę samorządową. Znaczące jest to, że przekazanie j.s.t. zadań oświatowych przyczynić się miało, tak, jak i obecnie ma, do lepszego rozpoznania lokalnych potrzeb społecznych o charakterze edukacyjnym i dostosowywania rozwiązań finansowych, administracyjnych i organizacyjnych do samorządowych uwarunkowań i polityki oświatowej<sup>166</sup>. Ustawa o systemie oświaty z 1991 r. stworzyła w regulacjach prawnych tzw. „oświatę samorządową”, pewien zakres ustawowych oświatowych uprawnień samorządu terytorialnego oraz wyznaczony „interes prawny” w tej domenie. To także w ocenie J. Homplewicza „zobowiązuje te organa, jako że uprawnienia organów publicznych są jednocześnie ich obowiązkami prawnymi. Jest to też jedna z dróg uspołecznienia oświaty, ale w tym wypadku płaszczyzną realizacji owych zadań »oświaty samorządowej« jest również idea czy zasada »uterenowienia oświaty«, to znaczy tworzenia oświaty danego terenu, rozwijania w gminie i mieście miejscowych gestii oświatowych, inicjatywnych środowisk

---

i n. Szkoła została zmuszona do modyfikowania sposobu funkcjonowania oraz udoskonalenia systemu zarządzania, przekształca się w instytucję o charakterze usługowym – szerzej pisze o tym R. Otręba, *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, Warszawa 2012, s. 7 i n.

<sup>163</sup> Zob. art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>164</sup> Zob. D. Kurzyńska-Chmiel, *Uspołecznianie oświaty...*, s. 616-620; *eadem*, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Warszawa 2006; *eadem*, *Oświata...*; R. Raszewska-Skałeczka, *Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 233-265; *eadem*, *Wybrane problemy...*, s. 127-148.

<sup>165</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Przemiany i wyzwania współczesnej przestrzeni edukacyjnej*, (w:) *Współczesna przestrzeń edukacyjna. Geneza, przemiany, nowe znaczenia*, t. 2, red. E. Musiał, M. Bednarska, Kraków 2013, s. 59-77.

<sup>166</sup> Por. A. Kasperczyk, *Samorządowe podmioty polityki edukacyjnej*, (w:) *Polska wobec wyzwań edukacyjnych Unii Europejskiej*, red. L. Dziewięcka-Bokun, A. Ładyżyński, Wrocław 2004, s. 63-75; D. Kurzyńska-Chmiel, *Podstawy prawne...*, s. 102.

oświatowych, budowania tak właśnie »uterenowionych«, głęboko wkorzenionych w dany teren, ośrodków koordynacji i lokalnej dyspozycji w sprawach oświaty i szkolnictwa danego terenu. (...) wiele zadań i zapotrzebowań oświatowych, co do wychowania, kształcenia i opieki – czytelnych jest dopiero w miejscach ich realizacji, tu widać bezpośrednio także skuteczność tejże działalności»<sup>167</sup>. Zgodnie z art. 8 u.p.o. ustawodawca określa, jakie podmioty mogą być organami prowadzącymi szkołę i placówki oraz jakie prawa i obowiązki są im z tego tytułu przypisane. Organem prowadzącym szkołę lub placówkę publiczną jest zwłaszcza jednostka samorządu terytorialnego. Rola organu prowadzącego szkołę publiczną (szkołę samorządową) sprowadza się do jej pokazania na tle podziału: j.s.t. wobec szkoły (zadania organu prowadzącego szkołę, m.in. zakładanie, przekształcanie, likwidacja, powoływanie i odwoływanie dyrektora szkoły); j.s.t. dla szkoły (utrzymanie); j.s.t. za szkołę (odpowiedzialność organu prowadzącego szkołę)<sup>168</sup>.

Fundamentalne znaczenie w zakresie oświaty na gruncie normatywnym ma art. 70 ust. 4 zd. 1 Konstytucji RP<sup>169</sup>, nakładający na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Konkretyzacją wskazanego przepisu prawnego jest regulacja zawarta w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe<sup>170</sup>, która wśród nadrzędnych zadań jako celów systemu oświaty określa „realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju” (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.o.).

Można skonstatować, że podstawową funkcją każdego państwa jest zapewnienie dobra całego społeczeństwa i zaspokojenie potrzeb społecznych ich obywateli, co oznacza, że „władza publiczna może i powinna zająć się każdą sprawą, która służy temu celowi. (...) funkcją administracji jest urzeczywistnianie celów państwa, gdyż jej zadania wykonywane są na rzecz państwa”<sup>171</sup>. Z pewnością mowa tu o edukacji publicznej w ramach konstytucyjnego prawa do nauki, które to prawo zdaniem TK musi być postrzegane w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, a także jako podstawowe dobro społeczne. Urzeczywistnienie prawa do nauki stanowi bowiem nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym. Powszechne kształcenie

---

<sup>167</sup> J. Homplewicz, *Instytucje prawne...*, s. 88-89. „Interes prawny” to zdaniem autora „kategoria jurydyczna na oznaczenie przysługującego komuś uprawnienia wynikającego z obowiązującego porządku prawnego, uprawnienia bądź to materialno-, bądź formalnoprawnego. Obejmuje to też szerszy zakres niż tylko kwalifikowane »prawo podmiotowe«, jak »prawo podmiotowe użytkowników oświaty«. Obejmuje bowiem ona całą sytuację wszelkich uczestników prawnie pojętych stosunków w systemie oświaty szkolnictwa i wychowania, na którą przecież nie tylko prawa podmiotowe się składają”, s. 87.

<sup>168</sup> Por. P. Lisowski, *Zarządzanie szkołą podstawową w gminie*, „Poradnik Samorządowy” 1993, nr 2, s. 101-117.

<sup>169</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>170</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 59 ze zm.

<sup>171</sup> J. Posłuszny, *Ewolucja administracji...*, s. 163.



według TK stało się najważniejszym motorem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego we współczesnym świecie<sup>172</sup>. W tym też kontekście „zaspokajanie potrzeb w dziedzinie edukacji (potrzeby wiedzy) stanowi, ze strony administracji publicznej, świadczenie usług. Edukacja publiczna polega bowiem na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaspokajaniu przez administrację publiczną potrzeb w zakresie wiedzy i umiejętności, określonych przez indywidualne cechy ucznia lub wychowanka, za pomocą działalności ludzkiej, której bezpośrednim rezultatem nie jest wytworzenie żadnego dobra materialnego”<sup>173</sup>. Określenie typu „świadczenie usługi” jest jednak niejednoznaczne, w piśmiennictwie stosowane w różnych kontekstach znaczeniowych. Podzielam pogląd P. Chmielnickiego, że pojęcie usługi określane jest często jako rodzaj dóbr, korzyści, jakie może otrzymać człowiek, zaś świadczenie usług to raczej rodzaj zaspokajania potrzeb czy też niwelacji braków<sup>174</sup>. Należy zaznaczyć, że edukacja w ujęciu socjologicznym, „będąc funkcją życia społecznego i gospodarczego, musi respektować potrzeby rozwijającego się społeczeństwa, w tym współczesnej polityki, ekonomii, kultury. Szkoły, a wraz z nimi inne instytucje edukacyjne, otrzymują zadania związane z potrzebami współczesności, a także z tym co okaże się niezbędne w przyszłości”<sup>175</sup>. Ten stan rzeczy powoduje, że edukacja publiczna jako dziedzina administracji publicznej, której domeną jest kształcenie, wychowanie i opieka, ma istotny wpływ na zmianę szkoły jako instytucji edukacyjnej świadczącej usługi oświatowe.

## 2. Zakres pojęć oświaty i systemu oświaty

Punktem wyjścia do rozważań nad pojęciem oświaty w prawie administracyjnym jest wskazanie, że nie ma ustawowej i jednolitej doktrynalnej definicji terminu „oświata”. Oświata w nauce prawa administracyjnego zaliczana jest do kategorii dóbr publicznych<sup>176</sup>. Nie jest to pojęcie łatwe do zdefiniowania, prościej je opisać. Z reguły na gruncie doktryny wiąże się je z korzystaniem z zakładów administracyjnych. Chodzenie do szkoły,

<sup>172</sup> Wyrok TK z 8.11.2000 r., SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

<sup>173</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 42.

<sup>174</sup> Szerzej w kontekście normatywnym i doktrynalnym zob. *ibidem*, s. 19, 60; M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 342; por. B. Dolnicki, *Rola zakładów...*, s. 50-51. B. Dolnicki za T. Kutą przyjmuje, że przez „usługi w aspekcie prawa administracyjnego będziemy rozumieli rozmaitego rodzaju korzyści (materialne lub niematerialne), które administracja spełnia na rzecz ogółu, czy to w postaci bezpośredniej (świadczenie usług), czy też pośrednio przez stwarzanie warunków do zaspokajania różnych potrzeb obywateli (działania organizujące), z wyłączeniem działalności produkcji i obrotu”, zaś „czynności określone terminem »działania organizujące« mają zazwyczaj złożoną strukturę prawną i stanowią fazę wstępną dla rzeczywistego i bezpośredniego świadczenia usług. W odniesieniu do zakładu administracyjnego przybierają one postać czynności prawnej, nazywanej dopuszczeniem do świadczenia”, *ibidem*, s. 51.

<sup>175</sup> M.J. Szymański, *Edukacyjne problemy współczesności*, Kraków–Warszawa 2014, s. 24.

<sup>176</sup> Zob. G. Szpor, *Korzystanie z dóbr publicznych*, (w:) *Prawo administracyjne. Część materialna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004, s. 141; Z. Czarnik, J. Połusznny, *op. cit.*, s. 422 i n.

jak pisze P. Chmielnicki, jest zaspokajaniem potrzeby edukacji, a zarazem korzystaniem z rzeczy użytku publicznego. Szkoły zalicza się do kategorii rzeczy użytku publicznego, a jednocześnie są środkiem do zaspokajania potrzeb edukacyjnych<sup>177</sup>. Polskie regulacje prawne nie zawierają legalnej definicji terminu „oświata”, wyjaśnienia jego znaczenia należy szukać w różnych dziedzinach nauki – szeroki kontekst pojęcia i roli oświaty pozwala jednak zawęzić badania do prawnych aspektów oświaty w prawie oświatowym<sup>178</sup>. Oświata jest częścią administracji publicznej, a prawo oświatowe jest wyodrębnioną częścią prawa administracyjnego, zaś szkoła i placówka oświatowa są elementami konstrukcyjnymi systemu oświaty. Dlatego też przedmiotowa analiza przeprowadzana jest przede wszystkim w obszarze nauki prawa administracyjnego. Dodajmy, że dookreśleniem terminu „oświata” zajmują się też inne dyscypliny nauk społecznych, zwłaszcza nauki pedagogiczne, oraz opisywany jest on w encyklopediach i słownikach języka polskiego<sup>179</sup>, stąd i jego przedmiotowe odesłanie do tych źródeł wiedzy. W treści przepisów i w piśmiennictwie termin „oświata” ma charakter interdyscyplinarny.

Według znaczenia słownikowego oświata oznacza „stan i proces upowszechnienia wykształcenia i kultury w społeczeństwie, osiąganym przez działalność zarówno szkolnictwa, jak i wielu różnych instytucji pozaszkolnych”<sup>180</sup>. Oświatą w nauce prawa można umownie nazwać „zespół podmiotów, instytucji, zadań oraz reguł służących wykonywaniu funkcji państwa, polegającej na udostępnieniu narzędzi prawnych, ekonomicznych i społecznych, niezbędnych do uzyskania i przekazania wiedzy objętej systemem edukacji na określonych szczeblach. Wszystkie składniki określające pojęcie oświaty stanowią pewnego rodzaju zwarty system. Każdy z nich uzależniony jest od innego w taki sposób, że bez istnienia pierwszego drugi i następny nie mogą poprawnie funkcjonować”<sup>181</sup>. Brak legalnej definicji terminu „oświata” wymusza w piśmiennictwie próby dookreślenia jego zakresu. Jest to pojęcie niezwykle pojemne, którego wieloaspektowa i głębsza analiza nie wymaga w tym miejscu szerszego omówienia. Należy jednak nadmienić, że określenie to pochodzi od słowa „oświecać”, czyli nauczać, przekazywać komuś wiedzę. Wiąże się bezpośrednio z pojęciem edukacji – „wychowanie, głównie pod względem umysłowym,

<sup>177</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 38; por. G. Szpor, *Korzystanie z dóbr...*, s.141.

<sup>178</sup> Zob. J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 14. Prawo szkolne to przedmiotowo wyodrębniająca się część prawa administracyjnego, która „obejmuje przepisy prawne, różnej zresztą rangi, reguluje działalność państwa w dziedzinie oświaty, kształcenia i wychowania oraz stosunki prawne, jakie w tym zakresie powstają. Wytycza przy tym organizację i funkcjonowanie systemu oświaty i wychowania – szkół, zakładów i innych placówek oświatowo-wychowawczych – oraz aparatu administracji szkolnej i oświatowej, jaki tworzą władze, urzędy i biura realizujące funkcje kierownictwa oświatowego”.

<sup>179</sup> E. Pierzchała, J. Pierzchała, *Oświata w sferze usług publicznych, (w:) Administracja dóbr i usług publicznych*, red. M. Woźniak, Warszawa 2013, s. 112.

<sup>180</sup> *Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1992, s. 555; za: E. Pierzchała, J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 112.

<sup>181</sup> E. Pierzchała, J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 112; por. J. Pierzchała, *Prawo oświaty...*, s. 34.

wykształcenie, nauka<sup>182</sup>. Terminy te mogą być używane zamiennie, zbudowane są w oparciu o podobne desygnaty<sup>183</sup>.

W przypadku pojęć oświaty i systemu oświaty należy zaznaczyć, że nie znaczą tego samego. System odnosi się do „cechy wyrażającej charakter danej instytucji, zaś sama instytucja w sensie materialnym jest określeniem składającym się z konkretnych elementów”<sup>184</sup>. Z punktu widzenia nauki prawa system oświaty pojmowany jest jako „zbiór instytucji oświatowych, których podstawowym celem jest kształcenie, wychowanie i sprawowanie opieki nad dziećmi i młodzieżą. Pomiedzy tymi instytucjami zachodzą określone relacje i zależności. Nie mając możliwości ujęcia tego zjawiska w definicję legalną, ustawodawca posłużył się opisem systemu oświaty, zarówno od strony przedmiotowej, jak też podmiotowej”<sup>185</sup>. W ujęciu pedagogicznym wskazuje się, że system oświaty to „działalność ogółu powiązanych ze sobą placówek i instytucji zajmujących się upowszechnianiem kształcenia, wychowaniem bezpośrednim i pośrednim, umożliwiając obywatelom zdobywanie ogólnego i zawodowego wykształcenia oraz zapewniając możliwość wszechstronnego rozwoju osobowości”<sup>186</sup>.

W literaturze przedmiotu wciąż prowadzone są badania w zakresie działalności oświaty i szkoły jako zakładu administracyjnego czy podmiotu administracji publicznej, które zachowują racjonalną, dogmatyczną, ale i empiryczną aktualność i przydatność wobec nadal zmieniającej się rzeczywistości administracyjnoprawnej<sup>187</sup>. Także i obowiązki edukacyjne, niezależnie od różnic w ich treści, stanowią obowiązki administracyjnoprawne o charakterze ciągłym<sup>188</sup>. W prawie szkolnym sformułowana jest teza, że „mimo wyraźnych odrębności poszczególnych instytucji i rozwiązań charakterystycznych dla prawa szkolnego uderza możliwość, a czasem nawet potrzeba, aby i w tych ramach rozwijana była problematyka właściwa dla całej ogólnej części prawa administracyjnego. Niewątpliwie jest też znaczenie organizacji oświaty oraz prawa szkolnego dla całościowo pojętej myśli administratywistycznej. Prawo szkolne to (...) obszar pełnej zastosowalności tego prawa, a nawet niekiedy i weryfikacji jego zasad ogólnych. W zetknięciu – jak tu – z wymogami działalności administracji państwowej w zakresie

<sup>182</sup> W. Kopaliński (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 157, za: E. Pierzchała, J. Pierzchała, *Oświata...*, s. 112.

<sup>183</sup> E. Pierzchała, J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 112.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> M. Pyter, A. Balicki, *Leksykon prawa oświatowego i prawa o szkolnictwie wyższym. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 255; por. A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa 2011, s. 18.

<sup>186</sup> M. Pyter, A. Balicki, *op. cit.*, s. 255-256; por. W. Okoń, *Słownik pedagogiczny*, Warszawa 1987, s. 217.

<sup>187</sup> Zob. P. Lisowski, *Szkola samorządowa...*; R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu...*

<sup>188</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 21; M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty...*, 2012, s. 275.

spraw oświaty i wychowania, kształcenia i opieki prawo administracyjne doznaje bowiem swoistego pogłębienia<sup>189</sup>. Oświata jawi się jako jedna z tych dziedzin życia społecznego, w której potrzebna jest człowiekowi pomoc w procesach edukacyjnych. Zarysowuje to istotne zadania dla państwa – gdyż faktycznie ma być dla człowieka i jemu praktycznie służyć<sup>190</sup>.

Uzasadnione jest też odniesienie się do nauki prawa i wskazanie, że tylko „państwo dysponuje możliwością tworzenia i egzekwowania prawa (...). Prawo stało się narzędziem, które Państwo dało osobom sprawującym określone funkcje w systemie oświaty po to, aby jak najlepiej wypełniać obowiązek konstytucyjny i myśl przewodnią działania zawartą wcześniej w preambule ustawy o systemie oświaty”<sup>191</sup>, a obecnie ustawy – Prawo oświatowe. W ramach procesów zachodzących w systemie oświaty „regulacja narzędziem zwanym prawem musi być efektywna i skuteczna, a samo prawo dobrze interpretowane i w największym stopniu osadzone w rzeczywistości. Przewodnikiem po prawie powinna być idea: prawo nie jest doskonałe, trzeba go przestrzegać, ale i twórczo zmieniać, dążąc do względnej doskonałości, jako niekończący się proces ewaluacji”<sup>192</sup>. W nauce prawa podkreśla się, że „prawo nie powstaje w próżni i nie działa w odizolowaniu. Jest ono kształtowane życiem społeczności ludzkich i przyjmowanymi w nim wartościami”<sup>193</sup>. Przyjmuje się, że „prawo jest strukturą dwoistą (pomyślaną i rzeczywistą), ale wzbogaconą o trzeci czynnik, jakim są wartości – podstawowe wartości ludzkie – sprawiedliwość, ład i humanizm, które nie są czymś z zewnątrz prawa, ale w pewnym sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki prawu”<sup>194</sup>. W ujęciu aksjologii prawa zauważa się, że w prawie administracyjnym wprost tkwią różne wartości, na których ono się opiera i z których się wywodzi, przy czym z drugiej strony ono samo, przez swoje istnienie i obowiązywanie, dostarcza na zewnątrz „swoich” nowych wartości – samo jest wartością i wartości takie konstruuje<sup>195</sup>. Należy przyjąć, że prawo administracyjne stanowi element kultury społecznej, a ta zawsze jest budowana wobec jakichś wartości<sup>196</sup>. Według wykładni TK „obowiązujące prawo to nie tylko »zbiór ustanowionych zgodnie z formalnie określoną procedurą przepisów« (*lex*), lecz także »zespół aksjologicznie i celowościowo powiązanych norm, stanowiący wytwór kulturowy, zakorzeniony

<sup>189</sup> J. Homplewicz, *Tradycyjne...*, s. 5.

<sup>190</sup> J. Homplewicz, *Instytucje prawne...*, s. 69.

<sup>191</sup> K. Gawroński, S.M. Kwiatkowski (red.), *Meritum. Prawo oświatowe*, Warszawa 2016, s. 11.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 125.

<sup>194</sup> F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

<sup>195</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73-74.

<sup>196</sup> S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, (w:) *Koncepcja systemu prawa...*, s. 633.

w doświadczeniach historycznych wspólnoty i budowany w oparciu o wspólny dla danego kręgu podmiotów system wartości« (*ius*)»<sup>197</sup>.

Jest rzeczą bezsporną w doktrynie, że prawo oświatowe jest „pojęciem umownym interdyscyplinarnym (...), większość jego norm jest zawarta w prawie administracyjnym”<sup>198</sup>. Postrzegane jest ono jako „zespół norm, za pomocą których regulowana jest problematyka organizacji i zarządzania oświatą. (...) przynależy do systemu prawa administracyjnego”<sup>199</sup>. To zwłaszcza prawo administracyjne jest najbliższe człowiekowi, bowiem jest ono „regulatorem bieżącego życia społecznego i weryfikatorem bieżących zdarzeń faktycznych na nieskończenie wielu odcinkach”, które „dominuje wprost w każdej dziedzinie życia”, w tym w dziedzinie oświaty, „czasem go ogranicza”, ale z założenia „ma ono obywatelowi służyć i ochraniać go”<sup>200</sup>. Prawo oświatowe powinno być oparte na fundamentalnych wartościach, jakie wyznacza w ogóle prawo systemu państwowego, ale ma też i swoją własną aksjologię, która stoi u podstaw jego wyodrębnienia i dotyka jego istoty wydzielenia w obszarze prawa administracyjnego<sup>201</sup>. Nie jest bez znaczenia, że „podstawowym kryterium wyróżniającym prawo administracyjne (...) są podstawy aksjologiczne prawa administracyjnego (tzn. wartości, dla których ustawodawca stanowi prawo) oraz związana z tymi wartościami treść norm”<sup>202</sup>. Podążając za poglądem wyrażonym w doktrynie, należy uznać, że „prawo administracyjne materialne nie jest i nie może być indyferentne aksjologicznie. Musi być ono oparte i wkomponowane w zespół określonych wartości”<sup>203</sup>.

W świetle doktryny wskazuje się, że administracja oświatowa, szerzej: administracja publiczna, jest „wielokrotnie powiązana z całością życia społecznego w jego danym stanie, jest częściowo wynikiem danego stanu kultury społecznej, a częściowo wpływa nań; jest więc w swoich konkretnych ukształtowaniach tak różnorodna i zmienna, jak różnorodne i zmienne są układy sił społecznych, gospodarczych i politycznych, jak różnorodne i zmienne są dążenia i poglądy ludzi”<sup>204</sup>. Jej działania zmierzające do realizacji zadań publicznych w sferze edukacji publicznej nie mogą być prowadzone w sposób oderwany od systemu określonych wartości. Należy stwierdzić, że aksjologiczne znaczenie wartości takich jak godność, równość, sprawiedliwość społeczna należy do klasy wartości społecznych – odnoszonych do kategorii praw człowieka, związanych

<sup>197</sup> Wyrok TK z 30.09.2008 r., K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126; por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015, s. 17.

<sup>198</sup> K. Gawroński, S.M. Kwiatkowski (red.), *op. cit.*, s. 11

<sup>199</sup> M. Pyter, A. Balicki, *op. cit.*, s. 195.

<sup>200</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 259-260.

<sup>201</sup> Szerzej zob. J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 12.

<sup>202</sup> Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 55.

<sup>203</sup> Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa...*, s. 128.

<sup>204</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki...*, s. 13.

z funkcjonowaniem instytucji publicznych, w tym oświatowych, w życiu społecznym<sup>205</sup>. W dążeniu do realizacji tych wartości znajdują się główne zasady prawa oświatowego, ściśle powiązane z systemem oświaty – celami i zadaniami. Należy tu wymienić m.in.: obowiązek zapewnienia każdemu obywatelowi powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, poszanowanie godności każdego ucznia i jego prawa do nauki, nieodpłatność pobieranej nauki w zakresie wymaganym ustawą, ochrona prawna nauczycieli, zapewnienie każdemu nauczycielowi i uczniowi bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i nauki<sup>206</sup>. Podstawową wartością, jaką ma realizować system powiązanych ze sobą instytucji oświatowych, jest konstytucyjna zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, że powszechność dostępu do edukacji oznacza w szczególności, że „każdy objęty obowiązkiem szkolnym musi mieć zapewnioną możliwość nauki w szkole publicznej, o ile jego rodzice lub opiekunowie nie wybiorą pobierania nauki w szkole niepublicznej. (...) osoby, które ukończyły już 18 lat, muszą mieć dostęp do pobierania nauki w szkołach wszelkich szczebli”<sup>207</sup>. Z kolei równość dostępu przejawia się w tym, że „każdy musi mieć jednakową szansę podjęcia nauki w szkole każdego szczebla i każdego typu, a zakazane są wszelkie prawne zróżnicowania o dyskryminacyjnym charakterze”<sup>208</sup>. Zasada równości w ocenie L. Garlickiego „nie ma absolutnego charakteru i dopuszczalne jest wprowadzenie zróżnicowań, o ile są one »uzasadnione« (...). Jeśli chodzi o prawo do nauki, uzasadnieniem takim mogą być przede wszystkim talenty i poziom kwalifikacji poszczególnych osób. W oparciu o to kryterium możliwe jest zróżnicowanie zarówno poziomu wykształcenia, jak i typu szkoły. (...) zapewnienie »równego dostępu« ujęte zostało jako obowiązek władzy publicznej”<sup>209</sup>.

Nie sposób pominąć faktu, że z pojęciem oświaty powiązane są pojęcia obowiązków państwa i obywateli. Obowiązki państwa dotyczą działań zmierzających do unormowania zadań państwa w zakresie prawa do nauki i usankcjonowania instytucji systemu oświaty. Jeśli konstytucyjne rozwiązania obejmują szeroki wachlarz oświaty, to organy władzy ustawodawczej zobowiązane są uregulować wszelkie założenia konstytucyjne w tym zakresie, zaś organy władzy wykonawczej te regulacje realizują<sup>210</sup>. Oświatę ujmuje się najczęściej w kategoriach „dobro wspólne”, „dobro publiczne”, obecnie

<sup>205</sup> Zob. L. Dziewięcka-Bokun, J. Kędzior (red.), *Wartości społeczne w służbie publicznej*, Toruń 2009.

<sup>206</sup> M. Pyter, A. Balicki, *op. cit.*, s. 196.

<sup>207</sup> L. Garlicki (red.) *Komentarz do art. 70, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 6.

<sup>208</sup> Zob. postanowienie TK z 30.11.1999 r. i 16.02.2000 r., Ts 97/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 19, 20, s. 103 i n.

<sup>209</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 7.

<sup>210</sup> Podobnie jest z pojęciem opieki, zob. M. Szreniawska, *Pojęcie opieki w prawie, (w:) Administracja opiekuńcza...*, s. 48.



coraz częściej „usługi oświatowe czy usługa edukacyjna”, „edukacyjna działalność usługowa”<sup>211</sup>, szkołę postrzega się jako „organizację usługową”<sup>212</sup>, zaś wiedzę – jako szczególnego rodzaju „dobro niematerialne”, którego brak źle wpływa na rozwój jednostki i społeczeństwa, czy szerzej – państwa jako całości. Przyjąć należy, że oświata z uwagi na jej znaczenie społeczne klasyfikuje się wśród kategorii usług edukacyjnych – usług niematerialnych, których świadczenie zajmuje jedno z kluczowych zadań publicznych wykonywanych przez administrację publiczną.

Mimo wielu publikacji na temat dobra wspólnego pojęcie to nie jest definiowane samodzielnie<sup>213</sup>. Pojawia się w nauce prawa „w odmiennych znaczeniach i wymiarze, w wielu przejawach życia między- i ponadjednostkowego. Swoim zakresem semantycznym obejmuje ono pokaźną grupę desygnatów, nie zawsze łatwych do zidentyfikowania. W piśmiennictwie najczęściej zajmowano się nim na tle i w relacji do wspólnoty państwowej”<sup>214</sup>. Jak bowiem trafnie ujmuje M. Stahl, „nie ma jednego dobra wspólnego (publicznego), pojęcie to wyraża pewne podstawowe wartości określonej wspólnoty

<sup>211</sup> Zob. K. Peszko, *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, (w:) *Konsument na rynku usług*, red. G. Rosa, Warszawa 2015, s. 182-183; H. Hall, *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007, s. 120 i n.

<sup>212</sup> J. Fazłagić, *Marketing szkoły*, Warszawa 2011, s. 30 i n.

<sup>213</sup> Zob. E. Pierzchała, J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 112. Na temat dobra wspólnego w nauce prawa administracyjnego piszą m.in.: J. Boć, *Z refleksji nad dobrem...*, s. 151-154; M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, (w:) *Nowe problemy badawcze...*, s. 47-60; Z. Duniewska, *Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne*, (w:) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 76-80; Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014. Oświata zaliczana jest do kategorii dóbr publicznych, które nie są łatwe do zdefiniowania. Pojęcie dobra publicznego związane jest z prawem publicznym. Bywa jednak wywodzone z teorii ekonomii. Jak pisze J. Supernat, transpozycja ekonomicznego pojęcia dóbr publicznych „w pojęcie prawne nie jest prosta, ale nie jest niemożliwa”. „Dobra publiczne niekoniecznie są przedmiotami fizycznymi (materialnymi), ale mogą być i są usługami. W takiej sytuacji pojęcie dóbr publicznych koresponduje z prawnym pojęciem usług świadczonych w interesie ogólnym, które mogą być świadczone przez podmioty publiczne i podmioty niepubliczne” – stwierdza L. Zacharko, *Refleksja nad kategorią dobra publicznego*, (w:) *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 18. Jak konstatuje L. Zacharko, pojęcia interesu publicznego, dobra wspólnego, dobra publicznego są pojęciami prawnymi i stanowią wartość motywacyjną działania administracji, wyznaczają granice dopuszczalnej ingerencji państwa (administracji publicznej) w sferę praw jednostki – *ibidem*, s. 19-20; zob. J. Supernat, *Dobra publiczne i prawo administracyjne w dobie globalizacji*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 4, s. 152-153. Pojęcie dóbr publicznych, jak pisze J. Supernat, „zawdzięczamy ekonomicznej analizie prawa, a wywodzi się ono z teorii ekonomii dobrobytu”, *ibidem*, s. 151.

<sup>214</sup> Z. Duniewska, *Dobro wspólne – wielość w swoistej jedności*, (w:) *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Krasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski, Łódź 2017, s. 171; por. Z. Duniewska, *Z problematyki dobra wspólnego*, (w:) *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 15-20. Pojęcie dobra wspólnego zdaniem Autorki jest „zmiennie w czasie i przestrzeni. Dobro to – ukazywane w stosunku do rozmaitych społeczności – najczęściej zestawiane z państwem – jedną z najważniejszych zinstytucjonalizowanych form życia społecznego. Wyrażenie »dobro wspólne« bliskie jest pojęciom: »dobro publiczne«, »dobro ogółu«, »dobro zbiorowe« czy »dobro powszechne« (...). Rozumienie tego dobra jest uwarunkowane aksjologicznie, ideologicznie, filozoficznie, politycznie, społecznie i prawnie”, *ibidem*, s. 15.



politycznej (wspólnoty europejskiej, państwa, regionu, powiatu, gminy) czy organizacji”<sup>215</sup>. Dobro, jak argumentuje Z. Duniewska, „zawiera w sobie rozmaite dobra różnej natury: zbiorowe i indywidualne, materialne bądź niematerialne, dobra użyteczności publicznej, ale też dobra nie mające takiego charakteru (...). Są one wymienione już w Konstytucji RP (...). W zdecydowanej większości są to przepisy zaliczane do prawa administracyjnego. W regulacjach tych znajdujemy dobra nazwane wprost dobrem wspólnym”<sup>216</sup>. W preambule Prawa oświatowego<sup>217</sup> wskazane jest w pierwszym zdaniu: „Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa”<sup>218</sup>. Oświata jawi się jako to dobro społeczne państwa, które wyraża się zwłaszcza w kształceniu, wychowaniu i opiece organizowanych w formach realizujących uznane zasady konstytucyjne i wartości aksjologiczne, na których jest ona zbudowana<sup>219</sup>. Zastanowienia wymaga, czy współcześnie działania organów władzy publicznej w państwie nie naruszają nabytych praw podmiotowych obywatela w zakresie konstytucyjnego prawa do nauki lub reformy edukacji oraz czy dokonujące się liczne zmiany i przekształcenia szkół i zespołów szkół w związku ze zmianą ustroju szkolnictwa w domenie administracji świadczącej usługi edukacyjne służą realizacji dobra wspólnego, a także jaki jest wpływ tych zmian na szkołę w kategoriach dobra wspólnego, służącego zaspokajaniu podstawowych potrzeb edukacyjnych wspólnot samorządowych.

Należy przy tym mieć na uwadze, że administracja publiczna powinna gwarantować społeczeństwu niezbędne minimum dóbr i usług publicznych<sup>220</sup>. Zaspokajanie potrzeb społecznych o charakterze edukacyjnym to powinności państwa i samorządu terytorialnego wobec obywateli oraz obywatelskie obowiązki edukacyjne, o których mowa dalej. Co charakterystyczne, środkiem do ich zaspokajania są szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze prawnie wskazane w polskim systemie oświaty, które spełniają szczególną rolę w życiu każdego obywatela, w których urzeczywistniane jest

<sup>215</sup> M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 97.

<sup>216</sup> Z. Duniewska, *Dobro wspólne – wielość...*, s. 184.

<sup>217</sup> Wcześniej w ustawie z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.), a następnie w ustawie z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 59 ze zm.).

<sup>218</sup> Co istotne, w art. 4 Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzonej w Paryżu 15.12.1960 r. (Dz. U. z 1964 r. Nr 40, poz. 268) określono oświatę mianem dobra powszechnego.

<sup>219</sup> D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata...*, s. 26; por. wyrok NSA z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 110951 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AA118F9798>); wyrok WSA w Łodzi z 3.06.2011, II SAB/Łd 14/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A4ABF2D346>). W ocenie NSA „oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne. Jest bowiem oczywiste, że forma, w jakiej ustawodawca umożliwił wykonywanie zadań oświatowych, w tym. m. in. prowadzenie szkoły przez osoby prawne lub osoby fizyczne, nie przesądza o odmiennym charakterze zadań wykonywanych w ramach systemu oświaty. Podmioty reprezentujące takie szkoły są zatem obowiązane do udostępniania informacji publicznych w zakresie dotyczącym wykonywania przez te szkoły zadań publicznych” (wyrok NSA z dnia 1.1.2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 110951).

<sup>220</sup> M. Woźniak (red.), *Administracja dóbr...*, s. 13.

prawo do nauki. Najczęściej definiuje się je z jednej strony jako obowiązek zapewnienia przez państwo dostępu do instytucji edukacyjnych, z drugiej zaś – zadbania o dostęp do wiedzy z różnych, ale obiektywnych źródeł informacji, z poszanowaniem różnych światopoglądów<sup>221</sup>. Obowiązki ustawowe w dziedzinie oświaty nałożone na organy władzy publicznej w państwie należy postrzegać jako ich cele działania i zadania oświatowe, które powinny być osadzone w zasadach konstytucyjnych i w wartościach aksjologicznych dotyczących obowiązującego systemu prawa, w tym systemu oświaty.

Edukacją można nazwać spójny system kształcenia i wychowania dzieci, młodzieży i dorosłych, obejmujący różne poziomy kształcenia w formach instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych. Postrzegana jest jako wychowanie, wykształcenie, nauka oraz proces zdobywania wiedzy, umiejętności, kształcenie<sup>222</sup>. Kształcenie (nauczanie), wychowanie i opieka mają fundamentalne znaczenie dla przestrzeni prywatnej i publicznej<sup>223</sup>. System jednostek organizacyjnych oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego i nauki (szeroko edukacji publicznej) jest złożony, obejmuje zwłaszcza podmioty (organy, instytucje itp.) o niejednorodnym statusie prawnym i różnych zadaniach<sup>224</sup>. System oświaty, o którym mowa, można próbować skonkretyzować jako „zbiór instytucji oświatowych mających za zadanie kształcenie, wychowanie i opiekę, między którymi zachodzą określone relacje i zależności (np. kolejność etapów edukacyjnych), zapewniający realizację określonych wartości”<sup>225</sup>. Wartości, które wynikają zwłaszcza z art. 70 ust. 1 Konstytucji RP<sup>226</sup>, w którym określono prawo do nauki jako jedno z praw obywatelskich<sup>227</sup> i obowiązek nauki do 18 roku życia oraz wskazano cele systemu oświaty (art. 1 u.p.o.)<sup>228</sup>.

<sup>221</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Prawo do nauki. Raport z monitoringu*, Warszawa 2002, s. 15.

<sup>222</sup> *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1993; por. J. Auleytner, *Kwestia edukacyjna*, (w:) *Polityka społeczna. Teksty źródłowe. Wybór i opracowanie*, red. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, AUW No 2556, Wrocław 2003, s. 333.

<sup>223</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Między tradycją a przyszłością w polskim systemie edukacji – wyrównywanie szans edukacyjnych. Uwagi wstępne*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego...*, s. 593.

<sup>224</sup> K. Kiczka, *Pozycja prawna i działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w świetle orzecznictwa*, (w:) *Organizacja administracji publicznej...*, s. 411-410.

<sup>225</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Podstawy prawne...*, s. 9.

<sup>226</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>227</sup> Zob. art. 70 ust. 1 Konstytucji RP. W literaturze piszą m.in.: J. Mikosz, *Prawo do nauki*, (w:) *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 979; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 129-130; R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoły niepubliczne...*, s. 123; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 452; R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu...*, s. 111; S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *Prawo do nauki*, (w:) *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 176; M. Osuch, L. Bojarska, *Prawa człowieka w szkole. Niezbędnik Dyrektora*, Warszawa 2008, s. 29 i n.

<sup>228</sup> Na podstawie art. 1 u.p.o. m.in.: „realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny, utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach”.

Należy zauważyć, że deklarowane w art. 1 pkt 1 u.p.o. prawo „każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej” do kształcenia się nie oznacza, że ustawa Prawo oświatowe ma zastosowanie wprost tylko do obywateli polskich. Z brzmienia art. 165 ust. 1 u.p.o. wynika prawo cudzoziemców do nauki szkolnej, a to oznacza, że prowadzenie działalności edukacyjnej z udziałem cudzoziemców także podlega jej przepisom<sup>229</sup>.

Z wcześniejszych ustaleń wynika, że ustawa zasadnicza nie ogranicza się tylko do zagwarantowania wolności nauki<sup>230</sup>, bowiem reguluje również kwestię jej podstawowych gwarancji, proklamuje wolność wyboru szkoły, wolność zakładania różnych szkół, określa pewne elementy ustroju szkolnictwa<sup>231</sup>. Legalnej definicji pojęcia systemu oświaty nie obejmuje również art. 2 u.p.o. Ma on jedynie na celu określenie zakresu przedmiotowego regulacji prawnej, ustalającego, jakie jednostki organizacyjne działają według przepisów Prawa oświatowego. Od strony podmiotowej ustawodawca w art. 2 u.p.o. wymienił jednostki organizacyjne wchodzące w skład systemu oświaty – „swoisty zbiór jednostek organizacyjnych” składających się na strukturę systemu oświaty<sup>232</sup>. Można tu

<sup>229</sup> Zgodnie z art. 165 ust.1. u.p.o.: „Osoby niebędące obywatelami polskimi korzystają z nauki i opieki w publicznych przedszkolach lub publicznych innych formach wychowania przedszkolnego, a także w niepublicznych przedszkolach, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, oddziałach przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, i niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a podlegające obowiązkowi szkolnemu, korzystają z nauki i opieki w publicznych szkołach podstawowych, publicznych szkołach artystycznych oraz w publicznych placówkach, w tym placówkach artystycznych, na warunkach dotyczących obywateli polskich”. Por. wyrok NSA z 1.07.2008 r., II GSK 214/08, LEX nr 566040.

<sup>230</sup> Zob. A. Wasilewski, *Wolność nauki jako przedmiot regulacji prawnych*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32, s. 259-264. Gwarancje wolności nauki są interpretowane przez Autora jako indywidualne „prawno-podmiotowe gwarancje praw podstawowych” i (lub) jako „gwarancje prawno-instytucjonalne” dotyczące prowadzenia działalności naukowej. Bliższa konkretyzacja tych gwarancji dokonuje się już na gruncie ustawodawstwa zwykłego.

<sup>231</sup> Za: S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 176; zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, (w:) K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzcziński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 3.

<sup>232</sup> Zgodnie z art. 2 u.p.o. system oświaty obejmuje: „1) przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, przedszkola integracyjne i specjalne oraz inne formy wychowania przedszkolnego; 2) szkoły: a) podstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami przedszkolnymi, integracyjnymi, specjalnymi, przysposabiającymi do pracy, dwujęzycznymi, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe i mistrzostwa sportowego, b) ponadpodstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, specjalnymi, dwujęzycznymi, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe, mistrzostwa sportowego, rolnicze, leśne, morskie, żegluga śródlądowej oraz rybołówstwa, c) artystyczne; 3) placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego; 4) placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych; 5) placówki artystyczne – ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych; 6) poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu; 7) młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla

wskazać za M. Pilichem na przedmiotowo-funkcjonalne rozumienie wskazanego pojęcia, wyodrębniając „pewną grupę instytucji prawnych, które służą wychowaniu i opiece oraz podnoszeniu poziomu wiedzy w społeczeństwie, jak np. podstawa programowa kształcenia i wychowania, standardy kształcenia nauczycieli, zasady finansowania oświaty”<sup>233</sup>. W świetle analizy art. 2 u.p.o. można wyróżnić jednostki edukacyjne o charakterze ogólnym, jednostki edukacyjne wyspecjalizowane, jednostki o charakterze edukacyjnym z uwzględnieniem specjalnego programu wychowawczego, jednostki o charakterze wspierającym edukację i wychowanie – szerzej: grupy odbiorców oraz jednostki wspierające kadrę pedagogiczną<sup>234</sup>. W art. 2 u.p.o. ustawodawca statuuje jednostki organizacyjne tworzące system oświaty jako „swoisty zbiór jednostek organizacyjnych”<sup>235</sup>, jak i zwraca uwagę na „przedmiotowo-funkcjonalne” rozumienie tegoż pojęcia, gdyż art. 2 u.p.o. „ma jedynie na celu wyznaczenie zakresu przedmiotowego regulacji prawnej”<sup>236</sup>.

Aby prawidłowo rozumieć sens niniejszego wywodu, rozważania trzeba uzupełnić o przytoczenie przedmiotowego zakresu systemu oświaty. Cele systemu oświaty mają charakter otwarty, wynikają z art. 1 u.p.o., w którym ustawodawca wskazał, że system oświaty zapewnia w szczególności: „1) realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju; 2) wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny; 3) wychowanie rozumiane jako wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej, wzmacniane i uzupełniane przez działania z zakresu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży; 4) możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty; 5) dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej; 6) możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną, niedostosowaną społecznie i zagrożoną niedostosowaniem społecznym, zgodnie z indywidualnymi

---

dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki; 8) placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania; 9) placówki doskonalenia nauczycieli; 10) biblioteki pedagogiczne; 11) kolegia pracowników służb społecznych”. Nie można z art. 2 u.p.o. wyprowadzić definicji pojęcia systemu oświaty.

<sup>233</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 40.

<sup>234</sup> Katalog jednostek edukacyjnych o charakterze ogólnym i wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 2 u.p.o., zob. E. Pierzchała, J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 113.

<sup>235</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 40.

<sup>236</sup> *Ibidem*.

potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami; 7) opiekę nad uczniami niepełnosprawnymi przez umożliwianie realizowania zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych; 8) opiekę nad uczniami szczególnie uzdolnionymi poprzez umożliwianie realizowania indywidualnych programów nauczania oraz ukończenia szkoły każdego typu w skróconym czasie; 9) upowszechnianie dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższych; 10) możliwość uzupełniania przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego, zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych; 11) zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomiejskimi i wiejskimi; 12) kształtowanie u uczniów postaw prospołecznych, w tym poprzez możliwość udziału w działaniach z zakresu wolontariatu, sprzyjających aktywnemu uczestnictwu uczniów w życiu społecznym; 13) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy i umiejętności niezbędnych do aktywnego uczestnictwa w kulturze i sztuce narodowej i światowej; 14) utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach; 15) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach zrównoważonego rozwoju oraz kształtowanie postaw sprzyjających jego wdrażaniu w skali lokalnej, krajowej i globalnej; 16) opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej; 17) dostosowywanie kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy; 18) kształtowanie u uczniów postaw przedsiębiorczości i kreatywności sprzyjających aktywnemu uczestnictwu w życiu gospodarczym, w tym poprzez stosowanie w procesie kształcenia innowacyjnych rozwiązań programowych, organizacyjnych lub metodycznych; 19) przygotowywanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia; 20) warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych oraz kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego; 21) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń, w tym związanych z korzystaniem z technologii informacyjno-komunikacyjnych, i sytuacji nadzwyczajnych; 22) kształtowanie u uczniów umiejętności sprawnego posługiwania się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi; 23) wspomaganie nauczania języka polskiego i w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących”.

Nie ulega więc wątpliwości, że w art. 1 u.p.o. zawarty został swoisty zbiór postulatów i wytycznych, według których powinien być zorganizowany system oświaty w państwie, a także standardów, jakie powinien spełniać<sup>237</sup>. Trzeba też stwierdzić, że z art. 1 u.p.o., w związku z innymi przepisami ustawy, mogą wynikać konkretne zobowiązania państwa

---

<sup>237</sup> *Ibidem*, s. 38.



i samorządu terytorialnego wobec jednostek<sup>238</sup>. Z niniejszej regulacji prawnej wynikają niewątpliwie pewne zasady ogólne, w szczególności zasady powszechności kształcenia, pomocniczej funkcji wychowawczej szkoły wobec rodziny czy autonomii obywateli i ich organizacji w tworzeniu i prowadzeniu szkół i placówek niepublicznych. Jednak w niektórych kwestiach ustawa przedmiotowa w ocenie M. Pilicha „poprzestaje na deklaracjach, których nie uszczegółowiono w dalszych przepisach”<sup>239</sup>.

Dla pełnego zobrazowania systemu oświaty uwzględnić należy, że jest on wspierany przez organizacje pozarządowe<sup>240</sup>, w tym organizacje harcerskie, a także osoby prawne prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania (art. 3 ust. 1 u.p.o.). Organy administracji publicznej prowadzące szkoły i placówki współdziałają z ww. podmiotami w wykonywaniu zadań oświatowych. Rola i formy wspierania systemu oświaty przez organizacje pozarządowe wynikają zwłaszcza z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>241</sup> i ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe<sup>242</sup>. W Polsce aktywność organizacji pozarządowych w zaspokajaniu potrzeb społecznych odznacza się nie tylko długą tradycją, legalnością działania i akceptacją społeczną, ale i tym, że społeczny udział tych organizacji w życiu publicznym jest znaczący i powszechnie użyteczny<sup>243</sup>. W ocenie J. Blicharz w dyskursie publicznym wykształciły się dwie koncepcje teoretyczne. Po pierwsze uzasadnia się potrzebę urzeczywistniania potrzeb społecznych przez organizacje pozarządowe na tych

<sup>238</sup> Zob. decyzja SKO we Wrocławiu z 28.02.2008 r., SKO 4701/9/08, OSS 2008, nr 3, s. 67.

<sup>239</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 39.

<sup>240</sup> Legalna definicja organizacji pozarządowych – art. 3 ust. 2 w zw. z ust. 4 ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.).

<sup>241</sup> Zob. art. 4 ust. 1 pkt 14 u.d.p.p.: „Sfera zadań publicznych, o których mowa w art. 3 ust. 1, obejmuje zadania w zakresie: nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania”. W tej materii spraw zob. J. Blicharz, *Sektor pozarządowy w Polsce*, A UW No 2950, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXXIV, Wrocław 2006, s. 7-13. Za organizacje pozarządowe można uznać według J. Blicharz „te podmioty, które nie wchodzą w zakres pojęciowy podmiotów państwowych, w tym rządowych, i podmiotów samorządowych. Podstawowymi kategoriami organizacji pozarządowych są fundacje i stowarzyszenia, które mogą funkcjonować jako osoby prawne (fundacje samodzielne, stowarzyszenia rejestrowane) bądź jako jednostki organizacyjne, nieposiadające przymiotu osobowości prawnej (np. stowarzyszenia zwykłe). Organizacje te służą realizacji pożytku publicznego, (...) mają na względzie tylko cele szlachetne i społecznie użyteczne oraz przede wszystkim zakaz podziału zysków pomiędzy członków organizacji”, *ibidem*, s. 8.

<sup>242</sup> Zob. art. 3 ust. 1 u.p.o. (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.). Zob. M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 45-46. Zdaniem M. Pilicha przez organizacje pozarządowe, o jakich mowa w art. 3 ust. 1 u.p.o., należałoby rozumieć „organizacje społeczne, tzn. takie, które są tworzone przez samych obywateli i ich związki, a nie państwo lub j.s.t., zaś cel ich działania obejmuje zadania wychowawcze lub oświatowe. W szczególności chodzi o stowarzyszenia działające na podstawie przepisów Prawa o stowarzyszeniach, a także fundacje, które tworzy się na podstawie przepisów ustawy o fundacjach. Fundacje zawsze są osobami prawnymi, natomiast stowarzyszeniom może – choć nie musi – przysługiwać osobowość prawna”, *ibidem*, s. 45-46.

<sup>243</sup> Szerzej zob. J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005; J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wrocław 2017.

obszarach, na których oba sektory (publiczny i prywatny) nie chcą lub nie mogą sprostać wytyczonym działaniom. Po drugie organizacje te są mechanizmami urzeczywistniania interesów wielu grup społecznych, stanowiąc alternatywę wobec sektora publicznego<sup>244</sup>. Udział organizacji pozarządowych w zakresie świadczenia usług niematerialnych z obszaru funkcji administracji świadczącej wzrasta<sup>245</sup>. Jak wiadomo, świadczenie usług edukacyjnych jest jednym z obszarów zaliczanych do funkcji administracji świadczącej<sup>246</sup>. Wśród organizacji pozarządowych działających w tzw. trzecim sektorze w sferze oświaty można wyróżnić trzy grupy organizacji<sup>247</sup>: organizacje prowadzące szkoły (do czasu programu Mała Szkoła były to szkoły niepubliczne), organizacje działające przy szkołach publicznych oraz organizacje wspierające wychowanie i edukację. Szkoła, a w szerszym kontekście oświata, obok wymiaru jednostkowego ma również wymiar społeczny – realizując swą misję i zadania, potrzebuje dla dobra lokalnej społeczności wsparcia, pomocy i udziału organizacji pozarządowych<sup>248</sup>.

Wypada zatem zgodzić się ze stwierdzeniem doktrynalnym, że oświata to „proces upowszechniania wykształcenia w ramach realizacji prawa do nauki wraz z instytucjami szkolnymi i pozaszkolnymi. Oświatę należy rozpatrywać w kontekście systemu instytucji ją tworzących, rodzaju działalności oświatowych, wreszcie stanu społecznej świadomości”<sup>249</sup>. Zdaniem P. Bały termin „system oświaty” oznacza „nie bliżej niesprecyzowany byt prawny, ale organizację procesu nauczania, wychowania i opieki w szkołach i placówkach oświatowych, zarządzanych głównie przez organy państwa i samorządu terytorialnego”<sup>250</sup>. Jednakże argumentacja M. Pilicha w tej materii wydaje się być bardziej przekonująca: „w istocie zatem należy rozumieć, że to nie system oświaty jako bliżej niesprecyzowany byt prawny, lecz organy państwa i j.s.t. powinny zapewnić taką

<sup>244</sup> J. Blicharz, *Status prawny organizacji pozarządowych w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, AUW No 2562, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LVIII, Wrocław 2004, s. 39-40.

<sup>245</sup> Zob. J. Behr, *Udział trzeciego sektora w świadczeniu gminnych usług niematerialnych*, (w:) *Trzeci sektor i ekonomia społeczna...*, s. 67 i n. Nie bez znaczenia jest znaczny udział współpracy sektora publicznego z pozostałymi sektorami w zakresie realizacji zadań publicznych. Podmioty tworzące drugi i trzeci sektor „stają się naturalnym partnerem dla podmiotów publicznych”, s. 75. „Nasilenie współpracy następuje w szczególności w zakresie zadań zaliczanych do funkcji administracji świadczącej”, *ibidem*. „Obszar i zakres zaangażowania organizacji pozarządowych w sferę realizacji gminnych usług niematerialnych wiąże się ze specyfiką określonych wspólnot samorządowych i uzasadnionymi potrzebami jej członków”, *ibidem*, s. 71.

<sup>246</sup> Zob. m.in. P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 38-42.

<sup>247</sup> A. Kosińska-Bałdyga, *Gmina a organizacje pozarządowe* ([http://fio.org.pl/images/dodatki/fora/200012\\_7forum\\_kozinska\\_wlacz.pdf](http://fio.org.pl/images/dodatki/fora/200012_7forum_kozinska_wlacz.pdf), [http://fio.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=213:gmina-a-organizacje-pozarządowe&catid=121:o-stowarzyszeniach&Itemid=100031](http://fio.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=213:gmina-a-organizacje-pozarządowe&catid=121:o-stowarzyszeniach&Itemid=100031), dostęp: 20.05.2017 r.).

<sup>248</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Trzeci sektor w systemie oświaty – wybrane formy wspierające oświatę*, (w:) *Trzeci sektor i ekonomia społeczna...*, s. 113-128.

<sup>249</sup> P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 11

<sup>250</sup> *Ibidem*.



organizację procesu nauczania, wychowania i opieki w szkołach i placówkach, aby warunki prawne określone w tym i innych przepisach ustawy zostały wykonane<sup>251</sup>. Co więcej, należy zgodzić się z poglądem, że system szkolny „to całość działających szkół, poszczególnych stopni (szczebli) i rodzajów (kierunków), powiązanych ze sobą więzami organizacyjnej i programowej zależności. Przechodzenie ucznia ze szkół niższych do wyższych zakreśla »drogi karier szkolnych« oraz warunki kontynuacji nauki szkolnej”<sup>252</sup>.

System oświaty obejmuje różne podmioty, instytucje oświatowe, zarówno publiczne, jak i niepubliczne, które mają pełnić funkcję wychowawczą, oświatową i opiekuńczą, różnicując przy tym ofertę usług oświatowych. Podstawową wartością, jaką ma realizować system powiązanych ze sobą publicznych instytucji oświatowych, jest wyrażona konstytucyjnie powszechność i równość dostępu do wykształcenia, zaś instytucje oświatowe niepubliczne działające zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej i ustawy Prawo oświatowe stwarzają rodzicom wolność wyboru dla dzieci szkół innych niż publiczne. Podkreślić też należy, że zadaniem państwa wynikającym z celów systemu oświaty, o których mowa w art. 1 u.p.o., jest również „upowszechnianie dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższych” (art. 1 pkt 9 u.p.o.), bez różnicowania ich w tym przypadku na szkoły publiczne i szkoły niepubliczne. Ustawodawca posługuje się bowiem ustawowym określeniem „dostęp do szkół”. Oznacza to, że podział przedmiotowy na szkoły publiczne i niepubliczne ma znaczenie jedynie z punktu widzenia zakresu podmiotowego – organów/podmiotów prowadzących te szkoły, zaś dla państwa cały system oświaty i proces edukacji stanowi zadanie publiczne. Ponadto w judykaturze dowodzi się, że oświata oraz kształcenie w szkołach niepublicznych stanowi realizację zadania publicznego<sup>253</sup>. W konsekwencji oznacza to „jedno z zadań władz publicznych, których wykonanie zostało przekazane w części podmiotom prywatnym. Dzięki temu szkoły prywatne mogą uzyskiwać na swoją działalność środki finansowe od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. (...) w świetle art. 70 niedopuszczalne jest przeniesienie wszystkich obowiązków państwa wynikających z treści tego przepisu na podmioty prywatne”<sup>254</sup>.

### 3. Oświata jako dobro wspólne i zadanie publiczne

Zakwalifikowanie zadań z dziedziny edukacji do zadań publicznych ma swoje źródło bezpośrednio w ustawie zasadniczej. Przepis art. 70 Konstytucji RP dotyczy

<sup>251</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 38.

<sup>252</sup> J. Homplewicz, *Instytucje prawne...*, s. 73.

<sup>253</sup> Zob. wyrok NSA z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11, CBOSA.

<sup>254</sup> Dąbrowski M., *Prawo do nauki, (w:) Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016, s. 214.

prawa do nauki<sup>255</sup>, nie tylko poprzez jego ustanowienie (ust. 1), ale również wskazanie podstawowych gwarancji jego realizacji, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim: wolność wyboru rodzaju szkoły (ust. 3 zd. 1), wolność zakładania szkół różnych typów (ust. 3 zd. 2–3), a także określenie pewnych elementów ustroju szkolnictwa, takich jak: zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (ust. 2), zasada powszechnego i równego dostępu obywateli do wykształcenia (ust. 4 zd. 1), zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów (ust. 4 zd. 2), zasada trójsektorowości ustroju szkolnictwa (ust. 3 zd. 2), zasada dwusektorowości szkolnictwa, mającego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego (ust. 3), oraz zasada autonomii szkół wyższych (ust. 5)<sup>256</sup>.

Zadania publiczne to zadania państwa związane z celami publicznymi (użyteczności publicznej) realizowanymi przez administrację<sup>257</sup>. W nauce prawa administracyjnego zadania publiczne utożsamiane są z zadaniami administracji publicznej i samorządu terytorialnego<sup>258</sup>. Wykonywane są w celu zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych – potrzeb grupowych oraz indywidualnych będących konsekwencją życia ludzi we wspólnotach<sup>259</sup>. W zakresie zadań publicznych w sferze użyteczności publicznej znajduje się również domena oświaty<sup>260</sup>. Podstawowe kierunki działania państwa w dziedzinie

<sup>255</sup> Zgodnie z art. 70 Konstytucji RP: „1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. 2. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością. 3. Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa. 4. Władze publiczne zapewniają obywatelowi powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa. 5. Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”.

<sup>256</sup> Por. wyrok TK z 18.12.2008 r., K19107, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182; zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.06.2016 r., II SAB/Bd 30/16, LEX nr 2105428.

<sup>257</sup> M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 95. M. Stahl pisze: „Najogólniej ujmując, publiczny to (...) powszechnie dostępny, do powszechnego użytku, to przeciwieństwo prywatnego, to coś przeznaczone do użytku zbiorowego, powszechnego”, *ibidem*, s. 97. zob. też M. Tabernačka, *Prawne zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013, s. 25 i n.

<sup>258</sup> Zgodzić należy się z L. Zacharko, że „pojęcie zadań publicznych w relacji do zadań samorządu gminnego występuje w bezpośredniej współzależności. Samorząd gminny wykonuje zadania publiczne i jest nośnikiem tych zadań. Potwierdza to art. 166 ust. 1 Konstytucji RP”, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 17; por. M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, (w:) *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 525.

<sup>259</sup> Zob. D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań...*, s. 664.

<sup>260</sup> Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata...*, s. 112-142; K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu...*, s. 186. Pojęcie użyteczności publicznej, jak pisze K. Bandarzewski, „należy odnieść do zakresu działalności (zadań) jednostek samorządu terytorialnego. Przez pojęcie zadań o charakterze użyteczności publicznej należy rozumieć tylko te zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej, powiatowej i regionalnej w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”.

nauczania, opieki i wychowania wynikają z Konstytucji RP i ustaw, do których odsyła ustrojodawca. Do realizacji celów i zadań, o których stanowią przedmiotowe ustawy w systemie oświaty, tj. ustawa o systemie oświaty<sup>261</sup> i ustawa Prawo oświatowe<sup>262</sup>, zobowiązane są podmioty administracji publicznej, ale i podmioty niepubliczne, które przejęły te zadania do wykonania (art. 8 w zw. z art. 9 u.p.o.). Zadania te realizowane są przez ogólne i wyspecjalizowane jednostki organizacyjne, które statuuje art. 2 u.p.o.

Rozważając w tym miejscu kwestie terminologiczne dotyczące zadań publicznych w edukacji publicznej, należy podzielić pogląd przyjęty w doktrynie, że słowo „publiczny” „dookreśla cele, zadania i kompetencje państwa i podmiotów, na rzecz których przekazało ono ich wykonywanie. Jest też uznawane za dyrektywę kierowania się dobrem ogólnym, a nie indywidualnym. Cecha publiczności służy też określeniu formy organizacyjnej wykonywania określonych zadań (publiczna, niepubliczna), do ustalania zasad dostępu do usług świadczonych w ramach tych zadań, a szerzej dostępu do określonych dóbr. Realizacja zadań publicznych to ogólne określenie, które nie odzwierciedla ich różnorodności, przedmiotu oraz związanych z nimi funkcji”<sup>263</sup>. Zadania publiczne „przypisywane są – co do zasady – państwu. Ono decyduje, pod wpływem czynników politycznych, które zadania będzie realizować przez swoje organy na zasadzie wyłączności, które będzie można (a nawet trzeba) przekazywać innym podmiotom administracji publicznej, a które będą mogły być wykonywane także przez podmioty niepubliczne”<sup>264</sup>. Zdaniem J. Bocia normy, które wyznaczają zadania, czyli tzw. normy zadaniowe, stanowią normy ustalające cele stojące przed administracją publiczną w poszczególnych dziedzinach jej aktywności<sup>265</sup>. W doktrynie wyraźnie zaznacza się, że cele administracji publicznej określa przede wszystkim prawo oraz to prawo przyznaje środki, które pozwalają, aby cele osiągnąć w postaci skonkretyzowanych kompetencji<sup>266</sup>. Prowadząc rozważania przez pryzmat ustaleń doktryny określającej granice zadań publicznych, warto zauważyć, że zakres zadań publicznych w państwie prawnym musi być wyznaczony prawem. Jest ono regulatorem życia społecznego, w nim odzwierciedlone są aktualne w danym czasie i miejscu potrzeby społeczne oraz określone zostają obowiązki organów państwa wobec zaspokajania potrzeb społecznych<sup>267</sup>. W naukach administracyjnych

<sup>261</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2198 ze zm.

<sup>262</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.

<sup>263</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące...*, s. 32.

<sup>264</sup> M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 103.

<sup>265</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 110.

<sup>266</sup> Zob. A. Miruć, *Swoistość zadań publicznych w sferze pomocy społecznej*, (w:) *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017, s. 464.

<sup>267</sup> M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 90; por. *eadem*, *Prawne zasady...*, s. 25.

powszechnie zwraca się uwagę na brak definicji legalnej zadania publicznego i trudności w jej stworzeniu wobec zróżnicowania zadań i wielości podmiotów je wykonujących oraz zmienności zadań publicznych – zależnych od wyzwań danego czasu, który prowadzi do przewartościowania ich znaczenia<sup>268</sup>. Opierając się na ustaleniach doktrynalnych, należy mieć na uwadze, że „każde zadanie administracji publicznej stanowi normatywny wyraz woli politycznej prawodawcy determinujący zachowanie podmiotów tej administracji. Nie określa ono kierunku działania, lecz stan rzeczy lub stan prawny, który ma zaistnieć. Z punktu widzenia konstrukcji normy prawnej nie ma różnicy pomiędzy zadaniem samorządu terytorialnego a zadaniem administracji rządowej. W doktrynie często wskazuje się na różnicujący obie kategorie zadań interes, któremu służyć ma ich wykonywanie – w przypadku zadań samorządowych (...) interes wspólnoty lokalnej bądź regionalnej, w przypadku zaś zadań rządowych – interes całego społeczeństwa”<sup>269</sup>. Trzeba też dodać, że kwalifikacja zadania publicznego jako zadania samorządowego albo tzw. rządowego niesie ze sobą daleko idące konsekwencje, m.in. w odniesieniu do źródeł jego finansowania czy też odpowiedzialności za jego realizację<sup>270</sup>. Na gruncie nauki przyjmuje się, że pojęcie zadania publicznego pochodzi od pojęcia celu ogólnego administracji publicznej, którym jest zaspokajanie rozmaitych, różniących się treścią, potrzeb indywidualnych i grupowych powstających w związku z życiem ludzi w poszczególnych wspólnotach istniejących w państwie<sup>271</sup>. Jest znaczące, że „zadania publiczne wynikają z celu podstawowego i odpowiadają celom cząstkowym administracji publicznej. Cele działalności administracji przyjmujące kształt zadań publicznych odzwierciedlają wartości uznane przez ustawodawcę”<sup>272</sup>.

W niniejszej pracy zakładam, że celem podstawowym administracji publicznej przyjmującym kształt zadań publicznych jest edukacja publiczna. Należy zauważyć, że pojęcie edukacja jest wieloznaczne interpretacyjnie i nabiera znaczenia w określonym kontekście problemowym<sup>273</sup>. To skłania do węższej interpretacji, proponując w ujęciu słownikowym traktować edukację „jako część procesu wychowania, zawierającego planowe oddziaływanie na kształtowanie się inteligencji jednostki oraz wpajanie jej pewnych

<sup>268</sup> Zob. R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, ST 2009, nr 7-8, s. 5 i n.

<sup>269</sup> A. Wilczyńska, *Zadania samorządu terytorialnego a zadania administracji rządowej*, (w:) *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, część 1. Ustrój*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2010, s. 275.

<sup>270</sup> *Ibidem*.

<sup>271</sup> M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, (w:) *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 525; por. M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, (w:) *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 304.

<sup>272</sup> *Ibidem*, s. 525; por. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 15; F. Longchamps, *Założenia nauki...*, s. 114; S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie...*, s. 165.

<sup>273</sup> Zob. A. Radziewicz-Winnicki, *Spoleczeństwo w trakcie zmiany. Rozważania z zakresu pedagogiki społecznej i socjologii transformacji*, Gdańsk 2005, s. 19.

wartości poznawczych, wiedzy i nawyków za pośrednictwem formalnego systemu nauczania”. Autorzy *Słownika*, jak pisze A. Radziewicz-Winnicki, „odsyłają do terminu oświata. (...) oświata lub system oświaty to całokształt celowej działalności instytucji państwowych i innych (np. religijnych) ukierunkowanej na upowszechnianie wykształcenia na różnych poziomach (...), a także wartości kultury wśród członków danego społeczeństwa”<sup>274</sup>. Ustawodawca statuuje, że oświata, stanowiąc „wspólne dobro całego społeczeństwa”, jest wspólną wartością ogólnonarodową – preambuła Prawa oświatowego powtarza sformułowania tego samego elementu ustawy o systemie oświaty<sup>275</sup>, wskazując na doniosły charakter oświaty jako jednej z podstawowych potrzeb społecznych, co wiąże się z odpowiedzialnością państwa i samorządu terytorialnego za funkcjonowanie całego systemu oświaty, której szczególnym przejawem jest wymaganie zapewnienia powszechnej dostępności szkół publicznych<sup>276</sup>. Taka argumentacja posłużyła również do wykazania w orzecznictwie, że niepubliczne placówki oświatowe również wykonują zadania publiczne i są z tego tytułu zobowiązane do udostępniania informacji publicznej zgodnie z odrębnymi przepisami<sup>277</sup>. Z podobną konstatacją spotykamy się w doktrynie. W kontekście badań nad istotą zadań administracji publicznej S. Biernat wskazuje na trzy sposoby ich ujmowania<sup>278</sup>. W pierwszym ujęciu przyjmuje się, że są nimi zadania rzeczywiście wykonywane przez organy państwowe lub samorządowe. Chodzi tu o ustalenie stanu faktycznego, realnego zasięgu i rodzajów zadań publicznych wykonywanych przez państwo, bez względu na to, z czego wynikają i na jakich podstawach opiera się ich wykonanie – wystarczy sam fakt, że zadania są realnie wykonywane. W drugim znaczeniu są to zadania swoiste i doniosłe dla państwa – „modelowe” zadania publiczne. Ich zakres wynika z konstytucji i przedmiotowych ustaw ustrojowych. Istnieją jednak trudności w wyróżnieniu tych zadań, które byłyby niejako ze swej natury przypisane państwu. Obszar, jaki obejmują, jest zmienny w czasie i niejednakowy w różnych ustrojach. W trzecim ujęciu są to zadania państwa i samorządu wynikające z całego obowiązującego w danym czasie porządku prawnego, a więc nie tylko konstytucji, ale także ustaw zwykłych i aktów normatywnych niższej rangi. W ocenie S. Biernata przekazywanie wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym nie pozbawia ich charakteru publicznego.

<sup>274</sup> A. Radziewicz-Winnicki, *Spoleczeństwo...*, s. 19 za: K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik Socjologiczny*, Toruń 1997, s. 52.

<sup>275</sup> Tytułem wyjaśnienia, art. 1 u.s.o., uchylony z dniem 1.09.2017 r. przez art. 15 pkt 2 p.w.p.o., statutował cele systemu oświaty, które obecnie normuje art. 1 u.p.o. Z dniem 24.05.2018 r. jako t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.

<sup>276</sup> M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 18; por. M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 33.

<sup>277</sup> Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.06.2016 r., II SAB/Bd 30/16, LEX nr 2105428; por. wyrok NSA z 28.01.2014 r., I OSK 2076/13, LEX nr 1501754.

<sup>278</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 15 i n.

W konkluzji autor ten stwierdza, że „podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za publiczne jest okoliczność, że państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie”<sup>279</sup>.

Trzeba bowiem przypomnieć, że obligatoryjność zadań z zakresu edukacji publicznej, polegających na zakładaniu i prowadzeniu publicznych szkół podstawowych jako zadań własnych gminy, wynika wprost z treści art. 104 ust. 1 u.s.o.<sup>280</sup> – z kompetencyjnej ustawy w tej materii i aktualnie także z art. 8 ust. 15 u.p.o. w zw. z art. 11 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 w zw. z art. 4 pkt 28 u.p.o. Wypada w tym miejscu jedynie zaznaczyć, że ustawodawca posługuje się w art. 8 ust. 15 u.p.o. terminem „zadania własne gmin”, a w art. 11 ust. 2 pkt 2 u.p.o. w kategorii zadań oświatowych j.s.t. terminem „zadania oświatowe gmin”. Pojęcie zadań oświatowych, o jakich mowa w art. 11 ust. 2 u.p.o., wydaje się mieć szersze znaczenie od pojęcia zakładania i prowadzenia szkół (placówek) w rozumieniu art. 8 ust. 15 i n. u.p.o.<sup>281</sup> Należy też dodać, że nie brakuje uzasadnienia tego faktu w orzecznictwie sądowym i wykładni doktrynalnej, szerzej o tym w dalszej części. W doktrynie zauważa się, że ustanowienie zadania jako obligatoryjnego ma doniosłe konsekwencje prawne: jest równoznaczne z obowiązkiem jego wykonywania oraz po stronie obywatela powstaje określone roszczenie z tego tytułu<sup>282</sup>. Można syntetycznie przyjąć, że „zakładanie i prowadzenie szkół i placówek, a także inne zadania składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych należą do tzw. zadań własnych j.s.t.”<sup>283</sup>.

<sup>279</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 15-18, 29.

<sup>280</sup> Na mocy art. 104 ust. 1 u.s.o. z dniem 1.01.1994 r. zadanie prowadzenia szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych (w tym szkół przy zakładach karnych oraz zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich) i artystycznych, przeszło do obowiązkowych zadań własnych gmin. W tym miejscu należy wskazać, że stosownie do treści art. 104 ust. 2 u.s.o. gmina mogła ustalić inny termin przejęcia szkół, nie później jednak niż 1.01.1996 r. O nieprzejęciu prowadzenia szkół podstawowych z dniem 1.01.1994 r. gmina obowiązana była zawiadomić właściwego kuratora oświaty do dnia 30.12.1993 r. Do wniosku o obligatoryjnym charakterze zadania własnego j.s.t. polegającego na prowadzeniu publicznej szkoły podstawowej prowadzi wykładnia przepisów art. 5 ust. 5g-5r u.s.o., które weszły w życie z dniem 22.04.2009 r. i służą ograniczeniu przekazywania szkół publicznych do prowadzenia podmiotom niepublicznym. Według M. Pilicha „ich wejście w życie można postrzegać jako udzielenie przez ustawodawcę »wykładni autentycznej« art. 5 w kierunku uznania prowadzenia szkół i placówek za obligatoryjne zadanie własne j.s.t. Gdyby bowiem *de lege lata* istniała możliwość nieograniczonego przekazywania szkół publicznych do prowadzenia podmiotom niepublicznym, to te przepisy nie byłyby potrzebne”. Słuszność tej argumentacji utwierdza dodany w następstwie nowelizacji z 2015 r. art. 5 ust. 5g u.s.o., zgodnie z którym j.s.t. nie może powierzyć lub przekazać wykonywania zadań oświatowych, o których mowa w art. 5a ust. 2-2b, osobie prawnej utworzonej przez tę j.s.t. lub osobie prawnej, w której ta j.s.t. ma udziały albo której ma akcje. W szczególności j.s.t. nie może przekazać takiej osobie prawnej prowadzenia szkoły na podstawie art. 5 ust. 5g u.s.o. ani udzielić jej zezwolenia na założenie publicznej szkoły, placówki lub innej formy wychowania przedszkolnego na podstawie art. 58 ust. 3 u.s.o. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. IV, LEX/el. 2015. Powtórzenie poprzednio obowiązującego art. 5 ust. 5g-5r u.s.o. stanowi obecnie art. 9 ust. 1 i 2 u.p.o.

<sup>281</sup> Por. M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 107.

<sup>282</sup> D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań...*, s. 666.

<sup>283</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 69.



Trzeba wskazać, że na mocy ustawy nowelizującej z 2009 r.<sup>284</sup> stało się możliwe przekazywanie szkół publicznych prowadzonych przez j.s.t. do dalszego prowadzenia przez podmioty niepubliczne<sup>285</sup>. W ocenie M. Pilicha „nowego znaczenia nabrał spór o to, czy j.s.t. wolno scedować realizację obowiązku zapewnienia dostępu do szkół i placówek publicznych na inny podmiot, w szczególności na specjalnie do tego powołaną jednostkę organizacyjną wyposażoną w osobowość prawną”<sup>286</sup>. Aktualnie obowiązujący art. 9 u.p.o. (który stanowi powtórzenie poprzednio obowiązującego art. 5 ust. 5g-5r u.s.o.) można postrzegać jako udzielenie przez ustawodawcę „wykładni autentycznej” art. 5 w kierunku uznania prowadzenia szkół i placówek za obligatoryjne zadanie własne j.s.t. W tym też kontekście szczególna rola w systemie j.s.t. przypada gminie. Gmina, będąc organem prowadzącym publiczne szkoły podstawowe, gimnazja, a także przedszkola, zajmuje się zarówno tworzeniem warunków do realizacji zadań oświatowych (budowa, modernizacja, wyposażenie i utrzymywanie obiektów szkół i innych placówek), jak też ich faktyczną realizacją (tworzenie systemu sieci szkół, organizacja edukacji przedszkolnej, prowadzenie polityki kadrowej)<sup>287</sup>.

Polski system oświaty zbudowany na zasadzie decentralizacji władzy publicznej zgodnie z zasadą subsydiarności obliguje do powierzenia j.s.t. publicznych zadań oświatowych jako zadań własnych – świadczenia usług oświatowych na rzecz mieszkańców wspólnoty samorządowej<sup>288</sup>. Samorząd terytorialny stanowi tu formę organizacyjną wykonywania zadań administracji publicznej, którego „istotą jest uznanie prawa samodzielnych wobec państwa podmiotów (ale nadal państwowych, bo należących do państwa i służących realizacji jego zadań) do samodzielnego, w granicach prawa, wykonywania

<sup>284</sup> Dz. U. Nr 56, poz. 458 ze zm.

<sup>285</sup> Zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Wybrane problemy...*, s. 127 i n.; R. Cieślak, *Likwidacja szkół samorządowych i powierzenie ich prowadzenia podmiotom prywatnym*, (w:) *System oświaty – wygaszanie mandatów – finanse JST. Problematyka kontroli i nadzoru w świetle teorii i praktyki*, red. D. Sześciło, Warszawa 2015, s. 9-21.

<sup>286</sup> M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty...*, 2012, s. 67.

<sup>287</sup> R. Cieślak, *Likwidacja szkół...*, s. 9-10.

<sup>288</sup> Prawną definicję wspólnoty samorządowej podaje m.in. I. Skrzydło-Niżnik, *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, (w:) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 251. Zdaniem Autorki „użyty przez ustrojodawcę termin wspólnota samorządowa należy interpretować jako kwalifikowany przez prawo i powstały z mocy ustawy, bez elementu przejawu woli mieszkańców, a jedynie z faktu zamieszkiwania na danym terenie – ogół tychże mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa – których zasadniczym, podstawowym, wspólnym i prawnym interesem jest przez prawo chroniona sytuacja polegająca na oczekiwaniu, iż samorządzenie (rozumiane jako wspólna funkcja, wspólny proces) przez ogół mieszkańców, za pośrednictwem organów gminy, istotnymi sprawami publicznymi o charakterze gminnym, lokalnym i regionalnym, odbywać się będzie przy uwzględnieniu prawnie wymiernego dobra ogółu mieszkańców z chronionymi przez prawo interesami indywidualnymi członków wspólnoty, które można określić jako prawo do samorealizacji członka wspólnoty w ramach danej wspólnoty”.



zadań publicznych”<sup>289</sup>. Stanowisko to znajduje też uzasadnienie w orzecznictwie, zwłaszcza sądów administracyjnych. W wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2006 r.<sup>290</sup> dominuje wykładnia, że „podejmując w ramach decentralizacji funkcji państwa decyzję o przekazaniu gminom zakładania i prowadzenia publicznych szkół podstawowych (...) z dniem 1 stycznia 1994 r., ustawodawca określił jednocześnie charakter przekazanych przez państwo zadań jako obowiązkowe zadania własne gmin. (...) przepis art. 5 ust. 5 ustawy oświatowej określający, że zakładanie i prowadzenie publicznych (...) szkół podstawowych (...) należy do zadań własnych gmin, należy rozumieć w sposób jednoznaczny, iż podmiotem obowiązany do prowadzenia publicznych szkół podstawowych (...) jest gmina”. W innym wyroku z dnia 9 lutego 2006 r. NSA<sup>291</sup> przyjmuje, że „obowiązkowy charakter zadań gminy w postaci prowadzenia szkół podstawowych i przedszkoli powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ”. Z kolei WSA w wyroku z dnia 16 maja 2006 r.<sup>292</sup> wyraźnie argumentuje, że „ustawodawcy nie przyszło nawet na myśl, że kiedykolwiek jakiś organ prowadzący szkoły, a zwłaszcza jednostka samorządu terytorialnego stopnia podstawowego – gmina, do której zadań własnych należy ich prowadzenie, będzie chciała zlikwidować za jednym zamachem wszystkie prowadzone przez siebie szkoły i placówki”. Podobne poglądy co do obowiązku zakładania i prowadzenia publicznych szkół podstawowych przez gminy były wyrażane w wyrokach sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA z dnia 20 września 2011 r.<sup>293</sup>, w którym wskazuje się, że „podmiotem obowiązany do zakładania i prowadzenia publicznych szkół podstawowych, gimnazjów i przedszkoli jest gmina. Obowiązek gminy polegający na zakładaniu i prowadzeniu publicznych placówek oświatowych nie może być przekazany odrębnej osobie prawnej”, czy też w wyroku WSA z dnia 24 stycznia 2013 r.<sup>294</sup>

---

<sup>289</sup> P. Lisowski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r.*, red. W. Miemiec, B. Cybulski, Warszawa 1995, s. 26. Ten sposób administrowania, jak zaznacza autor, „nie jest wszakże celem samym w sobie”, s. 26.

<sup>290</sup> Wyrok NSA z 5.12.2006 r., I OSK 1377/06, LEX nr 320481.

<sup>291</sup> Wyrok NSA z 9.02.2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880. „Samorządowe zakłady budżetowe nie mogą wykonywać zadań z zakresu edukacji, zaś przypadki prowadzenia szkół przez samorządowe osoby prawne lub spółki komunalne traktowane były jako obejście prawa. Z tego względu ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie art. 5 ust. 5ga u.s.o., zgodnie z którym zabronione jest przekazywanie lub powierzanie zadań oświatowych j.s.t. na rzecz samorządowych osób prawnych lub spółek komunalnych czy spółek publiczno-prywatnych”; por. R. Cieślak, *Likwidacja szkół...*, s. 10. W art. 4 ust. 1 u.f.z.o. ustawodawca przesądza o formie organizacyjno-prawnej przedszkoli, szkół i placówek zakładanych i prowadzonych przez ministrów i j.s.t., stanowiąc: „Przedszkola, szkoły i placówki zakładane i prowadzone przez ministrów i jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi”.

<sup>292</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 16.05.2006 r., I SA/Wa 1818/05, LEX nr 227701.

<sup>293</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 20.09.2011 r., II SA/OI 453/11, LEX nr 1101379.

<sup>294</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 24.01.2013 r., II SA/Po 745/12, LEX nr 1343187.

W obowiązującej ustawie – Prawo oświatowe dostrzec można, że art. 9 ust. 2 *explicite* zakazuje j.s.t. powierzenia lub przekazania „wykonywania zadań oświatowych, o których mowa w art. 11 ust. 2-4, osobie prawnej utworzonej przez tę jednostkę samorządu terytorialnego lub osobie prawnej, w której ta jednostka samorządu terytorialnego ma udziały, albo której ma akcje. W szczególności jednostka samorządu terytorialnego nie może przekazać takiej osobie prawnej prowadzenia szkoły na podstawie art. 9 ust. 1, ani udzielić jej zezwolenia na założenie publicznej szkoły, placówki lub innej formy wychowania przedszkolnego na podstawie art. 88 ust. 4”<sup>295</sup>. Uzasadnione jest stwierdzenie, że „przepis ten nie znajduje jednak automatycznego zastosowania do szkół, które już są prowadzone na zasadach, które ma on wyeliminować”<sup>296</sup>. W regulacji u.p.o., w obecnym rozumieniu art. 9 ust. 1 u.p.o. („przekazanie prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej”) ustawodawca wyraźnie nakazał przekazującej j.s.t. bezpośrednio prowadzenie przynajmniej jednej szkoły publicznej odpowiedniego typu. Uniemożliwia to przekazanie prowadzenia wszystkich szkół na terenie danej j.s.t. osobie fizycznej lub prawnej, „o ile szkoła ta nie jest jedyną szkołą danego typu prowadzoną przez tę jednostkę samorządu terytorialnego zgodnie z art. 8 ust. 15 lub 16. Przepis nie dotyczy szkoły artystycznej”, jak stanowi przywołany artykuł. Nie kładzie jednak, jak pisze M. Pilich, „kresu sporom o to, czy i pod jakimi warunkami prawnymi realizacja zadania oświatowego przez podmioty niepubliczne może być kwalifikowana jako obejście art. 8 ust. 15 lub 16”<sup>297</sup>.

Trzeba też zaznaczyć, że państwo – powierzając j.s.t. jedno z najważniejszych zadań, jakim jest edukacja publiczna – ma zagwarantować powszechne prawo do nauki poprzez zapewnienie zwłaszcza bezpłatności szkolnictwa publicznego, a także równego i powszechnego dostępu szkół publicznych. Wymóg zasady powszechnej dostępności w przeciwieństwie do szkół publicznych nie jest stawiany szkołom niepublicznym. Mając to na względzie, należy zauważyć, że podmioty prywatne w przeciwieństwie do j.s.t. nie są zobowiązane do realizacji zadań oświatowych w interesie publicznym i nie gwarantują podobnej ich trwałości i ciągłości, stąd też, by zapobiec praktyce przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym, konieczna wydawała się interwencja prawodawcy. Rzecznik Praw Obywatelskich, dostrzegając ten problem, trafnie ocenia tę sytuację, stwierdzając, że „brak szkół publicznych w gminie może prowadzić do ograniczenia prawa do nauki”<sup>298</sup>. Na gruncie prawnym w tym zakresie uzasadniony jest też

<sup>295</sup> Art. 9 ust. 2 u.p.o.

<sup>296</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 70.

<sup>297</sup> *Ibidem*, s. 77.

<sup>298</sup> D. Sześciło, *O wątpliwościach wokół powierzania prowadzenia szkół samorządowych*, ST 2014, nr 3, s. 5-13. Zob. pismo RPO do M E N z dnia 17.03.2015 r. ws. zastępowania szkół samorządowych publicznych placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne (<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29.pdf>, dostęp: 20.10.2015); Do MEN

pogląd, „że z zastrzeżeniem końcowej części art. 9 ust. 1 zainteresowana jednostka samorządu zachowuje swobodę decydowania, ile i jakie szkoły przekazać do prowadzenia”<sup>299</sup>.

Jak się wydaje, administracja świadcząca w tak niejednorodnej dziedzinie, jaką jest oświata, służy „zaspokajaniu przez organy i instytucje państwa (działającego bezpośrednio i pośrednio) awizowanych publicznie i aprobowanych przez to państwo potrzeb społecznych, przy zachowaniu standardów demokratycznego państwa prawnego i uwzględnieniu potrzeb zachowania istoty wolności prywatno-prawnej jednostki”<sup>300</sup>. Nie jest bez znaczenia, że oświata jako konstytucyjne zadanie publiczne państwa obciąża parlament, Radę Ministrów, poszczególnych ministrów konstytucyjnych (przede wszystkim ministra do spraw oświaty i wychowania, ale także innych – resortowych) oraz organy administracji rządowej w województwie (kuratora oświaty) i j.s.t. Szczegółowe zasady i sposób realizacji wynikającego stąd obowiązku zgodnie ze standardem państwa prawnego określają przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi konstytucyjnej i ustawowej<sup>301</sup>. Oświata służy realizacji idei „dobra wspólnego”, które „(...) nie może się oddalać ani nie może być oddalane od obywatela, dla którego potrzeb ostatecznie jest pomyślane. Dobro wspólne ma służyć niewątpliwie dobru jednostki, jego tworzeniu, poszerzaniu i pogłębianiu”<sup>302</sup>. W ujęciu J. Bocia dobro wspólne „jest taką wartością, która istnieje lub ma istnieć rzeczywiście. (...) dobro to może być konsumowane realnie. Ostatecznym i jedynym konsumentem tego dobra jest człowiek (...) – jednostka ludzka, której zawarowano korzystanie z dobra wspólnego niezależnie od jego związku z określonym państwem”<sup>303</sup>. W konsekwencji oświata staje się celem działania administracji publicznej i jest jedną

---

ws. zastępowania szkół samorządowych publicznych placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne (<https://www.rpo.gov.pl/content/do-men-ws-zastepowania-szkol-samorzadowych-publicznych-placowkami-publicznymi-prowadzonymi>, dostęp: 20.10.2015). Zdaniem I. Lipowicz „coraz więcej samorządów rozważa częściowe lub całkowite zastąpienie samorządowych publicznych szkół placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne (osoby fizyczne i prawne)”. Autorka zwraca uwagę na ten problem w piśmie z 17.03.2015 r. (znak VII.7037.38.2014.NC) skierowanym do MEN ws. zastępowania szkół samorządowych publicznych placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne. I. Lipowicz zaniepokojenie w tej sprawie wyraziła także w piśmie z 17.07.2014 r. (znak I. 7037.22.2014.NC) do MEN (*Wystąpienie RPO w piśmie z 17.07.2014 r. do MEN ws. przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym* (<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/>); *Do MEN ws. przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym* (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-men-ws-przekazywania-szkol-publicznych-podmiotom-prywatnym>). Według I. Lipowicz „takie zmiany, jeżeli dotyczą znaczącej części placówek oświatowych na terenie gminy lub powiatu, mogą zagrozić realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywateli”. Por. też, Pismo RPO z dnia 1.12.2015 r. do MEN (znak VII.7037.38.2014.AI) w powyższej sprawie: ([https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_MEN\\_ws\\_szkol\\_publicznych\\_prowadzonych\\_przez\\_podmioty\\_prywatne.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MEN_ws_szkol_publicznych_prowadzonych_przez_podmioty_prywatne.pdf), dostęp: 20.10.2015 r.).

<sup>299</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 77.

<sup>300</sup> P. Dobosz, *Administracja opiekuńczo-świadcząca...*, s. 9.

<sup>301</sup> E. Majchrowicz-Jopek, *Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace” 2012, nr 4, s. 163.

<sup>302</sup> J. Boć, *Z refleksji nad dobrem...*, s. 152.

<sup>303</sup> *Ibidem*, s. 153.

z podstawowych potrzeb społecznych. Warte podkreślenia jest, że to państwo i jego zadania w sferze oświaty wykonywane są dla człowieka i to człowiek jest jedynym celem potrzeby funkcjonowania państwa. Doniosły charakter oświaty podkreślony w preambule ustawy – Prawo oświatowe nakazuje jej rozumienie jako podstawowej potrzeby społecznej i odpowiedzialności państwa w zakresie funkcjonowania polskiego szkolnictwa.

W judykaturze TK oraz SN podkreśla się, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych – w przypadku zadań własnych czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa – jak w przypadku zadań zleconych. Samorząd terytorialny, a w zasadzie jego jednostki, przysługującą im w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej na zasadzie decentralizacji i pomocniczości<sup>304</sup>. Stwierdzenie, że obowiązujący porządek prawny w państwie zakłada decentralizację władzy publicznej, a podstawową formą tej decentralizacji jest samorząd, w tym samorząd terytorialny, jest niepodważalnym ustawowym faktem. Jednostki samorządu terytorialnego stanowią odrębne od państwa podmioty prawa administracyjnego, podobnie należy traktować zakłady administracyjne oraz wszelkie podmioty (osoby) prawa prywatnego (cywilnego) wykonujące zadania i funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej<sup>305</sup>.

W literaturze zauważa się, że „decentralizacja władzy publicznej (...) nie ma w sensie normatywnym znaczenia wąskiego, jedynie »administracyjnego«, lecz stanowi odzworowanie doktryny pomocniczości w kontekście politycznym i państwowym, a więc pozycji i uprawnień wspólnot obywatelskich do zarządzania swoimi sprawami, wiąże się zatem z szerokim zakresem przekazania odpowiedzialności za sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym i regionalnym do gestii samorządu terytorialnego”<sup>306</sup>. Wynika z tego, że istoty samorządu nie należy upatrywać w klasycznej decentralizacji funkcji władczych państwa, a w decentralizacji ustroju i zadań (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP). Samorząd terytorialny, zgodnie z art. 163 Konstytucji RP, wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z kolei art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej statuuje, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez j.s.t. jako zadania

<sup>304</sup> D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań...*, s. 664-665; por. uchwała TK z 27.09.1994 r., K/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46; wyrok SN z 8.02.1996 r., III ARW 64/96, „Wspólnota” 1996, nr 43, s. 26.

<sup>305</sup> Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 110-114; por. M. Grążawski, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 231.

<sup>306</sup> A. Trela, *Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, RPEiS 2015, z. 3, s. 243; por. M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, ST 2012, nr 7-8, s. 14.

własne. W kontekście polskiego prawa samorządowego i prawa oświatowego edukacja publiczna stanowi jedno z fundamentalnych zadań jednostek samorządu terytorialnego<sup>307</sup>. Co więcej, konstytucja i ustawa – Prawo oświatowe zobowiązują organy administracji publicznej do podejmowania działań mających na celu zaspokojenie potrzeb edukacyjnych obywateli, lecz jednak nakłada na tychże obywateli, znajdujących się w określonym wieku, obowiązki edukacyjne<sup>308</sup>. Mając na uwadze, że tylko funkcja państwa zwana „administracją” polega na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego<sup>309</sup> i że działanie administracji publicznej w imię dobra wspólnego jest cechą znaczącą w definicjach ją opisujących<sup>310</sup>, podkreślić wypada ten „właściwy wymiar państwowej i samorządowej dbałości o dobro obywateli, wskazując zarazem na służebną rolę administracji”<sup>311</sup> w oświacie, która stanowi „wspólne dobro całego społeczeństwa”.

#### 4. Specyfika zadań oświatowych a kierunki zmian w administracji świadczącej – oświatowej

Nie ulega wątpliwości, że obowiązek realizacji zadań z zakresu edukacji publicznej przez państwo i samorząd terytorialny jest powszechnie i społecznie uznawany na gruncie prawnym, doktrynalnym i orzecznictwa sądowego, a z uwagi na sposób wykonywania tych zadań kwalifikuje się do usług świadczonych przez administrację publiczną – w ramach administracji świadczącej<sup>312</sup>. Wypada też zaznaczyć, że edukacja publiczna na mocy ustrojowych ustaw samorządowych zaliczona została do kategorii zadań własnych j.s.t., zaś zasadniczymi ustawami w tej materii są ustawy zwykłe w systemie oświaty – ustawa o systemie oświaty i ustawa – Prawo oświatowe. Wynikające z art. 4 pkt 16 u.p.o. kompetencje j.s.t. jako organów prowadzących szkołę lub placówkę, a także

<sup>307</sup> Zadania własne gminy w edukacji publicznej – art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.); zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej – art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1868 ze zm.); zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego – art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2096 ze zm.). Trzeba pamiętać o tym, że to nie przepisy ustrojowych ustaw samorządowych, a ustawy zwykłe prawa materialnego w systemie oświaty określają zadania własne j.s.t. w zakresie edukacji publicznej.

<sup>308</sup> Zob. K. Sztyk, *Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki – zagadnienia ustrojowe i praktyka*, opubl. ABC (<https://sip.lex.pl/#/publication/469830722/sztyk-katarzyna-obowiazek-rocznego-przygotowania-przedszkolnego-obowiazek-szkolny-i-obowiazek...?keyword=K.%20Sz%C5%82yk,%20Obowi%C4%85zek%20rocznego%20przygotowania%20przedszkolnego&cm=SFIRST>, dostęp: 20.11.2017 r.); M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, Warszawa 2011; P. Bała, *Konstytucyjne prawo...*

<sup>309</sup> Z. Cieślak, *Istota i zakres...*, s. 55.

<sup>310</sup> Z. Duniewska, *Z problematyki dobra wspólnego...*, s. 20.

<sup>311</sup> J. Boć, *Pojęcie administracji*, (w:) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 15-16.

<sup>312</sup> D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań...*, s. 665.

te kompetencje, o których jest mowa w art. 11 ust. 2 u.p.o., oznaczają obowiązek zakładania i prowadzenia szkół, choć także stwarzają możliwość ich likwidacji lub przekształcenia, o czym szerzej jest mowa w dalszej części pracy. Oświata leży w gestii całej administracji publicznej, zaś jej zadania realizowane są przez różne podmioty administracji publicznej i podmioty niepubliczne, którym zostały one w różnych formach powierzone<sup>313</sup>. Biorąc to pod uwagę, można stwierdzić, że zadania powierzone administracji publicznej wykonywane są przez wiele różnych podmiotów. Jak pisze J. Korczak, „przez bardzo zróżnicowany wielosektorowy układ organizacyjny, który w polskim przypadku pozwala wyróżnić administrację państwową (nierządową), rządową i samorządową (z dodatkowym podziałem wynikającym z terytorialnego lub tylko osobowego substratu samorządowego), a wreszcie wykonywanie zadań administracji przez podmioty spoza niej, jak podmioty administrujące”<sup>314</sup>. Niniejsze rozważania sprowadzają się do stwierdzenia, że w obszarze edukacji publicznej zakres zadań oświatowych jest zmienny w czasie, również sposoby ich rozdzielania ewoluują.

W kontekście zjawiska administracji publicznej jako działania społecznego jego treścią jest wykonywanie sprecyzowanych prawem zadań publicznych, określanymi jako zjawiska społeczne<sup>315</sup>. Mimo wieloznaczności różnych definicji zadań publicznych można zgodzić się z R. Stasikowskim, że są nimi zadania, których wykonywaniem jest zainteresowany prawodawca i podmioty administracji publicznej ze względu na pewne cele (wartości) społecznie aktualne w danym miejscu i czasie<sup>316</sup>. Na tym tle należy zastanowić się, czy oświata, stanowiąc „dobro wspólne całego społeczeństwa”<sup>317</sup>, dobro społeczne<sup>318</sup>, którego zaspokojenie należy do klasycznych zadań współczesnego państwa, jest nim w praktycznym ich wykonywaniu przy udziale różnych podmiotów administracji publicznej i podmiotów niepublicznych, gdzie zwłaszcza te ostatnie kierują się własnymi, partykularnymi celami i względami ekonomicznymi. Trzeba też podkreślić, że edukacja publiczna wiąże się z nakładami i wydatkami ponoszonymi ze środków publicznych, które przejęło na siebie państwo i samorząd terytorialny, ponieważ „nieodpłatnie” nie znaczy za darmo, bez ponoszenia kosztów<sup>319</sup>. Edukacja publiczna to niedochodowa sfera państwa, ale za to kosztowna w każdym wymiarze. Uważana jest nawet za „jedną z najkosztowniejszych powszechnych usług publicznych. Dodatkową trudność oprócz

<sup>313</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe*, (w:) *Sposoby realizacji zadań...*, s. 395.

<sup>314</sup> J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji...*, s. 79.

<sup>315</sup> A. Pakuła, *Zasada racjonalności...*, s. 80; por. E. Knosala, *Zadania publiczne, formy...*, s. 118.

<sup>316</sup> R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych...*, s. 11.

<sup>317</sup> R. Raszevska-Skałeczka, *Dobro wspólne jako wartość w prawie administracyjnym – wybrane aspekty aksjologii prawa oświatowego*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 717-732.

<sup>318</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Podział zadań publicznych...*, s. 395.

<sup>319</sup> A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*, s. 7.



kosztów stanowi fakt, że jest to usługa obowiązkowa, nakazana przez państwo, wskutek czego zarówno w odbiorze społecznym, jak i w przekonaniu polityków powinna być finansowana ze środków publicznych<sup>320</sup>. W dużym uproszczeniu można przyjąć, że o funkcjonowaniu i organizacji szkoły w przestrzeni publicznej przesądzą coraz częściej uwarunkowania ekonomiczne i polityczne. I nie ma większego znaczenia, kto jest podmiotem prawnym prowadzącym szkołę. W zakresie wykonywania zadań oświatowych nieuniknione są problemy natury ekonomicznej czy politycznej, zależne od bieżącej polityki oświatowej w państwie<sup>321</sup>.

Najogólniej można przyjąć, że skoro państwo ingeruje w usługę oświatową swoją omnipotencją i rygorami legislacyjnymi, to właśnie państwo pozyskuje środki publiczne na sfinansowanie zadań oświatowych<sup>322</sup>. W tym też miejscu wypada jedynie zaznaczyć, że ustawodawca w ustawie – Prawo oświatowe<sup>323</sup> wprowadził zmianę w art. 11 ust. 1: „Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego są finansowane na zasadach określonych w odrębnych ustawach”, uchylając go, o czym stanowi art. 86 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych<sup>324</sup> na rzecz wprowadzenia przepisów regulujących kwestię finansowania zadań z zakresu kształcenia, wychowania i opieki. W aktualnym brzmieniu art. 3 ust. 1 u.f.z.o. nastąpiło zatem rozwinięcie uchylonego art. 11 ust. 1 u.p.o. (w stanie prawnym przed 1 września 2017 r. – art. 5a ust. 1 u.s.o.), stanowiąc sposób finansowania zadań oświatowych: „Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, są finansowane na zasadach określonych w niniejszej ustawie oraz w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”. Zaznaczyć też trzeba, że ustawodawca utrzymuje zasadę wyrażoną w art. 11 ust. 5 u.p.o., zgodnie z którą środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, są zagwarantowane w dochodach j.s.t. Znajduje to potwierdzenie i potwierza się w art. 3 u.f.z.o.: „Środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 11 ust. 2-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, (...), w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie

<sup>320</sup> A.J. Jeżowski, *Gimnazja w Polsce. Efekty edukacyjne, finanse, organizacja*, Warszawa 2017, s. 7.

<sup>321</sup> Zob. R. Raszevska-Skałicka, *Polityka administracyjna a samorządowa polityka oświatowa – na gruncie nauk prawnoadministracyjnych*, A UW No 3775, „Przegląd Prawa i Administracji” t. CIX, Wrocław 2017, s. 157-176; B. Śliwerski, *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji. Inspiracje do badań polityki oświatowej*, Kraków 2015.

<sup>322</sup> A.J. Jeżowski, *Gimnazja w Polsce...*, s. 8.

<sup>323</sup> Przypomnijmy, że 24.05.2018 r. ogłoszony został tekst jednolity u.p.o. (Dz. U. poz. 996), który uwzględnił zmiany wprowadzone ustawą o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203).

<sup>324</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2203.

placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.

Podkreślić należy, że ustrojodawca wyraźnie art. 167 ust. 1 Konstytucji RP statuuje, że „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. W doktrynie zaznacza się, że „obowiązek zapewnienia przez Państwo dochodów publicznych, a więc pozyskanych ze źródeł publicznoprawnych odpowiednio do potrzeb wynikających z zadań publicznych wykonywanych przez samorząd, urealnia przesłankę, od spełnienia której zależy realizacja zasady przewidzianej przez art. 16 ust. 2 Konstytucji. Ponoszenie odpowiedzialności za sprawy realizowane we własnym imieniu, a więc samodzielnie, możliwe jest bowiem jedynie po zapewnieniu samorządowi lokalnemu środków pieniężnych umożliwiających mu sfinansowanie jego zadań. Znajdujemy więc tutaj podstawę materialnoprawną dla konstytucyjnie zagwarantowanego samorządowi terytorialnemu roszczenia wobec Państwa o przekazanie tych dochodów w wysokości adekwatnej do zadań (a więc umożliwiającej ich sfinansowanie)”<sup>325</sup>.

W założeniach ustawa o finansowaniu zadań oświatowych miała być ujednoczeniem przepisów dotyczących systemu finansowania oświaty i wprowadzenia m.in.: zmiany sposobu podziału subwencji oświatowej; nowych zasad udzielania dotacji z budżetów j.s.t. dla przedszkoli, szkół i placówek oświatowych; zmian sposobu naliczania dotacji przedszkolnej; nowych regulacji dotyczącej dotacji podręcznikowej; nowych regulacji dotyczących finansowania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Wskazuje się też, że zmiany ustawowe w zakresie systemu finansowania zadań oświatowych nie miały powodować dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów j.s.t.<sup>326</sup>. Trzeba jednak dodać, że w tym obszarze nie od dzisiaj toczy się permanentny spór o skalę finansowania i sposób zarządzania systemem oświaty. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że „rząd jest powściągliwy w reagowaniu na postulaty znaczącego zwiększenia wydatków na oświatę. Z większą otwartością (...) spogląda natomiast na wprowadzenie do systemu edukacyjnego mechanizmów pozwalających na redukcję kosztów ponoszonych przez samorządy”<sup>327</sup>. Jako przejaw takiego podejścia należy widzieć w umożliwieniu j.s.t. przekazania prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej (art. 9 ust. 1 u.p.o.) w celu uniknięcia likwidacji najmniejszych placówek i ograniczenia wydatków oświatowych.

<sup>325</sup> M. Miemiec, *Komentarz do art. 167 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 263.

<sup>326</sup> Zob. A. Majchrzak, *Nowe zasady finansowania zadań oświatowych*, opubl. ABC (<https://sip.lex.pl/#/publication/470085010/majchrzak-aneta-nowe-zasady-finansowania-zadan-oswiatowych?keyword=Nowe%20zasady%20finansowania%20zad%C5%84%20o%C5%9Bwiatowych&cm=STOP>, dostęp: 15.09.2017 r.). Zdaniem autorki „w praktyce oznacza to pozostawienie dotacji na niezmiennym poziomie, przy dokonaniu zmian w sposobie jej naliczania”.

<sup>327</sup> D. Sześciło, *O wątpliwościach...*, s. 5 i n.

Przesądając o decentralizacji zadań oświatowych państwa, ustawodawca przyjął, że odpowiedzialność j.s.t., w tym odpowiedzialność gminy, nie musi się cechować samodzielnym wykonawstwem zadań oświatowych, ale może być utożsamiana ze zjawiskiem jego prywatyzacji, czyli przekazywaniem zadania do wykonania innemu podmiotowi prawa niż publiczny<sup>328</sup>. Należy tu bowiem stwierdzić, że nie ma zadań publicznych nieodzownie przypisywanych samorządowi terytorialnemu, nie istnieje też trwała pula zadań publicznych<sup>329</sup>. W literaturze zauważa się, że „tam, gdzie jest to możliwe, obywatele i ich wspólnoty zdolne do prawidłowej realizacji zadań powinny mieć możliwość prywatyzacji”<sup>330</sup>. W świetle stanowiska doktryny przyjmuje się, że to „państwo określa, które zadania publiczne realizowane będą przez swoje organy (administracji publicznej) na zasadzie wyłączności, które przekazane zostaną innym podmiotom władzy publicznej, a które podmiotom niepublicznym”<sup>331</sup>.

Tak w orzecznictwie sądowym, jak i w nauce przyjmuje się, że zadania wywodzące się z konstytucji i obowiązujących ustaw, które służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych w dziedzinie oświaty, przypisane są państwu oraz szeroko rozumianym podmiotom władzy publicznej, które w świetle prawa ponoszą odpowiedzialność za ich zrealizowanie<sup>332</sup>. Podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za zadania publiczne jest brak rezygnacji przez władze publiczne z odpowiedzialności za ich wykonanie. Nie jest natomiast konieczne, by samo wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych państwa lub samorządu terytorialnego<sup>333</sup>. W tym zakresie w orzecznictwie konstatuje się, że zadania publiczne wykonywane przez podmioty spoza obszaru administracji publicznej nie tracą charakteru tych zadań, jeżeli zezwala na taki dualizm w ich wykonaniu czy to konstytucja, czy też ustawa regulująca przy tym zasady nadzoru podmiotu niepublicznego przez podmiot, do którego kompetencji należały zadania publiczne. W związku z tym ugruntowane zostało w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, że realizowane zadania z zakresu edukacji przez podmioty spoza obszaru administracji publicznej należy traktować jako zadania publiczne, a dotacje otrzymywane przez szkoły niepubliczne są dotacjami, o których mowa w art. 126 ustawy o finansach publicznych<sup>334</sup>. Stanowisko zbieżne wyraził NSA w wyrokach z dnia

<sup>328</sup> J. Pierzchała, *Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy*, (w:) *Sposoby realizacji zadań...*, s. 559.

<sup>329</sup> M. Stec, S. Płażek (red.), *op. cit.*, s. 11.

<sup>330</sup> K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, (w:) *Koncepcja systemu prawa...*, s. 331; por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 92.

<sup>331</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 75.

<sup>332</sup> Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8.06.2016 r., II SAB/Bd 30/16, LEX nr 2105428.

<sup>333</sup> Por. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 29.

<sup>334</sup> Wyrok NSA z 28.01.2014 r., I OSK 2076/13, LEX nr 1501754; por. wyrok NSA z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 1109517; wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.06.2016 r., II SAB/Bd 30/16, LEX nr 2105428.

1 grudnia 2011 r. i z dnia 28 stycznia 2014 r., uznając, że „oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne”<sup>335</sup>. Warto podkreślić, że szkoły niepubliczne dysponują majątkiem publicznym w postaci dotacji, jak również wykonują zadania publiczne. Są zatem podmiotami określonymi w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.<sup>336</sup> W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że „forma, w jakiej ustawodawca umożliwił wykonywanie zadań oświatowych, w tym m.in. prowadzenie szkoły przez osoby prawne lub osoby fizyczne, nie przesądza o odmiennym charakterze zadań wykonywanych w ramach systemu oświaty. Podmioty reprezentujące szkoły niepubliczne są zatem obowiązane do udostępniania informacji publicznych w zakresie dotyczącym wykonywania przez te szkoły zadań publicznych”<sup>337</sup>. Również kształcenie na poziomie wyższym należy zaliczyć do zadań publicznych (nawet wtedy, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne), za których realizację bierze odpowiedzialność państwo – wynika wprost z przepisów konstytucji i ustaw, że nie ma znaczenia, czy wykonuje je podmiot publiczny, czy prywatny<sup>338</sup>.

Zarysowane metodologiczne założenia i spostrzeżenia pozwalają stwierdzić, że zadanie oświatowe to kategoria zadania publicznego, które jak już wspomniano, jest „przejętym przez państwo zaspokajaniem zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>339</sup>. Dynamiczne rozumienie zadania publicznego powoduje, że nie można określić zakresu tego pojęcia – nie można skonkretyzować zakresu zadań oświatowych tak samo, jak zmiennych i zróżnicowanych potrzeb człowieka, który jest adresatem działania administracji publicznej<sup>340</sup>. Pojęcie zadań oświatowych, o których mowa w art. 11 ust. 2 u.p.o. – „zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, dotyczy: 1) gmin – w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2, a także w szkołach, o których mowa w art. 8 ust. 15; 2) powiatów – w szkołach i placówkach, o których mowa w art. 8 ust. 16; 3) samorządów województw – w szkołach, placówkach i placówkach doskonalenia nauczycieli oraz kolegiach pracowników służb społecznych, o których mowa w art. 8 ust. 22 i 26” – wydaje się mieć szersze znaczenie niż pojęcie zakładania i prowadzenia szkół (placówek) w rozumieniu art. 8 ust. 15 i n.<sup>341</sup> Z pewnością wskazuje na to ustawowy zwrot „zapewnienie” w znaczeniu „zagwarantowanie” i jednoznaczne ustawowe

<sup>335</sup> Por. wyrok NSA z 28.01.2014 r., I OSK 2076/13, LEX nr 1501754; wyrok NSA z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 1109517.

<sup>336</sup> Wyrok NSA z 28.01.2014 r., I OSK 2076/13, LEX nr 1501754.

<sup>337</sup> Wyrok NSA z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 1109517.

<sup>338</sup> Zob. A. Bednarczyk-Płachta, *op. cit.*, s. 17 i n.

<sup>339</sup> S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie...*, s. 158.

<sup>340</sup> *Ibidem*, s. 158-166.

<sup>341</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 107.

sformułowanie „jest zadaniem oświatowym”. W legalnej definicji przez „zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego” (art. 4 pkt 28 u.p.o.) należy rozumieć „zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej”. Zakładanie i prowadzenie szkół i placówek, a także inne zadania składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych, należą do tzw. zadań własnych j.s.t.<sup>342</sup> Jak trafnie stwierdza M. Pilich, zadaniem oświatowym jest „zapewnienie kształcenia na określonym poziomie, które może być realizowane w różnych formach szkolnych, a nawet pozaszkolnych. Treść art. 11 ust. 2 stanowi wyraz decentralizacji zadań publicznych, do jakich należą oświata i wychowanie. Jednostki samorządu terytorialnego regulują dostęp do kształcenia z poszanowaniem konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP)”<sup>343</sup>. W przytoczonych ustawowych przepisach w art. 11 ust. 3 u.p.o. ustawodawca do zadań oświatowych gminy i powiatu zaliczył również instytucję dodatkowej i bezpłatnej nauki języka polskiego, o której mowa w art. 165 ust. 7 i 9 ustawy<sup>344</sup>.

W procesie reformy samorządowej z 1999 r. państwo przekazało praktycznie całkowicie obowiązek prowadzenia szkół i placówek publicznych j.s.t.<sup>345</sup> Wszystkie zadania wykonywane przez j.s.t. mają charakter zadań publicznych<sup>346</sup>. Odpowiedzialność państwa za kierunki rozwoju polityki oświatowej i warunki realizacji publicznych zadań oświatowych należy zatem odnieść do j.s.t., o których mowa w ustawie – Prawo oświatowe (m.in. art. 4 pkt 16, art. 4 pkt 28, art. 8 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 u.p.o.), jako zdecentralizowanych podmiotów władzy publicznej. Ma to też odzwierciedlenie w orzecznictwie TK w kontekście, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych – służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, jak w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych<sup>347</sup>.

W ocenie TK „wykonywane przez samorząd terytorialny zadania mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez konstytucję dla wykonywania funkcji

<sup>342</sup> *Ibidem*, s. 107 i 69.

<sup>343</sup> *Ibidem*, s. 107.

<sup>344</sup> Zgodnie z art. 165 ust. 7 u.p.o.: „Osoby niebędące obywatelami polskimi, podlegające obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki, które nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki, mają prawo do dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego. Dodatkową naukę języka polskiego dla tych osób organizuje organ prowadzący szkołę”. Natomiast w świetle art. 165 ust. 8 u.p.o.: „Osoby, o których mowa w ust. 7, mają prawo do pomocy udzielanej przez osobę władającą językiem kraju pochodzenia, zatrudnioną w charakterze pomocy nauczyciela przez dyrektora szkoły. Pomocy tej udziela się nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy”.

<sup>345</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 28.01.2014 r., I OSK 2076/13, LEX nr 1501754. Szkoły niepubliczne jako podmioty wykonujące zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.; por. M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 66.

<sup>346</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 116-123.

<sup>347</sup> Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, cz. II, s. 191-194.

państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania działać powinny nie tylko »w ramach ustaw«, lecz ponadto – zgodnie z kluczową zasadą legalizmu uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego, »na podstawie przepisów prawa«, zaś przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest ich podstawowym obowiązkiem tak samo jak każdego organu państwa. Nie do przyjęcia byłby pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym zadania publiczne, stanowiące formę realizacji władztwa państwowego, a zatem odnoszące się do stosunków między instytucjami władzy i obywatelami, podlegają w różnym stopniu rygorom praworządności i legalności, w zależności od charakteru prawnego podmiotu mającego kompetencję do ich wykonywania”<sup>348</sup>.

W kwestii zadań publicznych związanych ze świadczeniem usług oświatowych na wszystkich rodzajach szczebli szkolnictwa cechą charakterystyczną jest wykonywanie zadań publicznych przez podmioty publiczne, jak i podmioty niepubliczne, które też konkurują między sobą. W polskiej nauce nie ustają pytania o źródła legitymizacji podmiotów prywatnych do wykonywania zadań publicznych. Pozwala to, jak pisze R. Stasikowski, „na uchwycenie specyficznej pozycji prawnej podmiotów prywatnych w tym zakresie swojej podstawowej działalności, jak również na ustalenie relacji prawnych wiążących państwo, z jednej strony z podmiotami prywatnymi włączonymi w jego mechanizm wykonawczy, a z drugiej strony – z jego obywatelami, będącymi »odbiorcami« efektów tej działalności”<sup>349</sup>. Potwierdza to podobne stanowisko D. Sześciło, który zauważa, że „szkoła przejęta do prowadzenia przez podmiot prywatny nie traci statusu szkoły publicznej”, by następnie stwierdzić, że „powierzenie podmiotom zewnętrznym prowadzenia szkół samorządowych jest przykładem funkcjonalnej prywatyzacji zadań publicznych rozumianej jako włączenie podmiotów do procesów wykonywania zadań publicznych”. Jest to także forma prywatyzacji w sensie prawnym, co obejmuje „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”<sup>350</sup>. Niemniej istotne zdaniem przywołanego autora jest to, że „powierzenie prowadzenia szkoły można także określić jako tzw. kontraktowanie świadczenia usług publicznych, zwane niekiedy także jako outsourcing usług publicznych. Polega na powierzaniu przez organy administracji publicznej bezpośredniego wykonywania ich zadań podmiotom zewnętrznym wyłonionym w szczególnej procedurze. Jednocześnie (...) nie zdejmuje z administracji odpowiedzialności za ich zapewnienie obywatelom. Administracja pozostaje organizatorem i podmiotem

<sup>348</sup> *Ibidem*.

<sup>349</sup> R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych...*, s. 21.

<sup>350</sup> D. Sześciło, *O wątpliwościach...*, s. 7-8.



finansującym świadczenie usług. Odpowiada też za kontrolę i nadzór nad świadczeniodawcą, ale już nie za produkcję usług<sup>351</sup>.

W nauce prawa administracyjnego w domenie administracji świadczącej pojawiają się też categoryczne stwierdzenia, które możemy odnieść do sfery oświaty i reformy edukacji. Jerzy Posłuszny zauważa, że „w relacji pomiędzy współczesnym państwem i jego administracją a obywatelami pojawia się coraz bardziej widoczna dysharmonia. (...) rośnie niezadowolenie społeczne z działalności administracji świadczącej”, by następnie wyrazić pogląd, że mamy do czynienia z pogłębiającym się rozdzwękiem między zakresem zadań nałożonych na administrację a zadaniami rzeczywiście wykonywanymi<sup>352</sup>. W opinii autora, z którą w pełni należy się zgodzić, mając na względzie aktualną sytuację społeczną w administracji świadczącej – oświatowej, z jednej strony obserwujemy rozbudzone oczekiwania społeczne, daleko idące postawy roszczeniowe wobec państwa oraz wielu odbiorców usług administracji publicznej, z drugiej zaś niewystarczające środki finansowe, materialne, organizacyjne i kadrowe służące wykonywaniu tych usług<sup>353</sup>. Powodem zaistniałej sytuacji jest „rozdźwięk pomiędzy zakresem zadań państwa a środkami służącymi ich wykonywaniu”<sup>354</sup>, również w edukacji.

I chociaż w doktrynie przyjmuje się, że administracja świadcząca to „piecza okazywana poszczególnemu człowiekowi” i zarazem „świadczenie na rzecz całej społeczności”<sup>355</sup>, to obecnie zauważa się coraz częściej, że potrzeby ludzi najlepiej przekazuje wolny rynek<sup>356</sup>, którego istotną cechą jest rywalizacja konsumentów o dobra, w tym także o dostęp do niektórych zakładów oświatowych<sup>357</sup>. W zakładzie oświatowym uczniowie na wszystkich poziomach systemu edukacyjnego, jak trafnie stwierdza P. Przybysz, „z wyjątkiem poziomu najniższego – szkoły podstawowej, konkurują między sobą o przyjęcie do instytucji edukacyjnej, jakkolwiek natężenie tej rywalizacji jest zróżnicowane – największe na górnych poziomach systemu. Egzaminy wstępne oraz konkursy świadectw stanowią podstawowy sposób rekrutacji na studia w szkołach wyższych oraz liceach, co jest koniecznością wobec ograniczonej liczby miejsc w tych placówkach edukacyjnych. (...) Kandydatowi nie przysługuje zatem prawo do studiowania, ale jedynie prawo ubiegania się na równych warunkach o przyjęcie do szkoły. Rywalizacja konsumentów o dobra jest istotną cechą rynku. Procesy rynkowe stanowią podstawę do określenia ceny dóbr, jak również pozwalają na ustalenie wielkości zapotrzebowania na

<sup>351</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>352</sup> J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 296, 301 i n.

<sup>353</sup> *Ibidem*, s. 302.

<sup>354</sup> *Ibidem*, s. 316.

<sup>355</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 45.

<sup>356</sup> Zob. A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, (w:) *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 304.

<sup>357</sup> P. Przybysz, *op. cit.*, s. 366.

dane dobro”<sup>358</sup>. Według I. Lipowicz administracja świadcząca stała się współcześnie skutecznym środkiem sterowania zachowaniami społecznymi<sup>359</sup>.

Bez wątplenia poszukuje się coraz to nowszych sposobów wykonywania zadań państwa i jego administracji oraz udoskonalania wcześniejszych rozwiązań, jak pisze J. Posłuszny, wobec faktu, że „podstawowym założeniem wyłaniającej się nowej koncepcji administracji świadczącej jest urynkowanie usług publicznych”<sup>360</sup>, dodajmy także, że w tych realiach nowego spojrzenia na instytucję zakładu administracyjnego – nie jest jednolite<sup>361</sup>. Może to być wynikiem tego, że zakłady administracyjne (zakłady publiczne) jako „zespół środków osobowych i rzeczowych przeznaczonych do świadczenia usług niematerialnych” mają w ocenie S. Fundowicza „najbardziej skomplikowaną strukturę organizacyjną. Struktura ta jest dostosowywana do zadań, które one wykonują”, stanowią one „najbardziej zróżnicowaną pod względem organizacyjnym grupę”<sup>362</sup>. Niewątpliwie ma to też związek z „decentralizacją” łączoną z samodzielnością podmiotów czy reaktywacją samorządu terytorialnego i zjawiskiem przekazywania podmiotom prywatnym w drodze ustaw wykonywania zadań publicznych, które dotychczas stanowiły domenę administracji publicznej<sup>363</sup>.

Analizując zatem dorobek doktryny i obserwując jednocześnie rzeczywistość realizowania administracji świadczącej jako funkcji administracji publicznej względem wykonywania zadań publicznych, coraz częściej w płaszczyźnie badawczej zauważa się następujące zjawiska społeczne: zjawisko kryzysu administracji świadczącej, zjawisko postępującego procesu urynkowania usług administracji świadczącej<sup>364</sup>, zjawisko prywatyzacji zadań administracji świadczącej – jako przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego. Nie budzi już wątpliwości, że prywatyzacja zadań publicznych we współczesnej administracji jest jednym ze sposobów rozwiązywania trudności, zwłaszcza ekonomicznych, wynikających z rozbudowania zadań administracji publicznej, na rzecz zmniejszania czy zredukowania jej kosztów i zwiększania efektywności administracji. Wskazuje się, że w założeniu reformy szkolnictwa edukacja publiczna została bezpośrednio powiązana z zadaniami własnymi j.s.t., co miało prowadzić do zwiększenia efektywności gospodarowania zasobami edukacyjnymi<sup>365</sup>. Jak już sygnalizowano,

<sup>358</sup> *Ibidem*.

<sup>359</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 46.

<sup>360</sup> J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 321.

<sup>361</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 49.

<sup>362</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 283, 287.

<sup>363</sup> Zob. E. Stefańska, *Kilka uwag na temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego)*, (w:) *Przegląd dyscyplin badawczych...*, s. 94.

<sup>364</sup> Zob. m.in. H. Spasowska, *Administracja świadcząca...*, s. 227.

<sup>365</sup> M. Okręglika, *Zarządzanie finansowaniem w systemach edukacyjnych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2010, nr 2, s. 48.

aktualnie ustawa Prawo oświatowe. a wcześniej ustawa o systemie oświaty określa prowadzenie i finansowanie szkół i innych placówek oświatowych jako zadanie własne j.s.t., w ramach którego realizowanych powinno być wiele zadań o charakterze edukacyjnym, w tym m.in.: ustalanie budżetów placówek oświatowych, optymalizacja sieci szkolnej, organizacja dowozu dzieci do szkół, utrzymywanie i poprawa warunków materialnych funkcjonowania placówek oświatowych oraz finansowanie działalności ponadprogramowej. Najogólniej ujmując, deficyt środków publicznych na zadania oświatowe czy ich niewystarczający poziom nie zwalnia jednak j.s.t. z obowiązku świadczenia usług oświatowych, które obywatelom gwarantuje Konstytucja RP, a ich granice określa szereg różnorodnych ustaw<sup>366</sup>.

W piśmiennictwie słusznie podkreśla się, że „decentralizacja zarządzania oświatą nie jest w praktyce możliwa bez zapewnienia źródeł jej finansowania. (...) dochody poszczególnych gmin różnią się (...). Uboższe rejony nie byłyby w stanie pokryć wydatków oświatowych, nawet gdyby przeznaczyły całość własnych dochodów podatkowych na ten cel. Konieczne są więc transfery z budżetu państwa, co jednak uzależnia zarządzanie oświatą od polityki oświatowej państwa i jego zasobów finansowych w danym okresie. Ponadto transfery z budżetu mają nie tylko zalety, ale i wady. Do pozytywnych cech transferów zalicza się z pewnością niwelowanie różnic w zakresie i jakości świadczonych usług i zapewnienie mieszkańcom dostępu do usług edukacyjnych na w miarę zbliżonym poziomie. Jako negatywne aspekty związane z transferami z budżetu państwa wymienia się często zaburzenie układu cen usług, zmniejszanie autonomii j.s.t. czy zniechęcanie do prowadzenia polityki rozwoju ekonomicznego. Jednostki samorządowe szacują swoje wydatki na cele oświatowe, kierując się skalą i rodzajem realizowanych zadań w ramach całego swojego budżetu”<sup>367</sup>. Można powiedzieć, że realizacja zadań edukacyjnych w państwie w zdecydowanej większości finansowana jest ze środków publicznych: budżetu państwa lub budżetów j.s.t., a że większość szkół i placówek prowadzonych jest przez j.s.t., dlatego głównie one w systemie prawnym finansują świadczone w szkołach publicznych usługi. Racjonalizacja wydatków publicznych to także zobowiązanie nakładane na dyrektorów szkół przez finansujące je organy samorządów lokalnych. Jest rzeczą bezsporną, że działalnością szkoły lub placówki kieruje dyrektor, reprezentując ją na zewnątrz, a także dysponując środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki, ponosząc przy tym odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie. Tak więc tylko dyrektor może kierować pracami szkoły lub placówki oświatowej, działać w jej imieniu i ponosić z tego tytułu odpowiedzialność<sup>368</sup>.

<sup>366</sup> *Ibidem*, s. 49; por. A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*, s. 261 i n.

<sup>367</sup> M. Okręglika, *Zarządzanie finansowaniem...*, s. 49.

<sup>368</sup> A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*, s. 426, 430, 434.

W sferze administracji świadczącej powszechnie jest też zjawisko uspołecznienia zadań z udziałem podmiotów społecznych – współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w ramach wykonywania zadań publicznych, w tym oświatowych. Należy podkreślić, że podmioty trzeciego sektora posiadają podstawy prawne udziału w systemie oświaty wynikające z art. 70 ust. 3 Konstytucji RP, jak i art. 3 u.p.o. w zw. z art. 8 u.p.o. w zakresie realizacji zadań oświatowych państwa<sup>369</sup>. Uspołecznienie, zdaniem I. Lipowicz, wymaga zorganizowania systemu administracji publicznej według zasady pomocniczości, co oznacza przyjęcie możliwości stworzenia takiego systemu podmiotów administrujących, w którym zadania i kompetencje przypisywane są przede wszystkim podmiotom społecznym<sup>370</sup>. Podobne stanowisko formułuje m.in. S. Fundowicz, stwierdzając, że „zasada pomocniczości wymaga uznania aktywności człowieka oraz innych podmiotów niż państwo w sferze wykonywania zadań publicznych”<sup>371</sup>. Wydaje się, jak zauważa I. Lipowicz, „że mamy tu do czynienia z pewnym problemem określenia charakteru prawnego podmiotów”<sup>372</sup>. Godne uwagi jest też przyjęte w nauce pojęcie pomocniczej administracji publicznej (zaproponowane przez T. Bąkowskiego), której częścią jest administracja sformowana, jak dodaje I. Lipowicz, przez prywatyzację realizacji zadań pierwotnie powierzonych jej przez ustawodawcę<sup>373</sup>.

W procesie dokonujących się zmian zachodzących w obszarze administracji świadczącej – oświatowej można wyróżnić dwa podstawowe kierunki przeobrażeń związane z decentralizacją i uspołecznianiem procesu podejmowania decyzji w oświacie<sup>374</sup>. Decentralizacja, najogólniej rzecz ujmując, „(..) polega na zmianie miejsca podejmowania decyzji. Ograniczeniu podlegają rodzaj i liczba decyzji podejmowanych na poziomie centralnym – zwiększają się proporcjonalnie rola i zadania poziomu regionalnego i lokalnego”<sup>375</sup>. W tym kontekście pojęcie decentralizacji definiowane jest jako „zwiększenie praw, odpowiedzialności i zasobów będących w rękach władz lokalnych w porównaniu do tych, które pozostają w gestii władz centralnych. W przypadku decentralizacji przesunięciu uprawnień i środków towarzyszy przekazanie odpowiedzialności za realizację

<sup>369</sup> Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Trzeci sektor...*, s. 113-128; J. Pierzchała, *Edukacja niepubliczna wobec wyzwań reformy edukacji*, (w:) *Trzeci sektor i ekonomia społeczna...*, s. 129-137.

<sup>370</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 124.

<sup>371</sup> S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie...*, s. 165.

<sup>372</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 124.

<sup>373</sup> *Ibidem*; szerzej zob. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007. Jak pisze T. Bąkowski: „»Pomocnicza administracja publiczna« – jej organizacja i funkcjonowanie – formuje się poprzez jej decentralizację i dekoncentrację oraz poprzez prywatyzację realizacji zadań powierzonych jej pierwotnie przez ustawodawcę”, s. 201.

<sup>374</sup> S.M. Kwiatkowski, *Tendencje zmian w zarządzaniu oświatą w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, (w:) *Menedżer i kreator edukacji*, red. Cz. Plewka, H. Bednarczyk, Radom 2008, s. 47; za: E. Gozdowska, *Udział organów społecznych w zarządzaniu szkołą publiczną*, „Zarządzanie i Edukacja” 2014, nr 94, s. 42-43.

<sup>375</sup> S. M. Kwiatkowski, *op. cit.*, s. 47.

pewnych zadań”<sup>376</sup>. Nie można nie zauważyć, że o ile w wyniku reformy administracji publicznej samorządy w większości przejęły obowiązek prowadzenia szkół publicznych i placówek oświatowych, o tyle nadzór pedagogiczny nad nimi, czyli kontrola jakości kształcenia, pozostał w gestii administracji rządowej – kuratora oświaty na terenie województwa<sup>377</sup>. W kontekście systemu oświaty można przyjąć, że uspołecznianie „jest w pewnym sensie konsekwencją decentralizacji, a także demokratyzacji zarządzania. Decentralizacja sprzyja demokratyzacji, czyli szerokiemu udziałowi społeczności lokalnych w decydowaniu o przyszłości lokalnych instytucji edukacyjnych. Suma tych oddziaływań lokalnych tworzy możliwość uspołeczniania procesu podejmowania decyzji nie tylko na poziomie szkoły i gminy, ale także na poziomie centralnym”<sup>378</sup>.

Wypada wymienić jeszcze jedną okoliczność charakterystyczną w obszarze oświaty – mamy tu bowiem do czynienia ze zjawiskiem inflacji w dziedzinie prawa oświatowego. Co więcej, widoczne jest to również w toku niniejszych rozważań, gdyż przepisy prawne z tej dziedziny zmieniały się wielokrotnie i z dużą częstotliwością w zakresie różnych zjawisk zachodzących w oświacie, w tym w szkolnictwie, poza tym obowiązują w tej materii dwie ustawy kompetencyjne – dotychczasowa ustawa o systemie oświaty i nowa ustawa Prawo oświatowe a trzeba dodać, że nie są to jedyne ustawy odnoszące się do domeny edukacji publicznej.

W świetle przytoczonych powyżej faktów można zaobserwować jeszcze jedno zjawisko – samodzielność zdecentralizowanych podmiotów przy wykonywaniu publicznych zadań oświatowych na skutek prowadzonej odgórnie narzuconej polityki administracyjnej w państwie wydaje się być względna, tzn. ograniczona w konsekwencji centralistycznych tendencji, przejawiających się zwłaszcza w jakości stanowionych i stosowanych przepisów prawa oświatowego. Przejawem takiego zjawiska na przykładzie bliższej analizy przepisów prawa oświatowego wydaje się zwiększenie obecnie roli kuratora oświaty – jako terenowego organu administracji rządowej<sup>379</sup> – zwłaszcza w obszarze nadzoru pedagogicznego na mocy nowelizacji ustawy o systemie oświaty z dnia

<sup>376</sup> J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 60-61.

<sup>377</sup> E. Gozdowska, *Udział organów społecznych...*, s. 44.

<sup>378</sup> S.M. Kwiatkowski, *Tendencje...*, s. 49-50; za: E. Gozdowska, *Udział organów społecznych...*, s. 45.

<sup>379</sup> W pełni podzielam zdanie M. Pilicha, że art. 4 ust. 17 u.p.o. zawierający legalną definicję terminu „kurator oświaty” w rozumieniu ustawy – „kierownik kuratorium oświaty jako jednostki organizacyjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie” – zawiera istotną wadliwość definicji legalnej, bowiem kurator oświaty nie jest tylko kierownikiem kuratorium (choć faktycznie pełni i taką funkcję), lecz przede wszystkim terenowym organem administracji rządowej do spraw oświaty, dodajmy – mającym swoje ustawowe zadania i kompetencje (art. 51 u.p.o.), które w jego imieniu i na jego rachunek realizują osoby zatrudnione w urzędzie kuratora. Jego obszar działania (właściwość terytorialna) obejmuje całe województwo jako jednostkę administracyjnego podziału kraju, również wtedy, gdy utworzone zostały delegatury kuratorium. M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 273.

29 grudnia 2015 r.<sup>380</sup>: zwiększenie roli kuratora oświaty w decydowaniu o sferze organizacyjnej realizacji zadań oświatowych przez j.s.t.; wzmocnienie roli kuratora oświaty w kształtowaniu sieci publicznych przedszkoli i szkół (art. 39 ust. 8 u.p.o. – ustalenie planu sieci publicznych szkół, o których mowa w ust. 5 i 7, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności planu z warunkami określonymi odpowiednio w ust. 1, 2, 6 i 7); przekazanie prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej na mocy art. 9 ust. 1 u.p.o.; przywrócenie obowiązku uzyskiwania pozytywnej opinii właściwego kuratora oświaty w przypadku likwidacji szkoły lub placówki prowadzonej przez j.s.t., a jeżeli likwidowana szkoła publiczna jest szkołą artystyczną prowadzoną przez j.s.t., to po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 89 ust. 1 i 3 u.p.o.) – to tylko wybrane obszary zmian w kierunku ograniczenia samodzielności organizacyjnej j.s.t. w realizacji publicznych zadań oświatowych. Na gruncie zaznaczonych regulacji prawnych należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w doktrynie, że „powrót do rozwiązań centralistycznych w zarządzaniu oświatą ogranicza rolę samorządu, nie zmniejszając jego odpowiedzialności. (...) zmiany idą w kierunku zwiększenia roli administracji rządowej, szczególnie w obszarze nadzoru pedagogicznego, lecz nie tylko”<sup>381</sup>. Dodajmy też, że zgodnie z art. 50 ust. 1 u.p.o. „kuratora oświaty, na wniosek wojewody, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może odwołać kuratora oświaty także z własnej inicjatywy”, co ma znaczenie w kreowaniu regionalnej polityki oświatowej.

Trzeba też zaznaczyć, że centralistyczne tendencje w kierunku wykonywania zadań oświatowych można zauważyć w obszarze opracowywania arkusza organizacji szkoły, jest to m.in.: wskazanie na obligatoryjne elementy budujące strukturę arkusza organizacji szkoły i jego sporządzenie, który różni się od tego sposobu, który był określony w dotychczasowych regulacjach. Nastąpiło tu bowiem przeniesienie podstawowych regulacji związanych z przygotowaniem, opiniowaniem i zatwierdzaniem arkusza organizacji szkoły na poziom ustawy<sup>382</sup>, wcześniej w drodze rozporządzenia. Jak wynika z art. 110 ust. 2 i 3 u.p.o., istnieje obowiązek zasięgnięcia opinii zakładowej organizacji związkowej w sprawie arkusza organizacji szkoły przez dyrektora szkoły, a następnie dyrektor szkoły przekazuje arkusz do organu prowadzącego, który zatwierdza arkusz organizacji szkoły po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

<sup>380</sup> Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 35).

<sup>381</sup> D. Kurzyńska-Chmiel, *Podział zadań publicznych...*, s. 405. Jak słusznie zauważa Autorka, „współdziałanie kuratora realizującego politykę oświatową państwa z j.s.t. w tworzeniu i realizacji regionalnej i lokalnej polityki oświatowej zgodnie z polityką oświatową państwa (art. 51 ust. 1 pkt 5 u.p.o.) jest głębsze”, *ibidem*, s. 404.

<sup>382</sup> Zob. art. 51 ust. 1 pkt 12, art. 70 ust. 2 pkt 1 i art. 110 u.p.o.



Podstawę funkcjonowania szkoły stanowi zatwierdzony arkusz organizacji szkoły. Na podstawie zatwierzonego arkusza organizacji szkoły dyrektor szkoły, z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, ustala tygodniowy rozkład zajęć określający organizację zajęć edukacyjnych (art. 110 ust. 4 u.p.o.). Nie jest do końca jasna interpretacja przepisów ustawy Prawo oświatowe w kwestii opinii rady pedagogicznej w praktyce szkoły dla dyrektora szkoły – mowa o organizacji pracy szkoły (art. 70 ust. 2 pkt 1 u.p.o.) i charakterze prawnym opinii kuratora oświaty (art. 51 ust. 1 pkt 12 u.p.o.), której zasięgnięcie jest obligatoryjne dla organu prowadzącego szkołę – art. 110 ust. 3 u.p.o. (dla organu wykonawczego j.s.t.); nie wiadomo, czy organ prowadzący szkołę może w praktyce zatwierdzić arkusz organizacji szkoły, jeśli opinia właściwego miejscowo kuratora oświaty jest negatywna. Wątpliwości w zakresie stosowania przepisów ustawy Prawo oświatowe nie brakuje. Na uwagę w tym kontekście zasługują również przepisy ustanawiające uprawnienia nadzorcze kuratora oświaty i związany z nimi tryb likwidacji szkoły niepublicznej (art. 169 u.p.o.). Jak zauważa J. Pierzchała, „skala zmian wymaga również ingerencji ustawodawcy na poziomie aktów wykonawczych. Ich treść jest kluczowa dla organizacji i zakresu autonomii programowej podmiotów edukacyjnych. Aktywność legislacyjna ministra edukacji narodowej obejmuje chociażby podstawy programowe dla poszczególnych etapów edukacyjnych, ramowe plany nauczania, szczegółowe regulacje statutowe. (...) Każda systemowa zmiana w sposobie realizacji zadania publicznego wprowadzana przez władze polityczne kraju wywołuje poważne skutki dla funkcjonowania poszczególnych podmiotów działających w zmienionym systemie”<sup>383</sup>. Opisane powyżej obszary zmian dowodzą, że oświata jako zadanie publiczne o charakterze społecznym charakteryzuje się „znaczną wrażliwością na zmiany legislacyjne”, które można ująć jako zmiany administracyjno-organizacyjne dotyczące podmiotów zakładających i prowadzących szkoły w systemie oświaty oraz zmiany o charakterze systemowym, zwłaszcza strukturalne i programowe, jako priorytetowe wyzwania reformy edukacji<sup>384</sup>, mające wpływ nie tylko na podmioty biorące udział w wykonywaniu zadań oświatowych, ale i na sytuację prawną jednostki/obywatela w procesie edukacyjnym.

Znaczące i trafne jest więc stwierdzenie J. Homplewicza: „Człowiek i jego rozwój to również wartość i kryterium dla reform terytorialnych! Administracja bowiem w sposób wielce wymowny i skuteczny może ułatwiać albo utrudniać człowiekowi jego byt, rozwój i życie”<sup>385</sup>. Jak można zauważyć, człowiekowi do rozwoju i trwania w społeczeństwie potrzebna jest administracja publiczna. To wynika z samej istoty i celu działania administracji publicznej oraz ze specyfiki wykonywanych zadań publicznych – w sferze

<sup>383</sup> J. Pierzchała, *Edukacja niepubliczna...*, s. 136-137.

<sup>384</sup> *Ibidem*, s. 137.

<sup>385</sup> J. Homplewicz, *Aksjologiczne podstawy terenowych reform administracyjnych*, A UW No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XXXVIII, Wrocław 1997, s. 53.

oświaty – prawa do nauki i obowiązków edukacyjnych, które wywierają znaczny wpływ na byt, rozwój i życie człowieka/obywatela w państwie. Na gruncie doktrynalnym przyjmuje się, że państwo stanowi „przymusową strukturę organizacyjną przynależności społecznej jednostek (osób fizycznych)”. Sama instytucja państwa to „organizacja polityczna”, a zarazem jest też „porządkiem przymusu” i to państwu „co do zasady” przypisane są zadania publiczne<sup>386</sup>. Co ważne, państwo jest wykonawcą zadań publicznych wobec człowieka/obywatela w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych. W naukach społecznych zauważa się, że oświata powinna być dostosowana do rzeczywistości społecznej, zaś „otwartość” szkoły ma wskazywać na jej ewolucję i zdolność do zmian oraz przekształceń zgodnie z potrzebami zmiennej cywilizacji, prowadząc do przemian rozwojowych<sup>387</sup>. Kierunki zmian i reform w systemie oświaty powinny brać pod uwagę pojawiające się potrzeby społeczne, które następnie państwo powinno zaspokajać poprzez wykonywanie zadań publicznych w edukacji publicznej.

Reasumując, oświata to jedna z podstawowych sfer działania administracji publicznej, która realizując cele i założenia polityki oświatowej państwa poprzez jej funkcję świadczącą – oświatową i wypełniając podstawowe obowiązki władzy publicznej w oświacie, jawi się obywatelom zawsze jako bezpośredni organizator i wykonawca świadczeń państwa w zaspokojeniu potrzeb edukacyjnych. Ponadto specyfika zadań oświatowych i kierunki zmian zachodzących w administracji świadczącej – oświatowej nie zmieniają faktu, że to oświata stanowi „wspólne dobro publiczne” w społeczeństwie i kluczowe zadanie publiczne wynikające z realizacji ustawowych norm prawnych dotyczących tej dziedziny. Spojrzenie na administrację świadcząca od strony edukacji publicznej pokazuje liczne przekształcenia i zmiany odzwierciedlające dynamikę rozwoju zadań publicznych oraz wielość podmiotów administrujących w kontekście odpowiedzialności państwa za realizację zadań publicznych. Mając na uwadze, że jest to zaspokajanie potrzeb edukacyjnych na różnych szczeblach edukacji pod kątem edukacyjnych obowiązków, pojmując domenę oświaty jako zadanie publiczne i zarazem odpowiedzialność państwa w zakresie realizacji zadań edukacyjnych<sup>388</sup>. Specyfika zadań oświatowych w państwie odzwierciedla przemiany dokonujące się w drodze reformy administracji publicznej i reformy szkolnictwa, przybliżając powyższe problemy i aktualne kierunki zmian wpływających na proces zarządzania szkołą publiczną jako zdecentralizowanym podmiotem publicznym świadczącym usługi oświatowe.

---

<sup>386</sup> P. Dobosz, *Administracja opiekuńczo-świadcząca...*, s. 8; M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 103.

<sup>387</sup> Zob. Z. Zbróg, *Identyfikowanie i zaspokajanie potrzeb społecznych w niepublicznych szkołach podstawowych*, Kraków 2011, s. 69 i n.

<sup>388</sup> Zob. D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata...*; R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność państwa...*, s. 149-159.



# Rozdział II

## Status prawny szkół publicznych

### 1. Pojęcie szkoły i typy szkół w systemie oświaty – ustawowe obowiązki edukacyjne

Analizując oświatę jako sferę działania administracji publicznej i jej działalność w obszarze szkoły w systemie oświaty, trzeba na gruncie nauki prawa administracyjnego spojrzeć na badane zjawisko społeczne przez pryzmat: po pierwsze diagnozy stanu istniejącego w zakresie oświaty i szkoły, następnie kryteriów ich celów i zadań publicznych – oświatowych; po wtóre uwarunkowań przedmiotowego zagadnienia, by w dalszej kolejności odnieść się do organizacji procesu edukacyjnego i środków działania, a w ostateczności do sfery skutków działalności organizatorskiej<sup>389</sup>. Przedstawiając oświatę i szkołę w kategoriach zjawiska społecznego i organizacji społecznej, mających charakter interdyscyplinarny, rozważania prowadzi się w obszarze ustaleń z pogranicza różnych dziedzin nauki, w tym nauki prawa.

I tak w naukach pedagogicznych przyjmuje się, że szkoła to „instytucja oświatowo-wychowawcza zajmująca się kształceniem i wychowaniem dzieci, młodzieży i dorosłych, stosownie do przyjętych w danym społeczeństwie celów i zadań oraz koncepcji oświatowo-wychowawczych i programów: osiągnięciu tych celów służy odpowiednio wykształcona kadra pedagogiczna, nadzór oświatowy, baza lokalowa i wyposażenie oraz zabezpieczenie budżetowe ze Skarbu Państwa, samorządów lokalnych lub innych źródeł”<sup>390</sup>. Co więcej, przyjmując, że „szkoła jest organizacją, mamy na myśli to, że jest ona systemem i sekwencją pracy zbiorowej, realizującej w skoordynowany, sformalizowany sposób złożone, specjalistyczne cele”<sup>391</sup>, na które wpływają dokonujące się nieustannie przeobrażenia w państwie (w tym transformacje ustrojowe) i przemiany edukacyjne w oświacie, przystosowując się do zmieniających się potrzeb indywidualnych i społecznych<sup>392</sup>. Działalność władzy państwowej w dziedzinie oświaty nakreśla polityka

---

<sup>389</sup> Na przykładzie analizy administracji i jej działalności – zjawiska społecznego w ujęciu nauki administracji zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 355-356.

<sup>390</sup> W. Okoń, *Słownik pedagogiczny*, Warszawa 1992, s. 201; *idem*, *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa 1996, s. 275; K. Gawroński, S.M. Kwiatkowski, (red.), *op. cit.*, Warszawa 2016, s. 31.

<sup>391</sup> R. Schulz, *Szkoła jako organizacja*, Toruń 1993, s. 75.

<sup>392</sup> Zob. Z. Zbróg, *op. cit.*, s. 56.

oświatowa<sup>393</sup>, na której kształt oddziałuje zmieniająca się sytuacja polityczna, społeczna, ekonomiczna i kulturowa państwa<sup>394</sup>. W założeniach polityki oświatowej państwa „powinny zostać uwzględnione elementy prognostyczno-normatywne oraz elementy realizacyjne, które nakreślają cele, zasady, warunki rozwoju i funkcjonowania oświaty, w tym cele kształcenia nauczycieli, kształtowania sieci szkolnictwa, organizacji i zarządzania oświatą, zasady oświatowej polityki kadrowej i inne”<sup>395</sup>.

W badaniach pedagogicznych szkoły charakteryzuje się w trzech wymiarach<sup>396</sup>: 1) instytucjonalnym – ze zwróceniem uwagi na zaspokajanie potrzeb społecznych przez szkoły; 2) organizacyjnym – pod kątem systemu społecznego i jego związku z potrzebami społecznymi; 3) rozwojowym – uwzględniającym adaptację do potrzeb społeczności szkolnych. Dodajmy, że w obszarze ww. nauk „w analizie szkoły jako instytucji społecznej dominują odniesienia »zewnętrzne«, głównie związki z potrzebami zbiorowości (...), zaś szkoły jako organizacji dominują odniesienia o charakterze »wewnętrznym«, dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu”<sup>397</sup>. Należy w tym miejscu odnotować, że mimo różnic między instytucjonalnym i organizacyjnym rozumieniem szkoły, istnieje między nimi ścisła więź: „Edukacja szkolna, jako specyficzna forma przekazu kulturowego, nie jest bowiem możliwa bez istnienia szkół jako złożonych systemów organizacyjnych. I odwrotnie – szkoły jako złożone systemy organizacyjne stanowią strukturalną podstawę dla ogółu procesów i działań zwanych edukacją szkolną”<sup>398</sup>. Szkoła dla każdej jednostki/obywatela ma wymiar jednostkowy, a w społecznościach samorządowych, czy szerzej – w państwie, ma wymiar społeczny. Tak, jak oświata stanowi „wspólne dobro całego społeczeństwa”, „szkoła – obok rodziny – jest główną agendą socjalizacji, przez co zapewnia ciągłość wartości, norm kulturowych, a więc ciągłość społeczeństwa. (...) w momentach przełomowych przygotowuje – a przynajmniej powinna to robić – do koniecznych zmian społecznych i rozwoju społeczeństwa. To szkoła wdraża do uczestnictwa w szerszym systemie społecznym, wychowując obywateli państwa i szkoląc wykwalifikowanych pracowników gospodarki”<sup>399</sup>. W ustawowych

---

<sup>393</sup> Zob. L. Stankiewicz, *Słownik organizacji i kierowania w oświacie*, Olsztyn–Toruń 1999, s. 84. Zdaniem autora polityka oświatowa to „(...) dyscyplina naukowa zajmująca się teoretycznymi podstawami działalności politycznej w dziedzinie oświaty, kształcenia i wychowania; (...) celowa i zorganizowana działalność państwa umożliwiająca dzieciom, młodzieży i ludziom dorosłym zdobywanie wiedzy i umiejętności zawodowych, zaspokajanie aspiracji i dążeń oraz rozwijanie osobowości poprzez szeroko rozumiany system oświatowo-wychowawczy”.

<sup>394</sup> I. Grabarczyk, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Szkolnictwo publiczne i niepubliczne w Polsce. Źródła i materiały. Część II*, Olsztyn 2003, s. 11.

<sup>395</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>396</sup> Z. Zbróg, *op. cit.*, s. 79.

<sup>397</sup> *Ibidem*, s. 79.

<sup>398</sup> R. Schulz, *Szkoła – instytucja, system, rozwój*, Toruń 1992, s. 57; cyt. za: Z. Zbróg, *op. cit.*, s. 79.

<sup>399</sup> I. Grabarczyk, *op. cit.*, s. 9.

i społecznych założeniach ma do spełnienia przede wszystkim trzy funkcje: dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą.

W myśl dotychczasowych rozważań należy podkreślić, że na gruncie prawnym ustrojodawca, przyznając prawo do nauki, uczynił edukację jednocześnie obowiązkową do ukończenia 18 roku życia. Ważne jest, że określa jedynie końcowy termin trwania obowiązku szkolnego, nie wskazując terminu początkowego, z jakim zaczyna on ciążyć na zobowiązanych. W przedmiocie jego realizacji ustawa zasadnicza odsyła do ustawy zwykłej w tej materii (art. 70 ust. 1 zd. 3 Konstytucji RP). Ustawą zwykłą jest ustawa Prawo oświatowe, powtarzająca w art. 35 ust. 1 konstytucyjny obowiązek szkolny do ukończenia 18 roku życia i zakładająca jednocześnie, że obowiązki edukacyjne, o których mowa w art. 36 ust. 1-9 u.p.o., są realizowane w trzech etapach rozwoju dziecka: 1) obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego<sup>400</sup>, 2) obowiązku szkolnego<sup>401</sup>, 3) obowiązku nauki<sup>402</sup>. Podkreślmy wyraźnie, że obowiązek edukacyjny powstaje *ex lege* (z mocy prawa).

Ustawowy obowiązek edukacyjny państwa względem obywateli rozpoczyna się w odniesieniu do dzieci w wieku 6 lat (na mocy art. 31 ust. 4 u.p.o.) pod postacią obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. W konsekwencji zapewnienie przez państwo konstytucyjnego prawa obywatela do bezpłatnej nauki jest wiążące w stosunku do obywateli począwszy od wieku 6 lat. Zagwarantowanie prawa do w pełni bezpłatnej nauki nie jest obowiązkiem państwa w stosunku do dzieci do 5 lat. Zgodnie z art. 31 ust. 5 u.p.o. „dzieci w wieku 3-5 lat mają prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego”.

Przedszkole może być publiczne lub niepubliczne. Należy zaznaczyć, że w myśl art. 13 ust. 1 u.p.o. przedszkolem publicznym jest przedszkole, które spełnia następujące warunki: „1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego; 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie;

---

<sup>400</sup> Zob. art. 31 ust. 4 u.p.o.; art. 31 ust. 5 u.p.o., art. 31 ust. 2 u.p.o. w zw. z art. 38 ust. 1 u.p.o.; art. 36 ust. 1 u.p.o.; (art. 36 ust. 3 u.p.o.): „Dziecko, które zostało wcześniej przyjęte do szkoły podstawowej, jest zwolnione z obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4 u.p.o.”

<sup>401</sup> Zaznaczam, że „na wniosek rodziców naukę w szkole podstawowej może także rozpocząć dziecko, które w danym roku kalendarzowym kończy 6 lat” (art. 36 ust. 1 u.p.o.). Ustawodawca statuuje: „Obowiązek szkolny spełnia się przez uczęszczanie do szkoły podstawowej publicznej albo niepublicznej” (art. 36 ust. 8 u.p.o.).

<sup>402</sup> „Po ukończeniu szkoły podstawowej obowiązek nauki spełnia się przez: 1) uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadpodstawowej; 2) realizowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, przygotowania zawodowego u pracodawcy” (art. 36 ust. 9 u.p.o.). Obowiązek nauki oznacza konieczność kontynuowania nauki po gimnazjum aż do ukończenia 18 roku życia, ale już niekoniecznie w formach szkolnych.



3) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności; 4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 1” („w uzasadnionych przypadkach może być, za zgodą kuratora oświaty, zatrudniona osoba niebędąca nauczycielem do prowadzenia zajęć rozwijających zainteresowania, posiadająca przygotowanie uznane przez dyrektora przedszkola za odpowiednie do prowadzenia danych zajęć” – art. 15 ust. 1 u.p.o.). Natomiast od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty<sup>403</sup> prawu oświatowemu znana jest instytucja innych form wychowania przedszkolnego (art. 32 ust. 8 u.p.o.). Należy wskazać, że zgodnie z art. 32 ust. 11 u.p.o. wydane zostało rozporządzenie MEN z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania<sup>404</sup>. Wymienia ono inne formy wychowania przedszkolnego, wskazując na dwa ich rodzaje: 1) punkty przedszkolne, 2) zespoły wychowania przedszkolnego. Zapewnienie warunków do spełnienia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, o którym mowa w art. 31 ust. 4 u.p.o., oraz realizacja prawa, o którym mowa w art. 31 ust. 6 u.p.o., są zadaniami własnymi gminy. Jest dość oczywiste, że obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, jak określa art. 31 ust. 4 u.p.o., jest „obowiązkiem administracyjnoprawnym o charakterze zbliżonym do obowiązku szkolnego. Wydaje się więc zasadne odpowiednie stosowanie – w zakresie nieuregulowanym wyraźnie w ustawie – przepisów regulujących obowiązek szkolny”<sup>405</sup>.

Obowiązek obywatela związany z procesem edukacyjnym wyznacza wiek. Obywatel realizuje go pod postacią następujących po sobie etapów: obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 31 ust. 4 u.p.o.), obowiązku szkolnego (art. 35 ust. 2 u.p.o.) oraz obowiązku nauki (art. 36 ust. 9 u.p.o.). Zgodnie z postanowieniami ustawowymi cezurą wiekową obowiązku szkolnego jest wiek 7-16 lat (maksymalnie 18 lat). W latach szkolnych 2017/2018–2018/2019 obowiązek szkolny spełniany jest przez uczęszczanie do szkoły podstawowej i gimnazjum – publicznych albo niepublicznych. Z dniem 1 września 2017 r. tworzy się ośmioletnią szkołę podstawową, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 u.p.o. – obowiązek szkolny spełnia się przez uczęszczanie do ośmioletniej szkoły podstawowej (art. 36 ust. 8 u.p.o.) publicznej albo niepublicznej. Z dniem 1 września 2017 r. dotychczasowa szkoła podstawowa obejmująca strukturą organizacyjną część klas sześciolletniej szkoły podstawowej staje się ośmioletnią szkołą podstawową obejmującą strukturą organizacyjną te same klasy szkoły podstawowej (art. 117 ust. 1 i 2 p.w.p.o.). Granice obowiązku nauki wyznaczone zostały z jednej strony przez dotychczasowy art. 15 ust. 2 u.s.o.,

<sup>403</sup> Dz. U. Nr 181, poz. 1292.

<sup>404</sup> Dz. U. poz. 1657.

<sup>405</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 176.

wskazując, iż obowiązek szkolny zostaje spełniony z ukończeniem gimnazjum, z drugiej strony przez górną granicę wieku obowiązku nauki obywatela, wyznaczaną przepisem art. 15 ust. 1 u.s.o., stanowiącym ogólną zasadę, iż nauka jest obowiązkowa do ukończenia przez ucznia 18 roku życia. Oznacza to, że obowiązek nauki według cezurę wiekowej można określić jako wiążący młodzież w wieku 16-18 lat, a po reformie oświaty 15-18 lat po ukończeniu ośmioletniej szkoły podstawowej (art. 35 ust. 1 i 2 u.p.o.)<sup>406</sup>. Z dniem 1 września 2017 r. na mocy art. 127 p.w.p.o. zakłada się zmianę struktury aktualnych szkół, likwiduje się klasę I, a w latach następnych kolejne klasy dotychczasowego gimnazjum. Jednym z założeń reformy ustroju szkolnego jest stopniowe wygaszanie gimnazjów na rzecz wydłużenia cyklu nauczania w szkole podstawowej oraz w szkołach ponadgimnazjalnych. Zgodnie z art. 127 ust. 2 p.w.p.o. począwszy od roku szkolnego 2017/2018 w terminie do 30 listopada 2019 r. organ stanowiący j.s.t. podejmuje w drodze uchwały zakończenie działalności dotychczasowego gimnazjum. Z kolei w świetle art. 129 p.w.p.o. ustawodawca określa przekształcenia organizacyjne dotychczasowych gimnazjów. Podkreślmy w tym miejscu, że obowiązek likwidacji klas i stwierdzenie zakończenia działalności gimnazjum wynika z woli ustawodawcy. Jednym z założeń reformy ustroju szkolnego jest również zmiana funkcjonowania szkół zawodowych. Reforma ustroju szkolnego zakłada funkcjonowanie dwustopniowych szkół branżowych – od 1 września 2017 r. branżowych szkół I stopnia, a od 1 września 2020 r. branżowych szkół II stopnia. Trzyletnia branżowa szkoła I stopnia zastępuje dotychczasową zasadniczą szkołę zawodową (art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. c u.p.o.), natomiast dwuletnia branżowa szkoła II stopnia ma umożliwić absolwentom branżowej szkoły I stopnia kontynuowanie nauki i uzyskanie wykształcenia średniego branżowego (art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. e u.p.o.). Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe określają mechanizmy i tryb wdrażania nowych regulacji wprowadzających zmiany w dotychczasowej strukturze ustroju szkolnego na rzecz docelowej struktury szkolnictwa zawartej w art. 18 ust. 1 u.p.o.

Dalsze, szczególne formy spełniania obowiązków edukacyjnych, o których mowa w art. 36 u.p.o., to: 1) obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki, które mogą być spełniane również przez uczęszczanie odpowiednio do przedszkola lub szkoły: a) za granicą, w tym na podstawie umów międzynarodowych lub porozumień o współpracy bezpośredniej zawieranych przez szkoły, j.s.t. i organy administracji rządowej lub w ramach programów edukacyjnych UE, b) przy przedstawicielstwie dyplomatycznym innego państwa w Polsce (art. 36 ust. 10 u.p.o.); 2) obowiązek szkolny i obowiązek nauki, które mogą być spełniane również przez uczęszczanie odpowiednio do szkoły lub zespołu szkół prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w Polsce oraz przy przedstawicielstwach

<sup>406</sup> Zob. K. Szłyk, *Obowiązek rocznego...*

dypłomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej w myśl art. 8 ust. 5 pkt 2 lit. c (art. 36 ust. 10 u.p.o.); 3) obowiązek nauki, który może być spełniany również przez uczęszczanie do szkoły wyższej przez uczniów, którzy ukończą szkołę ponadpodstawową zanim ukończą 18 lat – są to sytuacje wyjątkowe, na ogół związane z korzystaniem przez ucznia z indywidualnego toku nauki, o którym mowa w art. 115 u.p.o. (art. 36 ust. 12 u.p.o.); 4) obowiązek nauki, który może być spełniany przez uczęszczanie na kwalifikacyjny kurs zawodowy, o którym mowa w art. 36 ust. 12 u.p.o. – na podstawie przepisów rozporządzenia wydanego na mocy art. 36 ust. 16 u.p.o.

Przedmiotowe obowiązki edukacyjne<sup>407</sup>, o których mowa w ustawie Prawo oświatowe stanowią w ujęciu nauki prawa administracyjnego obowiązki administracyjnoprawne o charakterze ciągłym<sup>408</sup>. Oznacza to, że „ich spełnianie trwa przez oznaczony okres i nie wyczerpuje się w jednorazowym podjęciu określonej czynności (jak np. zgłoszenie dziecka podlegającego obowiązkowi szkolnemu do szkoły). Zachowanie, do jakiego zobowiązane są podmioty będące adresatami (...) norm, polega na powtarzającym się zachowaniu jego podmiotów, a przede wszystkim na uczęszczaniu na zajęcia w szkole określonego typu i zdobywaniu kwalifikacji na skutek ukończenia kolejnych poziomów edukacji, a po uzyskaniu elementarnej wykształcenia (na poziomie podstawowym) na kontynuowaniu nauki w szkole ponadpodstawowej lub w odpowiednich formach pozaszkolnych”<sup>409</sup>. Należy wyraźnie zaznaczyć, że obowiązek nauki szkolnej ciąży nie tylko na obywatelach polskich, lecz również cudzoziemcach znajdujących się pod jurysdykcją RP i korzystających w naszym kraju z nauki oraz opieki w publicznych szkołach na warunkach dotyczących obywateli polskich (art. 165 u.p.o.). Postanowieniami konstytucyjnymi „państwo nałożyło administracyjnoprawny obowiązek nauki na osoby, które nie ukończyły 18 roku życia. Szczególny charakter tego obowiązku wynika z faktu, iż wszelkie konsekwencje związane z jego niedochowaniem dotykać będą rodziców lub

<sup>407</sup> Na potrzeby pracy używam szerszego określenia – obowiązki edukacyjne, por. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 26-27: „Obowiązek szkolny (edukacyjny) jest to związana z realizacją prawa do nauki powinność jednostki do uczestniczenia w procesie edukacyjnym aż do ukończenia 18. roku życia, ukierunkowana na zdobycie określonej wiedzy, potwierdzona państwowymi dokumentami w sposób przewidziany prawem”.

<sup>408</sup> Por. J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 138: „Jeżeli prawnie obowiązkowym staje się samo uczęszczanie do szkoły, uzasadnia to mówienie o przymusie szkolnym, gdy obowiązkiem staje się uzyskanie określonego wykształcenia, dyplomu, czy kwalifikacji, stwarza to podstawę do mówienia o obowiązku szkolnym w tym szerokim znaczeniu”. „Obowiązek szkolny można rozumieć jako konieczność pozyskania pewnego zasobu wiedzy, dokumentowanego określonym aktem prawnym (świadectwo, dyplom)” – P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 40. Zdaniem M. Pilicha „skoro obowiązek szkolny to powinność uzyskania kwalifikacji, to wymaganie uczęszczania na zajęcia należałoby poprawnie określić jako przymus” – M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 194; zob. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 23.

<sup>409</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 194.

opiekunów ustawowych<sup>410</sup>. Co również istotne, „podmiotem realizującym obowiązek (szkolny i nauki) i zobowiązanym jest w zasadzie uczeń, jednak podmiotami, do których kierowane są czynności i środki egzekucyjne w związku z niezrealizowaniem obowiązku, są jego rodzice – tak długo, jak uczeń nie posiada pełnej zdolności do czynności prawnych i musi być reprezentowany<sup>411</sup>. Z ustawy Prawo oświatowe wynika, że obowiązek szkolny i obowiązek nauki na ogół wygasają w innym czasie, jednak ukończenie 18 roku życia jest momentem wygaśnięcia obowiązku nauki<sup>412</sup>. Jeżeli tak jest, to przyjmuje się, że „moment uzyskania pełnoletniości skutkuje wygaśnięciem obowiązku szkolnego czy obowiązku nauki. Trwanie zajęć w roku szkolnym nie przedłuża zatem mocy wiążącej wyżej wymienionych obowiązków<sup>413</sup>. Po ukończeniu 18 lat prawo do nauki przekształca się w „czyste” prawo, gwarantujące każdemu, komu pozwalają na to kwalifikacje i talenty, możliwość kontynuowania nauki<sup>414</sup>. Na gruncie ustawy zasadniczej prawo do nauki (edukacji) nie ogranicza się jedynie do dzieci i młodzieży – przysługuje także osobom dorosłym. Jednak tylko dzieci i młodzież do ukończenia 18 lat mają nie tylko prawo, ale i prawny obowiązek pobierania nauki. Obowiązek ten mogą realizować w szkołach lub placówkach oświatowo-wychowawczych zarówno publicznych, jak i niepublicznych<sup>415</sup>.

Ustawodawca w prawie oświatowym wśród kategorii jednostek świadczących usługi edukacyjne wymienia m.in. przedszkola, szkoły, placówki, ośrodki, poradnie, zakłady. Zasadnicze miejsce w systemie oświaty zajmują jednak szkoły. W znaczeniu prawnym przez szkołę ustawodawca rozumie także przedszkole (art. 4 pkt 1 u.p.o.). To przedszkole jest pierwszym typem jednostek organizacyjnych, które wymienia ustawodawca w systemie oświaty (art. 2 pkt 1 u.p.o.). Szkoły jako element systemu oświaty wymienione są w drugiej kolejności (art. 2 pkt 2 u.p.o.). Szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną (art. 8 ust. 1 u.p.o.). Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (art. 8 ust. 3 u.p.o.) – j.s.t. ustawodawca określa w ustawie jako organ prowadzący szkołę publiczną (art. 4 pkt 16 u.p.o.).

Biorąc pod uwagę kryterium organu/podmiotu prowadzącego szkołę i placówkę oświatową, zgodnie z art. 8 u.p.o. klasyfikujemy szkoły i placówki oświatowe na szkoły

<sup>410</sup> J. Boć, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 129-130.

<sup>411</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 194.

<sup>412</sup> *Ibidem*, s. 195. „Jeżeli jednak – zwłaszcza z uwagi na niepromowanie ucznia w kilku klasach szkoły podstawowej – nauka nie zostanie ukończona przed osiągnięciem 18. roku życia, obowiązek szkolny trwa tylko do osiągnięcia tego wieku (...), to zaś oznacza, że oba obowiązki – nauki oraz szkolny – wygasną w tym samym czasie”.

<sup>413</sup> P. Lisowski, *Obywatel a obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny oraz obowiązek nauki*, (w:) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 452.

<sup>414</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 4.

<sup>415</sup> P. Wiśniewski, *Prawo do wychowania i nauki w Konstytucji RP i dorobku prawnym Unii Europejskiej*, (w:) *Szkoła. Edukacja i wychowanie*, red. A. Balicki, T. Guz, W. Lis, Lublin 2010, s. 26 i 35.

publiczne i niepubliczne oraz szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej. Szkoły publiczne są to szkoły zakładane i prowadzone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania i inne organy administracji rządowej, j.s.t., osobę prawną inną niż j.s.t. lub osobę fizyczną. „Założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż j.s.t. lub osobę fizyczną – wymaga zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych danego typu, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty” (art. 88 ust. 4 u.p.o.). Jak wspomniano, zgodnie z art. 8 u.p.o. jednostki oświaty mogą być tworzone zarówno przez administrację publiczną, jak też inne podmioty, określane mianem prywatnych<sup>416</sup>.

Według art. 14 ust. 1 u.p.o. szkoła publiczna to szkoła, która spełnia normatywnie określone standardy: „1) zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania; 2) przeprowadza rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności; 3) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 2; 4) realizuje: a) programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – również podstawę programową kształcenia w zawodach, b) ramowy plan nauczania; 5) realizuje zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, o których mowa w rozdziałach 3a i 3b ustawy o systemie oświaty oraz umożliwia uzyskanie świadectw lub dyplomów państwowych” (art. 14 ust. 2 u.p.o.). Wobec powyższego ustawa zwykła przewiduje szereg prawnych rygorów dla szkół publicznych, co wynika stąd, że szkoła publiczna stwarza pewność uzyskania świadectwa państwowego, gwarantując jednocześnie porównywalny poziom wykształcenia<sup>417</sup>.

„Organem prowadzącym szkołę lub placówkę niepubliczną może być tylko osoba fizyczna lub osoba prawna w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego”<sup>418</sup>, stąd i zwrot ustawowy w art. 168 u.p.o.: „osoba prowadząca szkołę lub placówkę”. Osoby prawne i osoby fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne, jak stanowi art. 168 ust. 1 u.p.o., „po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek”. Można zatem przyjąć, że szkołami i placówkami niepublicznymi będą *a contrario* wszystkie te szkoły i placówki, które nie są publiczne, tzn. których organami prowadzącymi nie są jednostki samorządu terytorialnego lub administracji rządowej (ministrowie), o których mowa w art. 8 u.p.o., ani które nie zostały utworzone przez osobę fizyczną lub osobę prawną na podstawie zezwolenia udzielonego przez j.s.t. w trybie art. 88 ust. 4 u.p.o.

<sup>416</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 147.

<sup>417</sup> Wyrok TK z 8.05.2002 r., K 29/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 30.

<sup>418</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 713: „Wyklucza to zakładanie i prowadzenie szkół i placówek przez podmioty pozbawione w świetle prawa cywilnego osobowości prawnej, nawet jeśli mają one osobowość prawną ułomną, polegającą na (co najmniej ograniczonej) zdolności prawnej”.

Szkoła niepubliczna może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej z dniem rozpoczęcia działalności na podstawie art. 168 ust. 4 pkt 6a u.p.o. („zgłoszenie do ewidencji powinno zawierać zobowiązanie do przestrzegania wymagań określonych w art. 14 ust. 3 – w przypadku szkoły podstawowej, a także szkoły ponadpodstawowej, której z dniem rozpoczęcia działalności mają być nadane uprawnienia szkoły publicznej”) i z art. 176 ust. 1 u.p.o. („niepublicznej szkole podstawowej i niepublicznej szkole artystycznej realizującej kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, założonym zgodnie z art. 168 ust. 1-10, przysługują uprawnienia szkoły publicznej z dniem rozpoczęcia działalności”) oraz w trakcie funkcjonowania na podstawie art. 176 ust. 2 u.p.o. („kurator oświaty w ciągu 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności przez szkołę podstawową lub szkołę ponadpodstawową, która uzyskała uprawnienia szkoły publicznej z dniem rozpoczęcia działalności, jest obowiązany sprawdzić spełnianie warunków określonych w art. 14 ust. 3”), zaś zgodnie z art. 176 ust. 3 u.p.o. („organ jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 168 ust. 1, na wniosek osoby prowadzącej szkołę niepubliczną nieposiadającą uprawnień szkoły publicznej nadaje tej szkole uprawnienia szkoły publicznej, jeżeli osoba ta przedstawi pozytywną opinię kuratora oświaty”). Jest charakterystyczne, że zgodnie z art. 17 ust. 1 u.p.o. uprawnienia szkoły publicznej przysługują niepublicznej szkole podstawowej z mocy prawa (*ex lege*)<sup>419</sup>. Jeżeli szkoła niepubliczna inna niż szkoła podstawowa nie posiada uprawnień szkoły publicznej od dnia rozpoczęcia działalności, to o nadanie jej uprawnień szkoły publicznej może wnioskować osoba prowadząca w każdym czasie po rozpoczęciu przez tę szkołę działalności. Jak więc trafnie stwierdza M. Pilich, wykluczone jest nadanie tych uprawnień z urzędu, a więc bez wniosku osoby prowadzącej<sup>420</sup>.

Szkoła niepubliczna zgodnie z art. 14 ust. 3 u.p.o. „niebędąca szkołą artystyczną może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, o których mowa w ust. 2, jeżeli: 1) realizuje programy nauczania uwzględniające podstawy programowe wymienione w ust. 1 pkt 4 lit. a; 2) realizuje zajęcia edukacyjne w cyklu nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar obowiązkowych zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu; 3) stosuje zasady klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, o których mowa w ust. 1 pkt 5; 4) prowadzi dokumentację przebiegu nauczania ustaloną dla szkół publicznych; 5) w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – kształci w zawodach określonych

<sup>419</sup> „Szkoła podstawowa może być tylko szkołą publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej”; „W związku z art. 17 u.p.o. organy prowadzące niepubliczne szkoły podstawowe (i odpowiednio szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej) nie muszą odrębnie występować o nadanie tym szkołom uprawnień szkoły publicznej. Uprawnienia te bowiem należą się tym szkołom z mocy ustawy. (...) oznacza to bezwzględny obowiązek respektowania przez wymienione w przepisie szkoły niepubliczne standardów i wymagań określonych w art. 14 ust. 3 (i odpowiednio – dla szkół artystycznych – art. 14 ust. 4), pod rygorem likwidacji szkoły” – *ibidem*, s. 130.

<sup>420</sup> *Ibidem*, s. 744.



w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, o której mowa w art. 46 ust. 1; 6) zatrudnia nauczycieli obowiązkowych zajęć edukacyjnych, o których mowa w pkt 2, posiadających kwalifikacje określone dla nauczycieli szkół publicznych; przepisy art. 15 ust. 2, 4 i 6 stosuje się odpowiednio”.

W doktrynie prawa oświatowego, szerzej: prawa administracyjnego, nie wypracowano jednej definicji szkoły publicznej, przepisy ustawy o systemie oświaty i ustawy Prawo oświatowe jej nie zawierają, dlatego też nie ustają próby zdefiniowania tego pojęcia. Biorąc pod uwagę uwarunkowania konstytucyjne i ustawowe oraz fakt, że szkoła publiczna jest w ciągłym rozwoju, dostosowując się do zmieniającej się administracji publicznej oraz coraz szerszej jej współpracy z podmiotami niepublicznymi, lecz mając jednak na uwadze dotychczasowe ustalenia przyjęte nie tylko w piśmiennictwie, ale i orzecznictwie sądów administracyjnych, należy przyjąć, że definicja szkoły publicznej wynika z całości kształtu regulacji prawnych obowiązujących w systemie oświaty. Szkoła publiczna to szkoła istniejąca i działająca w interesie ogółu społeczeństwa – w interesie publicznym, na co wskazuje przypisana prawnie cecha „publiczności” i „publiczna” istota jej działania, która daje obywatelom gwarancję realizacji publicznego prawa podmiotowego do nauki poprzez zagwarantowanie bezpłatnej nauki w szkole publicznej i zapewnienie obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia na danym poziomie edukacyjnym oraz wydawanie jej użytkownikom lub umożliwienie im uzyskania świadectw i dyplomów szkolnych mających walor dokumentów urzędowych<sup>421</sup>. Stanowią one urzędowe potwierdzenie, że dana osoba posiada odpowiednie wykształcenie. A zatem wydanie przez szkołę publiczną jej uczniowi świadectwa lub dyplomu jest prawnym obowiązkiem szkoły i nie może być uzależnione od spełnienia żadnego dodatkowego warunku. Wymienione dokumenty urzędowe zapewniają uznawalność wykształcenia na określonym poziomie na terytorium całego państwa. Ponadto szkoły publiczne są w całości lub w przeważającej części utrzymywane ze środków publicznych, czyli środków finansowych gromadzonych w sektorze finansów publicznych i przekazywanych szkołom przez państwo lub j.s.t. Sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego (art. 39 ust. 1 u.p.o.)<sup>422</sup>. W piśmiennictwie zauważa się, że szkoła publiczna jest organizacją publiczną działającą w interesie publicznym. Takie organizacje „urzeczywistniają swoje główne cele poprzez wpływ na inne organizacje lub na niezinstytucjonalizowanych uczestników danej społeczności”<sup>423</sup>.

<sup>421</sup> Por. M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 119.

<sup>422</sup> W kontekście wykładni doktrynalnej szkoły publicznej zob. M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 119; M. Pyter, A. Balicki, *op. cit.*, s. 261-262; wyrok WSA w Poznaniu z 10.10.2012 r., II SA/Po 552/12, LEX nr 1241186.

<sup>423</sup> I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, Warszawa 2010, s. 21-22.

W nawiązaniu do powyższego można wysunąć wniosek, że szkołą niepubliczną jest szkoła, która nie jest szkołą publiczną spełniającą rygory z art. 14 ust. 1 u.p.o. Jak można zauważyć, istotnymi cechami szkoły niepublicznej są: węższy w porównaniu ze szkołą publiczną zakres standardów, którym musi odpowiadać organizacja procesu kształcenia, wychowania i opieki, brak wymogu zapewnienia zasad powszechnej dostępności oraz gwarancji bezpłatności nauczania, wychowania i opieki. Zasady rekrutacji uczniów określane są pierwotnie w postanowieniach statutu szkoły, przyznających często decydujące znaczenie cenzusowi majątkowemu. Wypada zaznaczyć, że w świetle art. 14 ust. 3 u.p.o. szkoła niepubliczna niebędąca szkołą artystyczną może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej po spełnieniu kryteriów ustawowych. Szkoły publiczne przeprowadzają rekrutację według zasady powszechnej dostępności (art. 14 ust. 1 pkt 2 u.p.o.). W ujęciu normatywnym szkoły publiczne powinny być powszechnie dostępne<sup>424</sup>, ustawodawca uzupełnił i rozwinął zasadę powszechnej dostępności uregulowaną ustawowo w art. 13 ust. 1 pkt 3 oraz art. 14 ust. 1 pkt 2 u.p.o. o rozdział 6 u.p.o. na temat przyjmowania do publicznych przedszkoli, innych publicznych form wychowania przedszkolnego, publicznych szkół i publicznych placówek – czyli przyjmowania w wyniku rekrutacji. Z reguły nie jest możliwe przyjęcie wszystkich chętnych kandydatów, ich pozyskanie przeprowadza się w drodze postępowania rekrutacyjnego. W istocie bowiem można powiedzieć, że ogólne zasady przyjmowania do szkół i placówek publicznych uregulowane zostały w art. 130 u.p.o. W tym kontekście zauważmy, że przyjmowanie do szkół i placówek obejmuje w szerszym znaczeniu trzy różne sytuacje<sup>425</sup>: 1) przyjęcie z urzędu do szkoły podstawowej z wyznaczonym obwodem dzieci zamieszkałych w obwodzie danej szkoły; 2) kierowanie dzieci i młodzieży do określonych rodzajów przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek; 3) rekrutację, tj. postępowanie, które srowadza się do wyłonienia kandydata do przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki w sytuacji konkurencji o miejsce w tej szkole lub placówce. Istota art. 130 u.p.o. w założeniu ustawodawcy polega na „zapewnieniu wszystkim zainteresowanym równych szans ubiegania się o dobro publiczne, jakim jest możliwość korzystania z usług publicznego systemu edukacyjnego. Zapewnione zostają również gwarancje procesowe – w postaci określonej formy orzekania przez komisję i w trybie odwoławczym przez dyrektora szkoły (placówki itp.), a także wniesienia skargi do sądu”<sup>426</sup>.

<sup>424</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Homplewicz, *Tradycyjne...*, s. 52-72. Powszechności tej w zależności od postanowień prawa pozytywnego towarzyszyć będą: 1) prawo do szkoły (prawo żądania wpisu do szkoły): szkoła jako obowiązek (konsekwencje podlegania ustawowym obowiązkom edukacyjnym), szkoła jako uprawnienie (np. prawo przyjęcia do szkoły bez egzaminu), 2) prawna możliwość szkoły (prawo ubiegania się o przyjęcie do szkoły), np. ukończenie szkoły podstawowej stwarza możliwość ubiegania się o przyjęcie do liceum ogólnokształcącego.

<sup>425</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 616.

<sup>426</sup> *Ibidem*, s. 617; zob. postanowienie NSA z 8.04.2015 r., I OSK 760/15, LEX nr 1681659.

Podjmując wskazane rozważania, odnotować należy, że w przeciwieństwie do szkoły publicznej, szkoła niepubliczna jest tworzona i funkcjonuje w interesie osób prywatnych, nie zaś ogółu społeczeństwa czy na rzecz wspólnoty samorządowej – nie w interesie publicznym. W sensie prawnym przyjmuje się, że „sam fakt wpisania do ewidencji szkół i placówek niepublicznych nadaje szkole lub placówce charakter niepublicznej, bez względu na to, czy i w jakim zakresie prowadzi ona działalność nieodpłatną i powszechnie dostępną”<sup>427</sup>. Warto odwołać się do powszechnej argumentacji, że podmioty prywatne nie gwarantują oczekiwanej społecznie trwałości i ciągłości świadczenia usług tak, jak podmioty administracji publicznej. Świadczenie usług przez podmioty administracji w ocenie P. Chmielnickiego ma „unikatowy walor, niedostępny dla innych podmiotów”. Wydaje się sprawą oczywistą, że jest nim „pewność usługobiorców, iż świadczenie usług nie zostanie przerwane, dopóki administracja nie zostanie pozbawiona odpowiedzialności za zaspokajanie określonej potrzeby. Istotną cechą stosunków wynikających ze świadczonych usług jest zdanie się usługobiorców na ciągłość i trwałość owych stosunków świadczenia. Cecha ciągłości czy też trwałości stosunków wynikających ze świadczenia usług oznacza, że ludzie mają pewność co do tego, iż terażniejsze i przyszłe potrzeby będą zaspokajane przez administrację”<sup>428</sup>.

Podstawowymi kryteriami podziału szkół na publiczne i niepubliczne wynikającymi z ustawy są: 1) rodzaj podmiotu zakładającego, prowadzącego szkołę (art. 8 u.p.o.); 2) przestrzeganie pewnych merytorycznych zasad działania, określonych w art. 14 u.p.o. Ustawa – Prawo oświatowe rozróżnia szkoły publiczne i szkoły niepubliczne, z których tylko część ma uprawnienia szkół publicznych. W praktyce powszechnie używane są też potoczne określenia szkoły niepublicznej, takie jak „szkoła społeczna”, „szkoła prywatna”, „szkoła wyznaniowa”<sup>429</sup>. Nie są to jednak terminy prawne, ustawodawca z formalnoprawnego punktu widzenia przyjętego w systemie oświaty nie wyróżnia szkół społecznych ani też szkół prywatnych świadczących usługi oświatowe. Pozaustawowe, potocznie używane w społeczeństwie określenia szkół mają jednak swój charakter przedmiotowy. Jako szkoły niepubliczne podlegają tym samym przepisom, a to, że

<sup>427</sup> Zob. K. Gawroński, S.M. Kwiatkowski (red.), *op. cit.*, s. 229; M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 714; wyrok SN z 10.09.1998 r., I PKN 303/98, OSNAPiUS 1999, nr 19, poz. 609.

<sup>428</sup> P. Chmielnicki, *Udzielanie świadczeń...*, s. 134.

<sup>429</sup> Szerzej zob. R. Raszewska, *Koncepcja normatywna...*, s. 195-211; *eadem*, *Sytuacja prawna szkoły...*, s. 173-189; A. Barański, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, *Szkoły niepubliczne...*, s. 22; D. Moroń, *Szkoły niepubliczne w Polsce w latach 1989-2002*, (w:) *Polska wobec wyzwań edukacyjnych...*, s. 94. „Jako szkoły społeczne określane są najczęściej szkoły niepubliczne prowadzone przez organizacje pozarządowe (np. stowarzyszenia, fundacje, komitety), nie nastawione na zysk, w których czesne zazwyczaj odpowiada kosztom prowadzenia szkoły, a rodzice mają duży wpływ na zarządzanie placówką. Za szkoły wyznaniowe uważane są szkoły prowadzone przez jednostki Kościołów i związków wyznaniowych, organizacje kościelne (np. Caritas), przez szkoły prywatne rozumiane są szkoły prowadzone przez osoby fizyczne, spółki prawa handlowego i inne osoby prawne, które zwykle nastawione są na osiągnięcie zysku, stąd czesne w tych placówkach jest wyższe niż w szkołach społecznych czy wyznaniowych”, s. 94.

często są postrzegane inaczej (w praktyce), wynika wyłącznie z ich pewnej specyfiki dopuszczonej przepisami prawa. To też oznacza, że obowiązujący ustawowo termin „szkoła niepubliczna” określa różne formy oświaty niepublicznej i zróżnicowane podmioty je zakładające i prowadzące. Ze względu na rozległość problematyki w tej części zostanie jedynie zarysowany charakter szkół publicznych i niepublicznych, ukazując podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu tych szkół.

Zachodzące zmiany w systemie oświaty na bazie reformy edukacji wprowadzają istotne przekształcenia przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe<sup>430</sup> oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe<sup>431</sup>, które reformują polski ustrój szkolnictwa. W nowej strukturze organizacyjnej szkół zgodnie z art. 18 ust. 1 u.p.o. szkoły publiczne i niepubliczne dzielą się na następujące typy: „1) 8-letnią szkołę podstawową; 2) szkoły ponadpodstawowe: a) 4-letnie liceum ogólnokształcące, b) 5-letnie technikum, c) 3-letnią branżową szkołę I stopnia, d) 3-letnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy, e) 2-letnią branżową szkołę II stopnia, f) szkołę policealną dla osób posiadających wykształcenie średnie lub wykształcenie średnie branżowe, o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku”. Zgodnie z art. 18 ust. 2 cyt. ustawy „szkoła specjalna przysposabiająca do pracy, o której mowa w ust. 1 pkt 2 lit. d, jest szkołą specjalną przeznaczoną wyłącznie dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi”. W piśmiennictwie zauważa się, że sformułowanie „typ szkoły” służy do rozróżnienia szkół w dwóch aspektach: ich dwustopniowego podziału według poziomu edukacyjnego, na jakim kształcą one uczniów – na szkoły podstawowe i szkoły ponadpodstawowe – a w ramach szerszej kategorii szkół ponadpodstawowych wyróżnić należy podtypy, zwłaszcza licea ogólnokształcące czy też szkoły policealne<sup>432</sup>. W przypadku szkoły ponadpodstawowej określenie „typ szkoły” przyjęte w ustawie wskazuje zarówno na etap kształcenia, jak i jego bliższą charakterystykę. Z art. 18 ust. 1 u.p.o. wynika, że szkołami różnych typów będą względem siebie np. liceum ogólnokształcące i technikum – zaliczane do szerszej kategorii typu szkół ponadpodstawowych<sup>433</sup>. Nie można również pominąć faktu, że ustawodawca w art. 4 pkt 29 u.p.o. wyodrębnia również szkoły dla dorosłych, przez które należy rozumieć „szkoły, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a i f, w których stosuje się odrębną organizację kształcenia i do których są przyjmowane osoby mające 18 lat, a także kończące 18 lat w roku kalendarzowym, w którym są przyjmowane do szkoły”. Podział szkół ponadpodstawowych ustawodawca

<sup>430</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 59.

<sup>431</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 60.

<sup>432</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 131.

<sup>433</sup> *Ibidem*.

w art. 4 u.p.o. uzupełnia o szkoły rolnicze, leśne, morskie, żeglugi śródlądowej, rybołówstwa, a w art. 2 pkt 2 lit. c u.p.o. o szkoły artystyczne.

W ustawie przedmiotowej została określona struktura szkolnictwa od przedszkola poprzez szkoły podstawowe, szkoły ponadpodstawowe i artystyczne (art. 2 pkt 2 i art. 18 u.p.o.) oraz dotychczasowe istniejące szkoły i placówki oświatowe w systemie oświaty – gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne<sup>434</sup>. Wypada przypomnieć, że reforma systemu oświaty z 1999 r. wprowadziła po sześcioletniej szkole podstawowej – podzielonej na dwa trzyletnie etapy: 1) w klasach I-III i 2) w klasach IV-VI – trzyletnie gimnazjum jako nowy typ szkoły przeznaczony dla młodzieży w wieku 13-16 lat; szkołę ponadgimnazjalną, określając jej rodzaje: zasadnicza szkoła zawodowa, trzyletnie liceum ogólnokształcące, trzyletnie liceum profilowane (od 1 września 2012 r. nie był prowadzony nabór uczniów do tego typu szkoły), czteroletnie technikum, trzyletnia szkoła specjalna<sup>435</sup>. W myśl wcześniejszych uwag należy dodać, że niepubliczna szkoła podstawowa lub niepubliczne gimnazjum otrzymuje z mocy prawa uprawnienia szkoły publicznej, natomiast niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne mogą funkcjonować z uprawnieniami szkoły publicznej lub bez uprawnień szkoły publicznej.

W ramach wskazanych w art. 2 i 18 u.p.o. typów szkół ustawodawca określił również podział szkół ze względu na ich rodzaje. Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.p.o. w ramach szkół podstawowych ustawodawca wymienia szkoły specjalne, integracyjne, z oddziałami przedszkolnymi, integracyjnymi, specjalnymi, przysposabiającymi do pracy, dwujęzycznymi, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe i mistrzostwa sportowego.

---

<sup>434</sup> „W stosunku do klas dotychczasowych gimnazjów kontynuujących edukację w latach szkolnych 2017/2018, 2018/2019 podstawę prawną dla dalszego funkcjonowania tych klas stanowią dotychczasowe przepisy ustawy o systemie oświaty – przejściowo nadal stosowane pomimo ich uchylecia” – A. Olszewski, *Ustawa z 14.12.2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe*, (w:) M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 798.

<sup>435</sup> Zob. art. 2 i 9 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943). Szkoły publiczne i niepubliczne dzielą się na następujące typy: „1) sześcioletnią szkołę podstawową; 2) trzyletnie gimnazjum, dające możliwość dalszego kształcenia w szkołach, o których mowa w pkt 3 lit. a-c i e, w którym w ostatnim roku nauki przeprowadza się egzamin gimnazjalny; 3) szkoły ponadgimnazjalne: a) trzyletnią zasadniczą szkołę zawodową, której ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminów potwierdzających kwalifikacje w danym zawodzie, a także dalsze kształcenie począwszy od klasy drugiej liceum ogólnokształcącego dla dorosłych, b) trzyletnie liceum ogólnokształcące, którego ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego, c) czteroletnie technikum, którego ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminów potwierdzających kwalifikacje w danym zawodzie, a także uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego, d) szkołę policealną dla osób posiadających wykształcenie średnie, o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku, umożliwiającą uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminów potwierdzających kwalifikacje w danym zawodzie, e) trzyletnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, której ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa potwierdzającego przysposobienie do pracy”. Por. K. Gawroński, S.M. Kwiatkowski (red.), *op. cit.*, s. 251-253.

W ramach szkół ponadpodstawowych możemy wyodrębnić za ustawodawcą szkoły: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, specjalnymi, dwujęzycznymi, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe, mistrzostwa sportowego, rolnicze, leśne, morskie, żegluga śródlądowej oraz rybołówstwa. W ramach niniejszego podziału ustawodawca w art. 18 ust. 4 u.p.o. przewidział również odrębną kategorię szkół – szkoły artystyczne obejmujące szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne i kształcenie artystyczne, tj. szkoły muzyczne (ogólnokształcące szkoły muzyczne I stopnia, ogólnokształcące szkoły muzyczne II stopnia), licea sztuk plastycznych, ogólnokształcące szkoły baletowe oraz szkoły artystyczne realizujące wyłącznie kształcenie artystyczne, tj. szkoły muzyczne (szkoły muzyczne I stopnia, szkoły muzyczne II stopnia), szkoły sztuki tańca, szkoły sztuki cyrkowej, szkoły policealne (szkoły policealne muzyczne, szkoły policealne plastyczne)<sup>436</sup>.

Należy podkreślić raz jeszcze, że kluczowymi i liczebnie przeważającymi jednostkami organizacyjnymi w systemie oświaty pełniącymi funkcje oświatowe (umożliwienie spełnienia obowiązku szkolnego i nauki, podnoszenie wiedzy ogólnej, przygotowanie do wykonywania zawodu) oraz opiekuńczo-wychowawcze są właśnie szkoły<sup>437</sup>. W systemie oświaty ustawodawca dzieli szkoły i placówki oświatowe na podstawie kryterium podmiotowego (rodzaj podmiotu zakładającego/organu prowadzącego szkołę), kryterium przedmiotowego (przestrzeganie ustawowo określonych merytorycznych zasad działania i ich funkcjonowania) oraz kryterium płaszczyzny ustrojowo-finansowej szkoły. Przesądza o tym: charakter świadczonych usług edukacyjnych, nawiązywanie stosunków zależności zakładowej między administrowanymi a administrowanymi, nadzór pedagogiczny i nadzór w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, ustrój szkoły i jej struktura organizacyjna, w której kluczową rolę pełni statut jako akt prawa zakładowego szkoły<sup>438</sup> – „uchwalanie statutu” (art. 72 ust. 1 u.p.o. i art. 80 ust. 2 pkt 1 u.p.o. oraz art. 82 ust. 2 u.p.o.)<sup>439</sup>

<sup>436</sup> Zgodnie z §1 i 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 26.05.2017 r. w sprawie typów szkół artystycznych publicznych i niepublicznych (Dz. U. poz. 1125).

<sup>437</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 41.

<sup>438</sup> Statut szkoły, przedszkola, jednostki oświatowej jest jednym z najistotniejszych aktów prawnych jednostki oświatowej, którego sposób opracowania podlega szczególnemu reżimowi prawnemu, właściwemu do opracowania aktów normatywnych, z zachowaniem kanonów prawidłowej legislacji. Szerzej zob. A. Piszko, *Zasady techniki prawodawczej obowiązujące przy opracowywaniu statutu szkoły, przedszkola, jednostki oświatowej*, opubl. ABC, (<https://sip.lex.pl/#/publication/470087419/piszko-agata-zasady-techniki-prawodawczej-obowiazujace-przy-opracowywaniu-statutu-szkoly...?keyword=Zasady%20techniki%20prawodawczej%20obowi%C4%85zuj%C4%85ce%20przy%20opracowywaniu%20statutu%20szko%C5%82y,%20przedszkola,%20jednostki%20o%C5%9Bwiatowej&cm=SFIRST>, dostęp: 28.11.2017 r.). Por. wyrok WSA w Lublinie z 24.05.2016 r., II SA/Lu 278/16, LEX nr 2075221, w którym dowodzi się, że statut szkoły nie należy do żadnej z kategorii aktów prawa miejscowego, lecz jest tzw. aktem prawa zakładowego (wewnętrznego). Materialnoprawne podstawy do wydania statutu znajdują się w ustawie – Prawo oświatowe.

<sup>439</sup> Zgodnie z art. 72 ust. 1 u.p.o. rada pedagogiczna przygotowuje projekt statutu szkoły albo jego zmian i przedstawia do uchwalenia radzie szkoły. Rada szkoły, działając w myśl art. 80 ust. 2 pkt 1 u.p.o., uchwała statut szkoły. W szkołach, w których rada szkoły nie została powołana, jej zadania, co wynika



i „nadanie statutu” szkole publicznej (art. 88 ust. 7 u.p.o.)<sup>440</sup> oraz „nadanie statutu” szkole niepublicznej (art. 172 ust. 1 u.p.o.)<sup>441</sup>. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.o. klasyfikujemy je jako szkoły i placówki publiczne albo niepubliczne. Wypada również zaznaczyć, że nadania pierwszego statutu dokonuje organ prowadzący szkołę publiczną w formie uchwały organu stanowiącego właściwej j.s.t. odpowiedniego szczebla – rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa (art. 29 u.p.o.). Natomiast zmian w statucie szkoły publicznej dokonuje rada szkoły (lub w razie jej braku – rada pedagogiczna). Zmiany w statucie dokonywane są w drodze uchwały rady szkoły (rady pedagogicznej). Jest dość oczywiste, że w przypadku szkół publicznych zasady dokonywania zmian w statucie zostały uregulowane wprost w u.p.o. jednak kwestia ta nie jest tak jasna w przypadku statutów szkół niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące j.s.t. Tryb uchwalania zmian statutu powinien być określony w treści statutu. Zazwyczaj zmiana statutu następuje w formie przewidzianej do jego uchwalenia – przez osobę prowadzącą szkołę niepubliczną. Ponadto, co istotne, z dniem 1 września 2017 r. przepisy rozporządzenia MEN z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół<sup>442</sup> zostały przeniesione na grunt ustawy Prawo oświatowe i przepisy ustawy określają teraz obowiązkową treść statutu szkoły publicznej<sup>443</sup>. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w świetle art. 364 p.w.p.o. następuje utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych o ramowych statutach szkół publicznych wydanych na podstawie: „1) art. 60 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 15, w zakresie dotyczącym ramowych statutach szkół publicznych; 2) art. 60 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 15, w zakresie dotyczącym ramowych statutów szkół publicznych artystycznych, które zachowują moc do czasu zakończenia

---

z art. 82 ust. 2 u.p.o., wykonuje rada pedagogiczna. W szkołach i placówkach, w których rada szkoły (placówki) nie została powołana lub się jej nie tworzy, w myśl art. 82 ust. 2 u.p.o. rada pedagogiczna wykonuje wszystkie zadania rady szkoły (placówki), w tym do jej kompetencji stanowiących należy stanowienie statutu i jego zmian. Z mocy art. 82 ust. 2 w zw. z art. 80 ust. 2 pkt 1 u.p.o. rada pedagogiczna przejmie kompetencje rady szkoły do stanowienia statutu szkoły i jego zmian. Niedopuszczalne jest dokonywanie zmian w uchwalonym już statucie szkoły przez organ prowadzący szkołę. W wyroku z 29.05.2014 r., II SA/Sz 1449/13, LEX nr 1479476 WSA w Szczecinie uznał, że wójt jako organ prowadzący szkołę nie posiada kompetencji do ingerowania w statut szkoły. Organ prowadzący nadaje szkole tylko pierwszy statut, zaś zmian w tym akcie dokonuje rada szkoły, a w razie jej braku – rada pedagogiczna. Z kolei wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa (art. 29 ust. 1 pkt 3 u.p.o.) jest właściwy odpowiednio w przypadku szkół, których prowadzenie należy do zadań samorządu terytorialnego.

<sup>440</sup> Organ prowadzący szkołę lub placówkę publiczną (w myśl art. 29 ust. 1 u.p.o. organ stanowiący j.s.t. – rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) zgodnie z art. 88 ust. 7 u.p.o. może tej szkole lub placówce nadać tylko pierwszy statut, zaś zmiany statutu lub niektórych jego postanowień mogą dokonywać jedynie organy szkoły (rada szkoły i rada pedagogiczna szkoły lub placówki). Por. wyrok NSA z 7.03.1994 r., I SA 103/94; wyrok WSA we Wrocławiu z 16.10.2007 r., IV SA/Wr 297/07, LEX nr 340489.

<sup>441</sup> Osoba prowadząca szkołę lub placówkę niepubliczną – osoba fizyczna lub osoba prawna, która ją utworzyła, występując o jej wpisanie do ewidencji (art. 168 ust. 4 u.p.o.), nadaje pierwszy statut i kolejne statuty, a także dokonuje w nich zmian.

<sup>442</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.

<sup>443</sup> A. Jeżowski, *Statut szkoły (od) nowa*, DS 2017, nr 8, s. 28-32.

kształcenia w dotychczasowym gimnazjum, trzyletnim liceum ogólnokształcącym, czteroletnim technikum, klasach dotychczasowej zasadniczej szkoły zawodowej prowadzonych w branżowej szkole I stopnia, dotychczasowej szkole policealnej i szkole specjalnej przysposabiającej do pracy, a także w dotychczasowych szkołach artystycznych, oraz mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów<sup>444</sup>.

W przypadku szkół publicznych treść statutu określa zwłaszcza art. 98 u.p.o., treść statutu przedszkola normuje art. 102 u.p.o., zaś treść statutu placówek publicznych określa art. 112 ust. 1 u.p.o. Należy zauważyć, że wraz z u.p.o. ustawodawca odszedł od instytucji ramowych statutów szkolnych, ale nie dotyczy to w pełni placówek publicznych, bowiem w art. 112 ust. 2 u.p.o. przewiduje delegację ustawową do wydania rozporządzenia w sprawie ramowych statutów placówek publicznych.

Ponadto wypada wskazać, że swoboda wewnętrznego kształtowania ustroju szkoły publicznej regulowana w granicach obowiązujących przepisów ustawy jest ograniczona przepisami rozporządzenia. Dotychczasową funkcję ograniczającą autonomię statutową szkół publicznych pełnią przez ramowe statuty szkolne przejęło bowiem rozporządzenie MEN z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli<sup>445</sup> uwzględniające prawidłową realizację celów i zadań szkół i przedszkoli, o czym stanowi art. 111 u.p.o. Rozporządzenie określa zasady konstruowania nazwy przedszkola lub szkoły, reguluje liczebność oddziałów szkolnych, długość trwania zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, zasady organizowania zajęć dodatkowych, oddziałów przysposabiających do pracy, arkusz organizacji odrębnie przedszkola i szkoły, w tym arkusz organizacji szkoły podstawowej, w której zorganizowano oddział przedszkolny itp. Z kolei treść statutu szkół (placówek) niepublicznych określa art. 172 ust. 2 u.p.o. Z obowiązkami edukacyjnymi ściśle związane są obowiązki dziecka jako ucznia – użytkownika szkoły. Ustawodawca wyraźnie wskazuje, że obowiązki ucznia określa się w statucie szkoły, uwzględniającym obowiązki, o których stanowi art. 99 u.p.o. Wszakże podstawowym aktem prawnym regulującym organizację i funkcjonowanie szkoły jest statut. Jest dość oczywiste, że „statut stanowiący akt prawny regulujący m.in. wewnętrzny ustrój, organizację i zakres działania placówki winien zawierać przepisy jasne i niebudzące wątpliwości”<sup>446</sup>. W piśmiennictwie w zakresie oświaty statut szkoły uznaje się za swoją „konstytucję” szkoły<sup>447</sup>. Z punktu widzenia doktryny prawa administracyjnego statut szkoły jako zakładu administracyjnego (oświatowego) określa się mianem źródła prawa zakładowego<sup>448</sup>. Trzeba podkreślić, że wdrażane zmiany systemu oświaty spowodowały

<sup>444</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 60.

<sup>445</sup> Dz. U. poz. 649.

<sup>446</sup> Wyrok NSA z 5.03.2010 r., I OSK 692/09, LEX nr 595476.

<sup>447</sup> A.J. Jeżowski, *Statut konstytucją szkoły*, Sopot–Wrocław 2017.

<sup>448</sup> Piszę na ten temat w publikacji *Statut i regulamin zakładu...*

„podniesienie rangi statutu” szkoły przez przeniesienie przepisów jego dotyczących z aktu wykonawczego na poziom nowych regulacji u.p.o.

Na szczególną uwagę zasługuje też okoliczność, że szkoła niepubliczna po spełnieniu ustawowo określonych przesłanek może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, o których mowa w art. 14 ust. 3 u.p.o., chyba że jest to szkoła podstawowa, ta jest z mocy prawa szkołą publiczną – kryteria statuuje art. 14 ust. 1 u.p.o. – lub szkołą niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej (art. 17 ust. 1 u.p.o.).

Zasada dwusektorowości polskiego systemu szkolnictwa – równoległego istnienia szkół publicznych i szkół niepublicznych – oznacza, że przesłanką wyboru typu szkoły jest wolność zakładania wszelkich typów szkół, nie tylko publicznych (art. 70 ust. 3 zd. 2-3 Konstytucji RP). Godne uwagi jest, że podmiotem tej wolności są „obywatele i instytucje”, a adresatami obowiązków z niej wynikających są organy władzy publicznej. Mają one „obowiązek ustanowienia ram prawnych, pozwalających na zakładanie i działalność szkół niepublicznych wszelkich typów oraz nadających szkolnictwu niepublicznemu charakter prawnie równorzędnej alternatywy wobec szkolnictwa publicznego. (...) Z art. 70 można wydobyć pewne konstytucyjne zasady ustroju szkolnictwa, wśród których należy wymienić m.in.: trójszczeblowość systemu szkolnictwa, dwusektorowość systemu szkolnictwa oraz autonomię szkół wyższych”<sup>449</sup>. Zasada trójszczeblowości, co wynika z art. 70 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP, wskazuje, że system szkół publicznych musi, a szkół niepublicznych – może obejmować trzy usytuowane po sobie szczeble szkolnictwa: szkoły podstawowe, szkoły ponadpodstawowe i szkoły wyższe. W systemie edukacyjnym obok systemu szkolnictwa publicznego, którego utworzenie i utrzymanie jest obowiązkiem władz publicznych, może (i powinien) istnieć sektor szkół niepublicznych jako konieczna gwarancja realizacji zarówno prawa rodziców do wolności wyboru typu szkoły (art. 70 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP), jak i wolności zakładania szkół niepublicznych (zd. 2)<sup>450</sup>. Szkoły publiczne realizują w pełni nałożone przez państwo ustawowe zadania oświatowe. Szkoły niepubliczne z uprawnieniami szkoły publicznej i bez takich uprawnień, uczestnicząc w wykonywaniu zadań oświatowych, poszerzają społeczną bazę oświatową, uzupełniając i uatrakcyjniając realizowane w szkołach programy i metody edukacyjne<sup>451</sup>. Wyzwalają też nowe inicjatywy edukacyjne na rynku usług oświatowych i stwarzają elementy konkurencyjności wobec szkolnictwa publicznego i rywalizacji o ucznia. Zakładając, że szkoły niepubliczne mają – w swym zakresie

<sup>449</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 9-10; o autonomii szkół wyższych zob. wyrok TK z 8.11.2000, SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258, s. 1266; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 94-95.

<sup>450</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 11.

<sup>451</sup> Zob. R. Raszevska-Skałecka, *Szkoły niepubliczne...*, s. 123; D. Moroń, *Szkoły niepubliczne w Polsce...*, s. 93-106.

działania – wypełniać zadania realizowane przez szkoły publiczne, staje się konieczne zagwarantowanie odpowiedniego poziomu nauczania w szkołach niepublicznych – poddane są nadzorowi pedagogicznemu ze strony władz publicznych. Szkoły niepubliczne mogą być częściowo finansowane przez władze publiczne (art. 70 ust. 3 zd. 3 Konstytucji RP), „zależy to od rodzaju, szczebla i charakteru szkoły, może też wiązać się z bardziej intensywnym nadzorem ze strony władz publicznych”<sup>452</sup>.

## 2. Podstawy prawne działalności szkół publicznych

Wstępnie należy zaznaczyć kilka faktów. Po pierwsze zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa Prawo oświatowe nie wyjaśnia istoty pojęć prawa do nauki, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, czy – szerzej – obowiązków edukacyjnych. W tej materii należy sięgnąć do doktryny i orzecznictwa sądowego. Po drugie obowiązki państwa i jego administracji w zakresie prawa do nauki wynikają nie tylko z ustawodawstwa krajowego, ale i aktów prawa międzynarodowego. Po trzecie prawo do nauki i jego obowiązkowy charakter to powinności nałożone na państwo i jego obywateli. Jak słusznie twierdzi M. Pilich, o ile ustawa zasadnicza konstruuje prawo do nauki, stawiając je na pierwszym miejscu, o tyle u.p.o. podkreśla obowiązek nauki. „Tworzą one uzupełniającą się całość, gdyż trudno wyobrazić sobie, aby wobec istnienia powszechnego obowiązku nie istniało zarazem prawo dziecka i rodziców do uzyskania ze strony szkoły świadczenia usług edukacyjnych”<sup>453</sup>. Zgodnie z regulacją konstytucyjną można przyjąć, że „prawo do nauki ma charakter samoistnego prawa podmiotowego, które trwa nieprzerwalnie do 18 roku życia. Obowiązek nauki jest ściśle związany z tym prawem”<sup>454</sup>.

Przedmiotowa analiza teoretycznoprawna koncentruje się wokół ustalenia istoty i gwarancji prawnych podmiotowego prawa do nauki na gruncie prawa polskiego i jego realizacji, przyjętego w zgodności ze standardami międzynarodowymi określonymi w aktach prawa międzynarodowego oraz w orzecznictwie sądowym. Trzeba zgodzić się ze stanowiskiem doktryny, że „prawo do nauki ze szczególnym uwzględnieniem praw dziecka-ucznia łączy się z konstytucyjnym obowiązkiem kształcenia spoczywającym na osobach niepełnoletnich, którego realizacja pozostaje pod nadzorem rodziców oraz organów państwowych. Realizacja obowiązków prawnych nałożonych na jednostkę uzależniona jest od istnienia odpowiednich gwarancji prawnych i pozaprawnych, które umożliwiają ich wypełnienie w zmieniającej się rzeczywistości”<sup>455</sup>.

<sup>452</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 11.

<sup>453</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 193; por. J. Homplewicz, *Tradycyjne...*, s. 62-65.

<sup>454</sup> D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata...*, s. 75.

<sup>455</sup> A. Grzejdziak-Przybyłowicz, *Prawo do nauki. Prawa dziecka-ucznia*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 4, s. 95; B. Banaszak, *Podstawowe obowiązki prawne jednostki*, Wrocław 1997, s. 56-57; *idem*,

Podjęte rozważania poprzedza wyjaśnienie podstawowych pojęć i zasad związanych z gwarancją realizacji konstytucyjnego prawa do nauki. Jednym z nich jest edukacja, postrzegana jako „proces zdobywania wiedzy, umiejętności, najczęściej przewidzianych programem, w szkole lub poza nią”, zaś wychowanie to „forma działalności społecznej składająca się z wielu zabiegów i procesów, jakich naczelnym celem jest ukształtowanie osobowości wolnej, która kierując się własną wolą, dokonywać będzie wyborów zgodnych z moralnymi zasadami oraz funkcjonować w środowisku, którego jest ogniwem”<sup>456</sup>. Innym zbliżonym pojęciem jest „nauka”, w języku polskim będąca synonimem „uczenia się, kształcenia, edukacji”<sup>457</sup>. Nie można też nie zauważyć, że aktualnie terminy „edukacja” czy „oświata” są wielowymiarowe w kontekście edukacji krajowej i edukacji europejskiej.

W piśmiennictwie wskazuje się, że prawo do nauki oznacza „prawo każdego człowieka do kształcenia się we wszystkich jego postaciach, zakładając, że edukacja służy pośrednio prawom człowieka, warunkując ich rozwój oraz otwiera każdej jednostce możliwości intelektualne do korzystania ze swych praw i nadawania im konkretnej treści”<sup>458</sup>. Prawo do nauki uznawane jest za przesłankę realizacji większości pozostałych praw i wolności jednostki<sup>459</sup>. Na prawo to składają się: prawo do nauczania i kształcenia oraz system instytucji publicznych i niepublicznych mających służyć jego realizacji<sup>460</sup>. W innym jeszcze znaczeniu prawo do nauki postrzega się jako „prawo jednostki do nabycia wiedzy o wartościach humanistycznych. Jest prawem rodziców do wyboru rodzaju nauczania, prawem do dostępu równego i niedyskryminacyjnego do szkół różnego rodzaju i różnych szczebli (w tym bezpłatnej szkoły powszechnej)”<sup>461</sup>. Zdaniem P. Bały prawo do nauki należy rozumieć jako „zapewnienie przez państwo nieskrępowanej możliwości dostępu do wykształcenia i edukacji dla możliwie szeroko zakreślonej grupy osób”<sup>462</sup>. W ocenie W. Skrzydły prawo do nauki „adresowane jest do najszerszych kręgów społeczeństwa, nie ogranicza się bowiem do dzieci i młodzieży”<sup>463</sup>. W ogólnym ujęciu doktrynalnym przyjęć należy, że jest „prawem pozytywnym, ponieważ nakłada na rządzących odpowiedzialność za stworzenie sieci szkół umożliwiającej każdemu dziecku pobieranie nauki, za opracowanie programów nauczania i nadzoru nad realizacją

---

*Ogólne wiadomości o prawach człowieka, (w:) Prawa i wolności obywatelskie w konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 19.

<sup>456</sup> P. Wiśniewski, *Prawo do wychowania...*, s. 21.

<sup>457</sup> *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 2, Warszawa 1992, s. 285.

<sup>458</sup> J. Mikosz, *Prawo do nauki...*, s. 979-1015.

<sup>459</sup> *Ibidem*, s. 979.

<sup>460</sup> *Ibidem*, s. 983.

<sup>461</sup> C. Mik, *Zbirowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992, s. 223-224.

<sup>462</sup> P. Bała, *Konstytucyjne prawo...*, s. 229.

<sup>463</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 68; por. S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 176.

obowiązku szkolnego. Jeżeli dziecko z jakiegokolwiek względu nie będzie miało możliwości pobierania nauki, to naruszone zostanie prawo do nauki<sup>464</sup>.

W kontekście normatywnym prawo dziecka do edukacji postrzega się jako publiczne prawo podmiotowe, a istota edukacji w tym kontekście, jak stwierdza M. Kozak<sup>465</sup>, sprowadza się do trzech podstawowych tez postawionych w nauce prawa administracyjnego przez W. Jakimowicza<sup>466</sup>, poszerzonych o ich edukacyjne implikacje: „1) publiczne prawa podmiotowe są instrumentem ochrony interesów prawnych jednostki, w tym edukacyjnych dziecka; 2) konstrukcja publicznych praw podmiotowych opiera się na kategorii podmiotowości prawnej człowieka, zatem kategoria podmiotowości prawnej dziecka staje się jedną z przesłanek jego skutecznego korzystania z praw edukacyjnych; 3) publiczne prawa podmiotowe stanowią wspólną podstawę całego porządku prawnego (...), edukacja jest podstawowym prawem pozwalającym realizować również idee porządku prawnego”.

Źródłami polskiego prawa oświatowego są przepisy systemowe – regulujące system oświaty w kraju, przepisy regulujące stosunek pracy nauczycieli oraz pozostałe przepisy<sup>467</sup>. Prawo do nauki jest jednym z fundamentalnych praw człowieka<sup>468</sup> – uznane w prawie międzynarodowym w art. 26 Powszechnej deklaracji praw człowieka<sup>469</sup>, uzyskało charakter obowiązującej normy prawnomiędzynarodowej w art. 13 i 14 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych<sup>470</sup>, a w stosunku do dziecka objęte jest regulacją art. 28 i 29 Konwencji o prawach dziecka. Istotne uzupełnienie zakresu ochrony tego prawa ujęto w Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, w której mowa o wykładni pojęcia oświaty<sup>471</sup>, które dominuje w treści tego aktu. Termin „oświata”, zgodnie z art. 1 ust. 2 Konwencji, obejmuje

<sup>464</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 37.

<sup>465</sup> M. Kozak, *Edukacja na rzecz Praw Dziecka w szkole wyższej. Zarys dydaktyki szczegółowej*, Kraków 2014, s. 21.

<sup>466</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 474.

<sup>467</sup> K. Gawroński, S.M. Kwiatkowski (red.), *op. cit.*, s. 30.

<sup>468</sup> J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 291. Jego istota związana jest z naturalną potrzebą jednostki ludzkiej do zdobywania wiedzy, poznawania tego, co zostało już odkryte, a także poszukiwania tego, co nowe, nieznane, wymagające wyjaśnienia. Por. A. Grzejdziak-Przybyłowicz, *op. cit.*, s. 96.

<sup>469</sup> „Każdy człowiek ma prawo do nauki. Nauka jest bezpłatna, przynajmniej na stopniu podstawowym. Nauka podstawowa jest obowiązkowa. Oświata techniczna i zawodowa jest powszechnie dostępna, a studia wyższe są dostępne dla wszystkich na zasadzie równości w zależności od zalet osobistych”. T. Jasudowicz wyróżnia trzy podstawowe składniki tego prawa: prawo do nauki *sensu stricto*, ideał edukacyjny i gwarancję poszanowania prawa rodziców – T. Jasudowicz, *Prawo do nauki*, (w:) B. Gronowski, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 379-380.

<sup>470</sup> „Państwa-Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdej osoby do nauki...”, art. 14: „Każde z Państw-Stron niniejszego Paktu, które w chwili stania się stroną nie było jeszcze w stanie zapewnić na terytorium (...) obowiązkowego i nieodpłatnego nauczania podstawowego, zobowiązuje się w okresie dwóch lat opracować i przyjąć szczegółowy plan działania...”.

<sup>471</sup> Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty została przyjęta przez Polskę 13.07.1964 r. (Dz. U. z 1964 r. Nr 40, poz. 268).



nie tylko dostęp do oświaty, ale także poziom i jakość nauczania oraz warunki, w jakich to nauczanie się odbywa. Takie rozumienie tego pojęcia odnosi się do oświaty wszystkich typów i stopni bez wyjątku i niezależnie od różnorodności krajowych systemów oświaty<sup>472</sup>. Trzeba podkreślić, że regulacje w tych dokumentach dają podstawę do ustalenia międzynarodowo chronionego modelu normatywnego prawa do edukacji<sup>473</sup>.

Źródła prawa w zakresie edukacji dzieli się na źródła prawa krajowego<sup>474</sup>, źródła prawa międzynarodowego<sup>475</sup> i akty prawne UE<sup>476</sup>. Warto zaznaczyć, że normy prawa międzynarodowego określają treść prawa dziecka do edukacji, uznając jednocześnie obowiązek państwa w tym zakresie<sup>477</sup>. W ramach UE nie funkcjonuje jednolity system polityki oświatowej<sup>478</sup> – edukacyjna Europa nie jest jednorodna<sup>479</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że polityka edukacyjna UE wpływa na zmiany w polskiej oświacie poprzez programy edukacyjne, wyznaczenie kierunków i celów kształcenia oraz przeznaczenie na działania w obszarze edukacji środków z funduszy europejskich<sup>480</sup>. Działania UE w tym zakresie ograniczają się do przygotowywania zaleceń i rekomendacji, organizowania podstaw współpracy oraz wymiany doświadczeń. Władze UE nie ingerują w systemy edukacyjne

<sup>472</sup> Fragment preambuły Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty za: J. Stadniczeńko, *Prawo dziecka do nauki – prawa w oświacie*, (w:) *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, red. S.L. Stadniczeńko, Warszawa 2015, s. 162.

<sup>473</sup> *Ibidem*, s. 158.

<sup>474</sup> Zob. M. Kozak, *Prawo dziecka do edukacji. Założenia pedagogiczno-prawne i bariery realizacyjne*, Warszawa 2013, s. 91-121; S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje*, (w:) *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 631-658; P. Bała, *Konstytucyjne prawo...*

<sup>475</sup> Zob. preambuła u.p.o., por. T. Bąkowski, *Zagadnienie „edukacji domowej” w prawie oświatowym a zasada pomocniczości*, (w:) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 20 i n.

<sup>476</sup> Zgodnie z zasadą pomocniczości kompetencje w zakresie edukacji należą do państw członkowskich UE. Edukacja pozostaje domeną polityk poszczególnych państw członkowskich. Cechą charakterystyczną prawa unijnego jest brak koncepcji organizacyjnego ujednoczenia struktur szkolnych. „UE nie posiada kompetencji w zakresie organizacji systemów nauczania, zapewnienia odpowiednich podstaw finansowych do ich funkcjonowania, zasad zarządzania oświatą czy treści nauczania. (...) prawo unijne wyraźnie wyklucza dopuszczalność podejmowania przez UE działań zmierzających do harmonizacji krajowych przepisów prawnych w zakresie oświaty” – M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 30.

<sup>477</sup> Zob. M. Kozak, *Prawo dziecka do edukacji...*, s. 102-106.

<sup>478</sup> Przez politykę oświatową można rozumieć „dokonywanie wyboru i podejmowanie decyzji w sprawach celu, kierunku, treści i organizacji oświaty oraz wychowania, a także planowanie działalności oświatowo-wychowawczej”, pisze D. Dziewulak, *Systemy szkolne Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 11; por. W. Zgliczyński, *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2010, nr 2, s. 65.

<sup>479</sup> Edukację europejską cechują: zróżnicowane systemy szkolne, zróżnicowany poziom scholaryzacji na różnych szczeblach zinstytucjonalizowanego kształcenia, rozbieżne wymagania co do wykształcenia nauczycieli na poszczególnych szczeblach edukacji, zróżnicowany wiek rozpoczynania nauki szkolnej. Szerzej zob. R. Rabczuk, *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej na tle przemian w szkolnictwie krajów członkowskich*, Warszawa 1994, s. 8-34; S.J. Pastuszka, *Zadania i rola edukacji w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, (w:) *Prawne, społeczne i ekonomiczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską*, red. S.J. Pastuszka, Legnica-Kielce 2000, s. 145-160; D. Dziewulak, *Obowiązek szkolny w Unii Europejskiej*, „Analizy BAS” 2010, nr 9, s. 1-10.

<sup>480</sup> D. Dziewulak, *Systemy szkolne Unii Europejskiej...*, s. 79.

państw członkowskich. Każde państwo samodzielnie określa strukturę systemu oświaty, treści nauczania i sposoby kształcenia obywateli<sup>481</sup>. Edukacja jest tą sferą, która pozostawała i pozostaje domeną polityk poszczególnych państw członkowskich<sup>482</sup>. W piśmiennictwie zauważa się, że „Unia, respektując suwerenność państw członkowskich w kontroli nad organizacją krajowych systemów edukacji i treściami nauczania, wpływa na systemy edukacyjne za pomocą miękkiego instrumentarium, zwanego metodą otwartej koordynacji<sup>483</sup>. Oczekuje się w niej, że polityka edukacyjna krajów członkowskich i w konsekwencji ich systemy edukacyjne przekształcać się będą samodzielnie w pożądanym kierunku<sup>484</sup>. W nawiązaniu do zasady subsydiarności każdy kraj członkowski UE realizuje własną politykę edukacyjną, natomiast jej „działania odnoszą się wyłącznie do ustalonych wspólnych wytycznych w tej dziedzinie. W zapisach traktatowych nie istnieją adnotacje dotyczące formalnych »europejskich standardów w edukacji«, nie zdefiniowano też »unijnego systemu edukacji«. Zbliżanie systemów edukacyjnych państw europejskich oznacza przyjmowanie wspólnych priorytetów edukacyjnych, zwracanie uwagi na równość szans edukacyjnych i poprawę jakości kształcenia, tworzenie nowego modelu europejskiego nauczyciela oraz europejskiego ideału wychowania<sup>485</sup>.

Regulacje prawne poszczególnych państw mają wymiar indywidualny, ale państwa UE uwzględniają międzynarodowe normy prawne stanowiące o „prawie do edukacji”<sup>486</sup>. Międzynarodowe normy prawne i źródła prawa krajowego statuujące o „prawie do nauki” stanowią podstawę do realizacji praw podmiotowych jednostki w dziedzinie oświaty i objęcia jej szczególną ochroną. Nie sposób wyliczyć tu wszystkich aktów prawa międzynarodowego z zakresu prawa dziecka do edukacji<sup>487</sup>, nie jest też to celem niniejszej

<sup>481</sup> Zob. R. Pawlak, *Polska reforma oświaty a europejska polityka edukacyjna*, „Studia Europejskie” 2004, nr 3, s. 101-121.

<sup>482</sup> D. Dziewulak, *Systemy szkolne Unii Europejskiej...*, s. 84.

<sup>483</sup> *Ibidem*, s. 70. Metoda otwartej koordynacji, jak pisze autor, „stosowana jest na poziomie międzyrządowym Unii. Rola Komisji Europejskiej sprowadza się do wspierania zebrania, analizy oraz wymiany informacji i doświadczeń. (...) państwa członkowskie współpracują i mierzą postępy realizacji celów na podstawie wspólnie ustalonych wskaźników”.

<sup>484</sup> *Ibidem*, s. 84.

<sup>485</sup> A. Włoch, *Spoleczny wymiar edukacji europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2011, t. 18, nr 1, s. 234.

<sup>486</sup> Zob. S. Futyma, *Prawo dziecka do nauki, czyli o kilku praktycznych wymiarach polskiej edukacji*, (w:) *Prawa dziecka po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Materiały z konferencji Rzecznika Praw Dziecka*, red. M. Potapowicz, M. Krauzowicz, P. Przybylski, Warszawa 2004, s. 85 i n.; W. Walkowska, *Edukacja w świetle praw człowieka*, (w:) *Polska wobec wyzwań edukacyjnych Unii Europejskiej*, red. L. Dziewięcka-Bokun, A. Ładyżyński, Wrocław 2004, s. 51-60; E. Tokarczyk, *Prawo dziecka do uzyskania wykształcenia*, (w:) *Konwencja o prawach dziecka – analiza i wykładnia*, red. T. Smyczyński, Poznań 1999, s. 283-285.

<sup>487</sup> Szerzej pisze o tym M. Kozak, *Prawo dziecka do edukacji...*, s. 117, 119. Autorka poszukuje znaczenia terminu „prawo dziecka do edukacji”, zauważając, że jest on opisowy, często używany w piśmiennictwie zamiennie z terminami takimi jak „prawo dziecka do nauki” czy do „prawo dziecka do kształcenia”. Według niej w wykładni pedagogicznej i znaczeniu pewnej idei pedagogicznej „prawo dziecka do edukacji” to „wynikająca z prawa naturalnego, zdeterminowana normatywnie przestrzeń procesów związanych

analizy<sup>488</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że stanowią one podstawę wiążących umów i procedur legislacyjnych w kontekście prawa do nauki – publicznego prawa podmiotowego w regulacjach krajowych<sup>489</sup>.

Korzystanie z prawa do nauki jako prawa podmiotowego obywatela polega przede wszystkim na uprawnieniu do oczekiwania i domagania się pewnych działań i świadczeń na swoją rzecz od organów władzy publicznej – zwłaszcza od administracji publicznej<sup>490</sup>. Prawo podmiotowe daje możliwość oczekiwania spełnienia gwarantowanych usług edukacyjnych w ramach konstytucyjnego prawa do nauki. Jakie są sposoby realizacji prawa do nauki i obowiązku z tego tytułu oraz granice odpowiedzialności w zakresie realizacji zadań oświatowych spoczywających na państwie – to pytania, które nigdy nie tracą na aktualności wobec nieustannych wyzwań edukacyjnych. Wszakże zadania publiczne w państwie prawa wykonywane przez organy administracji publicznej to inaczej określone obowiązki prawne tych organów, wykonywane dla urzeczywistnienia praw podmiotowych obywateli, w tym prawa podmiotowego do nauki<sup>491</sup>. Przykładem może być zagwarantowane prawo podmiotowe obywatela do bezpłatności szkolnictwa publicznego. Może on, korzystając z prawa do nauki, domagać się spełnienia świadczenia zapewnionych usług edukacyjnych przy uwzględnieniu tego, iż z prawami wiąże się obowiązki i potencjalny przymus państwa<sup>492</sup>.

Przykładem prawa w dziedzinie świadczenia usług oświatowych, z którym skorelowany jest obowiązek prawny, jest prawo do nauki i odpowiednio obowiązki edukacyjne. Aktualne wciąż pozostaje pytanie o rzeczywiste przestrzeganie konstytucyjnego prawa do nauki i sposoby realizacji praw podmiotowych jednostki w zakresie świadczonych usług edukacyjnych<sup>493</sup>. Tu bowiem rzeczywistość praktyki szkolnej w raportach Rzecznika Praw Dziecka<sup>494</sup> nie jest zadawalająca, tylko w 2017 r. zgłoszono do niego

---

z realizacją kształcenia formalnego w ramach danego systemu oświaty oraz procesów życia społecznego, dzięki którym jednostka w określonym stadium swojego rozwoju nazwanym dzieciństwem uczy się świadomie rozwijać siebie, swoją wiedzę, zdolności i postawy, w celu jak najpełniejszego i twórczego autorozwoju oraz udziału w życiu społecznym i budowania kultury poszanowania praw człowieka”, s. 119.

<sup>488</sup> Szerzej zob. P.J. Jaros (red.), *Prawa dziecka. Dokumenty Rady Europy*, Warszawa 2012.

<sup>489</sup> Por. *Prawa rodziców* (<https://men.gov.pl/zycie-szkoly/rady-rodzicow/prawa-rodzicow-2.html>, dostęp: 20.06.2018 r.).

<sup>490</sup> Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Prawa w dziedzinie oświaty (edukacji) w wybranych umowach międzynarodowych i prawie UE*, (w:) *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 335; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 83.

<sup>491</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 42.

<sup>492</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Prawa w dziedzinie oświaty...*, s. 335.

<sup>493</sup> W zakresie publicznego prawa podmiotowego dziecka do nauki zob. R. Raszevska-Skałeczka, B. Olszewski, *Publiczne prawa podmiotowe dziecka w zakresie świadczeń edukacyjnych*, (w:) *Profesora Jana Bocia Styl – Słowa – Szkoła*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2005, s. 195-228 – autorzy omawiają przedmiotowe zagadnienie według aktualnego na ten czas stanu prawnego u.s.o.

<sup>494</sup> *Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2017 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka*, Warszawa 2018, s. 216 i n.

ogółem 5978 spraw związanych z nieprzestrzeganiem prawa dziecka do nauki. W praktyce realizowanie prawa do nauki jest złożone nie tylko ze względu na rozległą materię spraw, których dotyczy, ale i w kontekście podmiotowości prawnej dziecka<sup>495</sup> – poszukiwania skutecznych instrumentów ochrony praw edukacyjnych dziecka. Należy zauważyć, że w naukach społecznych wskazuje się na „koncepcję edukacji jako jednego z publicznych praw podmiotowych, których istotą jest możliwość formułowania roszczeń skierowanych do władzy publicznej w razie naruszeń/ograniczeń prawa do edukacji”<sup>496</sup>. Trudno nie zgodzić się z tym, że przejawem realizacji takiej koncepcji edukacji mogą być działania i interwencje oraz wystąpienia generalne związane z nieprzestrzeganiem prawa do nauki podejmowane przez Rzecznika Praw Dziecka, stojącego na straży praw dziecka, określonych w Konstytucji RP, KPD i innych źródłach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Rzecznik Praw Dziecka zwracał się do innych organów i instytucji o podjęcie działań lub udzielenie informacji w sprawach dotyczących<sup>497</sup> m.in.: „1) przestrzegania praw dziecka i ucznia w szkole, 2) likwidacji bądź reorganizacji placówek oraz zmian w sieci szkół, 3) rekrutacji do przedszkoli i szkół, 4) oceniania uczniów, w tym ich zachowania, 5) nadmiernej ilości prac domowych zadawanych uczniom, 6) wsparcia dla dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, 7) organizacji indywidualnego nauczania, 8) pomocy psychologiczno-pedagogicznej, 9) nierównego traktowania i dyskryminacji, 10) stosowania niewłaściwych metod wychowawczych, 11) nadzoru ze strony dyrektora przedszkola i szkoły, 12) właściwej opieki podczas przerw międzylekcyjnych, 13) dostępu rodzica do informacji o uczniu, 14) bezpieczeństwa i higieny w przedszkolu i szkole, 15) nauki w szkołach artystycznych dzieci z niepełnosprawnościami, 16) pobytu w placówce dziecka przewlekłe chorego, 17) dowożenia dzieci do szkół i przedszkoli, w tym dzieci z niepełnosprawnościami, 18) bezpieczeństwa dzieci podczas zajęć organizowanych przez szkołę poza jej terenem (...)”. Nie jest to jednak pełny katalog spraw, a jedynie wybrane problemy szkolne, pokazujące jednak wielość i zróżnicowanie spraw edukacyjnych związanych z przestrzeganiem prawa do nauki. Rzecznik Praw Dziecka jako konstytucyjny organ kontroli państwa dostrzega obszary, w których prawo dziecka do nauki nie jest w pełni przestrzegane. Ponadto skoro prawo do nauki jest ujęte w formę prawa podmiotowego, to wynikają z niego odpowiednie, uzasadnione roszczenia osób uprawnionych (w zasadzie realizowane za pośrednictwem rodziców lub opiekunów)<sup>498</sup>. Wszakże konstytucyjne prawo do nauki i jej obowiązek określony u.p.o. tworzą uzupełniającą się całość, trudno bowiem wyobrazić sobie, aby wobec istnienia powszechnego

<sup>495</sup> M. Kozak, *Edukacja...*, s. 20.

<sup>496</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>497</sup> Pełny katalog spraw w tym zakresie zob. *Informacja o działalności Rzecznika Praw...*, s. 216 i n.

<sup>498</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 4.

obowiązku nie istniało zarazem prawo dziecka i rodziców do uzyskania ze strony szkoły świadczenia usług edukacyjnych<sup>499</sup>.

W źródłach prawa krajowego i aktach prawa międzynarodowego znajduje się też umocowanie dla nauczania domowego jako formy edukacji pozaszkolnej, o której mowa poniżej. W ogólnym zaledwie zarysie wskażmy, że „deklarowane prawo pierwszeństwa rodziców w zakresie wyboru rodzaju kształcenia dla swych dzieci oraz zagwarantowana wolność zapewnienia dzieciom wychowania moralnego i religijnego zgodnie z przekonaniem rodziców, a także związana z nią wolność wyboru dla swojego dziecka szkół innych niż szkoły założone przez władze publiczne stanowią podstawę istnienia nauczania domowego. Skoro rodzic ma prawo do wyboru rodzaju kształcenia (...), może wybrać że (...) sam zajmie się edukacją swojego dziecka. Dopuszczalność edukacji domowej jest wyrazem poszanowania praw i wolności człowieka i obywatela”<sup>500</sup>.

Godna omówienia jest kwestia osób niepełnosprawnych w edukacji. W piśmiennictwie podkreśla się, że gwałtowny rozwój praw człowieka w drugiej połowie XX w. przyczynił się do tego, że zaczęto zwracać uwagę na sytuację osób niepełnosprawnych<sup>501</sup>. „W pierwszej kolejności podmiotowość osób niepełnosprawnych dostrzeżono i zaczęto podkreślać na szczeblu ponadpaństwowym. Od tej pory wszystkie najważniejsze akty prawa międzynarodowego, począwszy od Powszechnej deklaracji praw człowieka, zrównują pozycję każdej jednostki i przyznają jej prawa i wolności niezależnie od indywidualnych cech, takich jak rasa, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, poglądy polityczne lub jakiegokolwiek inne, narodowość, pochodzenie społeczne, majątek, urodzenie lub jakiegokolwiek inny stan (art. 2 Deklaracji). Wśród aktów prawa międzynarodowego najbardziej szczegółową regulację dotyczącą uprawnień (zwłaszcza w zakresie kształcenia oraz readaptacji zawodowej) osób niepełnosprawnych przewiduje Europejska Karta Społeczna. Również w polskim systemie prawnym podkreśla się równouprawnienie każdej jednostki oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zgodnie z literą Konstytucji RP: »Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny« (art. 32), zaś zgodnie z brzmieniem Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych »dyskryminacja kogokolwiek ze względu na niepełnosprawność jest pogwałceniem przyrodzonej godności i wartości osoby ludzkiej«<sup>502</sup>. Analizując dokumenty o charakterze międzynarodowym oraz krajowym w tej materii, słusznie podkreśla się, że „obecnie beneficjentem praw i wolności w nich określonych jest każda osoba,

<sup>499</sup> Zob. J. Homplewicz, *Tradycyjne...*, s. 62-65.

<sup>500</sup> Zob. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 48-49.

<sup>501</sup> P. Konarska, *Kształcenie osób niepełnosprawnych w świetle aktualnych regulacji prawnych*, „Forum Prawnicze” 2014, nr 5, s. 44-45 (<http://forumprawnicze.eu/attachments/article/21/Konarska.pdf>, dostęp: 20.06.2018 r.).

<sup>502</sup> *Ibidem*, s. 45.



niezależnie od stanu psychicznego czy fizycznego. Większość państw europejskich przyjmuje, że każdej osobie niepełnosprawnej powinny przysługiwać te same prawa co osobom pełnosprawnym. Jednakże przyznanie niepełnosprawnym tych samych uprawnień, które przysługują osobom pełnosprawnym, nie gwarantuje, że będą one w stanie z nich korzystać. Dlatego też coraz częściej podkreśla się, iż zapewnienie pełnej realizacji zasady równości wymaga przyznania osobom niepełnosprawnym dodatkowych przywilejów, które umożliwią bądź ułatwią im nieograniczone korzystanie z praw i wolności przyznanych ogółowi<sup>503</sup>. W kontekście niniejszych rozważań trzeba mieć również na uwadze prawne gwarancje edukacji osób niepełnosprawnych w polskim systemie oświaty. „Państwa-Strony uznają prawo dziecka do nauki (...) na zasadzie równych szans (...)” – art. 28 Konwencji o prawach dziecka, wynika z niego, że „państwo kierując się dobrem osób niepełnosprawnych stworzyło poprzez gwarancje prawne warunki do integracji ze społeczeństwem i ułatwienia w celu zdobycia wykształcenia i urealnienia prawa do nauki<sup>504</sup>. Powszechnie przyjmuje się, że „dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami oraz zagrożone niedostosowaniem społecznym i niedostosowane społecznie w systemie oświaty mają określone prawa. (...) w przepisach oświatowych uczeń niepełnosprawny ma te same prawa, co jego pełnoprawny kolega, choć z racji swej niepełnosprawności ma być w pewnych aspektach dodatkowo wspomagany<sup>505</sup>.”

Zarysowane uwarunkowania konstytucyjne dowodzą, że prawo do nauki stanowi nie tylko samoistne prawo podmiotowe, ale też musi być postrzegane jako przesłanka dla należytej realizacji większości pozostałych wolności i praw jednostki<sup>506</sup>. TK wskazał: „(...) Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek (...) jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym<sup>507</sup>. Podmiotem zobowiązanym do zapewnienia pełnej realizacji powyższego uprawnienia jest państwo, które musi zorganizować swoją działalność w taki sposób, aby ułatwić osobom niepełnosprawnym dostęp do edukacji na każdym poziomie szkolnictwa<sup>508</sup>. Rozwinięciem art. 70 Konstytucji RP, a zarazem gwarancją szerokiego i równego dostępu do edukacji w systemie oświaty, jest obecnie

<sup>503</sup> *Ibidem*: „Ze względu na różnorodne ograniczenia i ułomności, które dotyczą osób niepełnosprawnych, władze państwowe zostały zobowiązane do zapewnienia tej kategorii obywateli szczególnej opieki i wsparcia”. Por. A. Nowak, *Zasada równości w Konstytucji RP a status osoby niepełnosprawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 12, s. 95.

<sup>504</sup> P. Bała, *Konstytucyjne prawo...*, s. 447.

<sup>505</sup> B. Winczewska (red.), *Samorządy i administracja rządowa na rzecz osób niepełnosprawnych. Zbiór przepisów prawnych dotyczących uprawnień dzieci i młodzieży niepełnosprawnych i ich rodzin*, Warszawa 2013, s. 50; zob. szerzej: R. Raszewska-Skałicka, *Edukacja osób niepełnosprawnych jako dobro wspólne na tle rozważań administracyjnoprawnych*, AUW No 3725, „Przegląd Prawa i Administracji” t. CV, Wrocław 2016, s. 119-141.

<sup>506</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 3.

<sup>507</sup> Wyrok TK z 8.11.2000 r., SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

<sup>508</sup> P. Konarska, *Kształcenie osób niepełnosprawnych...*, s. 47.



ustawa Prawo oświatowe, która wprowadza obowiązek szkolny. W orzecznictwie administracyjnym stwierdza się, że w założeniu ustawodawcy obowiązkowe kształcenie jest zabezpieczeniem równego prawa do nauki przysługującego każdemu obywatelowi<sup>509</sup>. Konstytucyjne prawo do nauki wypełnione jest treścią poprzez ustanowienie zespołu gwarancji jego prawidłowej realizacji wyrażonych w art. 70 Konstytucji RP i jego ustępach. TK zauważył: „istnieje ścisły, nierozzerwalny związek pomiędzy poszczególnymi gwarancjami konstytucyjnymi składającymi się na prawo do nauki. (...) Wszystkie dalsze ustępy art. 70 określają w konsekwencji narzędzia zapewniające realizację prawa do nauki. W tym sensie są wtórne, instrumentalne w stosunku do podstawowej zasady wyrażonej w zdaniu pierwszym ustępu 1 art. 70”<sup>510</sup>. Jest dość oczywiste, że do tych gwarancji należą: zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych, brak monopolu szkół państwowych (publicznych) i równoległe funkcjonowanie szkół niepublicznych (prywatnych), zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oraz obowiązek władz publicznych tworzenia i wspierania systemów pomocowych dla uczniów i studentów<sup>511</sup>.

Prawo do nauki przysługuje każdemu człowiekowi „niezależnie od jakichkolwiek jego cech, w tym stanu zdrowia. (...) Konstytucja RP dopuszcza możliwość kształcenia się osób chorych, pozostawiając decyzję co do wpływu trudów nauki na ich kondycję zdrowotną im samym”<sup>512</sup>. Dodajmy też w tym miejscu, że obowiązujące ustawodawstwo nie daje *de facto* możliwości odmowy osobie niepełnosprawnej dostępu do szeroko rozumianego kształcenia, bowiem jedynym podmiotem decyzyjnym w tej kwestii pozostaje sam niepełnosprawny<sup>513</sup>. Należy też dostrzec, że ustawodawca, zmieniając system edukacji w państwie i wcielając w życie kolejne reformy w szkolnictwie, wprowadza instrumenty mające na celu wyrównanie szans w równym dostępie osób niepełnosprawnych do edukacji. Przyjmuje się, że dla osób niepełnosprawnych najwięcej korzyści przynosi system edukacji włączającej, w którym mogą one funkcjonować wspólnie z osobami pełnosprawnymi, na takich samych zasadach (postulat najmniej ograniczającego środowiska)<sup>514</sup>. Takie rozwiązanie promowane jest również w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, która określa, że „Państwa Strony zapewnią włączający system kształcenia umożliwiający integrację na wszystkich poziomach edukacji i w kształceniu ustawicznym” (art. 24). Polityka oświatowa realizuje również postanowienia w odniesieniu do art. 24 Konwencji, który zobowiązuje państwa ratyfikujące niniejszy dokument do zapewnienia edukacji włączającej na wszystkich szczeblach kształcenia.

<sup>509</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 13.11.2012 r., II SA/OI 1167/2012, Lexis.pl nr 5175432.

<sup>510</sup> S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego...*, s. 639.

<sup>511</sup> *Ibidem*.

<sup>512</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.09.2010 r., II SA/Bd 418/10, LEX nr 752050.

<sup>513</sup> P. Konarska, *Kształcenie osób niepełnosprawnych...*, s. 48.

<sup>514</sup> *Ibidem*, s. 49 i cyt. tam literatura.

W piśmiennictwie dominują poglądy, że „pomimo licznych instrumentów prawnych i pozaprawnych mających na celu zagwarantowanie równego dostępu do edukacji, osoby niepełnosprawne w dalszym ciągu pozostają gorzej wykształcone niż osoby pełnosprawne. Na taki stan rzeczy ma wpływ wiele czynników. Wśród najbardziej istotnych wskazuje się: ograniczenia architektoniczne (niedostosowanie budynków i miejsc ogólnodostępnych); często złą sytuację finansową rodzin, których członkami są osoby niepełnosprawne; brak zrozumienia i tolerancji ze strony osób pełnosprawnych; brak wsparcia psychologicznego dla osób niepełnosprawnych; bariery komunikacyjne (zwłaszcza w przypadku osób niesłyszących oraz niemówiących) itd.”<sup>515</sup>. I chociaż dostęp do edukacji osób niepełnosprawnych i przekraczanie barier edukacyjnych wciąż pozostaje problemem społecznym i prawnym, to jednak nie należy ustawać w dążeniach do usprawnienia sytuacji prawnej i pozaprawnej osób niepełnosprawnych. Powinności te w pierwszej kolejności spoczywają na państwie i jego administracji publicznej, a następnie na społeczeństwie i, jeśli jest to możliwe, aktywności czynnej samych zainteresowanych poprawą swojej sytuacji – poprzez przewyciężanie problemów i barier ograniczających ich udział w życiu publicznym<sup>516</sup>.

W krajowym porządku prawnym prawo dziecka do nauki reguluje ustawa zasadnicza, która sprawę edukacji obywateli traktuje jako jedno z podstawowych praw socjalnych<sup>517</sup>, określając jej podstawy prawne, zaś w kwestii organizacji oświaty i edukacji elementarnej odsyła do obowiązującego prawa oświatowego i aktów wykonawczych – do ustawy Prawo oświatowe. Prawo do nauki zaliczane jest z reguły do praw kulturalnych<sup>518</sup>, ale w doktrynie dopatruje się również aspektów ekonomicznych<sup>519</sup>, zwłaszcza w płaszczyźnie prawa do zakładania niepublicznych szkół (art. 70 ust. 3 Konstytucji RP), których celem może być również uzyskanie zysku. Wskazuje się przy tym na charakter prawa do nauki, który polega nie tylko na zagwarantowaniu wolności nauki, ale i takich standardach prawnych, jak: przymus edukacyjny, wolność wyboru szkoły, wolność zakładania szkół, pewne elementy ustroju szkolnictwa<sup>520</sup>. Zakreślone zostały także „podstawy struktury polskiego systemu oświaty. (...) polski ustawodawca związał prawo do nauki z konkretnymi gwarancjami socjalnymi i systemowymi, które mają zapewnić możliwość pełnej realizacji tego prawa. Treść owej normy prawnej odczytywać można w sferze materialnej

<sup>515</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>516</sup> M. Gielda, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce*, Wrocław 2015; K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014.

<sup>517</sup> K. Gawroński, S.M. Kwiatkowski (red.), *op. cit.*, s. 639.

<sup>518</sup> Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 357; por. M. Dąbrowski, *Prawo do nauki...*, s. 209; A. Grzejdziak-Przybyłowicz, *op. cit.*, s. 95.

<sup>519</sup> M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo konstytucyjne w formie pytań i odpowiedzi*, Wrocław 2003, s. 227.

<sup>520</sup> M. Kozak, *Prawo dziecka do edukacji...*, s. 106; por. M. Dąbrowski, *Prawo do nauki...*, s. 209.

w dwóch płaszczyznach: jako prawo (w rozumieniu prawa pozytywnego) i jako wolność do nauki (prawo negatywne)<sup>521</sup>. Należy też dodać, że wolność nauczania obejmuje m.in.: swobodę określenia przedmiotu i metody nauczania, swobodę poszukiwania, otrzymywania, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, swobodę wyboru formy przekazu i nauczania, zaś jej treścią jest swoboda przekazywania wiedzy naukowej (nauczania) innym osobom<sup>522</sup>. Wolność ta jest ściśle związana z wolnością twórczości artystycznej i wolnością badań naukowych. Postrzegana jest jako odpowiednik konstytucyjnego prawa do nauki. Co więcej, „jednostka ma prawo do pogłębienia swojej wiedzy i uzyskania wykształcenia (...), ma prawo do szerzenia własnej wiedzy. (...) prawo do nauczania ma kluczowe znaczenie dla rozwoju szeroko rozumianej nauki. Służy (...) wymianie informacji, poglądów i wiedzy, co jest warunkiem *sine qua* rozwoju wszystkich dziedzin wiedzy”<sup>523</sup>. Ponadto zasada określona w art. 73 Konstytucji RP pozostaje w ścisłej korelacji z art. 70 ust. 5 ustawy zasadniczej, określającym zasadę autonomii szkół wyższych<sup>524</sup>. Konstytucyjna zasada autonomii szkół wyższych odnosi się do szkół publicznych i niepublicznych, przy czym tym drugim „przysługuje niezależność od władz publicznych także z racji ich usytuowania poza *dominium* państwa czy samorządu lokalnego. Autonomia kojarzy się więc przede wszystkim z systemem państwowych szkół wyższych. Stanowi *differentia specifica* systemu szkolnictwa wyższego, bo nie odnosi się do szkół innych szczebli. Także zresztą w ramach szkół wyższych dopuszczalne wydaje się różnicowanie zakresu tej autonomii w zależności od rangi, wielkości i stabilizacji poszczególnych szkół”<sup>525</sup>. Można powiedzieć, że „zapewnienie autonomii szkół wyższych jest obowiązkiem ustawodawcy, który ma też wyznaczyć szczegółowy kształt i zakres tej autonomii”<sup>526</sup>.

Godne uwagi jest też stwierdzenie, że zasadniczo prawo do nauki ujmowane może być na dwa sposoby: „jako klasyczne prawo socjalne – roszczenie wobec państwa, najczęściej związane z przymusem oraz obowiązkiem pobierania nauki, i jako prawo wolnościowe, negatywne, niezawierające elementów pozytywnych działań ze strony państwa”<sup>527</sup>. Należy zaznaczyć, że od II połowy XX w. prawo do nauki jest powszechnie uznane jako prawo człowieka i to nie jako wolność w dostępie do nauki (model klasyczny), lecz jako

<sup>521</sup> M. Kozak, *Prawo dziecka do edukacji...*, s. 106.

<sup>522</sup> M. Dąbrowski, *Wolność twórczości artystycznej, badań naukowych i nauczania oraz dostępu do dóbr kultury*, (w:) *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016., s. 225.

<sup>523</sup> M. Dąbrowski, *Wolność twórczości...*, s. 227.

<sup>524</sup> Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 12; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 94–95; E. Ochendowski, *Pozycja studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, (w:) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 455–463; wyrok TK z 8.11.2000 r., SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

<sup>525</sup> M. Masternak-Kubiak, *Autonomia szkół wyższych na gruncie Konstytucji RP*, (w:) *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007, s. 15.

<sup>526</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>527</sup> P. Bała, *Konstytucyjne prawo...*, s. 16.

zobowiązanie władz publicznych do wykształcenia obywateli (etatystyczny model nowożytny)<sup>528</sup>. Pojmowane jest jako prawo podmiotowe, najczęściej związane z przymusem edukacyjnym i nieodpłatnością nauki w szkołach publicznych<sup>529</sup>. W kontekście całokształtu regulacji konstytucyjnych prawo do nauki to prawo każdego obywatela do kształcenia się – jego realizacja pośrednio pozwala, jak należy sądzić, na realizację pozostałych praw i wolności człowieka. Zgodzić należy się z poglądem A. Łopatki, że prawa do nauki nie można utożsamiać i zawęzać jedynie do procesu nauczania w szkołach<sup>530</sup>. Dodajmy, że przez pojęcie nauczania należy rozumieć „nie tylko merytoryczne przekazywanie wiedzy, ale także odpowiedni system szkół, w którego obrębie przekazywanie to następuje. Powinien on być trójstopniowy, obejmujący szkoły podstawowe, średnie i wyższe. Możliwe jest także wprowadzanie pośrednich między kolejnymi etapami edukacji systemów nauczania (...)”<sup>531</sup>. Trzeba również mieć na uwadze rozróżnienie terminów „edukacja” i „nauczanie”<sup>532</sup>. W ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka edukacja jest pojęciem szerszym od nauczania, które jest szczególną formą przekazywania wiedzy i rozwoju umysłowego<sup>533</sup>.

W kontekście prawa do nauki według Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „Państwo: ma obowiązek zapewnić dostęp do instytucji edukacyjnych (zorganizować sieć szkół, kształcić nauczycieli, zapewnić podręczniki, opracować programy szkolne itp.); powinno stworzyć możliwość zakładania szkół prywatnych (poza szkołami publicznymi); może ustalić wymagania, od których zależeć będzie dostęp do poszczególnych etapów edukacji, takie jak określony poziom wiedzy, umiejętności”<sup>534</sup>. Podstawową formą realizacji tego prawa jest przede wszystkim edukacja szkolna. Prawo wyboru formy i treści edukacji pozaszkolnej jest z reguły wyjątkiem, (ale i taką potrzebą) ściśle reglamentowanym przez podmioty administracji<sup>535</sup>. Obowiązki państwa i jego administracji publicznej wynikają zarówno z regulacji prawnych krajowych, jak i z wielu aktów prawa międzynarodowego<sup>536</sup>.

<sup>528</sup> *Ibidem*, s. 221.

<sup>529</sup> *Ibidem*. Zauważmy, iż przyjęto tu fakultatywną odpłatność za „niektóre usługi edukacyjne, lecz tylko w publicznych szkołach wyższych, co wynika wprost z art. 70 ust. 2 Konstytucji RP: »Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością«. Należy zgodzić się z Autorem, że „samo sformułowanie »bezpłatność« w kontekście prawa do kształcenia uznać należy za rodzaj mitu, gdyż usługi edukacyjne są jak najbardziej odpłatne, najwyżej możemy mówić o pośredniej lub bezpośredniej odpłatności za usługi edukacyjne”, s. 278.

<sup>530</sup> A. Łopatka, *Dziecko. Jego prawa człowieka*, Warszawa 2000, s. 100 i n.; por. A. Grzejdziak-Przybyłowicz, *op. cit.*, s. 97.

<sup>531</sup> B. Banaszak, M. Jabłoński, *Komentarz do art. 70 Konstytucji, (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 129.

<sup>532</sup> A. Grzejdziak-Przybyłowicz, *op. cit.*, s. 97.

<sup>533</sup> A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzeczenia*, t. 2, Kraków 2002, s. 1431.

<sup>534</sup> J. Ciecchanowski, E. Czyż, E. Szewczyk (red.), *Prawo do nauki. Raport z monitoringu*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2002, s. 12-14; za: S. Futyma, *Prawo dziecka do nauki...*, s. 94-95.

<sup>535</sup> T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki...*, s. 112.

<sup>536</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 38.

W nauce prawa konstytucyjnego zauważa się, że prawo do nauki to „samoistne, klasyczne prawo socjalne, o charakterze podmiotowym, tworzące po stronie jednostki roszczenie wobec aparatu państwowego o dostęp do narzędzi umożliwiających pobieranie nauki”<sup>537</sup>. Na treść prawa do nauki składają się: „możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw kanon podstawowy wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończonego uzyskaniem odpowiednich dokumentów”<sup>538</sup>. Istotnym jego elementem jest wolność wyboru rodzaju i typu szkoły oraz formuły edukacji – tryb stacjonarny, niestacjonarny, eksternistyczny itp.<sup>539</sup>

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że prawo do nauki „wyraża przysługujące każdemu prawo do kształcenia się, zdobywania i poszerzania wiedzy (...), możliwość osobistego rozwoju, uwarunkowanego własnymi zainteresowaniami oraz umiejętnościami. Treścią tego prawa jest uzyskiwanie kompetencji w określonej dziedzinie. Następuje to w zorganizowanej formie, w sposób regularny i ciągły. Realizowane jest według określonego planu, a przy tym wspomagane przez osoby posiadające odpowiednie przygotowanie do nauczania. W ten sposób prawo do nauki wiąże się zawsze z poszerzaniem i doskonaleniem konkretnych zdolności, co może znajdować swoje oficjalne potwierdzenie ze strony podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie i nadzorowanie kształcenia w danej dziedzinie. Złożony charakter procesu pozyskiwania wiedzy i nabywania określonych umiejętności sprawia, że prawo do nauki ma ważny wymiar indywidualny. Stwarza jednocześnie warunki do korzystania z innych wolności i praw konstytucyjnych, m.in. wolności wyboru szkoły czy wolności wyboru zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). Oprócz tego prawo do nauki należy postrzegać również w kontekście, który wiąże się z profesjonalizacją członków danej społeczności, a przez to z podnoszeniem poziomu jej rozwoju. W tym ujęciu prawo do nauki traktuje się także jako konieczny warunek rozwoju społeczeństwa”<sup>540</sup>.

Co ważne, państwo występuje w roli gwaranta realizującego konstytucyjny nakaz statujący każdemu prawo do nauki, zaś edukację publiczną postrzega się jako „formę wyrównywania szans i likwidowania nierówności społecznych”<sup>541</sup>. TK w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r.<sup>542</sup> wskazał: „prawo do nauki powinno być postrzegane zarówno

<sup>537</sup> Zob. M. Dąbrowski, *Prawo do nauki...*, s. 210; za: O.M. Rudak, *Prawo do nauki, (w:) Prawa i wolności obywatelskie...*, s. 494; L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 3; J. Mikosz, *Prawo do nauki...*, s. 979.

<sup>538</sup> M. Dąbrowski, *Prawo do nauki...*, s. 210–211; por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 3.

<sup>539</sup> M. Dąbrowski, *Prawo do nauki...*, s. 211.

<sup>540</sup> Wyrok TK z 27.09.2016 r., SK 11/14, OTK-A2016/74, LEX nr 2118442; zob. wyrok TK z 16.01.2007 r., U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 3, cz. III, pkt 3.4; wyrok TK z 24.09.2013 r., K 35/12, OTK ZU 2013, nr 7A, poz. 94, cz. III, pkt 3.2; wyrok TK z 22.06.2015 r., SK 29/13, OTK ZU 2015, nr 6A, poz. 83, cz. III, pkt 8.3.

<sup>541</sup> A. Balicki, T. Guz, W. Lis (red.), *op. cit.*, s. 12; por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*

<sup>542</sup> SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. (...) Powszechnie kształcenie stało się najważniejszym motorem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego we współczesnym świecie. Jego organizacja, dostępność, powszechność stają się jednym z najważniejszych zadań państwa i władzy publicznej. Prawo do nauki, którego korelatem są obowiązki państwa i władzy publicznej, stanowi gwarancję jego realizacji w zakresie zapewnienia dostępności i powszechności kształcenia. Celem i istotą tego prawa jest stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych<sup>543</sup>. TK potwierdza to jeszcze w innym wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r.<sup>544</sup>. Według TK art. 70 Konstytucji RP „statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, których realizacja stanowi podstawę instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki. Podmiotowym prawem konstytucyjnym jest powszechny i równy dostęp do wykształcenia jako konieczne elementy prawa do nauki (...)”<sup>545</sup>. Zobowiązuje się władze publiczne do zapewnienia obywatelom równości w dostępie i powszechności kształcenia. Działania podejmowane w tym celu powinny zmierzać przede wszystkim do eliminacji nierówności i barier faktycznych, w tym finansowych. Stworzenie jednostce realnych szans na kształcenie na różnych poziomach edukacyjnych znajduje odzwierciedlenie w celu i istocie prawa do nauki<sup>546</sup>. Zdaniem TK „powszechność i równość kształcenia musi być rozumiana jako równość szans”<sup>547</sup>. Zasady te bezwarunkowo odnoszą się do kształcenia w szkołach publicznych<sup>548</sup>. Powszechnie edukacja to jeden z tych obszarów działalności państwa, który ukierunkowany jest na organizowanie i dostarczanie specyficznych dóbr publicznych oraz urzeczywistnianie określonych, wyraźnie sprecyzowanych celów ogólnospołecznych<sup>549</sup>. Podnieść tu jednak należy, że zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP powszechny i równy dostęp do nauki ustrojodawca zapewnia obywatelom, a prawo do nauki „każdemu”, jak stanowi art. 70 ust. 1 zd. 1 ustawy zasadniczej. W tym zakresie, jak pisze L. Garlicki, „sytuacja cudzoziemców może być kształtowana w mniej korzystny sposób. Przepis ten ujęty jest jako zasada polityki państwa, czyli nie stwarza bezpośrednich roszczeń po stronie obywateli”<sup>550</sup>.

Ogólnie rzecz ujmując, adresatem norm zawartych w konstytucyjnym prawie do nauki jest „każda osoba, niezależnie od wieku, płci, statusu społecznego, pochodzenia,

<sup>543</sup> *Ibidem*. Pojmowane w kategorii – dobro i wartość indywidualna oraz jako ważne i podstawowe dobro społeczne. Zob. J. Królikowski, *Pojęcie dobra wspólnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 171; P. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 27–28; M. Dąbrowski, *Prawo do nauki...*, s. 209.

<sup>544</sup> U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 3.

<sup>545</sup> Wyrok TK z 9.06.2010 r., K 29/07, Dz. U. Nr 117, poz. 789.

<sup>546</sup> *Ibidem*.

<sup>547</sup> Wyrok TK z 16.01.2007 r., U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 3.

<sup>548</sup> Wyrok TK z 9.06.2010 r., K 29/07, Dz. U. Nr 117, poz. 789.

<sup>549</sup> E. Majchrowicz-Jopek, *Wybrane problemy...*, s. 161.

<sup>550</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 6.



narodowości oraz obywatelstwa”<sup>551</sup>, co znajduje potwierdzenie w art. 70 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo do nauki”; dotyczy ono nie tylko obywateli polskich, ale i cudzoziemców. Należy zaznaczyć, że prawo cudzoziemców do nauki szkolnej statuuje art. 165 u.p.o., zaś rozdział 7 tej ustawy poświęcony jest kształceniu osób przybywających z zagranicy. Powszechnie przyjmuje się również w judykaturze, iż z treści art. 70 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że prawo do nauki jest prawem każdego obywatela, niezależnie od jakichkolwiek jego cech, w tym stanu zdrowia. A to oznacza, że ustawa zasadnicza dopuszcza możliwość kształcenia się osób chorych, pozostawiając decyzję co do wpływu trudów nauki na ich kondycję zdrowotną im samym<sup>552</sup>. Na gruncie orzecznictwa sądowego uwypukla się, że oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet wtedy, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne. Judykatura wyraźnie zaznacza, że podmioty reprezentujące szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej są obowiązane do udostępniania informacji publicznych o wykonywaniu przez nie zadań publicznych<sup>553</sup>. Jak trafnie zauważa M. Pilich, „krąg podmiotów, do których adresowany jest obowiązek szkolny i nauki, nie został precyzyjnie i wprost określony. W szczególności w art. 31 i 35 wspomina się tylko o dziecku i o jego wieku, bez względu na jego obywatelstwo. (...) celem ustawodawcy było nie tylko przyznanie cudzoziemcom prawa do nauki, lecz także objęcie obowiązkiem szkolnym (...) również osób niemających obywatelstwa polskiego, jeżeli mają one miejsce zwykłego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>554</sup>. Niezaprzeczalnym adresatem obowiązków wynikających z art. 70 Konstytucji RP jest państwo, a w jego imieniu – władze publiczne, które są zobowiązane do zorganizowania, prowadzenia i utrzymania systemu szkół publicznych oraz kontroli i nadzoru funkcjonowania szkół niepublicznych, skutkiem czego możliwa staje się realizacja konstytucyjnych uprawnień w praktyce<sup>555</sup>.

W zakresie spełniania ustawowych obowiązków edukacyjnych w formach szkolnych i pozaszkolnych („edukacja szkolna” i „edukacja pozaszkolna”<sup>556</sup>) należy odnieść się w pierwszej kolejności do ustawy Prawo oświatowe.

<sup>551</sup> M. Dąbrowski, *Prawo do nauki...*, s. 209.

<sup>552</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.09.2010 r., II SA/Bd 418/10, LEX nr 752050; zob. K. Kiczka, *Pozycja prawna...*, s. 413; w szerszym ujęciu zob. R. Raszewska-Skałecka, *Prawne gwarancje edukacji osób niepełnosprawnych w ustawodawstwie polskim – wybrane zagadnienia*, (w:) *Prawno-administracyjne aspekty sytuacji...*, s. 55-80.

<sup>553</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 1109517.

<sup>554</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 693.

<sup>555</sup> Por. M. Dąbrowski, *Prawo do nauki...*, s. 210.

<sup>556</sup> Piszę o tym szerzej w publikacji *Administracyjnoprawne aspekty wolności „edukacji domowej” w ustawodawstwie polskim*, (w:) *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 487-523.

W nawiązaniu do art. 35 ust. 1 i 2 u.p.o. trzeba wyraźnie stwierdzić, że pojęcie obowiązku nauki zawiera w sobie pojęcie obowiązku szkolnego – obowiązku zdobywania wiedzy i umiejętności w sposób zorganizowany – w formach szkolnych<sup>557</sup>. Jak trafnie stwierdza M. Pilich, „obowiązek nauki nie tylko może być realizowany w formie kształcenia szkolnego, lecz po ukończeniu kształcenia na poziomie elementarnym (podstawowym i gimnazjum) może być dalej realizowany w formach pozaszkolnych. (...) w określonych wypadkach zarówno obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, jak i szkolny mogą być na wniosek zainteresowanych osób realizowane poza szkołą, jako tzw. edukacja domowa”<sup>558</sup>. Z konstytucyjnym prawem do nauki łączą się trzy rodzaje wolności: 1) wolność wyboru szkoły publicznej lub innej, 2) wolność tworzenia szkół niepublicznych wszelkich szczebli, przy czym państwu przysługuje w stosunku do nich nadzór pedagogiczny, 3) wolność nauczania, tzn. określania nauczanych treści (art. 73), w każdym razie w odniesieniu do uniwersytetów – wynika ona też z zasady autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5)<sup>559</sup>.

W formach edukacji pozaszkolnej „edukacja domowa” przedstawiana jest jako jedna z ofert kształcenia istniejąca w edukacji człowieka<sup>560</sup>, ale i pojmowana jako „pragnienie edukacyjnej wolności”<sup>561</sup>. Wśród zwolenników tej formy edukacji panuje przekonanie, że jej celem jest wolność służąca edukacji lepiej niż jej przymus<sup>562</sup>. Wolność zalicza się do podstawowych praw człowieka<sup>563</sup>. Pojęcie wolności może być rozpatrywane zarówno przez pryzmat filozofii, jak i prawa<sup>564</sup>. W naukach prawnych wolność postrzegana jest z reguły w kontekście praw podmiotowych<sup>565</sup>. Źródłem wolności jest,

<sup>557</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 193. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.p.o.: „Nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia”. Natomiast art. 35 ust. 2 u.p.o. stanowi: „Obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia”.

<sup>558</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 194.

<sup>559</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 119; por. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 52.

<sup>560</sup> Zob. m.in.: M. Budajczak, *Edukacja domowa*, Gdańsk 2004; M. i P. Zakrzewscy (red.), *Edukacja domowa w Polsce. Teoria i praktyka*, Warszawa 2009; J. Piskorski (red.), *Szkoła domowa. Między wolnością a obowiązkiem*, Warszawa 2011; W. Stebnicki, *Edukacja domowa. Edukacja przyszłości*, Fijorr Publishing 2014; D. Konowrocka, *Najczęściej zadawane pytania dotyczące edukacji domowej* (<http://www.edukacja.domowa.pl/faq2.html>, dostęp: 20.10.2016 r.).

<sup>561</sup> M. Gierczar-Borkowska, *Edukacja domowa jako egzemplifikacja idei podmiotowości i wolności edukacyjnej*, s. 53-68 ([http://www.konferencja.21.edu.pl/uploads/6/3/9/9/6399009/1.1.3.\\_gierczar-borkowska.pdf](http://www.konferencja.21.edu.pl/uploads/6/3/9/9/6399009/1.1.3._gierczar-borkowska.pdf), dostęp: 20.10.2016 r.).

<sup>562</sup> Zob. J. Helios, *Edukacja domowa – kilka uwag w kontekście dyskursu o edukacji demokratycznej*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, t. 3, nr 2, s. 181-182 ([www.filozofiapubliczna.amu.edu.pl](http://www.filozofiapubliczna.amu.edu.pl), <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/13737/6/10-Helios.pdf>, dostęp: 20.10.2016 r.).

<sup>563</sup> M.J. Szymański, *Edukacyjne problemy...*, s. 165.

<sup>564</sup> Zob. M. Augustyniak, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka*, (w:) *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji...*, s. 15.

<sup>565</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002; *idem*, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.

zgodnie z art. 30 Konstytucji RP, przyrodzona i niezbywalna godność człowieka. „Godność stanowi »źródło wolności i praw człowieka«. Nabywając godność, człowiek nabywa jednocześnie wolności i prawa, przy czym godność ta, a z nią również wolności i prawa, jest przyrodzona i niezbywalna. (...) wolności i prawa wynikają z godności człowieka”<sup>566</sup>. Wolność jest więc wartością naturalną, a jej dysponentem jest człowiek<sup>567</sup>. Podlega ochronie prawnej (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP). W tym kontekście zgodzić się należy ze słuszną tezą J. Blicharz, że „wszelkie prawa i wolności są w pewnym sensie podporządkowane realizacji godności osoby ludzkiej. Gdyby pozbawić człowieka godności, jaki byłby sens wolności, która jest »narzędziem« godności obok innych wartości (...)”<sup>568</sup>. Przywołane poglądy tej Autorki utwierdzają też w przekonaniu, że „gdzie nie ma ochrony dobra wspólnego i godności człowieka, nie ma też ochrony praw i wolności konstytucyjnych”<sup>569</sup>.

Przedmiotowa analiza nakazuje odniesienie się do wskazanej kwestii wolności „edukacji domowej” w ujęciu prawa do nauki, które do 18 roku życia jest połączone z obowiązkiem nauki (spełnianie obowiązków edukacyjnych poza szkołą) oraz wskazywanie na aspekty prawne i praktyczne tej formy nauczania w dyskursie prawno-edukacyjnym. W polskim systemie prawnym to konstytucja gwarantuje rodzicom prawo do wyboru miejsca kształcenia swojego dziecka oraz wychowania go zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 70 ust. 3 i art. 48 Konstytucji RP oraz art. 37 u.p.o.). Dodać należy, że akty prawa międzynarodowego, takie jak Powszechna deklaracja praw człowieka, Konwencja UNESCO przeciw dyskryminacji w edukacji, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, a także Karta podstawowych swobód Unii Europejskiej, podkreślają rolę rodziców w podejmowaniu decyzji dotyczących edukacji dziecka<sup>570</sup>.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że obowiązek szkolny w Polsce został wprowadzony po raz pierwszy w 1919 r. dekretem o obowiązku szkolnym<sup>571</sup>, który przewidywał możliwość kształcenia zarówno w szkołach państwowych (w publicznych szkołach

<sup>566</sup> M. Chmaj, *Źródło wolności i praw człowieka*, (w:) *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji...*, s. 42.

<sup>567</sup> Z. Janku, *Administracyjnoprawna ingerencja w realizację zasady wolności sumienia i wyznania jednostki (wybrane zagadnienia)*, (w:) *Jednostka w demokratycznym...*, s. 266.

<sup>568</sup> J. Blicharz, *W poszukiwaniu źródeł ochrony prawnej przed zjawiskiem wykluczenia społecznego w polskim prawie*, (w:) *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, red. J. Behr, J. Blicharz, Wrocław 2018, s. 37.

<sup>569</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>570</sup> A.M. Kucharska, *Dlaczego edukacja domowa?...*, s. 210; por. M. Budajczak, *Edukacja domowa...*, s. 26-29. Zdaniem autora „(...) jeśli rodzice mają prawo do swobodnych decyzji edukacyjnych dotyczących ich dzieci, to państwo jest zobowiązane do zapewnienia takich systemowych warunków, w tym prawnych, które pozwolą rodzicom na realizację ich wolności wyboru”, *ibidem*, s. 32.

<sup>571</sup> Dz. U. z 1919 r. Nr 14, poz. 147. Z art. 48 dekretu: „Moc obowiązująca dekretu rozciąga się na tę część Państwa Polskiego, która stanowiła dawniej terytorium zaboru rosyjskiego”.

powszechnych) oraz szkołach prywatnych, jak i w domu<sup>572</sup>. Zgodnie z art. 1 dekretu „wykształcenie w zakresie szkoły powszechnej jest obowiązkowe dla wszystkich dzieci w wieku szkolnym”. Zaznaczyć należy, że „wiek szkolny dziecka rozpoczyna się 1 września tego roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 7 lat życia” (art. 10 dekretu), zaś art. 11 dekretu stanowił, że „nie wolno przyjmować do szkoły dzieci, które nie osiągnęły wieku szkolnego”. O zamiarze kształcenia dziecka w domu rodzice mieli obowiązek zawiadomić właściwą Opiekę Szkolną przed końcem sierpnia (art. 31 dekretu), zaś Inspektor Szkolny miał prawo zarządzić egzamin sprawdzający, czy dziecko opanowało wiedzę przewidzianą programem szkoły publicznej. Jeśli wynik egzaminu był ujemny, Inspektor mógł z urzędu zapisać dziecko do szkoły publicznej w danej miejscowości (art. 29 dekretu). Dekret z 1919 r. został uchylony dekretem z dnia 23 marca 1956 r. o obowiązku szkolnym<sup>573</sup> i od tego czasu jedyną formą spełniania obowiązku szkolnego stało się uczęszczanie do szkoły państwowej. Prawo do „edukacji domowej” zostało przywrócone do polskiego systemu szkolnictwa dopiero wraz z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>574</sup>, a następnie przeniesione do ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe<sup>575</sup>. Edukacja domowa jako forma edukacji pozaszkolnej może być prowadzona w każdym typie szkoły i na każdym etapie realizacji ustawowego obowiązku edukacyjnego, a także w dowolnym momencie roku szkolnego<sup>576</sup>.

Sytuacja administracyjnoprawna dziecka spełniającego obowiązki edukacyjne poza szkołą różni się od sytuacji dziecka nauczanego w szkole. Edukacja jednostki w tym zakresie staje się też obiektem badań przez pryzmat prawa do nauki i obowiązków edukacyjnych<sup>577</sup> czy „edukacji domowej” jako formy prywatyzacji zadań publicznych<sup>578</sup>. Warto też dodać, że w ramach polskiego systemu oświaty pojęcie edukacji domowej nie jest zdefiniowane normatywnie. W obecnie obowiązującym stanie prawnym ta forma edukacji przyjmuje prawną kategorię „spełniania obowiązków edukacyjnych w formach pozaszkolnych”. Fundamentalną cechą tej formy nauczania jest organizacja procesu edukacyjnego dziecka przez rodziców/prawnych opiekunów oraz wybrane przez nich osoby. W polskim prawie odpowiedzialność z tytułu realizacji obowiązku edukacyjnego

---

<sup>572</sup> Z art. 28 dekretu: „Przepisom o obowiązku szkolnym można uczynić zadość: a) w publicznych szkołach powszechnych, b) w innych szkołach wszelkiego typu, o ile zakres wiadomości w nich udzielanych nie jest niższy niż w publicznych szkołach powszechnych, c) w domu”.

<sup>573</sup> Dz. U. Nr 9, poz. 52 ze zm.

<sup>574</sup> T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.

<sup>575</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.

<sup>576</sup> Ujęcie historyczne obowiązku szkolnego zob. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 78-79; M. Stańczyk, *Alternatywne formy edukacji*, DS 2015, nr 9, s. 52.

<sup>577</sup> Zob. M. Osuch, L. Bojarska, *op. cit.*; D. Kurzyńska-Chmiel, *Podstawy prawne...*, s. 54-87; *eadem*, *Oświata...*, s. 70 i n.; M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 76-93.

<sup>578</sup> Zob. A. Bochentyn, „Edukacja domowa” jako forma prywatyzacji zadań publicznych, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII, s. 49 i n.; J. Pierzchała, *Prawo oświaty...*, s. 139.

spoczywa na dwóch kategoriach podmiotów, tj. na samym obowiązującym, reprezentowanym przez rodziców lub innych prawnych opiekunów, oraz organach administracji publicznej obowiązanych do urzędzenia i prowadzenia systemu szkół publicznych oraz do kontroli w tym zakresie<sup>579</sup>. Różnice między edukacją szkolną a edukacją domową sprowadzają się do innego niż szkoła miejsca edukacji, innej niż nauczyciel w szkole osoby przekazującej wiedzę i innego niż typowe lekcje w szkole sposobu przekazywania wiedzy<sup>580</sup>. Co prawda następuje przejście przez rodziców całkowitej odpowiedzialności za edukację dzieci, jednak szkoła jest zobowiązana do określenia warunków nauki<sup>581</sup>. Normy prawa oświatowego, kształtujące uprawnienia i obowiązki dziecka pobierającego naukę w formie „edukacji domowej”, można sklasyfikować w trzech grupach<sup>582</sup>: „1) dziecko takie jest adresatem zagwarantowanego w wielu aktach normatywnych prawa do nauki oraz obowiązku szkolnego i obowiązku nauki (ograniczonych podmiotowo do osób znajdujących się w określonym przez przepisy prawne wieku); 2) dziecko takie jest podmiotem wielu praw i obowiązków związanych z posiadaniem przez nie statusu ucznia danej szkoły. (...) realizacja obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą nie niesie ze sobą zerwania więzi administracyjnoprawnej, istniejącej pomiędzy dzieckiem oraz szkołą i administracją oświatową; 3) określone przez prawo oświatowe specyficzne prawa i obowiązki, dotyczące wyłącznie dziecka nauczanego poza szkołą”.

Najogólniej można przyjąć, że umocowanie spełniania obowiązków edukacyjnych w ustawowych formach pozaszkolnych, w tym „edukacji domowej”, można wyprowadzić z prawa międzynarodowego i z prawa krajowego, tj. z Konstytucji RP (art. 70 ust. 3 i art. 48 Konstytucji RP). Przepisy te gwarantują rodzicom prawo do wyboru miejsca kształcenia swojego dziecka oraz wychowania go zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 37 u.p.o.). Ta forma edukacji pozaszkolnej postrzegana jest jako alternatywna możliwość nauczania dla zinstytucjonalizowanych form szkolnych. Spełnianie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza przedszkolem, inną formą wychowania przedszkolnego lub szkołą w tej formie wymaga zawsze zgody dyrektora odpowiednio publicznego lub niepublicznego przedszkola, szkoły podstawowej i szkoły ponadpodstawowej, do której dziecko zostało przyjęte (art. 37 ust. 1 u.p.o.). I tak na wniosek rodziców dyrektor odpowiednio publicznego lub niepublicznego przedszkola, szkoły podstawowej i szkoły ponadpodstawowej, do której dziecko zostało przyjęte, może zezwolić w drodze decyzji na spełnianie

<sup>579</sup> M. Czuba-Wasowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 101.

<sup>580</sup> Zob. *ibidem*, s. 77–78.

<sup>581</sup> J. Stadniczeńko, *op. cit.*, s. 174.

<sup>582</sup> A. Bochentyn, J.H. Szlachetko, *Administracyjnoprawna sytuacja dziecka spełniającego obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą w świetle polskiego prawa oświatowego*, „Przegląd Naukowy Dipsputatio” 2012/1, t. XIII, Gdańsk 2012, s. 70.

obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym w szkole podstawowej lub inną formą wychowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą. Zezwolenie to może być wydane przed rozpoczęciem roku szkolnego lub w ciągu roku szkolnego, „jeżeli przedszkole, szkoła podstawowa lub szkoła ponadpodstawowa, do której dziecko zostało przyjęte, znajduje się na terenie województwa, w którym zamieszkuje dziecko” (art. 37 ust. 2 pkt 1 u.p.o.), po dołączeniu wymaganej art. 37 ust. 2 pkt 2 u.p.o. dokumentacji – rodzic musi przedstawić: „a) opinię publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, b) oświadczenie rodziców o zapewnieniu dziecku warunków umożliwiających realizację podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacyjnym, c) zobowiązanie rodziców do przystępowania w każdym roku szkolnym przez dziecko spełniające obowiązek szkolny lub obowiązek nauki do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych, o których mowa w ust. 4”. Zgodnie z art. 37 ust. 3 u.p.o.: „Przepisów ust. 2 pkt 1 i pkt 2 lit. a i c nie stosuje się w przypadku wydawania zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, dla dzieci i młodzieży posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na niepełnosprawność intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym”. Dodajmy też, że „Uczeń spełniający obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą uzyskuje roczne oceny klasyfikacyjne na podstawie rocznych egzaminów klasyfikacyjnych z zakresu części podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacyjnym, uzgodnionej na dany rok szkolny z dyrektorem szkoły. Egzaminy klasyfikacyjne są przeprowadzane przez szkołę, której dyrektor zezwolił na spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą. Uczniowi takiemu nie ustala się oceny zachowania. Egzamin klasyfikacyjny przeprowadza się zgodnie z art. 44l ustawy o systemie oświaty i przepisami wydanymi na podstawie art. 44zb ustawy o systemie oświaty” (art. 37 ust. 4 u.p.o.). Jednakże, jak stanowi ustawodawca, „przepisu ust. 4 nie stosuje się do dzieci i młodzieży posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na niepełnosprawność intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym” (art. 37 ust. 5 u.p.o.). Co istotne, ustawodawca w art. 37 ust. 6 u.p.o. statuuje, że „roczna i końcowa klasyfikacja ucznia spełniającego obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą odbywa się zgodnie z przepisami rozdziału 3a ustawy o systemie oświaty”. Co więcej, uczeń spełniający obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą, a także rodzic takiego ucznia, może korzystać ze wsparcia szkoły, której dyrektor wydał zezwolenie (art. 37 ust. 7 u.p.o.).

Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia, należy przyjąć, że uczeń podlegający tzw. „edukacji domowej” w formach pozaszkolnych ma takie same uprawnienia, jak uczeń uczęszczający do szkoły regularnie. Pomimo odmiennej formy spełniania obowiązku edukacyjnego każde z dzieci jest uczniem danej szkoły i sposób prowadzenia edukacji



nie powinien mieć wpływu na korzystanie z uprawnień. Uczeń to osoba, która ma status ucznia. Jest to pojęcie formalne i powstaje przez wpisanie na listę uczniów danej szkoły, a ustaje przez skreślenie z niej. Należy zgodzić się z argumentacją Sądu Apelacyjnego w Lublinie przyjętą w wyroku z dnia 14 czerwca 2006 r.<sup>583</sup>, że „do chwili skreślenia z listy uczniów nie dochodzi do utraty tego statusu. Jednak osoba wpisana na listę uczniów może doznawać przeszkód w codziennym, regularnym wykonywaniu nałożonego na niego obowiązku brania udziału w lekcjach. Ustalenie »uczęszczania do szkoły« czy »nauki w szkole« nie wymaga stwierdzenia systematycznej obecności w szkole. Możliwe jest przecież spełnianie obowiązku szkolnego bez uczestnictwa w zajęciach (...) oraz w szczególnym trybie nauki dorosłych, bez codziennej obecności (...). Istota ucznia sprowadza się wówczas do sprawdzania w trakcie egzaminów wiedzy nabytej w domu albo na zajęciach praktycznych”. Jest jednak rzeczą bezsporną, że obowiązki ucznia nauczającego w formach pozaszkolnych (w domu) są odmienne niż ucznia uczęszczającego codziennie do szkoły, jednakże, co istotne, zmierzają w obu przypadkach do osiągnięcia tego samego efektu edukacyjnego – zdobycia określonej wiedzy i potwierdzenia tego pozytywnym wynikiem egzaminów klasyfikacyjnych<sup>584</sup>. Przyjęcie dopuszczalności spełniania obowiązków edukacyjnych w ustawowych formach pozaszkolnych jest przede wszystkim wyrazem poszanowania praw i wolności człowieka i obywatela do nauki.

### 3. Ustrój i struktura organizacyjna szkoły

Przepisy kompetencyjne ustrojowej ustawy Prawo oświatowe normują działalność szkoły (zakładu), jej organów i poszczególnych pracowników. Szkoła prawnie działa na zewnątrz przez swoje organy (dyrektor szkoły i rada pedagogiczna, samorząd uczniowski oraz rada szkoły i rada rodziców, jeżeli powstały), wewnątrz zaś, wobec użytkowników – również przez swych pracowników (nauczycieli i wychowawców). Dyrektor prawnie reprezentuje nie tylko szkołę (jako organ kierujący zakładem), ale także władze szkolne (jako organ władzy publicznej), może wydawać wiążące akty prawne (zarządzenia, decyzje i polecenia). Natomiast rada pedagogiczna, działając jako organ wewnętrzny szkoły (zakładu wychowawczego), może miewać nawet „kompetencje kierownicze”. Wtedy jako organ współkierowniczy dzieli kompetencje kierowania zakładem z jego

<sup>583</sup> III AUa 1467/05, OSA 2007 nr 9, poz. 16, s. 78; Legalis nr 85998. Por. wyrok SN z 15.07.1999 r., II UKN 46/99, OSNP 2000, nr 21, poz. 800, w którym stwierdzono, że „za uczęszczającego do szkoły (...) uważa się także ucznia, który z obiektywnych przyczyn doznaje przeszkód w codziennym uczestnictwie w lekcjach, jeżeli nie został skreślony z listy uczniów”. Nie ma zdaniem SN „żadnych obiektywnych przyczyn, aby inaczej interpretować pojęcie »nauki w szkole« wynikające z art. 68 ustawy o emeryturach i rentach, niż pojęcie »uczęszczania do szkoły«. Oba pojęcia należy bowiem odnieść do statusu ucznia”.

<sup>584</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 93.

dyrektorem. Wymaga to prawnego określenia kompetencji rady pedagogicznej i rozgraniczenia ich z kompetencjami dyrektora zakładu<sup>585</sup>. Chociaż wymienione organy szkoły mają zakresy swych zadań i kompetencji<sup>586</sup>, to jednak wyraźnie nadrzędne jest stanowisko dyrektora. Dyrektor szkoły prawnie odpowiada za całokształt pracy szkoły, w tym również za działalność rady pedagogicznej, którą kieruje. Dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami (art. 68 ust. 5 u.p.o.). Dyrektor szkoły w wykonywaniu swoich zadań współpracuje z radą szkoły lub placówki, radą pedagogiczną, rodzicami i samorządem uczniowskim. Należy zaznaczyć, iż w szkołach i placówkach mogą działać rady szkół i placówek (art. 80 ust. 1 u.p.o.). W szkołach lub placówkach, w których rada nie została powołana, zadania rady szkoły<sup>587</sup> wykonuje rada pedagogiczna. Rada szkoły uczestniczy m. in. w rozwiązywaniu spraw wewnętrznych szkoły. W szkole może działać także rada rodziców, stanowiąca reprezentację rodziców uczniów (art. 83 ust. 1 u.p.o.). Rada rodziców (reprezentacja rodziców może przybrać inną nazwę) może występować do rady szkoły, rady pedagogicznej i dyrektora szkoły z wnioskami i opiniami dotyczącymi wszystkich spraw szkoły<sup>588</sup>. Ustawa – Prawo oświatowe statuuje w art. 85 ust. 1, iż w szkole działa samorząd uczniowski. Samorząd może przedstawić radzie szkoły, radzie pedagogicznej oraz dyrektorowi wnioski i opinie we wszystkich sprawach szkoły, w szczególności dotyczących realizacji podstawowych praw uczniów<sup>589</sup>.

Szczegółowe kompetencje organów szkoły (dyrektora szkoły, rady pedagogicznej, samorządu uczniowskiego, rady szkoły oraz rady rodziców – jeśli zostały utworzone) określa statut szkoły. Reguluje on również zasady współdziałania organów szkoły oraz sposób rozwiązywania sporów między nimi (art. 98 ust. 1 pkt 5 u.p.o.). Statut szkoły reguluje przede wszystkim zagadnienia ustrojowe i organizacyjne zakładu oraz – co jest niezwykle istotne w tym wypadku – zasady rekrutacji uczniów, prawa i obowiązki uczniów, w których uczeń może zostać przeniesiony lub skreślony z listy uczniów szkoły publicznej, jak i szkoły niepublicznej (art. 98 ust. 1 w zw. z art. 172 ust. 2 u.p.o.) a także tryb składania skarg w przypadku naruszenia praw ucznia (art. 98 ust. 1 pkt 17 u.p.o.). Dodajmy na marginesie, iż w zakładach administracyjnych, jakimi są szkoły, to właśnie jest przedmiotem materii statutowej. Z kolei art. 172 ust. 2 u.p.o. określający treść statutu szkoły lub placówki niepublicznej w pkt 5 i 7 normuje, że powinien on określać prawa i obowiązki pracowników oraz uczniów szkoły lub placówki, w tym

<sup>585</sup> J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 165 i n.

<sup>586</sup> Kompetencje stanowiące i opiniodawcze rady pedagogicznej zob. art. 70 u.p.o. Zakres obowiązków, zadań i kompetencji dyrektora szkoły lub placówki określa art. 68 u.p.o.

<sup>587</sup> Zob. art. 82 ust. 2 u.p.o.

<sup>588</sup> Zob. art. 84 ust. 1 u.p.o.

<sup>589</sup> Zob. art. 95 u.p.o.

przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły lub placówki oraz zasady przyjmowania uczniów do szkoły lub placówki niepublicznej. Podkreślić należy, że treść statutu szkoły publicznej reguluje art. 98 u.p.o., który dotyczy również tych szkół, które są prowadzone na podstawie zezwolenia udzielonego według przepisów art. 88 ust. 4-5, a dla placówek niepublicznych ustawodawca ustanowił art. 172 ust. 1-2 u.p.o.

W aktualnie obowiązującej ustawie Prawo oświatowe ustawodawca poprzez szczegółową regulację statutową daje szkołom publicznym większą swobodę ustalania wewnętrznego ustroju w granicach obowiązującej ustawy niż w poprzedniej u.s.o. Ma to też związek z tym, że funkcję pełnioną dotychczas przez ramowe statuty przejęła obowiązująca ustawa i rozporządzenie wydane na podstawie art. 111 u.p.o., którego przepisy określają szczegółową organizację publicznych szkół i publicznych przedszkoli<sup>590</sup>. Statut szkoły określa prawa ucznia, z uwzględnieniem w szczególności praw zawartych w KPD w zakresie uregulowanych w niej powszechnie obowiązujących praw dziecka, oraz tryb składania skarg w przypadku naruszenia praw ucznia. Statut szkoły określa obowiązki ucznia<sup>591</sup>. Statut określa zakres zadań nauczycieli oraz innych pracowników szkoły, również nauczyciela wychowawcy i nauczyciela bibliotekarza, w tym także zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, a także sposób i formy wykonywania tych zadań dostosowane do wieku i potrzeb uczniów oraz warunków środowiskowych szkoły.

Trzeba dodać, że system szkolny charakteryzuje się olbrzymią różnorodnością szkół, ich rodzajów, typów i szczebli (zob. art. 18 u.p.o.). Postanowienia statutu w omawianym powyżej zakładzie administracyjnym, którym jest szkoła, są ograniczone od strony podmiotowej. Dotyczą przede wszystkim organów zakładu, jego pracowników oraz, co warto podkreślić, bezpośrednio destynatariuszy zakładu. Krąg adresatów norm statutowych w szkole jest więc także ograniczony podmiotowo. Postanowienia statutu zakładu administracyjnego obejmują ściśle określone osoby: te, które w trybie przymusowym, i te, które dobrowolnie stały się użytkownikami zakładu. Obie te grupy osób podlegają organom zakładu w takim samym stopniu. Różność ich pozycji sprowadzić można tylko do zakresu usług, jakie na ich rzecz zakład ma świadczyć<sup>592</sup>. W literaturze zauważa się przede wszystkim dwa prawne elementy aktów zakładowych: zakres ich adresatów (kategoria zakładów, dany zakład, jego organy, pracownicy lub użytkownicy) oraz zakres spraw, których one dotyczą (o tym przesądzają poszczególne przepisy

<sup>590</sup> Zob. rozporządzenie MEN z 17.03.2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. poz. 649).

<sup>591</sup> Przepis dodany rozporządzeniem MENiS z 31.01.2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 10, poz. 96).

<sup>592</sup> J. Starościk, *Studia z zakresu teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 123.

o zadaniach, organizacji i programie działania danej kategorii zakładów lub treść aktu kierowanego do konkretnego użytkownika)<sup>593</sup>.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r.<sup>594</sup> dyrektor szkoły jest „organem władzy publicznej, bowiem realizuje zadania publiczne związane z realizacją prawa każdego obywatela do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, a nadto uprawniony jest do działania w formie władczej stosunku do uczniów, np. poprzez wydawanie decyzji administracyjnych w przedmiocie skreślenia ucznia z listy uczniów”. Przypadki, w których uczeń może być skreślony z listy uczniów, określa statut szkoły. Dyrektor szkoły wydaje decyzję administracyjną na podstawie art. 68 ust. 2 u.p.o. Zgodnie z art. 68 ust. 2 u.p.o. dyrektor szkoły może, w drodze decyzji, skreślić ucznia z listy uczniów w przypadkach określonych w statucie szkoły lub placówki. Skreślenie następuje na podstawie uchwały rady pedagogicznej, po zasięgnięciu opinii samorządu uczniowskiego. Przepis ust. 2 nie dotyczy ucznia objętego obowiązkiem szkolnym w szkole publicznej. W uzasadnionych przypadkach uczeń ten, na wniosek dyrektora szkoły, może zostać przeniesiony przez kuratora oświaty do innej szkoły (art. 68 ust. 3 u.p.o.). Zasada ta nie dotyczy natomiast objętego obowiązkiem szkolnym ucznia szkoły niepublicznej, która posiada uprawnienia szkoły publicznej<sup>595</sup>.

Aktualny ustrój szkoły statuuje art. 18 ust. 1 pkt 1 u.p.o. Ponadto ustawodawca wskazuje strukturę organizacyjną szkoły podstawowej (art. 95 u.p.o.), stanowiąc: „obejmuje klasy I-VIII, a w przypadku szkoły podstawowej dla dorosłych – klasy VII i VIII”. Ustawodawca nie wypowiada się wprost w sprawie struktury organizacyjnej publicznych szkół ponadpodstawowych. Można jednak zakładać, że długość cyklu kształcenia do poszczególnych typów szkół określa art. 18 ust. 1 u.p.o. Trzeba zaznaczyć, że nie jest ustawowo zakazane tworzenie szkół ponadpodstawowych o zredukowanej strukturze organizacyjnej.

#### **4. Tworzenie, przekształcanie i likwidacja szkół w prawie oświatowym**

Wskażmy na te regulacje prawa oświatowego, które umożliwiają zakładanie szkół i placówek różnym podmiotom, a mianowicie osobom fizycznym, j.s.t. oraz innym osobom prawnym, a także właściwym ministrom (art. 8 u.p.o.). Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (art. 8 ust. 3

<sup>593</sup> *Ibidem*.

<sup>594</sup> I OSK 248/12, LEX nr 1264738.

<sup>595</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16.11.2012 r., II SA/WA 1234/12, LEX nr 1249062.

u.p.o.). Jednakże istnieje możliwość podjęcia tego typu działalności oświatowej przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż j.s.t. (art. 88 u.p.o.). Możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez j.s.t. została ograniczona jedynie do szkół i placówek publicznych. Zakaz prowadzenia szkół i placówek niepublicznych przez j.s.t. wydaje się logiczny, bowiem j.s.t. – mimo że mają osobowość prawną w rozumieniu k.c. – są zarazem podmiotami prawa publicznego, istniejącymi i wykonującymi swoje zadania w interesie całej lokalnej wspólnoty samorządowej, a nie w interesie jakiegokolwiek grupy osób prywatnych<sup>596</sup>.

Z art. 8 u.p.o. wynika, że szkoły i placówki publiczne oraz niepubliczne mogą być zakładane i prowadzone przez j.s.t., inną osobę prawną niż j.s.t. lub osobę fizyczną<sup>597</sup>. Warto zaznaczyć, że szkoły i placówki niepubliczne osoby prawne i osoby fizyczne mogą zakładać po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez j.s.t. obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek (art. 168 u.p.o.). Szkołami i placówkami niepublicznymi będą wszystkie te szkoły i placówki, które nie są „publiczne”, tzn. których organami prowadzącymi nie są j.s.t. lub organy państwa (ministrowie) wymienione w art. 8 u.p.o. bądź też które nie zostały utworzone przez osobę fizyczną lub prawną na podstawie zezwolenia udzielonego przez j.s.t. (art. 88 ust. 4 u.p.o.).

Trzeba też mieć na uwadze, że w odniesieniu do podmiotów zakładających i prowadzących szkołę lub placówkę prawodawca posługuje się zarówno terminem „organ prowadzący szkołę lub placówkę” (art. 3 pkt 5 u.s.o. i z art. 4 pkt 16 u.p.o.), rozumiejąc przez niego ministra, j.s.t., inne osoby prawne i fizyczne, jak i terminem „osoba prowadząca szkołę lub placówkę niepubliczną”, czyli osoba prawna i osoba fizyczna w rozumieniu k.c. (zob. rozdział 8 u.p.o.). W art. 29 u.p.o. nierozłącznie traktuje „zadania i kompetencje organu prowadzącego”, przyporządkowując je odpowiednim organom j.s.t. Ustawodawca ma tu na uwadze podmioty publiczne i podmioty niepubliczne odpowiedzialne za realizację zadania oświatowego. Zauważmy, że zwrot ustawowy „zadania oświatowe” zdefiniowano w art. 4 pkt 28 u.p.o. jako „zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej”, przesądzając o tym, że są to zadania adresowane do j.s.t., przez użycie sformułowania „zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego”.

<sup>596</sup> Zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty...*, 2012, s. 64.

<sup>597</sup> Założenie szkoły lub placówki publicznej (art. 88 u.p.o.) i założenie szkoły lub placówki niepublicznej (art. 168 u.p.o.) oraz przekazanie prowadzenia szkoły osobie prawnej lub osobie fizycznej (art. 9 u.p.o.): „Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać z dniem 1 września danego roku, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, z wyjątkiem osoby, o której mowa w ust. 2, lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły, o ile szkoła ta nie jest jedyną szkołą danego typu prowadzoną przez tę jednostkę samorządu terytorialnego zgodnie z art. 8 ust. 15 lub 16. Przepis nie dotyczy szkoły artystycznej”.

W edukacji publicznej uczestniczą też podmioty prawa cywilnego, do których „zalicza się osoby fizyczne oraz osoby prawne, które powstają i istnieją zgodnie z przepisami stanowiącymi podstawę ich działalności. Warunek posiadania osobowości prawnej spełniają w szczególności następujące typy podmiotów: 1) jednostki samorządu terytorialnego, 2) stowarzyszenia (poza stowarzyszeniami zwykłymi), a jeśli statut stowarzyszenia to przewiduje – także terenowe jednostki organizacyjne stowarzyszeń, 3) fundacje, 4) spółki kapitałowe prawa handlowego – mianem tym obejmuje się spółki: z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjną, które uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 12 k.s.h.)”<sup>598</sup>.

W art. 88 ust. 1 i 2 u.p.o. ustawodawca statuuje, że „szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa jej typ, nazwę i siedzibę. Akt założycielski szkoły publicznej, w której jest realizowany obowiązek szkolny, oprócz danych wymienionych w ust. 1 określa także jej zasięg terytorialny (obwód), w szczególności nazwy miejscowości (w miastach nazwy ulic lub ich części) należących do jej obwodu, a w przypadku szkoły podstawowej także podporządkowane jej organizacyjnie szkoły filialne. Szkole publicznej prowadzonej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego nie ustala się obwodu, chyba że osoba prowadząca wystąpi z takim wnioskiem”. Dodajmy, że w świetle art. 88 ust. 3 u.p.o. „nie ustala się obwodów szkołom specjalnym, szkołom integracyjnym, szkołom dwujęzycznym, szkołom dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym, szkołom sportowym, szkołom mistrzostwa sportowego, szkołom artystycznym, szkołom w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz szkołom przy zakładach karnych i aresztach śledczych”. A zatem szkołę lub placówkę zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa jej typ, nazwę i siedzibę. Jednocześnie w art. 88 ust. 7 u.p.o. wskazano, że organ lub osoba, o których mowa w art. 8 ust. 2 u.p.o., zakładająca szkołę lub placówkę podpisuje akt założycielski oraz nadaje pierwszy statut. Akt założycielski jest „zdarzeniem prawnym o charakterze jednorazowym, niezbędnym tylko do założenia szkoły (także w wyniku przekształcenia), a po jego realizacji nie można w nim już dokonywać żadnych zmian. (...) z art. 88 ust. 7 u.p.o. kompetencje rady gminy jako organu zakładającego szkołę ogranicza się do nadania szkole jedynie jej pierwszego statutu. Z kolei wyłączna kompetencja do zmiany statutu, w tym w zakresie nazwy szkoły (z uwzględnieniem kompetencji organu prowadzącego szkołę do nadawania imienia szkole), przypisana została radzie szkoły lub radzie pedagogicznej (art. 80 ust. 2 pkt 1 i art. 82 ust. 2 u.p.o.)”<sup>599</sup>.

<sup>598</sup> M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty...*, Warszawa 2015, s. 62; M. Pilich, A. Olszewski, *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 63-64.

<sup>599</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 5.10.2017 r., KNI.4131.1.475.2017.22, LEX nr 2391839.



Organem właściwym do nadawania statutu w przypadku szkół publicznych jest organ stanowiący właściwej j.s.t., co wynika z normy kompetencyjnej określonej w art. 29 pkt 1 u.p.o., w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez j.s.t. zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 88 ust. 7 u.p.o. wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa. Jak wspomniano, nadania pierwszego statutu dokonuje organ prowadzący szkołę. Następuje to w formie uchwały organu stanowiącego j.s.t. odpowiedniego szczebla. Natomiast zmian statutu dokonuje rada szkoły (lub w razie jej braku – rada pedagogiczna). Zmiany w statucie dokonywane są więc w drodze uchwały rady szkoły (rady pedagogicznej)<sup>600</sup>. W wyroku z dnia 29 maja 2014 r. WSA w Szczecinie<sup>601</sup> zaznaczył, że „wójt, jako organ prowadzący szkołę, nie posiada kompetencji do ingerowania w statut szkoły. Organ prowadzący nadaje szkole tylko pierwszy statut, natomiast zmian w tym akcie dokonuje rada szkoły, a w razie jej braku – rada pedagogiczna. Niedopuszczalne jest dokonywanie zmian w uchwalonym już statucie szkoły przez organ prowadzący szkołę”. Podkreślić należy, że zasady dokonywania zmian w statucie dotyczące szkół publicznych zostały uregulowane wprost w u.p.o. zaś kwestia ta nie jest już tak oczywista odnośnie do statutów szkół niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Tryb uchwalania zmian statutu powinien zostać określony w jego treści (art. 172 ust. 1 i 2 u.p.o.). Zmiana statutu następuje w formie przewidzianej do jego uchwalenia, a więc przez osobę prowadzącą szkołę niepubliczną.

Założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż j.s.t. lub osobę fizyczną, o czym mowa w art. 88 ust. 4 u.p.o., wymaga: „1) zezwolenia właściwego organu j.s.t., której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych danego typu, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty; 2) w przypadku szkół artystycznych: a) realizujących wyłącznie kształcenie artystyczne – zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, b) realizujących także kształcenie ogólne – zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty”. Na temat procedury założenia szkoły publicznej traktuje art. 88 ust. 5 u.p.o.: „wniosek o udzielenie zezwolenia, o którym mowa w ust. 4, składa się wraz z projektem aktu założycielskiego i statutu; wniosek zawiera także dane niezbędne do wpisania szkoły lub placówki do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej. Wniosek składa się nie później niż do dnia 30 września roku

<sup>600</sup> Zgodnie z art. 72 u.p.o. „rada pedagogiczna przygotowuje projekt statutu szkoły albo jego zmian i przedstawia do uchwalenia radzie szkoły”. Rada szkoły, działając na podstawie art. 80 ust. 2 pkt 1 u.p.o., uchwała statut szkoły. W szkołach, w których odpowiednio rada szkoły nie została powołana, jej zadania według art. 82 ust. 2 u.p.o. wykonuje rada pedagogiczna.

<sup>601</sup> II SA/Sz 1449/13, LEX nr 1479476.

poprzedzającego rok, w którym ma nastąpić uruchomienie szkoły lub placówki. Termin ten może zostać przedłużony za zgodą odpowiednio organu jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w ust. 4, albo ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego”. Co ważne, „organ lub osoba, o których mowa w art. 8 ust. 2, zakładająca szkołę lub placówkę podpisuje akt założycielski oraz nadaje pierwszy statut (art. 88 ust. 7 u.p.o.), by następnie akt założycielski i statut szkoły lub placówki publicznej przesłać do właściwego kuratora oświaty oraz innym organom właściwym do sprawowania nadzoru pedagogicznego nad szkołą lub placówką” (art. 88 ust. 8 u.p.o.).

Współcześnie tak w oświacie, jak i w całej administracji coraz wyraźniejsze są tendencje do włączania podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych. Przejawia się to w aktywności np. organizacji pozarządowych czy włączaniu osób fizycznych i osób prawnych w wykonywanie zadań oświatowych, czego przykładem są szkoły/placówki niepubliczne (art. 168 u.p.o.), przekazaniu prowadzenia szkoły publicznej liczącej nie więcej niż 70 uczniów przez j.s.t. osobie fizycznej lub osobie prawnej niebędącej j.s.t. (art. 9 u.p.o.)<sup>602</sup> czy tzw. „edukacji domowej”, będącej formą edukacji pozaszkolnej (art. 37 u.p.o.), postrzeganej jako forma prywatyzacji zadań publicznych<sup>603</sup>. Prywatyzacja zadań publicznych z zakresu edukacji sprowadza się zwłaszcza do umożliwienia osobom fizycznym oraz osobom prawnym zakładania szkół i placówek niepublicznych na podstawie art. 168 ust. 1 i 2 u.p.o. Tworzony w ten sposób pluralizm szkolny został usankcjonowany przepisami art. 70 ust. 3 zd. 1 i 2 Konstytucji RP o następującym brzmieniu: „Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych”. Na gruncie ustawy Prawo oświatowe osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez j.s.t. obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek, o czym stanowi art. 168 u.p.o. Sytuacje, w wyniku których wpis do ewidencji podlega wykreśleniu, określa art. 169 ust. 1 u.p.o. Z art. 169 ust. 2 u.p.o.

<sup>602</sup> Przekazanie następuje w drodze umowy, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny – kuratora oświaty – o prowadzeniu takiej szkoły. Zauważmy, że w porównaniu z poprzednio obowiązującą u.s.o. jedyna różnica, jaka wynika z art. 9 ust. 1 u.p.o., to wyraźne nakazanie przekazującej j.s.t. bezpośredniego prowadzenia przynajmniej jednej szkoły publicznej odpowiedniego typu. Uniemożliwia to przekazanie prowadzenia wszystkich szkół na terenie danej j.s.t. osobie fizycznej lub prawnej, nie kładzie jednak – zdaniem M. Pilicha – kresu sporom o to, czy i pod jakimi warunkami prawnymi realizacja zadania oświatowego przez podmioty niepubliczne może być kwalifikowana jako obejście art. 8 ust. 15 lub 16. Autor przyjmuje jednak założenie, że „z zastrzeżeniem końcowej części art. 9 ust. 1 zainteresowana jednostka samorządu zachowuje swobodę decydowania, ile i jakie szkoły przekazać do prowadzenia”, M. Pilich, A. Olszewski, *Prawo oświatowe...*, Warszawa 2018, s. 77.

<sup>603</sup> Zob. A. Bochentyn, *op. cit.*, s. 50; M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 77; R. Raszewska-Skałecka, *Administracyjnoprawne aspekty...*, s. 487-523.

wynika, że wykreślenie z ewidencji następuje w drodze decyzji, w terminie określonym w decyzji i jest równoznaczne z likwidacją szkoły. W przypadku szkół i placówek feryjnych termin należy wyznaczyć na ostatni dzień roku szkolnego. Wykreślenie z ewidencji następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej przez wójta, burmistrza, prezydenta lub starostę. Od wydanej decyzji przysługuje odwołanie, wnoszone do właściwego kuratora oświaty<sup>604</sup>. Zaznaczmy też, że „od decyzji organu ewidencyjnego w sprawie odmowy wpisu do ewidencji osobie ubiegającej się o wpis przysługuje odwołanie do właściwego kuratora oświaty w trybie k.p.a. Natomiast od niekorzystnej dla niej decyzji kuratora oświaty przysługuje skarga do sądu administracyjnego w trybie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”<sup>605</sup>. Przepisy u.p.o. dopuszczają możliwość dokonywania zmian w ewidencji szkół/placówek niepublicznych. Ustawa nie przewiduje zakazu zmiany w zakresie osoby prowadzącej szkołę. Szczególnym przypadkiem, w wyniku którego dochodzi do zmiany osoby prowadzącej szkołę, jest np. śmierć osoby, która dotychczas pełniła rolę jej organu prowadzącego<sup>606</sup>.

W związku z art. 8 ust. 3 u.p.o. j.s.t. nie mogą prowadzić szkół i placówek niepublicznych. Przypomnijmy, że wykładnią art. 168 ust. 1 u.p.o., ale jeszcze na gruncie przepisów ustawy o systemie oświaty zajął się NSA, który w wyroku z dnia 4 września 2014 r.<sup>607</sup> zajął stanowisko, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości tworzenia szkół i placówek niepublicznych przez osoby prawne wspólnie z osobami fizycznymi lub odwrotnie – przez osoby fizyczne wspólnie z osobami prawnymi. Na taką wykładnię obowiązujących wtedy przepisów nie pozwalało wówczas jednoznacznie brzmienie art. 5 ust. 2 u.s.o., który wymieniał podmioty uprawnione do tworzenia szkół i placówek. Miał on charakter generalnej zasady, z której wyraźnie wynikała rozdzielność pomiędzy podmiotami uprawnionymi do zakładania i prowadzenia szkoły i placówki niepublicznej (obecnie art. 8 u.p.o. – organy i prowadzące szkoły i placówki). Z wykładni NSA wynika również, że organem prowadzącym niepubliczną szkołę/placówkę może być albo osoba fizyczna, albo osoba prawna. Przepisy dotyczące oświaty niepublicznej posługują się określeniem „osoba prowadząca szkołę” (np. art. 168 ust. 11 pkt 4, ust. 13, art. 172 ust. 2 pkt 2 u.p.o.). Dodajmy, że przepisy u.p.o. nie przewidują żadnych podmiotowych ograniczeń w zakresie osób fizycznych czy prawnych, które mogą prowadzić szkoły

<sup>604</sup> B. Barszczewska, *Czy wykreślenie szkoły z prowadzonej ewidencji szkół i placówek niepublicznych powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej?* (<https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/620850477/czy-wykreslenie-szkoly-z-prowadzonej-ewidencji-szkol-i-placowek-niepublicznych-powinno-nastapic-w-...?cm=SREST>, dostęp: 20.12.2017 r.).

<sup>605</sup> Wyrok NSA z 2.06.2011 r., I OSK 277/11, LEX nr 1082712.

<sup>606</sup> M. Fota, *Osoby uprawnione do zakładania i prowadzenia szkół i placówek niepublicznych oraz prawne konsekwencje w przypadku zmiany tych osób w trakcie prowadzenia szkoły*, opubl. ABC. (<https://sip.lex.pl/#/publication/469830725/fota-magdalena-osoby-up-...>, dostęp: 20.05.2018 r.); stan prawny na dzień 31 sierpnia 2017 r. W zakresie omawianych spraw nie traci na aktualności.

<sup>607</sup> I OSK 614/14, LEX nr 1500697.

niepubliczne. Stąd też wypada przyjąć, że uprawniona do tego jest również osoba fizyczna niebędąca obywatelem polskim i mieszkająca za granicą, a także osoba prawna mająca siedzibę za granicą, jeśli spełniają wszystkie wymogi określone w ustawie Prawo oświatowe. Podnieśmy przy tym, że szkoły niepublicznej nie może jednak założyć spółka cywilna – jako podmiot pozbawiony osobowości prawnej w świetle art. 168 ust. 1 u.p.o. nie jest uprawniona do założenia i prowadzenia szkoły czy placówki niepublicznej. Nie może zostać wpisana jako osoba prowadząca szkołę niepubliczną do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego<sup>608</sup>.

Katalog zadań z zakresu edukacji publicznej zmienia się, lecz obowiązek realizacji tych zadań spoczywa na państwie i j.s.t. oraz jest powszechnie społecznie uznawany<sup>609</sup>. Jak stwierdził NSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r.<sup>610</sup>, obowiązkowy charakter zadań własnych gminy w postaci prowadzenia szkół podstawowych i przedszkoli powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ. Sąd podkreślił, że jeżeli zadania te miałyby przejść fundacja czy inny podmiot (np. stowarzyszenie), wtedy to ona jako odrębna osoba prawna, a nie gmina, realizowałaby na własny rachunek i odpowiedzialność zadania oświatowe. Współdziałanie z podmiotami niepublicznymi działającymi w sferze oświaty nie powinno polegać na przekazaniu realizacji obowiązkowych zadań własnych innej osobie prawnej. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej należy do zadań własnych gminy. Obowiązek zagwarantowania obywatelom powszechnego i równego dostępu do oświaty samorządowej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego<sup>611</sup>. Sieć szkół podstawowych i zasady ich ustalania w przypadku ich prowadzenia przez gminę zostały uregulowane w art. 39 u.p.o. Zgodnie z art. 39 ust. 5 i 6 u.p.o. rada gminy ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy, z zastrzeżeniem art. 88 ust. 2 u.p.o. W przypadku publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez inne organy określenie granic ich obwodów następuje w uzgodnieniu z tymi organami. Rada gminy, podejmując uchwałę, dąży do tego, aby szkoły podstawowe były

<sup>608</sup> M. Fota, *Osoby uprawnione...*

<sup>609</sup> D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata...*

<sup>610</sup> I OSK 1372/0, LEX nr 194880: „Obowiązkowy charakter zadań własnych gminy w postaci prowadzenia szkół podstawowych i przedszkoli powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ”.

<sup>611</sup> Zadania własne gminy w zakresie edukacji publicznej – art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g.; zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej – art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p.; zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego – art. 14 ust. 1 pkt 1 u.s.w.

szkołami: 1) o pełnej strukturze organizacyjnej; 2) funkcjonującymi w jednym budynku lub jego bliskiej lokalizacji (art. 39 ust. 6 u.p.o.). Ustalenie sieci szkół następuje z respektowaniem zasady, aby odległość szkoły obwodowej od miejsca zamieszkania dziecka nie przekraczała: 1) 3 km – w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych; 2) 4 km – w przypadku uczniów klas V–VIII szkół podstawowych (art. 39 ust. 2 u.p.o.). W przypadku gdy odległości te są przekroczone, gmina ma obowiązek zapewnić dowóz i opiekę w czasie dowozu (art. 39 ust. 3 pkt 1 u.p.o.)<sup>612</sup>.

Co do procesu likwidacji szkoły publicznej, wskazać należy, że zasady likwidacji szkoły publicznej zostały zawarte w treści art. 89 u.p.o., natomiast szkoły niepublicznej w art. art. 172 ust. 4 i 5 u.p.o. W świetle art. 89 ust. 1 u.p.o. „szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 2, 3 i 14-18, może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych – uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu”. Ustawodawca przyjmuje w art. 89 ust. 3 u.p.o., że „szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie”. Opinia powyższa „jest wydawana w ciągu 30 dni od dnia doręczenia kuratorowi oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wystąpienia jednostki samorządu terytorialnego o wydanie tej opinii” (art. 89 ust. 5 u.p.o.). Zgodnie z ust. 6 tegoż artykułu „dokumentację zlikwidowanej szkoły publicznej przekazuje się organowi prowadzącemu szkołę, z wyjątkiem dokumentacji przebiegu nauczania, którą przekazuje się organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny, w terminie jednego

<sup>612</sup> A. Piszko, *Zadania organów prowadzących szkoły w kontekście zmian w ustawie – Prawo oświatowe i ustawie o systemie oświaty*, LEX/el. 2018 (<https://sip.lex.pl/#publication/470111491/piszko-agata-zadania-organow-prowadzacych-szkoly-w-kontekscie-zmian-w-ustawie-prawo-oswiatowe-i...?keyword=Piszko,%20Zadania%20organ%C3%B3w%20prowadz%C4%85cych%20szko%C5%82y%20w%20kontek%C5%9Bcie%20zmian%20w%20ustawie%20%E2%80%93%20Prawo%20o%C5%9Bwiatowe%20i%20ustawie%20o%20systemie%20o%C5%9Bwiaty&cm=SFIRST>, dostęp: 20.08.2018 r.).

miesiąca od dnia zakończenia likwidacji”. Z kolei w świetle art. 89 ust. 7 u.p.o. „dokumentację zlikwidowanej szkoły lub placówki publicznej prowadzonej przez osobę prawną lub fizyczną przekazuje się właściwemu organowi jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 88 ust. 4”.

W procesie likwidacji szkoły publicznej decyzję o jej likwidacji podejmuje organ ją prowadzący. W przypadku likwidacji szkoły niepublicznej jest to decyzja osoby fizycznej lub osoby prawnej ją prowadzącej. Organ prowadzący szkołę publiczną jest zobligowany co najmniej na 6 miesięcy przed terminem jej likwidacji zawiadomić o zamiarze likwidacji rodziców uczniów niepełnoletnich lub w przypadku szkoły dla dorosłych – uczniów, właściwego terytorialnie kuratora oświaty oraz organ wykonawczy j.s.t. właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Szkoła publiczna prowadzona przez j.s.t. zostaje zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, którą musi ją wydać w ciągu 30 dni od dnia doręczenia. Szkoła publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż j.s.t. lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie. Likwidacja szkoły niepublicznej wymaga, aby osoba prowadząca co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji zawiadomiła o zamiarze i przyczynach likwidacji: rodziców uczniów niepełnoletnich lub w przypadku szkoły dla dorosłych – uczniów, organ, który dokonał wpisu do ewidencji szkół niepublicznych oraz gminę, na której terenie jest położona szkoła (art. 172 ust. 4 u.p.o.<sup>613</sup>). Dokumentację przebiegu nauczania zlikwidowanej szkoły niepublicznej według art. 172 ust. 5 u.p.o. „przekazuje się organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny, w terminie jednego miesiąca od dnia zakończenia likwidacji. Po zakończeniu likwidacji wpis do ewidencji ulega wykreśleniu”.

## **5. Przekazanie prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej jako przykład prywatyzacji szkół publicznych**

Wstępnie należy odnieść się do interpretacji prawnej przepisu art. 9 u.p.o., w którym ustawodawca reguluje, że j.s.t. będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów może przekazać z dniem 1 września danego roku, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej prowadzenie takiej szkoły. Przekazanie szkoły dopuszczalne jest wyłącznie na podstawie umowy, o której mowa

---

<sup>613</sup> Zgodnie a art. 172 ust. 4 u.p.o.: „Osoba prowadząca szkołę lub placówkę może ją zlikwidować z końcem roku szkolnego. W tym przypadku osoba prowadząca szkołę lub placówkę jest obowiązana co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji zawiadomić o zamiarze i przyczynach likwidacji: rodziców uczniów, organ, o którym mowa w art. 168 ust. 1 i 2, oraz gminę, na której terenie jest położona szkoła lub placówka”.



w art. 9 ust. 3 u.p.o., zawieranej pomiędzy daną j.s.t. a osobą fizyczną lub prawną. W przypadku naruszenia warunków umowy, jak również na wniosek osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej szkołę na podstawie umowy, j.s.t. w myśl przepisów art. 9 ust. 5 i 6 u.p.o. zobowiązana jest zwrotnie przejąć jej prowadzenie. Przepisy art. 9 u.p.o. nie przewidują natomiast możliwości dalszego przekazywania szkoły publicznej prowadzonej dotychczas przez osobę fizyczną czy też osobę prawną innym osobom fizycznym albo prawnym. „Niedopuszczalnym jest na podstawie przepisów u.p.o., przekazanie przedszkola publicznego prowadzonego przez osobę fizyczną na podstawie umowy z jednostką samorządu terytorialnego, do dalszego prowadzenia przez spółkę prawa handlowego. Powyższe nie wyklucza ponownego przekazania szkoły w trybie art. 9 u.p.o. spółce prawa handlowego, o której mowa (...) na podstawie nowej umowy”<sup>614</sup>. Zgodnie z intencją ustawodawcy przyjętą w art. 9 u.p.o. „nie ograniczono możliwości przekazania osobom fizycznym lub prawnym prowadzenia szkół tylko do tych szkół, których prowadzenie jest dla danej jednostki samorządu terytorialnego jej zadaniem własnym. W efekcie możliwe jest również powierzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego (gminę) prowadzenia szkoły osobie fizycznej lub prawnej także w sytuacji, gdy prowadzenie tej szkoły nie jest zadaniem własnym tej jednostki przekazującej (gminy), lecz jednostka ta prowadzi tę szkołę na podstawie porozumienia z inną jednostką samorządu terytorialnego (powiatem), dla której prowadzenie tej szkoły jest zadaniem własnym”<sup>615</sup>. Trzeba zauważyć, że ustawodawca dopuszcza przekazywanie szkół pomiędzy j.s.t., o czym stanowi art. 8 ust. 18 u.p.o. Brakuje jednak regulacji dotyczących możliwości przekazywania szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego innym osobom fizycznym lub innym osobom prawnym niebędących jednostkami samorządu terytorialnego<sup>616</sup>.

<sup>614</sup> M. Młodecki, *Czy osoba fizyczna prowadząca przedszkole publiczne może przekazać je do prowadzenia spółce prawa handlowego?*, opubl. QA 1037665. (<https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/621794657/czy-osoba-fizyczna-prowadzaca-przedszkole-publiczne-moze-przekazac-je-do-prowadzenia-spolce-prawa...?keyword=Czy%20osoba%20fizyczna%20prowadz%C4%85ca%20przedszkole%20publiczne%20mo%C5%BCe%20przekaza%C4%87%20je%20do%20prowadzenia%20sp%C3%B3%C5%82ce%20prawa%20handlowego&cm=SFIRST>, dostęp: 20.08.2018 r.).

<sup>615</sup> D. Kucharski, *Czy gmina może przekazać prowadzenie szkoły osobie prawnej – stowarzyszeniu?*, opubl. QA 1155388 (<https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/621912380/czy-gmina-moze-przekazac-prowadzenie-szkoly-osobie-prawnej-stowarzyszeniu?keyword=gmina%20szko%C5%82a&cm=SREST>, dostęp: 20.08.2018 r.).

<sup>616</sup> P. Gąsiorek, *Czy jest możliwa zmiana organu prowadzącego z osoby prawnej prowadzącej publiczną szkołę na inną osobę fizyczną?*, opubl. QA 1007519 (<https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/621764511/czy-jest-mozliwa-zmiana-organu-prowadzacego-z-osoby-prawnej-prowadzacej-publiczna-szkole-na-inna...?keyword=Czy%20jest%20mo%C5%B4gliwa%20zmiana%20organu%20prowadz%C4%85cego%20z%20osoby%20prawnej%20prowadz%C4%85cej%20publiczn%C4%85%20szko%C5%82%C4%99%20na%20inn%C4%85%20osob%C4%99%20fizyczn%C4%85%3F&cm=STOP>, dostęp: 20.08.2018 r.).

Zadania publiczne wykonywane w celu zaspokajania podstawowych potrzeb edukacyjnych obywatela są konsekwencją współżycia ludzi w społecznościach<sup>617</sup>. Dodajmy, że „pojęcie zadań publicznych w relacji do zadań samorządu terytorialnego występuje w bezpośredniej współzależności. Samorząd gminny wykonuje zadania publiczne i jest nośnikiem tych zadań”<sup>618</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego, wykonując we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność istotną część przyznanych im ustawą oświatowych zadań publicznych, uczestniczą w wykonywaniu władzy publicznej na zasadzie decentralizacji i pomocniczości<sup>619</sup>.

Zmiana uwarunkowań ustrojowych i poddawanie dotychczasowej administracji publicznej nowym trendom politycznym, ekonomicznym, prawnym, technicznym i społecznym powoduje ich znaczący wpływ na sposób działania organów administracji publicznej i wykonywania przez nie zadań publicznych<sup>620</sup>. Katalog zadań publicznych zmienia się wraz z rozwojem cywilizacyjnym, koniunkturą gospodarczą, sytuacją polityczną, przeobrażeniami kulturowymi, zmianami klimatycznymi oraz z uwagi na wiele innych czynników<sup>621</sup>. Na rozrost zadań publicznych, zwłaszcza zadań samorządu terytorialnego, wpływ ma zmieniająca się rzeczywistość, a zadania publiczne nie stanowią kategorii trwale wyodrębnionej i zamkniętej<sup>622</sup>. Uznając edukację publiczną za szczególnego rodzaju zadanie publiczne, nie sposób nie odnieść się do charakteru i konstrukcji zadań oświatowych i w jej podmiotowym znaczeniu. Zadania administracji publicznej wynikają wyłącznie z normy prawnej rangi ustawowej, ustawodawca powierza określonym organom administracji zadania do wykonania<sup>623</sup>. Pierwotnymi adresatami zadań publicznych i nosicielami funkcji administracji publicznej są podmioty administracji publicznej. To na podmiotach podstawowych administracji publicznej (państwo, samorząd terytorialny) spoczywa główny ciężar administrowania<sup>624</sup>.

W przypadku podmiotów niepublicznych brakuje ich usystematyzowania w oświacie uwzględniającej kryterium podmiotowości. Trudności z ich klasyfikacją mogą wynikać z faktu, że struktura podmiotowa jest rozbudowana i obejmuje różne

<sup>617</sup> Zob. J. Boć (red.), *Nauka administracji...*, s. 19; D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań...*, s. 664.

<sup>618</sup> L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań...*, s. 17.

<sup>619</sup> D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań...*, s. 664-665; por. uchwała TK z 27.09.1994 r., K/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46; wyrok SN z 8.02.1996 r., III ARW 64/96, „Wspólnota” 1996, nr 43, s. 26.

<sup>620</sup> Zob. J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty...*, s. 203-222; B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji...*; T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej...*

<sup>621</sup> T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej...*, s. 15.

<sup>622</sup> L. Kieres, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, RPEiS 2006, z. 2, s. 187; por. J. Korczak, D. Cendrowicz, *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, (w:) *Organizacja administracji publicznej...*, s. 117.

<sup>623</sup> J. Korczak, D. Cendrowicz, *Dywersyfikacja zadań samorządu...*, s. 111.

<sup>624</sup> P. Lisowski, *Organizacja administracji publicznej wobec zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Organizacja administracji publicznej...*, s. 442-475.

podmioty, o odmiennym charakterze<sup>625</sup>. Argumentuje się też, że „ta podmiotowa różnorodność jest źródłem trudności definiowania treści tego pojęcia, poza dość oczywistym objęciem tą zbiorczą nazwą podmiotów pozostających poza strukturą aparatu administracji publicznej i wykonujących, na różnych zasadach, zadania tej administracji”<sup>626</sup>. Pojęciem podmiotów prywatnych obejmuje się podmioty niepaństwowe<sup>627</sup>. Najszerszy zakres znaczeniowy przypisuje się podmiotom zbiorczo nazwanym określeniem „podmioty niepubliczne”, „którym można objąć wszystkie podmioty administrujące (czyli wykonujące zadania administracji publicznej), pozostające na zewnątrz aparatu administracji publicznej, niezależnie od ich statusu prawnego, rodzaju zadań i związanych z nim kompetencji oraz sposobu przekazania (powierzenia) im tych zadań”<sup>628</sup>. W doktrynie wskazuje się również na pojęcie „nietypowe podmioty administrujące”<sup>629</sup>, podkreślając, że „rozrost zadań publicznych sprawia, iż są one udziałem wielu różnych jednostek organizacyjnych, o różnym statusie prawnym i zróżnicowanym charakterze organizacyjnym, o niejednorodnych funkcjach”. Podmioty administrujące, o których mowa, to „wszystkie te podmioty, które w oparciu o prawo zaangażowane są w realizację zadań i kompetencji ze sfery administracji publicznej. Kategoria ta jest związana z procesem realizowania zadań i funkcji administracyjnych”, głównie z przedmiotowym (funkcyjnym) aspektem wykonywania administracji<sup>630</sup>.

Zadania oświatowe realizowane są zarówno przez administrację rządową (państwo) i samorząd terytorialny, jak i przez podmioty niepubliczne, którym zostały one w różnych formach powierzone. Zakres tych zadań oraz sposoby ich rozdzielania ewoluują<sup>631</sup>. Można zastanawiać się, czy oświata jako „dobro wspólne całego społeczeństwa”<sup>632</sup>, dobro społeczne, którego zaspokojenie należy do klasycznych zadań współczesnego świata<sup>633</sup>, jest nim w praktycznym wykonywaniu przy udziale różnych podmiotów administracji, w tym podmiotów niepublicznych, które kierują się własnymi, partykularnymi celami i względami ekonomicznymi. Edukacja publiczna wiąże się z nakładami i wydatkami ponoszonymi ze środków publicznych, które przejęło na siebie państwo i samorząd terytorialny, ponieważ „nieodpłatnie” nie znaczy „za darmo”<sup>634</sup>. Przemiany ustrojowe w Polsce pozwoliły na stopniowe osławianie się z tym, że edukacja jest kosztowna w wymiarze

<sup>625</sup> J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016, s. 87; por. M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące...* s. 529.

<sup>626</sup> J. Pierzchała, *Prawo oświaty...*, s. 87; por. M. Stahl, *Inne podmioty...*, s. 529.

<sup>627</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 32.

<sup>628</sup> M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 529.

<sup>629</sup> J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty...*, s. 206.

<sup>630</sup> *Ibidem*, s. 206.

<sup>631</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Podział zadań publicznych...*, s. 395.

<sup>632</sup> Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Dobro wspólne jako wartość...*, s. 717-732.

<sup>633</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Podział zadań publicznych...*, s. 395.

<sup>634</sup> A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*, s. 7 i n.

indywidualnym i społecznym. Z reguły o funkcjonowaniu i organizacji szkoły w przestrzeni publicznej decydują uwarunkowania ekonomiczne i polityczne<sup>635</sup>. Nie ma tu znaczenia, kto jest podmiotem prawnym prowadzącym szkołę. Nieuniknione na gruncie wykonywania zadań oświatowych są problemy natury ekonomicznej i politycznej, zależnie od bieżącej polityki oświatowej<sup>636</sup>. Ustawodawca na mocy ustaw ustrojowych, przesądając o decentralizacji zadań oświatowych państwa, przyjął odpowiedzialność j.s.t. Odpowiedzialność gminy nie musi się cechować samodzielnym wykonawstwem zadań oświatowych, ale może być utożsamiana ze zjawiskiem jego prywatyzacji, czyli przekazywaniem zadania do wykonania innemu podmiotowi prawa niż publiczny<sup>637</sup>. Podkreślimy, że nie ma zadań publicznych nieodzwrotnie przypisywanych samorządowi terytorialnemu, nie istnieje też niezmienna pula zadań publicznych<sup>638</sup>, a „tam, gdzie jest to możliwe, obywatele i ich wspólnoty zdolne do prawidłowej realizacji zadań powinny mieć możliwość prywatyzacji”<sup>639</sup>. Poza szkołami i placówkami publicznymi w systemie oświaty funkcjonują także szkoły i placówki niepubliczne, które zakładane są i prowadzone przez osoby fizyczne i osoby prawne na podstawie wpisu do ewidencji prowadzonej przez właściwą rzeczowo i miejscowo jednostkę samorządu terytorialnego<sup>640</sup>.

Realizacja zadań z zakresu edukacji może zostać powierzona podmiotom spoza systemu administracji publicznej. Zjawisko takie określa się w doktrynie mianem prywatyzacji zadań publicznych bądź prywatyzacji realizacji tychże zadań<sup>641</sup>. Zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nie tylko nauki prawa<sup>642</sup>, ale i nauk społecznych w dziedzinie edukacji<sup>643</sup>. W administracji publicznej widoczne są tendencje do włączania różnych podmiotów administracji publicznej, w tym podmiotów niepublicznych, w realizację zadań publicznych. Co prawda prywatyzacja zadań publicznych nie ma ustalonego znaczenia w polskim prawie i w nauce, jednak pod pojęciem tym mieszczą się „wszelkie przejawy odstępowania od

<sup>635</sup> R. Raszevska-Skałeczka, *Decentralizacja zadań oświatowych...*, s. 145-170.

<sup>636</sup> *Eadem*, *Polityka administracyjna...*, s. 157-176.

<sup>637</sup> J. Pierzchała, *Kolizja interesu publicznego...*, s. 559.

<sup>638</sup> M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań...*, s. 11 i n.

<sup>639</sup> K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 331; por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 92.

<sup>640</sup> H. Walczak, *Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, (w:) *Sposoby realizacji zadań...*, s. 701.

<sup>641</sup> A. Bochentyn, „*Edukacja domowa*”..., s. 52.

<sup>642</sup> Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań...*; K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 331-345; J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012; D. Sześciło, *Rynek...*, s. 48-51.

<sup>643</sup> Zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Szkoły niepubliczne...*, s. 122-145; *eadem*, *Udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu lokalnych konfliktów edukacyjnych na tle rozwiązań prawnych*, (w:) *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernačka, R. Raszevska-Skałeczka, Warszawa 2010, s. 466-498; *eadem*, *Administracyjnoprawne aspekty...*, s. 487-523; *eadem*, *Trzeci sektor...*, s. 113-128; A. Bochentyn, „*Edukacja domowa*”..., s. 49-59; J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej...*

wykonania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego<sup>644</sup>. Jan Zimmermann wskazuje, że prywatyzacja zadań publicznych jest jedną z głównych tendencji we współczesnej administracji publicznej i sposobem działania szeroko rozwiniętym w wielu państwach. Autor pisze, że „widoczny jest trend przesuwania aktywności administracyjnej od organów administracji publicznej do podmiotów prywatnych, od władczych form działania do prawa prywatnego i od bezpośredniego do pośredniego sposobu wykonywania zadań przez państwo<sup>645</sup>. Jednym z wykonawców zadań oświatowych są podmioty niepubliczne, których formy aktywności w systemie oświaty wyznaczone są prawem, odciażające struktury publiczne i podlegające kontroli ze strony państwa. Aktualne jest pytanie o „głębokość”, a zwłaszcza granice prywatyzacji zadań publicznych w kategorii zadań oświatowych. Należy mieć na uwadze, że w przypadku edukacji publicznej hamulcem nadmiernej prywatyzacji musi być konieczność ochrony praw jednostki oraz zachowanie pewnych zasad – w tym konstytucyjnych, tj. zasady równości i sprawiedliwości społecznej<sup>646</sup>.

Przyjmuje się, że instytucje edukacyjne, funkcjonując w systemie społecznym obok instytucji politycznych, ekonomicznych oraz prawnych, obejmując wszystkie typy szkół i rodzaje kształcenia na różnych poziomach kształcenia, odzwierciedlają stronę podażową rynku usług edukacyjnych<sup>647</sup>. W obszarze administracji świadczącej warto zwrócić uwagę na klasyczne i indywidualne cechy usług edukacyjnych<sup>648</sup>, wykazujące właściwości działalności usługowej. Do cech klasycznych usług edukacyjnych należy zaliczyć<sup>649</sup>: niematerialność, nierozłączność, różnorodność, brak możliwości przechowywania i przywłaszczania, nietrwałość. Wśród cech indywidualnych usługi edukacyjnej zauważmy: interdyscyplinary charakter, podwójną rolę studentów (klienci i produkty oferty edukacyjnej), udział studentów/uczniów we współtworzeniu usługi, jednorazowość, kapitalizację efektów, wielopodmiotowość i złożony proces świadczenia usługi oraz długi czas realizacji<sup>650</sup>.

Rynek usług edukacyjnych staje się konkurencyjny na wszystkich poziomach edukacji, niezależnie od jej formy prawnej czy lokalizacji<sup>651</sup>. Stąd też istnieje konieczność badania zmian zachodzących na rynku, a zwłaszcza potrzeb i zachowań potencjalnych konsumentów usługi edukacyjnej<sup>652</sup>. Usługi edukacyjne powstają (na pewnym poziomie)

---

<sup>644</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 25.

<sup>645</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 210-211.

<sup>646</sup> *Ibidem*, s. 211.

<sup>647</sup> K. Peszko, *Konsument na rynku...*, s. 181.

<sup>648</sup> *Ibidem*.

<sup>649</sup> *Ibidem*, s. 182-184.

<sup>650</sup> *Ibidem*.

<sup>651</sup> *Ibidem*, s. 189.

<sup>652</sup> *Ibidem*.

pod wpływem nakazów systemowych i prawnych<sup>653</sup>. Otwarte jest pytanie, jaka jest rola współczesnej administracji publicznej w wykonywaniu funkcji świadczącej w ramach powierzenia świadczenia usług edukacyjnych podmiotom niepublicznym. W kontekście zakładania i prowadzenia szkół i placówek w warunkach urynkowienia świadczenia usług edukacyjnych niezaprzeczalnie znaczącą rolę odgrywa złożone otoczenie administracji publicznej i wielość podmiotów uczestniczących w edukacji. Brak wystarczającej wiedzy na temat makrootoczenia może przyczynić się do podejmowania przez szkołę wielu niewłaściwych decyzji. Zasadne jest poznanie czynników oraz narzędzi i instrumentów marketingu dla usług szkół, które mogą wpłynąć na zachowania konsumentów na rynku usług edukacyjnych<sup>654</sup>. Niezbędnym elementem funkcjonowania współczesnego systemu edukacji staje się marketing szkoły<sup>655</sup>. Przyszłość społeczeństwa związana jest z sektorem edukacji, w którym tworzy się fundamenty innowacyjnego społeczeństwa<sup>656</sup>. Szkoła konkuruje z innymi szkołami, ale i z szerokim spektrum innych podmiotów<sup>657</sup>. Jest organizacją świadczącą usługi edukacyjne, zaś edukację postrzega się coraz częściej jako produkt usługowy<sup>658</sup>. W systemie oświaty, o czym była już mowa, przyjmuje się podział szkół i placówek oświatowych na publiczne i niepubliczne, w tym niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej i niepubliczne nieposiadające uprawnień szkoły publicznej. W obrębie szkolnictwa niepublicznego ich klasyfikacja ze względu na organ/podmiot prowadzący wskazuje na różnorodność i wielość tych podmiotów.

Przekazanie samorządom lokalnym prowadzenia szkół publicznych było „przejawem politycznej decentralizacji zarządzania i finansów państwa”, ale i była to „czysto pragmatyczna decyzja ekonomiczna, bowiem tylko bezpośredni nadzór wyborców nad finansami publicznymi wymusza na administracji oszczędne nimi zarządzanie”<sup>659</sup>. Edukacja ewoluuje w miarę jak zmienia się świat – gospodarka i polityka<sup>660</sup>, ale i prawo<sup>661</sup> w zakresie ustroju szkolnictwa. Ustawodawca statuuje, że „zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, są zadaniami oświatowymi jednostek samorządu terytorialnego” (art. 4 ust. 28 u.p.o.). Należy wskazać na te regulacje prawa oświatowego, które umożliwiają zakładanie szkół i placówek różnym podmiotom, a mianowicie osobom fizycznym, jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym osobom prawnym, a także właściwym ministrom (art. 8 u.p.o.). Jednostki samorządu

<sup>653</sup> A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*, s. 19.

<sup>654</sup> K. Peszko, *Konsument na rynku...*, s. 189 i n.

<sup>655</sup> J. Fazlagić, *Marketing...*, s. 19 i n.

<sup>656</sup> *Ibidem*, s. 28 i n.

<sup>657</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>658</sup> *Ibidem*, s. 32 i n.; por. I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą...*

<sup>659</sup> A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*, s. 60.

<sup>660</sup> *Ibidem*, s. 111.

<sup>661</sup> Zob. A. Piszko, *Szkoła w zreformowanym...*



terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (art. 8 ust. 3 u.p.o.). Jednakże istnieje możliwość podjęcia tego typu działalności oświatowej przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż j.s.t. (art. 88 u.p.o.). Możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez j.s.t. została ograniczona jedynie do szkół i placówek publicznych. Zakaz prowadzenia szkół i placówek niepublicznych przez j.s.t. jest sensowny, bowiem jednostki samorządu terytorialnego – mimo że mają osobowość prawną w rozumieniu k.c. – są zarazem podmiotami prawa publicznego, istniejącymi i wykonującymi swoje zadania w interesie całej lokalnej wspólnoty samorządowej, a nie w interesie jakiegokolwiek grupy osób prywatnych<sup>662</sup>.

Z art. 8 u.p.o. wynika, że szkoły i placówki publiczne oraz niepubliczne mogą być zakładane i prowadzone przez j.s.t., inną osobę prawną niż j.s.t. lub osobę fizyczną<sup>663</sup>. Szkoły i placówki niepubliczne mogą zakładać osoby prawne i osoby fizyczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez j.s.t. obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek (art. 168 u.p.o.). Jak wspomniano, szkołami i placówkami niepublicznymi będą *a contrario* wszystkie te szkoły i placówki, które nie są „publiczne”, tzn. których organami prowadzącymi nie są j.s.t. lub organy państwa (ministrowie) wymienione w art. 8 u.p.o. bądź też które nie zostały utworzone przez osobę fizyczną lub prawną na podstawie zezwolenia udzielonego przez j.s.t. (art. 88 ust. 4 u.p.o.). W odniesieniu do podmiotów zakładających i prowadzących szkołę lub placówkę prawodawca posługuje się zarówno terminem „organ prowadzący szkołę lub placówkę” (art. 3 pkt 5 u.s.o. i z art. 4 pkt 16 u.p.o.), rozumiejąc przez niego ministra, j.s.t., inne osoby prawne i fizyczne, jak i terminem „osoba prowadząca szkołę lub placówkę niepubliczną”, czyli osoba prawna i osoba fizyczna w rozumieniu k.c. (zob. rozdział 8 u.p.o.). W art. 29 u.p.o. nierozłącznie traktuje się „zadania i kompetencje organu prowadzącego”, przyporządkowując je odpowiednim organom jednostek samorządu terytorialnego. Prawodawca ma tu na uwadze podmioty publiczne i niepubliczne odpowiedzialne za realizację zadania oświatowego. „Zadania oświatowe” w znaczeniu prawnym wytłumaczono w art. 4 pkt 28 u.p.o., tym samym wskazując, że są one adresowane do j.s.t. W edukacji uczestniczą też podmioty prawa cywilnego, do których „zalicza się osoby fizyczne oraz osoby prawne, które powstają i istnieją zgodnie z przepisami stanowiącymi podstawę ich działalności”<sup>664</sup>, a które wymieniono powyżej.

Włączanie podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych przejawia się w aktywności np. organizacji pozarządowych czy włączaniu osób fizycznych w wykonywanie zadań oświatowych, czego przykładem są szkoły niepubliczne czy „edukacja

<sup>662</sup> Zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty...*, 2012, s. 64.

<sup>663</sup> Zob. art. 88 u.p.o.; art. 168 u.p.o.; art. 9 u.p.o.

<sup>664</sup> M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty...*, 2012, s. 62.

domowa<sup>665</sup> jako forma prywatyzacji zadań publicznych w zakresie edukacji pozaszkolnej<sup>666</sup>. Niewątpliwie ustawa zasadnicza (art. 70 ust. 3 i art. 48 Konstytucji RP) gwarantuje rodzicom prawo do wyboru miejsca kształcenia swojego dziecka oraz wychowania go zgodnie z własnymi przekonaniem i odpowiednio ustawa – Prawo oświatowe (art. 37 u.p.o.). „Edukacja domowa” jako alternatywna forma nauczania dla zinstytucjonalizowanych form szkolnych wymaga zawsze zgody dyrektora szkoły. Na wniosek rodziców dyrektor odpowiednio publicznego lub niepublicznego przedszkola, szkoły podstawowej i szkoły ponadpodstawowej, do której dziecko zostało przyjęte, może zezwolić w drodze decyzji na spełnianie obowiązku wychowania przedszkolnego poza przedszkolem bądź obowiązku szkolnego/nauki poza szkołą. Zezwolenie to może być wydane przed rozpoczęciem roku szkolnego lub w ciągu roku szkolnego, jeżeli przedszkole, szkoła podstawowa lub szkoła ponadpodstawowa, do której dziecko zostało przyjęte, znajduje się na terenie województwa, w którym zamieszkuje dziecko, po dołączeniu wymaganej art. 37 ust. 2 u.p.o. dokumentacji.

Jest dość oczywiste, że z konstytucyjnego prawa do nauki wynikają trzy rodzaje wolności: 1) wolność wyboru szkoły publicznej lub innej; 2) wolność tworzenia szkół niepublicznych wszelkich szczebli, przy czym państwu przysługuje w stosunku do nich nadzór pedagogiczny; 3) wolność nauczania, tzn. określania nauczanych treści (art. 73), w każdym razie w odniesieniu do uniwersytetów – wynika ona też z zasady autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5)<sup>667</sup>. Prawo do nauki jest ściśle związane z ustawowymi obowiązkami edukacyjnymi nakładanymi na obywatela<sup>668</sup> i na podstawowe podmioty administracji publicznej. Przepisy materialnego prawa administracyjnego poprzez zadania oświatowe j.s.t. uszczegóławiają zadania publiczne w zakresie edukacji publicznej. Szkoły/placówki, których prowadzenie należy do zadań własnych poszczególnych j.s.t., mogą być też zakładane i prowadzone przez podmioty niepubliczne (w odpowiednich trybach i przy spełnieniu określonych prawem oświatowym wymagań). Możliwości założenia i prowadzenia prywatnych (społecznych, wyznaniowych) szkół publicznych, szkół niepublicznych z uprawnieniami szkół publicznych oraz szkół niepublicznych wynikają z konstytucyjnej podstawy udziału w różnych formach edukacji i prywatyzacji zadania oświatowego w prawie oświatowym<sup>669</sup>. Należy pamiętać też o szkołach lub placówkach samorządowych liczących nie więcej niż 70 uczniów, których prowadzenie w drodze umowy przekazano osobom prawnym niebędącym j.s.t. lub osobom fizycznym

<sup>665</sup> Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Administracyjnoprawne aspekty...*, s. 487-523.

<sup>666</sup> Zob. A. Bochentyn, „Edukacja domowa”..., s. 50.

<sup>667</sup> Zob. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 52.

<sup>668</sup> Zob. art. 35 u.p.o.; art. 31 ust. 4 u.p.o.; art. 36 ust. 9 u.p.o.

<sup>669</sup> Zob. J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej...*, s. 59 i n.; P. Lisowski, *Organizacja...*, s. 458-462.

(szkołach lub placówkach przejętych przez takie osoby czy też szkołach lub placówkach, których prowadzenie przejęły takie osoby albo szkołach lub placówkach przekazanych)<sup>670</sup>.

Prywatyzacja zadań publicznych z zakresu edukacji sprowadza się do umożliwienia osobom fizycznym oraz osobom prawnym zakładania szkół i placówek niepublicznych (art. 168 ust. 1 i 2 u.p.o.), odrębną formą prywatyzacji w tym zakresie jest przekazanie prowadzenia szkoły liczącej nie więcej niż 70 uczniów przez j.s.t. osobie fizycznej lub osobie prawnej niebędącej j.s.t. (art. 9 u.p.o.). Za prywatyzację w tym zakresie można także uznać edukację domową, w której podmiot spoza systemu administracji publicznej (rodzic) w miejsce szkoły oraz organów oświatowych podejmuje działania mające na celu organizację procesu edukacyjnego dziecka (art. 37 u.p.o.). Należy przyjąć, że „wyodrębnienie samorządowych zadań oświatowych, jak i ich skład oraz zasięg świadczą o znaczeniu oświaty samorządowej, a praktyka administracyjna wskazuje też na to, że ten właśnie segment administracji publicznej jest szczególnie podatny na prywatyzowanie administrowania. (...) im większy udział niepublicznych podmiotów/organów prowadzących i prowadzonych przez nie szkół/placówek, tym więcej form i sposobów oddziaływania oraz związanych z nimi relacji strukturalnych, towarzyszących administrowaniu w sferze oświatowych zadań samorządowych”<sup>671</sup>.

## **6. Organy sprawujące nadzór pedagogiczny i organy sprawujące nadzór w zakresie spraw finansowych i administracyjnych**

W pierwszej kolejności należy dokonać rozgraniczenia na nadzór pedagogiczny i nadzór nad działalnością szkoły w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, a następnie wskazać organy sprawujące nadzór w edukacji publicznej. Zakres przedmiotowy i podmiotowy sprawowania nadzoru pedagogicznego w szkole lub placówce oświatowej określony został w przepisach ustawy Prawo oświatowe i dookreślony w drodze rozporządzenia. I tak zgodnie z art. 55 ust. 1 u.p.o. nadzór pedagogiczny polega na: „1) obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek; 2) ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek; 3) udzielaniu pomocy szkołom i placówkom, a także nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych; 4) inspirowaniu nauczycieli do poprawy istniejących lub wdrożenia nowych rozwiązań w procesie kształcenia, przy zastosowaniu innowacyjnych działań programowych, organizacyjnych lub

<sup>670</sup> Zob. art. 9 u.p.o.

<sup>671</sup> P. Lisowski, *Organizacja...*, s. 475.

metodycznych, których celem jest rozwijanie kompetencji uczniów”. W zakresie prawnych form sprawowania nadzoru pedagogicznego, o których mowa w 55 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o., nadzorowi temu podlega zgodnie z art. 55 ust. 2 u.p.o. w szczególności: „1) posiadanie przez nauczycieli wymaganych kwalifikacji do prowadzenia przydzielonych im zajęć; 2) realizacja podstaw programowych i ramowych planów nauczania; 3) przestrzeganie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, a także przestrzeganie przepisów dotyczących obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki; 4) przestrzeganie statutu szkoły lub placówki; 5) przestrzeganie praw dziecka i praw ucznia oraz upowszechnianie wiedzy o tych prawach; 6) zapewnienie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki”. Zauważyć wypada w tym miejscu, że wraz z wejściem w życie przepisów art. 60 ust. 10 u.p.o. nastąpiła konieczność przyjęcia rozporządzenia MEN z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego<sup>672</sup>, które w § 1 statuuje: „1) szczegółowe warunki i tryb sprawowania oraz formy nadzoru pedagogicznego; 2) zakres danych gromadzonych na elektronicznej platformie nadzoru pedagogicznego; 3) sposób i zakres dostępu do elektronicznej platformy nadzoru pedagogicznego osób realizujących zadania w zakresie nadzoru pedagogicznego, nauczycieli, uczniów, rodziców i przedstawicieli organów prowadzących szkoły lub placówki; 4) wykaz stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych w kuratoriach oświaty oraz w urzędach innych organów sprawujących nadzór pedagogiczny lub podporządkowanych im jednostkach organizacyjnych; 5) kwalifikacje niezbędne do sprawowania nadzoru pedagogicznego; 6) kwalifikacje osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz, o których mowa w art. 60 ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe”. W świetle § 3 r.n.p. nadzór pedagogiczny jest realizowany przez wykonywanie zadań i czynności określonych w art. 55 u.p.o. w trybie działań planowych lub doraźnych. Działania planowe są prowadzone przez kuratorów oświaty zgodnie z podstawowymi kierunkami realizacji polityki oświatowej państwa w zakresie nadzoru pedagogicznego, ustalonymi przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania na podstawie art. 60 ust. 3 pkt 1 u.p.o. Działania doraźne są zaś prowadzone przez organy sprawujące nadzór pedagogiczny w przypadku, gdy zaistnieje potrzeba podjęcia działań nieprzewidzianych w planie nadzoru pedagogicznego.

Nadzór pedagogiczny według § 4 r.n.p. jest prowadzony z uwzględnieniem: „1) współdziałania organów sprawujących nadzór pedagogiczny z organami prowadzącymi szkoły lub placówki, dyrektorami szkół i placówek oraz nauczycielami; 2) tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi szkół i placówek; 3) pozyskiwania informacji zapewniających obiektywną i pełną ocenę działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkoły lub placówki”. Podstawowymi

<sup>672</sup> Dz. U. poz. 1658.

formami nadzoru pedagogicznego w myśl § 5 r.n.p. są: „1) ewaluacja (zewnętrzna lub wewnętrzna oraz całościowa lub problemowa)<sup>673</sup>; 2) kontrola<sup>674</sup>; 3) wspomaganie<sup>675</sup>; 4) monitorowanie<sup>676</sup>”.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania zgodnie z art. 43 u.p.o. koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty. Szkoły i placówki na mocy art. 44 ust. 1 i 2 u.p.o. mają obowiązek podejmowania niezbędnych działań w celu tworzenia optymalnych warunków realizacji działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej

<sup>673</sup> Szczegółowe warunki i tryb przeprowadzania ewaluacji zewnętrznej określa § 6-12 r.n.p. Zgodnie z § 2 pkt 7 r.n.p. przez ewaluację całościową rozumie się ewaluację zewnętrzną przeprowadzaną w zakresie wszystkich wymagań, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 44 ust. 3 u.p.o., zgodnie zaś z § 2 pkt 8 r.n.p. przez ewaluację problemową rozumie się ewaluację zewnętrzną przeprowadzaną w zakresie wybranych wymagań, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 44 ust. 3 u.p.o. W § 2 pkt 4 r.n.p. zdefiniowano pojęcie ewaluacji, przez którą rozumie się „proces gromadzenia, analizowania i komunikowania informacji na temat wartości działań podejmowanych przez szkołę lub placówkę; wyniki ewaluacji są wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji skierowanych na zapewnienie wysokiej jakości organizacji procesów kształcenia, wychowania i opieki oraz ich efektów w szkole lub placówce”. Zgodnie z § 2 pkt 5 r.n.p. przez ewaluację zewnętrzną należy rozumieć „ewaluację przeprowadzaną przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny”, zaś w pkt 6 znajduje się informacja, że ewaluację wewnętrzną trzeba odbierać jako „ewaluację przeprowadzaną przez dyrektora szkoły lub placówki”. W świetle § 6 r.n.p. ewaluacja zewnętrzna (ewaluacja przeprowadzana przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny) jest przeprowadzana w zakresie wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie wymagań wobec szkół i placówek i obejmuje: 1) zbieranie i analizowanie informacji o działaniach szkoły lub placówki w zakresie badanych wymagań; 2) opisanie działań szkoły lub placówki w zakresie badanych wymagań; 3) przygotowanie raportu z ewaluacji, o którym mowa w § 12 ust. 2 r.n.p. Szerzej o formach nadzoru pedagogicznego zob. P. Gąsiorek, *Nadzór pedagogiczny*, opubl. ABC.

<sup>674</sup> Szczegółowe warunki i tryb przeprowadzania kontroli przez organy sprawujące nadzór pedagogiczny określa § 13-18 r.n.p. Przez kontrolę zgodnie z § 2 pkt 9 r.n.p. rozumie się „działania organu sprawującego nadzór pedagogiczny lub dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki prowadzone w przedszkolu, szkole lub placówce w celu oceny stanu przestrzegania przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej przedszkola, szkoły lub placówki”. Kontrola jest przeprowadzana jako działanie planowe, przewidziane w planie nadzoru organu sprawującego nadzór pedagogiczny (w przypadku kuratora oświaty – z wykorzystaniem arkuszy kontroli zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania) albo jako działanie doraźne (§ 13 r.n.p.).

<sup>675</sup> Zgodnie z § 2 pkt 10 r.n.p. przez wspomaganie rozumie się „działania organu sprawującego nadzór pedagogiczny lub dyrektora szkoły lub placówki mające na celu inspirowanie i intensyfikowanie w szkole lub placówce procesów służących poprawie i doskonaleniu ich pracy, ukierunkowane na rozwój uczniów i wychowanków”. Wspomaganie przedszkoli, szkół i placówek przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny polega w szczególności na: „1) przygotowywaniu i podawaniu do publicznej wiadomości na stronie internetowej organu analiz wyników sprawowanego nadzoru pedagogicznego, w tym wniosków z ewaluacji zewnętrznych i kontroli; 2) organizowaniu konferencji i narad dla dyrektorów przedszkoli, szkół i placówek; 3) przekazywaniu informacji o istotnych zagadnieniach dotyczących systemu oświaty i zmianach w przepisach prawa dotyczących funkcjonowania przedszkoli, szkół i placówek” (§ 19 r.n.p.).

<sup>676</sup> Na mocy § 2 pkt 11 r.n.p. monitorowanie należy rozumieć jako „działania organu sprawującego nadzór pedagogiczny lub dyrektora szkoły lub placówki prowadzone w szkole lub placówce, obejmujące zbieranie i analizę informacji o działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej, w celu identyfikowania i eliminowania zagrożeń w prawidłowej realizacji zadań szkoły lub placówki”.

działalności statutowej, zapewnienia każdemu uczniowi warunków niezbędnych do jego rozwoju, podnoszenia jakości pracy przedszkola, szkoły lub placówki i jej rozwoju organizacyjnego. Wskazane działania w myśl art. 44 ust. 2 u.p.o. dotyczą: „1) efektów w zakresie kształcenia, wychowania i opieki oraz realizacji celów i zadań statutowych; 2) organizacji procesów kształcenia, wychowania i opieki; 3) tworzenia warunków do rozwoju i aktywności uczniów; 4) współpracy z rodzicami i środowiskiem lokalnym; 5) zarządzania przedszkolem, szkołą lub placówką”. Na mocy art. 44 ust. 3 u.p.o. na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania nałożony został obowiązek określenia wymagań dotyczących prawidłowości i skuteczności działań wobec przedszkoli, szkół i placówek, o których mowa powyżej, w zakresie: „1) przebiegu procesów kształcenia, wychowania i opieki; 2) umożliwienia każdemu uczniowi rozwoju na miarę jego indywidualnych możliwości; 3) podejmowania przez szkołę lub placówkę działań podnoszących jakość jej pracy; 4) angażowania uczniów, rodziców i nauczycieli w działania szkoły lub placówki; 5) współpracy ze środowiskiem lokalnym; 6) uzyskiwanych efektów kształcenia i wychowania; 7) aktywności uczniów i ich rozwoju osiąganego adekwatnie do potrzeb i możliwości; 8) doskonalenia pracy szkoły lub placówki przy zaangażowaniu społeczności szkolnej i środowiska lokalnego”.

Organ prowadzący szkołę lub placówkę<sup>677</sup> może i powinien współdziałać z kuratorem oświaty – organem sprawującym nadzór pedagogiczny – w celu zapewnienia odpowiedniej jakości funkcjonowania podległych mu szkół i placówek, za które ponosi odpowiedzialność. Kurator oświaty w imieniu wojewody wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty określone w ustawie i przepisach odrębnych na obszarze województwa (art. 51 ust. 1 u.p.o.), w szczególności: „1) sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi przedszkolami, innymi formami wychowania przedszkolnego, szkołami, placówkami oraz kolegiami pracowników służb społecznych, które znajdują się na obszarze danego województwa; 2) wydaje decyzje administracyjne w sprawach określonych w ustawie; 3) współdziała z radami oświatowymi powołanymi na podstawie art. 78; 4) wykonuje zadania organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>678</sup> w stosunku do: a) organów jednostek samorządu terytorialnego – w sprawach szkół publicznych, zakładanych i prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, oraz szkół i placówek niepublicznych, b) dyrektorów szkół – w sprawach z zakresu obowiązku szkolnego i obowiązku nauki oraz w sprawach skreślenia uczniów z listy uczniów; 5) realizuje politykę oświatową państwa, a także współdziała z organami jednostek

<sup>677</sup> Organ prowadzący szkołę lub placówkę należy rozumieć jako ministra, j.s.t., inne osoby prawne i fizyczne (art. 4 pkt 16 u.p.o.).

<sup>678</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 oraz z 2018 r., poz. 149 i 650.



samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa; 6) opracowuje programy wykorzystania środków na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli, wyodrębnionych w budżecie wojewody, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego; 7) organizuje olimpiady, konkursy, turnieje, przeglądy oraz inne formy współzawodnictwa i prezentacji osiągnięć uczniów szkół na obszarze województwa; 8) współdziała z okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi; 9) współdziała z placówkami doskonalenia nauczycieli, poradniami psychologiczno-pedagogicznymi i bibliotekami pedagogicznymi w realizacji zadań dotyczących diagnozowania, na podstawie wyników nadzoru pedagogicznego, potrzeb w zakresie doskonalenia nauczycieli; 10) wspomaga działania w zakresie organizowania egzaminów w szkołach; 11) opiniuje plany pracy publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, z wyjątkiem placówek prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, ministra właściwego do spraw rolnictwa i ministra właściwego do spraw zdrowia; 12) opiniuje arkusze organizacji publicznych szkół i placówek, z wyjątkiem szkół i placówek prowadzonych przez ministrów, w zakresie ich zgodności z przepisami, przedstawiane przez organy prowadzące szkoły i placówki przed zatwierdzeniem arkuszy; 13) współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania i rozwoju bazy materialnej szkół i placówek; 14) współdziała z właściwymi organami, organizacjami i innymi podmiotami w sprawach dotyczących warunków rozwoju dzieci i młodzieży, w tym w przeciwdziałaniu zjawiskom patologii społecznej, a także może wspomagać działania tych podmiotów; 15) nadzoruje i wspomaga organizację wypoczynku, o którym mowa w art. 92a-92t ustawy o systemie oświaty, na obszarze województwa; 16) wykonuje inne zadania określone w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie obronności”. Podkreślić należy, że „kurator oświaty opracowuje i przedstawia ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, w terminie do dnia 15 października danego roku szkolnego, wyniki i wnioski z nadzoru pedagogicznego sprawowanego w poprzednim roku szkolnym” (§ 21 r.n.p.)<sup>679</sup>.

Zadania dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki w zakresie nadzoru pedagogicznego są ujęte w § 22-24 r.n.p. W myśl § 22 ust. 1 r.n.p. dyrektor szkoły lub placówki obowiązany jest we współpracy z innymi nauczycielami zajmującymi stanowiska kierownicze: „1) przeprowadzać ewaluację wewnętrzną i wykorzystywać jej wyniki do doskonalenia jakości pracy jednostki oświatowej (przeprowadza się ją w odniesieniu do

<sup>679</sup> Zob. *Sprawozdanie z nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez Dolnośląskiego Kuratora Oświaty w roku szkolnym 2017/2018* (<https://kuratorium.ibip.wroc.pl/public/?id=120825>, dostęp: 30.10.2018 r.). Zadania i kompetencje kuratora oświaty i innych organów sprawujących nadzór pedagogiczny szerzej zob. P. Gąsiorek, *Nadzór...*

zagadnień uznanych w jednostce oświatowej za istotne w jej działalności; dyrektor nie jest ograniczony wymaganiami określonymi w rozporządzeniu w sprawie wymagań wobec szkół i placówek); 2) kontrolować przestrzeganie przez nauczycieli przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej jednostki oświatowej; 3) wspomagać nauczycieli w realizacji ich zadań, w szczególności przez: a) diagnozę pracy przedszkola, szkoły lub placówki, b) planowanie działań rozwojowych, w tym motywowanie nauczycieli do doskonalenia zawodowego, c) prowadzenie działań rozwojowych, w tym organizowanie szkoleń i narad, d) monitorowanie pracy przedszkola, szkoły lub placówki”. W celu realizacji wspomnianych zadań dyrektor (we współpracy z innymi nauczycielami zajmującymi stanowiska kierownicze) w szczególności analizuje dokumentację przebiegu nauczania oraz obserwuje prowadzone przez nauczycieli zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, a także inne zajęcia i czynności wynikające z działalności statutowej przedszkola, szkoły lub placówki (§ 22 ust. 3 r.n.p.).

Warto w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że według § 35 r.n.p. do niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek nie stosuje się § 22-24 i 34 r.n.p., które określają zadania dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki dotyczące nadzoru pedagogicznego. Wskazane wyłączenie wynika z art. 180 ust. 1 u.p.o., zgodnie z którym do niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek nie stosuje się art. 60 ust. 7 u.p.o., tj. przepisu nakładającego na dyrektorów publicznych przedszkoli, szkół i placówek obowiązek sprawowania nadzoru pedagogicznego. Dyrektorzy niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek nie sprawują nadzoru pedagogicznego i nie wykonują zadań, o których mowa w § 22-24 r.n.p.<sup>680</sup>

Organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w szczególności należy tu wyróżnić: „1) prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem; 2) przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów; 3) przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki” (art. 57 ust. 2 u.p.o.). Organ j.s.t. wykonujące zadania i kompetencje organu prowadzącego reguluje art. 29 u.p.o. I tak w art. 32 ust. 1 u.p.o. ustawodawca stanowi, że „rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych”. Ustalenie sieci, o której mowa w art. 32 ust. 1 i 2 u.p.o., następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności tej sieci z warunkami,

<sup>680</sup> *Ibidem.*

o jakich stanowi ustawodawca w ust. 3 u.p.o.<sup>681</sup> „W przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o publiczne inne formy wychowania przedszkolnego. Inne formy wychowania przedszkolnego organizuje się dla dzieci w miejscu zamieszkania lub w innym możliwie najbliższym miejscu” (art. 32 ust. 2 u.p.o.). Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Pojęcie odpowiedzialności za działalność szkoły lub placówki jest sformułowane szeroko i ma charakter otwarty, o czym świadczy zwrot „w szczególności”. Nie ulega też wątpliwości, że „odpowiedzialność organu prowadzącego jest jednak różna w poszczególnych obszarach działalności. Organ prowadzący powinien wykazać się dbałością o zapewnienie warunków materialno-organizacyjnych w celu prowadzenia przez szkołę działalności statutowej (...) w mniejszym stopniu jest obciążony obowiązkami w sferze bezpośredniej realizacji zadań dydaktycznych, opiekuńczych lub wychowawczych, choć nie oznacza to, że w ogóle nie ma na nie wpływu. Jest on zapewniony w szczególności poprzez powierzanie stanowiska i odwoływanie ze stanowiska dyrektora szkoły”<sup>682</sup>.

Odpowiedzialność i zadania organu prowadzącego szkołę lub placówkę publiczną, zgodnie z art. 10 ust. 1 u.p.o., to w szczególności: „1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; 2) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym; 3) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie; 4) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia

---

<sup>681</sup> „Sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, wraz z publicznymi przedszkolami, oddziałami przedszkolnymi w publicznych szkołach podstawowych i publicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego, prowadzonymi przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, publicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego, prowadzonymi przez gminę, niepublicznymi przedszkolami, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, oddziałami przedszkolnymi w niepublicznych szkołach podstawowych, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, oraz niepublicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, powinna zapewniać dzieciom, o których mowa w art. 31 ust. 1, zamieszkałym na obszarze gminy, możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego. Droga dziecka spełniającego obowiązek, o którym mowa w art. 31 ust. 4, i dziecka pięcioletniego z domu do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej, publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, oddziału przedszkolnego w niepublicznej szkole podstawowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, albo niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w których gmina zapewniła tym dzieciom warunki spełniania tego obowiązku oraz realizacji prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego, nie powinna przekraczać 3 km”.

<sup>682</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 101.

29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, 398 i 650), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki; 5) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych; 6) wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki”.

Decentralizacja zarządzania oświatą publiczną podczas zmian systemowych i przemian ustrojowych przyczyniła się do tego, że przed władzami samorządowymi pojawiają się różne wyzwania związane z zarządzaniem siecią szkół w warunkach m.in. niżu demograficznego czy podwójnego rocznika absolwentów kończących gimnazjum i szkołę podstawową w roku kalendarzowym 2018/2019. Z problemami zarządzania oświatą samorządową<sup>683</sup> związana jest m.in. „potrzeba konsolidacji i racjonalizacja sieci szkolnej (...), zapewnienie pełnej oferty edukacyjnej w szkołach wiejskich. W sytuacji zamykania szkół kwestia powszechnej dostępności do oświaty staje się istotną sprawą i wyzwaniem dla samorządów”<sup>684</sup>. Przeobrażenia i przekształcenia współczesnej administracji, rozwój nowych obszarów działania, pojawianie się coraz to nowszych form tego działania powodują potrzebę postrzegania administracji w ujęciu dynamicznym<sup>685</sup>. Wpływ na jej istotę działania wywierają zwłaszcza uwarunkowania zewnętrzne, zmuszając ją do uczenia się funkcjonowania w środowisku globalnym, które wymaga od niej dobrego przygotowania organizacyjnego i szybkiej reakcji na zachodzące przemiany w państwie<sup>686</sup>.

<sup>683</sup> Zob. J. Herczyński, *Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami*, (w:) *Strategie oświatowe*, red. A. Levitas, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej”, t. 1, Warszawa 2012, s. 15 i n.; A. Kasperczyk, *Samorządowe podmioty...*, s. 63; R. Raszevska-Skałeczka, *Decentralizacja publicznych zadań oświatowych a zawodność państwa*, (w:) *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2011, s. 105.

<sup>684</sup> J. Herczyński, *O polityce oświatowej na poziomie lokalnym*, (w:) *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego*, red. D. Jastrzębska, M.W. Dzieńisiewicz, Warszawa 2011, s. 9.

<sup>685</sup> A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa...*, s. 106. Na temat współczesnych uwarunkowań i przekształceń oraz wyzwań w administracji publicznej piszą m.in.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 27 i n.; I. Lipowicz, (w:) Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 27-30; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, s. 4 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 19-20; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 12; H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 93; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja...*, s. 127; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 191. Na temat ujęcia menedżerskiego administracji i definicji administracji „menedżerskich”, eksponujących znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności, pisze m.in. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. Uwagi wstępne*, (w:) *Jednostka, państwo, administracja...*, s. 469 i n. Zdaniem J. Supernata naukowej refleksji nad administracją publiczną brakuje spójności (*ibidem*, s. 469); por. też B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, (w:) *Instytucje współczesnego...*, s. 405.

<sup>686</sup> Zob. A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1-2, s. 105-113.

W relacji pomiędzy współczesnym państwem i jego administracją a obywatelami pojawia się często dysharmonia widoczna w niezadowoleniu społecznym (m.in. protesty rodziców, uczniów, nauczycieli) z działalności administracji świadczącej<sup>687</sup>. Coraz bardziej widoczne rozmiłowanie się z oczekiwaniami społecznymi wynika z tego, że administracja świadcząca wobec zachodzących w niej i w przestrzeni publicznej zmian nie jest w stanie właściwie wykonywać swoich obowiązków i często nie radzi sobie z nimi<sup>688</sup>. Nałożone ustawowe zadania publiczne wykonuje zbyt kosztownie, nieefektywnie i niewydolnie, nieudolnie obciążając budżety publicznie nieproporcjonalnie do efektów<sup>689</sup>. Według J. Posłusznego należałoby systemowo spojrzeć na administrację, zarówno pod kątem koncepcji i konstrukcji zadań administracji świadczącej, jak i sposobów ich wykonywania<sup>690</sup>. Zdaniem tego autora wypada zgodzić się z myślą powziętą już w doktrynie, że administracja świadcząca powinna znaleźć należne jej miejsce w programach politycznych, w ustawodawstwie i doktrynie<sup>691</sup>.

Powstaje pytanie, czy w warunkach dynamicznie zmieniających się uwarunkowań w obszarze oświaty samorządowej i patrzenia na szkołę przez pryzmat kosztów edukacji publicznej koncentracja na problemach natury ekonomicznej nie odwraca uwagi od celów systemu oświaty i roli, jaką spełnia w państwie – „od pytania o rolę władz samorządowych w definiowaniu priorytetów lokalnej polityki oświatowej (...), postrzegania szkoły nie jako obciążenia dla lokalnego budżetu, a spojrzenia na szkołę jako instytucję, od której zaczyna się rozwój lokalny (...), myślenia o szkole jako instytucji budującej lokalny kapitał społeczny”<sup>692</sup>. Skutki przemian edukacyjnych powodują jednak, że koszty edukacji niejednokrotnie przesłaniają pogłębioną analizę potrzeb edukacyjnych ze względu na niewystarczające zabezpieczenie wykonywania zadań oświatowych przez lokalną administrację samorządową, np. organizowania sieci szkolnej. Planowanie lokalnej polityki oświatowej, w tym organizacji sieci szkół, rozpoczyna się „od dyskusji na temat możliwości minimalizowania różnicy pomiędzy wysokością subwencji a nakładami ponoszonymi przez samorządy”<sup>693</sup>. Warto przy tym zastanowić się: jaka jest odpowiedzialność państwa i samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań oświatowych w kontekście zachodzących procesów likwidacji szkoły publicznej? Jakie są uwarunkowania i skutki likwidacji szkoły oraz przemian edukacyjnych w społecznościach

<sup>687</sup> J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 296.

<sup>688</sup> Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 423.

<sup>689</sup> J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 301.

<sup>690</sup> *Ibidem*, s. 297; *idem*, *Geneza i rozwój administracji...*, s. 303. Zdaniem J. Posłusznego „nadzieja na efektywne realizowanie zadań przez administrację świadcząca tkwi we wprowadzaniu nowych sposobów ich wykonywania oraz poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania”.

<sup>691</sup> J. Posłuszny, *Geneza i rozwój administracji...*, s. 288.

<sup>692</sup> C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, ST 2015, nr 1-2, s. 44 i n.

<sup>693</sup> Zob. *ibidem*; E. Kopeć, *Zamykanie małych szkół...*

lokalnych w ramach przekazania szkoły publicznej do prowadzenia przez inny podmiot niż j.s.t.? Warto tu dodać, że zachodzących procesów i przemian społecznych w kraju, coraz szybszych zmian cywilizacyjnych, w tym zmian o charakterze globalnym, również w dziedzinie edukacji, nie da się zatrzymać. Poszukuje się efektywnych sposobów ograniczania kosztów edukacyjnych w prowadzeniu i utrzymywaniu szkół publicznych. Proces likwidacji szkoły w systemie oświaty przyczynia się niejednokrotnie do podważenia pewności sytuacji prawnej użytkownika likwidowanej szkoły<sup>694</sup>, ale i wywołuje niepewność sytuacji prawnej jednostki co do powszechnego i równego dostępu do edukacji<sup>695</sup>. Kierunki zmian i praktyka powierzania prowadzenia szkół samorządowych może rozmijać się z zaspokojeniem potrzeb społecznych w edukacji. Likwidacja i przekształcenie szkoły mają podłoże w społecznych konfliktach oświatowych, a ich skutki widoczne są zwłaszcza na kanwie orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>696</sup>.

Reasumując, obowiązek dostarczania oświatowych dóbr publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego wynika z uwarunkowań legislacyjnych<sup>697</sup>. Oświata służy osiągnięciu celów ogólnospołecznych, realizacji potrzeb człowieka i obywatela w społeczności<sup>698</sup>. Ma ona w dużej mierze charakter edukacji szkolnej (zinstytucjonalizowany), gdyż przedszkola, szkoły, placówki oświaty równoległej i ustawicznej podejmują większość skomplikowanych, specyficznych przedsięwzięć edukacyjnych<sup>699</sup>. Niejednokrotnie w miejsce zlikwidowanych szkół publicznych tworzy się szkoły niepubliczne<sup>700</sup>. Państwo i samorząd terytorialny, ponosząc odpowiedzialność prawną, ale i z pewnością odpowiedzialność społeczną za funkcjonowanie systemu oświaty, wychodząc naprzeciw społecznemu zapotrzebowaniu, dopuszczają również różnorodne formy oddolnych edukacyjnych inicjatyw obywatelskich. Uzasadnieniem takiego działania ma być jakoby „interes najważniejszego podmiotu w systemie oświaty, czyli uczniów”, a jego skutkiem są często złożone społeczne konflikty oświatowe<sup>701</sup>. Dlatego też w celu zapobiegania likwidacji małych samorządowych w kreowaniu aktywności obywatelskiej oraz przejawianiu społecznych inicjatyw edukacyjnych uczestniczą coraz częściej organizacje pozarządowe, prowadząc szkoły publiczne.

<sup>694</sup> Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Problem pewności sytuacji prawnej użytkownika likwidowanego zakładu administracyjnego (oświatowego) – wybrane zagadnienia*, (w:) *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 75-83.

<sup>695</sup> Zob. *eadem*, *Niepewność sytuacji prawnej...*, s. 266-274.

<sup>696</sup> Zob. *eadem*, *Problem pewności sytuacji...* i cyt. orzecznictwo.

<sup>697</sup> Zob. K. Kopczevska, *Infrastruktura techniczna jako przykład dobra publicznego dostarczanego przez samorząd*, (w:) *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, Warszawa 2008, s. 113; J. Siwińska-Gorzelać, *Jakość dóbr publicznych dostarczanych przez samorząd na przykładzie edukacji*, (w:) *Samorząd lokalny – dobro publiczne...*, s. 133-147.

<sup>698</sup> M.J. Szymański, *Socjologia edukacji. Zarys problematyki*, Kraków 2013, s. 7.

<sup>699</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>700</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoły niepubliczne...*, s. 123 i n.

<sup>701</sup> Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Udział organizacji pozarządowych...*, s. 477 i n.



W sferze oświaty, na gruncie zasad działania podmiotów administracji publicznej, istotną rolę przypisuje się zasadzie nadzoru i kontroli, co stanowi istotną część składową funkcjonowania administracji publicznej i zapewnienia skuteczność jej działania w danym obszarze jej działania<sup>702</sup>. W świetle poglądów doktryny prawa administracyjnego J. Jagielski w rozbudowanym określeniu stwierdza, że „elementem kształtującym ogólny wymiar funkcji nadzoru i stanowiącym jej wyróżnik w stosunku do kontroli jest przewidziana prawem możliwość podejmowania w ramach określonego układu organizacyjnego przez dany podmiot (nadzorujący) nie tylko sprawdzania i oceniania innego podmiotu (nadzorowanego), ale także prawo stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność (stan) w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnym z przyjętymi punktami odniesienia”<sup>703</sup>. W nawiązaniu do powyższych rozważań nadzór traktuje się jako „aktywną możliwość władczego wkraczania w działalność jednostki nadzorowanej oraz oznacza określony stopień współodpowiedzialności za jej pracę. Wśród kryteriów nadzoru wyróżnia się najczęściej legalność, ale także i celowość, gospodarność, jakość, terminowość itp., umożliwiając tym samym jego traktowanie jako określonej współodpowiedzialności za pracę jednostek nadzorowanych. (...) Przepisy muszą ściśle określać organ, środki i zakres, a także regulować pozycję jednostek nadzorowanych w stosunku do nadzorujących”<sup>704</sup>. Przyjmuje się, że nadzór jest elementem składowym zarówno centralizacji, jak i decentralizacji w systemie organów administracji publicznej. Jednak w każdym z tych układów, na co zwraca uwagę J. Boć, realizowany jest w innej postaci prawnej, innymi środkami prawnymi i w zmiennym nasileniu ich stosowania. Autor stwierdza, że „nadzór w sferze prawa administracyjnego oznacza: badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”<sup>705</sup>. Przypomnieć wypada, że w procesie decentralizacji systemu organizacyjnego administracji „poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych”<sup>706</sup>. Nadzór w systemie administracji zdecentralizowanej odgrywa szczególnie ważną rolę, zapewnia bowiem

<sup>702</sup> „Nadzór ściśle łączy się z kontrolą, której wyniki są najczęściej podstawą zasadności stosowania środków nadzoru” – pisze J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2002, s. 69.

<sup>703</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 21 i cyt. tam literatura.

<sup>704</sup> J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 68.

<sup>705</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 237.

<sup>706</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 234.

realizację zasady praworządności działania administracji publicznej. Według J. Homplewicza „nadzór jest prawną formą podporządkowania. Dzięki niemu rozbudowany aparat administracyjny może stać się pewną jednością w działaniu”<sup>707</sup>. Autor zauważa, że w administracji oświatowej występują dwa, przedmiotowo różniące się nadzory: administracyjny i pedagogiczny, z których pierwszy obejmuje funkcje administracyjne występujące w całej administracji, zaś drugi – tylko funkcje oświatowe. „Z prawnego punktu widzenia nadzór stanowią dopuszczone prawnie formy ingerencji odnośnie do podległego aparatu. Gdy nadzorem administracyjnym będziemy nazywać całokształt uprawnień do ingerencji w działalność administracyjną podległych organów, urzędów, biur i osób, to nadzorem pedagogicznym – różne formy ustanawiania i ingerowania w sferze działalności wychowawczo-dydaktycznej i opiekuńczej szkół oraz innych zakładów”<sup>708</sup>. W literaturze prawa oświatowego przyjmuje się, że nadzorem pedagogicznym jest „suma przewidzianych prawnie form ukierunkowania i ingerowania przez nadrzędne władze oświatowe odnośnie do organizacji i funkcjonowania podległych organów, urzędów, szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych w zakresie ich podstawowych zadań”<sup>709</sup>. Należy podkreślić, że podstawa prawna nadzoru pedagogicznego organów administracji publicznej w systemie oświaty wynika z kompetencyjnych przepisów ustawy ustrojowej Prawo oświatowe, o których mowa powyżej.

---

<sup>707</sup> J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 96.

<sup>708</sup> J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne ...*, s. 96-97.

<sup>709</sup> J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 98.



## Rozdział III

# Szkoły publiczne jako zdecentralizowane podmioty pełniące funkcje z zakresu administracji oświatowej

### 1. Istota decentralizacji

W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że „decentralizacja stanowi określony typ organizacji i funkcjonowania państwa i społeczeństwa, w szczególności dotyczący administracji publicznej. Polega na przekazywaniu kompetencji i zadań publicznych do samodzielnego wykonywania przez podmioty administracji publicznej usytuowane wyżej w systemie organizacyjnym państwa (w szczególności organy administracji rządowej szczebla centralnego) podmiotom usytuowanym niżej (w szczególności organom samorządu terytorialnego). Samodzielność działania podmiotów zdecentralizowanych oznacza, że korzystają one ze swoich kompetencji i wykonują zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w sytuacji braku hierarchicznego podporządkowania. Organy »wyższe« mogą wkraczać w działalność organów »niższych« jedynie w ramach ustawowo uregulowanego nadzoru. Organy niższych stopni mogą być w pewnym zakresie upoważnione do tworzenia prawnych podstaw swego działania poprzez stanowienie przepisów wykonawczych w stosunku do aktów ustawowych. (...) Typowym wyrazem decentralizacji jest instytucja samorządu terytorialnego»<sup>710</sup>. Podstawowymi podmiotami zdecentralizowanymi w obrębie struktur w państwie są jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty i województwa. Należy w tym miejscu też dodać, że w ujęciu doktrynalnym, jak pisze J. Korczak, „jednostka samorządu terytorialnego nie jest częścią systemu organizacyjnego, bowiem między jednostkami różnych stopni zasadniczego podziału terytorialnego nie zachodzą stosunki organizacyjne»<sup>711</sup>. Podobnie w tym kontekście wypowiada się również J. Jeżewski, stwierdzając, że użyte w art. 164 ust. 1 Konstytucji RP określenie „Podstawową jednostką samorządu

---

<sup>710</sup> E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *op. cit.*, s. 42; por. M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek (red.), *op. cit.*, s. 139.

<sup>711</sup> J. Korczak, *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 205; por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 24.

terytorialnego jest gmina” nie jest poprawne, ponieważ „Gmina nie jest jednostką samorządu terytorialnego dlatego, że samorząd terytorialny nie jest całością organizacyjną podzieloną na jednostki, pozostające w jakimkolwiek stosunku organizacyjnym do całości”<sup>712</sup>. Każda z tych jednostek, jak pisze S. Fundowicz, „jest od siebie niezależna i działa samodzielnie. Autor przyjmuje, że słowo »jednostka« odnosi się wyłącznie do podziału terytorialnego państwa, natomiast pojęcie »samorząd terytorialny« określa pewną zasadę ustrojową”<sup>713</sup>. We współczesnej literaturze przedmiotu przyjmuje się, że pojęcie samorządu terytorialnego nie jest rozumiane jednolicie, aktualnie sama instytucja samorządu terytorialnego jest wynikiem długiej ewolucji. Podejmowane próby zdefiniowania samorządu terytorialnego opierają się z reguły na formułowaniu katalogu jego cech: podmiot i przedmiot samorządu, zadania samorządu oraz nadzór nad samorządem na podstawie regulacji prawnych<sup>714</sup>. Mając na uwadze dokonane wcześniej ustalenia, opowiedzieć się należy za praktyką terminologiczną, według której „jednostka samorządu terytorialnego”, jak stwierdza P. Lisowski, „jest bowiem podmiotem administracji publicznej, a samorząd terytorialny – określa zarówno relacje zachodzące między tym podmiotem a państwem, jak i służy oznaczeniu korporacyjnych właściwości konstrukcyjnych tego administrującego”<sup>715</sup>. Samorząd terytorialny – najogólniej rzecz biorąc – to „powstały z mocy prawa i wyodrębniony w strukturze państwa związek lokalnego społeczeństwa, powołany w celu samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań”<sup>716</sup>. Terminologia normatywna i doktrynalna, jak pisze J. Korczak, „używa określenia samorząd terytorialny jako kategorię pojęciową oznaczającą formę decentralizacji administracji publicznej”<sup>717</sup>. We współczesnej literaturze przedmiotu nie brakuje podobnych wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Co warto wskazać, doktrynalna praktyka terminologiczno-pojęciowa znajduje potwierdzenie w języku prawnym. Samorząd terytorialny w ocenie P. Lisowskiego „jest więc układem relacji strukturalnych, zyskujących szczególnie przebieg w związku z upodmiotowieniem grupy społecznej dla

<sup>712</sup> J. Jeżewski, *Komentarz do art. 164 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 257.

<sup>713</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 100.

<sup>714</sup> B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 21-24; por. P. Lisowski, *Samorząd terytorialny a jednostka samorządu terytorialnego – rozważania semantyczne*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego...*, s. 448. Autor stwierdza, że „jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem konstruowanym na bazie osobowej (mieszkańcy) i przedmiotowej (odpowiednie terytorium), funkcjonującym w warunkach zwiększonej samodzielności (zarówno w administrowaniu, jak i organizowaniu się do administrowania), chronionej sądowno”.

<sup>715</sup> P. Lisowski, *Samorząd terytorialny...*, s. 448; por. J. Korczak, *Województwo samorządowe...*, s. 206.

<sup>716</sup> M. Chmaj (red.), *Słownik samorządu terytorialnego*, Lublin 1997, s. 188.

<sup>717</sup> J. Korczak, *Województwo samorządowe...*, s. 205; por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 152; H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 136-137; B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 21; P. Lisowski, *Relacje strukturalne...*, s. 199 i n.

potrzeb administrowania”<sup>718</sup>. Czynnikiem wyróżniającym samorząd, jak pisze M. Miemieć, „są bowiem decentralizacja, która ma charakter organizacyjny, oraz demokratyzm, który ma charakter polityczny”<sup>719</sup>.

W literaturze przedmiotu rozróżnia się decentralizację terytorialną (samorząd terytorialny) i decentralizację funkcjonalną (decentralizacja zakładów administracyjnych). Pierwsza z decentralizacji polega na „wyposażeniu podmiotów terytorialnych (społeczności, wspólnot, w Polsce – gminy, powiaty, województwa – regionalne wspólnoty samorządowe) w prawnie określonej samodzielności oraz gwarancje jej ochrony. Podstawowym warunkiem (...) jest wyodrębnienie kategorii spraw publicznych o znaczeniu lokalnym (interesów lokalnych), nadanie społecznościom terytorialnym osobowości prawnej oraz wyłanianie przez społeczności w wyborach (...) organów stanowiących o sprawach społeczności”<sup>720</sup>. Decentralizacja funkcjonalna, w ujęciu J. Jeżewskiego, określana też jako „decentralizacja służb publicznych (J. Rivero) polega na tworzeniu przez państwo – zakładów administracyjnych wyspecjalizowanych w realizacji zadań w dziedzinie oświaty, szkolnictwa wyższego, (...) np. szkoły. Są one wyposażone w samodzielność prawną oraz środki osobowe i rzeczowe niezbędne dla prowadzenia przypisanej publicznej działalności usługowej”<sup>721</sup>. Jest charakterystyczne, że „samodzielność prawna zakładu administracyjnego istotnie się różni od samodzielności podmiotów terytorialnych: dotyczy tylko spełnianej funkcji usługowej, nie jest jej elementem konstytutywnym ani osobowość prawna, ani prawo wyboru organu kierującego (aczkolwiek mogą one znaleźć zastosowanie)”<sup>722</sup>.

Potwierdzeniem, że oświata samorządowa w ramach decentralizacji zarządzania strukturami państwa stała się zadaniem publicznym j.s.t., jest art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, w którym ustanowiono, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, zaś art. 16 ust. 2 Konstytucji RP zawiera regułę, iż „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Zdaniem M. Kuleszy przepis w brzmieniu: „Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy” należy traktować jako klauzulę generalną o charakterze zadaniowym<sup>723</sup>. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „obowiązkowy charakter tych zadań powoduje, że gmina nie

---

<sup>718</sup> P. Lisowski, *Relacje strukturalne ...*, s. 199.

<sup>719</sup> M. Miemieć, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 31.

<sup>720</sup> J. Jeżewski, *Decentralizacja*, (w:) *Leksykon prawniczy*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 1999, s. 67-68.

<sup>721</sup> J. Jeżewski, *Decentralizacja ...*, s. 68.

<sup>722</sup> J. Jeżewski, *Decentralizacja ...*, s. 68.

<sup>723</sup> M. Kulesza, *op. cit.*, s. 9; por. K. Kokocińska, *Samodzielność jednostek samorządu ...*, s. 83.



może z wykonania tych zadań zrezygnować czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ<sup>724</sup>. Tak więc za działalność szkół, które miałyby być prowadzone przez fundację, odpowiedzialność ponosiłyby władze fundacji, a nie gmina<sup>725</sup>.

Decentralizacja ma ścisły związek z uspołecznieniem, gdyż „suma oddziaływań lokalnych na proces podejmowania decyzji ma wpływ nie tylko na poziomie szkoły czy oświaty w gminie czy powiecie, ale także na poziomie regionalnym i centralnym. Zapewnienie szerokiego uczestnictwa stron (podmiotów systemu oświaty) zainteresowanych procesem podejmowania decyzji i zaangażowanych w ten proces wymaga odpowiednich rozwiązań (...)”<sup>726</sup>. Pojawienie się samorządowych podmiotów społecznych jest faktem, zwłaszcza organizacji pozarządowych, wśród których są te, które wspierają system oświaty w państwie, organizacje działające przy szkołach publicznych i organizacje prowadzące szkoły<sup>727</sup>. Z pewnością decentralizacja władzy publicznej państwa i wykonywanie zadań publicznych z uwzględnieniem zasady pomocniczości (subsydiarności) wpłynęły na tzw. usamorządowienie oświaty, dominuje znaczący wpływ samodzielnych j.s.t. w prowadzeniu szkół publicznych i placówek oświatowych, kreowanie lokalnej polityki oświatowej, tworzą się podstawy społeczeństwa obywatelskiego<sup>728</sup>.

Nie traci na aktualności pytanie, czy dobra edukacja – obecnie głoszona koncepcja „dobra szkoła” – znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości, skoro powszechny i równy dostęp do edukacji wydaje się być ciągle nie tylko wyzwaniem dla organów władzy publicznej, ale i oczekiwaniem społecznym korzystających z usług edukacyjnych. Czy równość i sprawiedliwość społeczna w oświacie to „utopia współczesnej edukacji”? Zdarzają się bowiem sytuacje, w których obywatel – uczeń, społeczność lokalna, w tym rodzice, czy społeczność nauczycielska rzeczywiście doświadcza zawodności państwa (częściowej lub całkowitej) w zakresie świadczenia samorządowych usług oświatowych. W odczuciu społecznym zostają niekiedy zawiedzione nadzieje i zaufanie do organów władzy publicznej pokładane w realizacji podmiotowego prawa do nauki w procesie edukacyjnym, w wykonywaniu zadań oświatowych przez podmioty administracji

<sup>724</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 162.

<sup>725</sup> *Ibidem*, s. 162; por. wyrok NSA z 9.02.2006 r., I OSK 1372/05, „Gazeta Prawna” 2007, nr 177, s. B4.

<sup>726</sup> K. Gawroński, A. Stefan, *Zarządzanie placówką oświatową*, Warszawa 2005, s. 11 i n.

<sup>727</sup> Zob. R. Raszewska, *Problemy prawne prowadzenia szkół publicznych przez gminę*, AUW No 1900, „Prawo” t. CCLIII, Wrocław 1996, s. 32 i n.; *eadem*, *Decentralizacja w administracji publicznej na przykładzie prawa szkolnego*, AUW No 1973, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XXXVII, Wrocław 1997, s. 172 i n.; R. Raszewska-Skałeczka, *Zadania oświatowe...*, s. 233 i n.; A. Kasperczyk, *Samorządowe podmioty...*, s. 63-75; D. Kurzyna-Chmiel, *Podstawy prawne...*, s. 92-102; R. Raszewska-Skałeczka, *Organizacje pozarządowe w systemie oświaty...*, s. 433-454; *eadem*, *Trzeci sektor...*, s. 113-128.

<sup>728</sup> Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Uspołecznianie oświaty...*, s. 617-620; R. Raszewska-Skałeczka, *Współczesne wyzwania...*, s. 622-633; J. Gęsiński, *Samorządowy model oświaty*, Warszawa 2001, s. 14.

publicznej, kształtowaniu polityki oświatowej państwa i władz samorządowych, reformowaniu szkolnictwa w państwie, dostosowaniu edukacji publicznej do standardów międzynarodowych, a wreszcie decentralizacji zarządzania oświatą samorządową, gdzie efekty przemian czy przeobrażeń oświatowych rozkładają się w czasie, wywierając znaczący wpływ na wszystkie sfery życia społecznego. Trudna jest jednoznaczna odpowiedź na pytanie, czy we właściwym kierunku zmierzają reforma edukacyjna państwa i decentralizacja zarządzania oświatą samorządową, w której odpowiedzialność z tytułu wykonywania zadań publicznych związana jest od samego początku z niewystarczającym dofinansowaniem samorządowych zadań oświatowych – zwłaszcza że to samorząd terytorialny stanowi podstawę samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi, jest głównym organizatorem świadczenia usług oświatowych ze względu na bezpośrednią styczność z potrzebami społeczności lokalnej<sup>729</sup>. O sposobie organizowania świadczenia usług oświatowych decyduje wiele różnorodnych czynników i warunków zależnych zarówno od prawnej determinacji, jak i uwarunkowań o charakterze pozaprawnym, o których mowa w pracy. A może dynamicznie i nieustannie zmieniające się przepisy prawa oświatowego ograniczają prawną samodzielność szkoły publicznej jako zdecentralizowanego podmiotu administracji? Wszakże granice decentralizacji prawnej dla działalności szkół są kształtowane właśnie przez obowiązujące ustawodawstwo. To z przepisów prawa wynikają sfery zadań i wyłączność kompetencji szkół oraz własnych kompetencji organów i pracowników danej szkoły. Należy dodać, że różne mogą być stopnie tej prawnej samodzielności szkoły, wyznaczone przez sposób prawnego ich podporządkowania władzom nadzorczym<sup>730</sup>. W myśl wcześniejszych rozważań, wyraźnie zaznaczyć należy, że decentralizacja to „oparta na prawie samodzielność działania”<sup>731</sup>. W systemie administracji zdecentralizowanej przyjmuje się, że „organ wyższego szczebla nie jest uprawniony do wydawania poleceń organom niższego szczebla, ale podmioty administracji zdecentralizowanej podlegają nadzorowi. Organ nadzorujący ma znaczne i różne możliwości oddziaływania na postępowanie podmiotów nadzorowanych, jednak nie może ich w działalności zastępować. Nadzór obejmuje możliwość wiążącego wpływania na podmioty nadzorowane, a także ich kontroli, czyli sprawdzania prawidłowości działania jednostek organizacyjnych i oceniania ich poczynań, m.in. pod względem zgodności z prawem, zadaniami, poleceniami, planami, celami czy określonymi wzorami itd. Jeśli kontrola ma uprawnienia do wydawania określonych poleceń władczych, to upodabnia się do nadzoru”<sup>732</sup>. Z pewnością rację ma J. Boć, mówiąc, że „decentralizacja

---

<sup>729</sup> Zob. K. Kokocińska, *Samodzielność jednostek samorządu...*, s. 79.

<sup>730</sup> Zob. J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 211.

<sup>731</sup> J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 68.

<sup>732</sup> J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 68.

jest zjawiskiem ciągłym o zmiennym nasileniu. Stopień tego nasilenia zależy od postanowień prawa, ale też od zmieniających się tendencji w praktyce<sup>733</sup>.

## 2. Zdecentralizowane podmioty administracji publicznej – znaczenie i rola w systemie oświaty

W literaturze przedmiotu oprócz jednostek administracji rządowej i samorządowej wyróżnia się także inne podmioty administrujące mające istotne znaczenie dla procesów administrowania w administracji publicznej. Ich różnorodność jest omówiona także w nauce prawa administracyjnego. W pracy zostaną wskazane zwłaszcza te podmioty administracji publicznej, które organizacyjnie i prawnie wykonują zadania publiczne, zwłaszcza w domenie oświaty. Z racji tematu pracy opowiadam się za używaniem sformułowania „podmiot administracji publicznej”<sup>734</sup>, uznając je za odpowiednie do realizowanego zagadnienia badawczego, jakim jest status szkoły i jej form organizacyjno-prawnych w układach zdecentralizowanych administracji publicznej. Warto w tym miejscu wskazać, że doktryna przyjmuje zakresowo szerokie pojęcie „podmioty administrujące”<sup>735</sup>, dostosowując je do wielości funkcji i różnorodności zadań administracji publicznej oraz zmiennych uwarunkowań społeczno-organizacyjnych i gospodarczych państwa. Podkreśla się, że podmioty te występują w różnych formach organizacyjnych, ich rola w procesach administrowania ma zróżnicowane zakresy i formy, ich proporcje w procesach administrowania nie są trwałe<sup>736</sup>. W literaturze przedmiotu przedstawiane są różne ustalenia dookreślenia kategorii „podmiotów administrujących”, nie ma jednoznaczności w definiowaniu pojęcia podmiotu administracji publicznej<sup>737</sup>. Posługiwanie się różnymi

<sup>733</sup> J. Boć, *Decentralizacja*, (w:) *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 71; *idem*, *Prawo administracyjne*, s. 235. W obecnym układzie organizacyjnym państwa, zdaniem Autora, należy odróżnić podmioty zdecentralizowane od zdecentralizowanych podmiotów pełniących funkcje z zakresu administracji publicznej.

<sup>734</sup> Zob. szeroki przegląd doktrynalnych przemyśleń co do istoty i podstawowych form organizacyjno-prawnych podmiotów administracji publicznej – P. Lisowski, *Relacje strukturalne...* Podmioty administracji publicznej, jak pisze P. Lisowski, „to takie twory organizacyjne (formy organizacyjno-prawne), które legitymują się podmiotowością administracyjnoprawną (uzyskiwaną na mocy postanowień prawa administracyjnego ustrojowego). Dzięki temu wyodrębniają się w systemie administracji publicznej nie tylko organizacyjnie, ale i prawnie. W konsekwencji dysponują bezpośrednim dostępem do funkcji administracyjnych, a więc są w szczególności wyposażone we władztwo administracyjne. Do nich też należą kierowane zadania publiczne”, s. 63.

<sup>735</sup> Według M. Stahl „podmiotem administrującym będzie wyodrębniona w systemie administracji jednostka organizacyjna, niezależnie od tego, czy jest ona podmiotem publicznym, czy podmiotem niepublicznym (społecznym, prywatnym, przedsiębiorcą, osobą fizyczną), wykonująca zadania tej administracji”, M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 48.

<sup>736</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, s. 98; por. J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *op. cit.*, s. 15.

<sup>737</sup> Zob. m.in. T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *op. cit.*, Warszawa 2016, s. 151; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 266; M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 216.

terminami być może wynika „ze zmienności zadań publicznych oraz form organizacyjnych i funkcjonalnych, w jakich są wykonywane”<sup>738</sup>. W doktrynie prowadzone są też badania w szerszym kontekście podmiotowości administracyjnoprawnej. W literaturze zauważa się, że „podmiotowość administracyjnoprawna oznacza możliwość działania podmiotu prawa administracyjnego w obrocie administracyjnoprawnym. W tym kontekście podmiotem prawa administracyjnego jest każdy adresat określonych uprawnień i obowiązków w prawie administracyjnym. (...) możliwość działania administracyjnoprawnego wyznacza sposób stwierdzenia faktu prawnego, jeżeli bazuje na wypowiedzi modalnej oraz wyraża zachowanie nastawione na skutek prawny. Przez obrót administracyjnoprawny uznaje się ogół stosunków administracyjnoprawnych, które wynikają z czynności administracyjnoprawnych”<sup>739</sup>.

Zmiana uwarunkowań ustrojowych w obecnym świecie i poddawanie administracji publicznej nowym trendom zmiennego otoczenia<sup>740</sup> powoduje ich wzmożone oddziaływanie na sposób działania organów administracji publicznej i wykonywania przez nie zadań publicznych<sup>741</sup>. Niestabilne środowisko wpływa na zmieniające się cele edukacji i polityki oświatowej państwa, zadania oświatowe, formy i metody działania administracji publicznej w szkolnictwie, ustrój i struktury organizacyjne szkół, kadry szkoły, uczestników edukacji, zasięg regulacji prawem etc. Zmiany w edukacji w polskiej szkole wynikają przede wszystkim z tempa zmian dokonujących się podczas transformacji ustrojowej oraz procesów globalizacji i integracji europejskiej. Wydają się nieuniknione, problemem jest to, w jakim kierunku zmierzają i jaki mają lub mogą mieć wpływ na prawnoustrojowy model szkoły publicznej (zakładanie, przekształcanie, likwidację, przekazywanie prowadzenia szkół podmiotom niepublicznym) oraz odpowiedzialność władz samorządowych za lokalną oświatę w sensie zagwarantowania powszechnej dostępności do szkół i wykonywania ustawowych zadań oświatowych<sup>742</sup>. W jaki sposób zmiany paradygmatu zarządzania szkołą publiczną wpływają na sytuację prawną obywatela korzystającego z usług edukacyjnych? Zaspokajanie potrzeb edukacyjnych jest obowiązkiem państwa i samorządu terytorialnego, które ponoszą odpowiedzialność za

---

<sup>738</sup> M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 266.

<sup>739</sup> J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016, s. 208.

<sup>740</sup> „Każda organizacja czy instytucja funkcjonuje w konkretnej przestrzeni, określanej ogólnie mianem otoczenia stanowiącego, według jednego z określeń, »wszystkie elementy znajdujące się poza organizacją, mające związek z jej funkcjonowaniem, w tym elementy o bezpośrednim i pośrednim oddziaływaniu, zwane też środowiskiem zewnętrznym«” – A. Pakuła, *Instytucjonalne, światopoglądowe otoczenie administracji publicznej a jej tak zwana apolityczność*, A UW No 3802, „Przeгляд Prawa i Administracji” t. CXI, Wrocław 2017, s. 121.

<sup>741</sup> Zob. J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące...*, s. 203.

<sup>742</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych*, A UW No 3802, „Przeгляд Prawa i Administracji” t. CXI, Wrocław 2017, s. 160.

sposób realizacji publicznych zadań oświatowych. Nie bez znaczenia jest tu katalog płynnych zadań publicznych i podmiotów je realizujących w administracji publicznej<sup>743</sup>, w tym zwłaszcza w sferze edukacji publicznej. Administracja publiczna obowiązana jest reagować na zmieniającą się rzeczywistość w obliczu zmiennego otoczenia i uwarunkowań, w jakich działa, mających wpływ na dynamiczny charakter zadań publicznych i zmiany sposobów ich wykonywania. Zadania administracji publicznej w państwie prawa wynikają wyłącznie z normy prawnej rangi ustawowej i to prawo poprzez ustawy kształtuje jej organizację (w tym podmioty ją tworzące)<sup>744</sup>. W znaczeniu podmiotowym administrację publiczną tworzy „system zróżnicowanych organów, zakładów, instytucji i innych podmiotów wyposażonych w kompetencje do wykonywania funkcji administracji publicznej. (...) jej elementami składowymi są wyodrębnione, na różnych zasadach, jednostki organizacyjne o zróżnicowanym charakterze prawnym i zakresie wykonywanych zadań publicznych”<sup>745</sup>. Pierwotnymi adresatami zadań publicznych i nosicielami funkcji administracji publicznej są podmioty administracji publicznej<sup>746</sup>.

W wykonywaniu zadań oświatowych udział biorą nie tylko podmioty publiczne, ale i podmioty niepubliczne, których struktura podmiotowa jest rozbudowana i obejmuje różne podmioty o odmiennym charakterze<sup>747</sup>. Zauważa się, że „ta podmiotowa różnorodność jest źródłem trudności definiowania treści tego pojęcia, poza dość oczywistym objęciem tą zbiorczą nazwą podmiotów, pozostających poza strukturą aparatu administracji publicznej i wykonujących, na różnych zasadach, zadania tej administracji”<sup>748</sup>. Pojęciem podmioty prywatne obejmuje się podmioty niepaństwowe<sup>749</sup>. Najszerszy zakres znaczeniowy przypisuje się podmiotom zbiorczo nazwanym określeniem „podmioty niepubliczne”, „którym można objąć wszystkie podmioty administrujące (czyli wykonujące zadania administracji publicznej), pozostające na zewnątrz aparatu administracji publicznej, niezależnie od ich statusu prawnego, rodzaju zadań i związanych z nim

<sup>743</sup> T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej...*, s. 15.

<sup>744</sup> Zob. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 9-10.

<sup>745</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>746</sup> P. Lisowski, *Organizacja administracji publicznej...*, s. 442-475.

<sup>747</sup> J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej...*, s. 87; por. M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 529.

<sup>748</sup> J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej...*, s. 87; por. M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 529.

<sup>749</sup> Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 32. Autor używa pojęcia prywatyzacji zadań publicznych w szerokim rozumieniu, jako określenia odnoszącego się m.in. do przejmowania zadań publicznych przez różnorodne podmioty nie będące organami (zakładami) państwowymi lub samorządu terytorialnego, zbiorczo nazywając te podmioty „podmiotami niepublicznymi”. Przyjęcie przez autora tak ogólnego znaczenia prywatyzacji zadań publicznych wskazuje na to, że „te same zadania publiczne mogą być przekazywane szerokiemu i zróżnicowanemu kręgowi podmiotów, np. kościołom, organizacjom społecznym, podmiotom gospodarczym lub osobom fizycznym. (...) przyczyny, dla których dokonuje się przekazywania zadań należących wcześniej do organów i zakładów publicznych, są w gruncie rzeczy podobne, niezależnie od tego, jaki charakter mają podmioty przejmujące te zadania; również zastosowane konstrukcje prawne są zasadniczo takie same”, s. 32.

kompetencji oraz sposobu przekazania (powierzenia) im tych zadań”<sup>750</sup>. W doktrynie wskazuje się też na pojęcie „nietypowych podmiotów administrujących”<sup>751</sup>, zaznaczając, że „rozrost zadań publicznych sprawia, iż są one udziałem wielu różnych jednostek organizacyjnych, o różnym statusie prawnym i zróżnicowanym charakterze organizacyjnym, o niejednorodnych funkcjach”. Podmioty administrujące, o których mowa, to „wszystkie te podmioty, które w oparciu o prawo zaangażowane są w realizację zadań i kompetencji ze sfery administracji publicznej. Kategoria ta jest związana z procesem realizowania zadań i funkcji administracyjnych”, szczególnie przedmiotowym (funkcjonalnym) aspektem wykonywania administracji<sup>752</sup>. Zadania publiczne w domenie oświaty realizowane są zarówno przez administrację rządową (państwo), j.s.t., jak i przez podmioty niepubliczne, którym zostały one w różnych formach powierzone. W konsekwencji szkoły i placówki oświatowe mogą być tworzone i prowadzone zarówno przez państwo, w tym zwłaszcza przez j.s.t., jak i instytucje i osoby prywatne, jako zakłady publiczne czy też zakłady niepubliczne<sup>753</sup>.

Poza szkołami i placówkami publicznymi (samorządowymi i niesamorządowymi) w systemie oświaty funkcjonują także szkoły i placówki niepubliczne, które zakładane są i prowadzone przez osoby fizyczne i osoby prawne na podstawie wpisu do ewidencji prowadzonej przez właściwą rzeczowo i miejscowo j.s.t. Wynika z tego, że w administracji publicznej widoczne są tendencje do włączania różnych podmiotów administracji publicznej, również i podmiotów niepublicznych, w realizację zadań publicznych<sup>754</sup>. W literaturze przedmiotu przez termin „prywatyzacja zadań publicznych” rozumie się „wszelkie przejawy odstępowania od wykonania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”<sup>755</sup>. Jan Zimmermann wskazuje, że „widoczny jest trend przesuwania aktywności administracyjnej od organów administracji publicznej do podmiotów prywatnych, od władczych form działania do prawa prywatnego i od bezpośredniego do pośredniego sposobu wykonywania zadań przez państwo”<sup>756</sup>. Wykonawcami zadań oświatowych są też podmioty niepubliczne, których formy aktywności w systemie oświaty wyznaczone są prawem, które odciążają struktury publiczne i podlegają kontroli i nadzorowi ze strony państwa. Aktualne jest pytanie o granice prywatyzacji zadań publicznych w kategorii zadań oświatowych<sup>757</sup>. Wydaje się

<sup>750</sup> M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 529.

<sup>751</sup> J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty...*, s. 206.

<sup>752</sup> *Ibidem*.

<sup>753</sup> J. Homplewicz, *Instytucje prawne...*, s. 79.

<sup>754</sup> Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *W kierunku cywilizacji administracji świadczącej...*, s. 413-426; H. Walczak, *Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej...*, s. 701.

<sup>755</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 25.

<sup>756</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 210-211.

<sup>757</sup> Por. *ibidem*, s. 211; I. Sierpowska, *Państwo wobec pomocy społecznej* (<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/24603/011.pdf>, dostęp: 10.10.2017 r.).



sprawą oczywistą, że w przypadku edukacji publicznej hamulcem nadmiernej prywatyzacji powinna być konieczność ochrony praw jednostki oraz zachowanie pewnych zasad – w tym zasad konstytucyjnych, tj. zasady równości, sprawiedliwości społecznej czy demokracji<sup>758</sup>.

Jest przy tym charakterystyczne, że prywatyzacja zadań publicznych powoduje zmiany w pozycji prawnej obywatela, jednakże zmiana sposobu realizacji zadań nie powinna prowadzić do ograniczenia praw obywatela, które są gwarantowane ustawą zasadniczą. Warto odwołać się w tym względzie do oceny A. Błasia, który uznaje, że podmiot prywatny świadczy usługi publiczne według zasad rachunku ekonomicznego i kształtuje swe działania kryteriami rachunku kosztów, efektywności i opłacalności swojej działalności. A zadania publiczne, które prawnie przypisane są podmiotom administracji publicznej, nie bazują na logice kosztów i cen, lecz na logice misji, którą spełniają wobec obywatela samorząd terytorialny i państwo. Misja ta wyrażona jest w konstytucyjnie określonych funkcjach państwa i samorządu terytorialnego, sprowadza się do ochrony obywateli i zaspokajania tych potrzeb zbiorowych, które przekraczają możliwości obywatela i ich zrzeseń. Misja władz publicznych w demokratycznym państwie prawnym, w tym misja samorządu terytorialnego, to zaspokajanie niedających się zaspokoić w skali jednostkowej potrzeb ochrony, bytowych i kulturalnych. Jest to kategoria potrzeb uniwersalnych, zmianom może podlegać ich zakres, treść, lecz nie charakter. Są to zadania fundamentalne, funkcje niezbywalne państwa i samorządu terytorialnego. Przyjmując ten tok rozumowania, można uznać, że we wszystkich współczesnych demokratycznych państwach prawa owe funkcje i zadania są określone na gruncie konstytucji<sup>759</sup>. W myśl powyższych rozważań trzeba mieć na uwadze, że sensem i misją państwa i samorządu terytorialnego jest realizowanie zadań publicznych, które – tak jak w dziedzinie oświaty – realizowane są dla dobra wspólnego. Powstaje tu jednak pytanie, czy wielość podmiotów administrujących w systemie administracji multicytrycznej<sup>760</sup> i samodzielność tych podmiotów zagwarantowana na poziomie konstytucyjnym nie osłabia państwa i nie podważa głównej misji podmiotów administracji publicznej oraz tradycyjnych funkcji i zadań samorządu terytorialnego, czy w warunkach realizacji tych gwarancji możliwe jest na wolnym rynku usług publicznych zabezpieczenie priorytetów państwowo-socjalnych w ramach poszukiwania praktycznych sposobów zarządzania oświatą i wykonywania zadań oświatowych oraz odpowiedzialności podmiotów

<sup>758</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 211.

<sup>759</sup> A. Błaś, *Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego*, AUW No 2271, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XLV, Wrocław 2000, s. 34.

<sup>760</sup> Zob. D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie...*, s. 32: „(...) czyli zdecentralizowana, opiera się zatem na wielości podmiotów administracji publicznej, które samodzielnie (samorządnie) i niezależnie od władzy centralnej wykonują określone zadania publiczne i ponoszą za to odpowiedzialność względem obywateli”.

administracji publicznej z tytułu stworzenia warunków świadczenia usług oraz zagwarantowanie jakości świadczonych usług edukacyjnych. Drugą kwestią wymagającą zastanowienia jest to, czy w przypadku obowiązków prawnych skonkretyzowanych konstytucyjnie można uwolnić j.s.t. od jego realizacji w drodze ustawy – przykładem może być przekazanie prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej – art. 9 ust. 1 u.p.o. Na szczególną uwagę zasługuje argumentacja I. Lipowicz, że tryb oznajmujący użyty w art. 163 Konstytucji RP – „wykonuje” zamiast „może wykonywać” – świadczy o nałożeniu przez ustrojodawcę konstytucyjnego obowiązku działania w zakresie zadań publicznych samorządu terytorialnego. W naszym przypadku są to zadania j.s.t. w zakresie edukacji publicznej. Należy przy tym zauważyć, że „zakres zadań publicznych (...) określają pomocniczo cele i zadania państwa oraz wymieniona w preambule zasada pomocniczości”<sup>761</sup>.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że instytucje edukacyjne, funkcjonując w systemie społecznym obok instytucji politycznych, ekonomicznych i prawnych oraz obejmując wszystkie typy szkół i rodzaje kształcenia na różnych poziomach edukacji, odzwierciedlają stronę podażową rynku usług edukacyjnych<sup>762</sup>. Konkurencyjność usług edukacyjnych zauważalna jest na wszystkich poziomach edukacji, niezależnie od jej formy prawnej czy lokalizacji<sup>763</sup>. Usługi edukacyjne powstają (na pewnym poziomie) pod wpływem nakazów systemowych i prawnych<sup>764</sup>. Trzeba zadać sobie pytanie, jaka jest rola podstawowych podmiotów administracji publicznej w ramach powierzenia świadczenia usług edukacyjnych podmiotom niepublicznym. W kontekście zakładania i prowadzenia szkół i placówek w warunkach urynkowienia świadczenia usług edukacyjnych niezaprzeczalnie znaczącą rolę odgrywa wielość podmiotów uczestniczących w edukacji i zmienne otoczenie administracji publicznej. W systemie oświaty przyjmuje się ustawowy podział szkół i placówek oświatowych na szkoły publiczne i niepubliczne, w tym szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej i niepubliczne nieposiadające uprawnień szkoły publicznej. Klasyfikacja szkół ze względu na organ/podmiot prowadzący wskazuje na ich różnorodność w systemie oświaty i wielość podmiotów administrujących zakładających i prowadzących je na rynku usług edukacyjnych.

Jednym z założeń reformy samorządowej było przekazanie samorządom lokalnym prowadzenia szkół publicznych. Był to przejaw politycznej decentralizacji zarządzania i finansów państwa, ale pojawiły się też inne argumenty: „była to czysto pragmatyczna decyzja ekonomiczna, bowiem tylko bezpośredni nadzór wyborców nad finansami

---

<sup>761</sup> I. Lipowicz, *Komentarz do art. 163 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 256.

<sup>762</sup> K. Peszko, *Konsument na rynku...*, s. 181.

<sup>763</sup> *Ibidem*, s. 189.

<sup>764</sup> A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*, s. 19.

publicznymi wymusza na administracji oszczędne nimi zarządzanie”<sup>765</sup>. Administracja świadcząca w edukacji publicznej ewoluuje względem zmian zachodzących w państwie<sup>766</sup>. Następuje obecnie modyfikacja ustroju szkolnictwa w ramach reformy edukacji. Ustawodawca statuuje, że „zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, są zadaniami oświatowymi jednostek samorządu terytorialnego” (art. 4 ust. 28 u.p.o.). Należy wskazać na te regulacje prawa oświatowego, które umożliwiają zakładanie szkół i placówek różnym podmiotom, a mianowicie osobom fizycznym, j.s.t. oraz innym osobom prawnym, a także właściwym ministrom (art. 8 u.p.o.). Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (art. 8 ust. 3 u.p.o.). Jednakże istnieje możliwość podjęcia tego typu działalności oświatowej przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż j.s.t. (art. 88 u.p.o.). Możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez j.s.t. została ograniczona jedynie do szkół i placówek publicznych. Zakaz prowadzenia szkół i placówek niepublicznych przez j.s.t. wydaje się być racjonalny i społecznie uzasadniony, bowiem jednostki samorządu terytorialnego – mimo że mają osobowość prawną – są podmiotami prawa publicznego<sup>767</sup>.

W myśl wcześniejszych rozważań przypomnijmy, że szkoły i placówki publiczne oraz niepubliczne mogą być zakładane i prowadzone przez zróżnicowany katalog podmiotów administrujących (art. 88 u.p.o.; art. 168 u.p.o.; art. 9 u.p.o.). Szkoły i placówki niepubliczne mogą zakładać osoby prawne i osoby fizyczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek (art. 168 u.p.o.). Szkołami i placówkami niepublicznymi będą wszystkie te szkoły i placówki, które nie są „publiczne”, tzn. których organami prowadzącymi nie są j.s.t. lub organy państwa (ministrowie) wymienione w art. 8 u.p.o. bądź też które nie zostały utworzone przez osobę fizyczną lub prawną na podstawie zezwolenia udzielonego przez j.s.t. (art. 88 ust. 4 u.p.o.). W odniesieniu do podmiotów zakładających i prowadzących szkołę lub placówkę prawodawca posługuje się zarówno terminem „organ prowadzący szkołę lub placówkę” (art. 3 pkt 5 u.s.o. i z art. 4 pkt 16 u.p.o.), rozumiejąc przez niego ministra, j.s.t., inne osoby prawne i fizyczne, jak i terminem „osoba prowadząca szkołę lub placówkę niepubliczną”, czyli osoba prawna i osoba fizyczna w rozumieniu k.c. (zob. rozdział 8 u.p.o.). W art. 29 u.p.o. nierozłącznie traktuje się „zadania i kompetencje organu prowadzącego”, przyporządkowując je odpowiednim organom j.s.t., o których jest mowa w dalszej części pracy.

Jak już bowiem wskazano, zwrot ustawowy „zadania oświatowe” zdefiniowano, że są to zadania oświatowe adresowane do jednostek samorządu terytorialnego. W edukacji

<sup>765</sup> *Ibidem*, s. 60.

<sup>766</sup> Zob. A. Piszko, *Szkoła w zreformowanym...*; B. Śliwerski, *Edukacja (w) polityce...*

<sup>767</sup> Zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty...*, 2012, s. 64.

uczestniczą też podmioty prawa cywilnego, do których „zalicza się osoby fizyczne oraz osoby prawne, które powstają i istnieją zgodnie z przepisami stanowiącymi podstawę ich działalności”<sup>768</sup>. Włączanie podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych przejawia się w aktywności, między innymi organizacji pozarządowych, czy włączaniu osób fizycznych w wykonywanie zadań oświatowych, czego przykładem są szkoły niepubliczne, czy „edukacja domowa”<sup>769</sup>.

Z konstytucyjnym prawem do nauki są związane zarówno ustawowe obowiązki edukacyjne nakładane na obywatela<sup>770</sup>, jak i obowiązki prawne w tym zakresie spoczywające na podstawowych podmiotach administracji publicznej, tj. państwie i samorządzie terytorialnym. Jak wynika z przepisów ustawy zasadniczej, po stronie organów władzy publicznej znajduje się obowiązek zapewnienia powszechnego i równego dostępu do nauki, zaś po stronie jednostki/obywatela uprawnienie do żądania zapewnienia mu odpowiednich warunków wychowania, kształcenia i opieki, ale i obowiązki edukacyjne (przymus) kształcenia się. Należy podkreślić, że „same zakresy obowiązku nauki i prawa do nauki nie pokrywają się. (...) z wykładni gramatycznej art. 70 Konstytucji RP, prawo do nauki obejmuje wszystkich, a więc i osoby pełnoletnie, a artykuł ten zastrzega jedynie cenzus wiekowy dla obowiązku nauki, który to realizowany ma być do 18 roku życia”<sup>771</sup>. Podkreśmy w tym miejscu, że przepisy materialnego prawa administracyjnego poprzez zadania oświatowe j.s.t. uszczegółwiają zadania publiczne w zakresie edukacji publicznej. Szkoły i placówki oświatowe, których prowadzenie należy do zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, mogą być też zakładane i prowadzone przez podmioty niepubliczne (w odpowiednich trybach i przy spełnieniu określonych prawem oświatowym wymagań)<sup>772</sup>.

Należy pamiętać też o szkołach lub placówkach publicznych – samorządowych liczących nie więcej niż 70 uczniów, których prowadzenie w drodze umowy przekazano osobom prawnym niebędącym j.s.t. lub osobom fizycznym (szkołach lub placówkach przejętych przez takie osoby czy też szkołach lub placówkach, których prowadzenie przejęły takie osoby albo szkołach lub placówkach przekazanych)<sup>773</sup>. Prywatyzacja zadań publicznych z zakresu edukacji sprowadza się do umożliwienia osobom fizycznym oraz osobom prawnym zakładania szkół i placówek niepublicznych (art. 168 ust. 1 i 2 u.p.o.),

---

<sup>768</sup> *Ibidem*, s. 62.

<sup>769</sup> Zob. A. Bochentyn, „Edukacja domowa”..., s. 50; R. Raszevska-Skałecka, *Administracyjnoprawne aspekty...*, s. 487-523.

<sup>770</sup> Zob. art. 35 u.p.o.; art. 31 ust. 4 u.p.o.; art. 36 ust. 9 u.p.o.

<sup>771</sup> P. Szejna, *Prawne aspekty obowiązku szkolnego i obowiązku nauki* ([www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34612/012.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34612/012.pdf), dostęp: 20.04.2016 r.), s. 133.

<sup>772</sup> Zob. J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej...*, s. 59; P. Lisowski, *Organizacja administracji publicznej...*, s. 458-462; A. Kasperczyk, *Samorządowe podmioty...*, s. 74.

<sup>773</sup> Zob. art. 9 u.p.o.

odrębną formą prywatyzacji w tym zakresie jest przekazanie prowadzenia szkoły liczącej nie więcej niż 70 uczniów przez j.s.t. osobie fizycznej lub osobie prawnej niebędącej j.s.t. (art. 9 u.p.o.). Za prywatyzację w tym zakresie można także uznać edukację domową, w której podmiot spoza systemu administracji publicznej (rodzic) w miejsce szkoły oraz organów oświatowych podejmuje działania mające na celu organizację procesu edukacyjnego dziecka (art. 37 u.p.o.).

W literaturze zauważa się, że „wyodrębnienie samorządowych zadań oświatowych, jak i ich skład oraz zasięg świadczą o znaczeniu oświaty samorządowej, a praktyka administracyjna wskazuje też na to, że ten właśnie segment administracji publicznej jest szczególnie podatny na prywatyzowanie administrowania. (...) im większy udział niepublicznych podmiotów/organów prowadzących i prowadzonych przez nie szkół/placówek, tym więcej form i sposobów oddziaływania oraz związanych z nimi relacji strukturalnych, towarzyszących administrowaniu w sferze oświatowych zadań samorządowych”<sup>774</sup>. Nie brakuje wątpliwości co do sposobów realizacji tych zadań oraz współczesnych przejawów tzw. prywatyzacji zadań oświatowych. W wyniku prywatyzacji zadań publicznych w dziedzinie edukacji publicznej mamy do czynienia z równoległym ich wykonywaniem przez podmioty administracji publicznej oraz podmioty niepubliczne. Zjawisko takie określane jest w nauce prawa administracyjnego mianem „współdomeny” państwa i samorządu terytorialnego oraz podmiotów spoza systemu administracji publicznej, a edukację publiczną uznaje się za jeden z obszarów owej współdomeny<sup>775</sup>.

### **3. Szkoła jako zakład administracyjny stanowiący podstawową formę decentralizacji administracji publicznej**

#### **3.1. Zakład administracyjny w polskiej nauce prawa administracyjnego**

Zakład administracyjny jest podstawowym ogniwem całego systemu oświatowego i jego organizacji. Przez określenie „zakład” rozumie się „ową jednostkę organizacyjną świadczącą określone usługi na rzecz swych użytkowników, w oparciu o posiadane władztwo zakładowe i zakładowe (z tymi użytkownikami – uczniami, wychowankami) stosunki prawne (...), szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze są po prostu zakładami w prawniczym tego pojęcia znaczeniu, tj. jednostkami organizacyjnymi świadczącymi ze swej istoty pewne usługi na rzecz określonych użytkowników – uczniów,

<sup>774</sup> P. Lisowski, *Organizacja administracji publicznej...*, s. 475.

<sup>775</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 57.

wychowanków”<sup>776</sup>. Szkoły odpowiadają prawnemu pojęciu zakładu, który według J. Homplewicza „ujmowany jako jednostka organizacyjna prawnie zdecentralizowana działa przecież pod prawnie określonym nadzorem, a jego działalność, choć zawiera pewne elementy samodzielności i decentralizacji, jest przecież wytyczana przepisami prawnymi. Swą działalnością zakład taki realizuje określone zadania (oświatowe) administracji państwowej”<sup>777</sup>. Istotną cechą w przedmiocie funkcjonowania zakładów administracyjnych jest występowanie „władztwa zakładowego” organów zakładu (szkoły) – dyrektora, rady pedagogicznej, nauczycieli – wobec użytkowników zakładu, czyli uczniów, w związku z korzystaniem przez nich z działalności szkoły. Charakterystyczne jest, że zakres władztwa zakładowego jest zależny od rodzaju zakładu (inny w szkole, uczelni). W ramach władztwa zakładowego na podstawie kryterium adresata można wyodrębnić: 1) uprawnienia władcze w stosunku do użytkowników znajdujących się na terenie zakładu; 2) uprawnienia władcze w stosunku do użytkowników znajdujących się poza obrębem zakładu; 3) uprawnienia władcze w stosunku do osób niebędących użytkownikami zakładu, a które znalazły się na terenie zakładu<sup>778</sup>. W doktrynie obok władztwa zakładowego przypisuje się zakładowi administracyjnemu jeszcze inny rodzaj władztwa – władztwo porządkowe, mające zapewnić funkcjonowanie zakładu (zachowanie się użytkownika na terenie zakładu, możliwości ich usunięcia z tego terenu itp.). Władztwo porządkowe opiera się na całokształcie uprawnień organów zakładu w stosunku do wszystkich osób, które znalazły się na terenie zakładu, choćby nie były z tym zakładem związane stosunkiem destynatariusza. Charakterystyczne jest też w odniesieniu do szkół i innych zakładów wychowawczych wyodrębnienie w ramach władztwa zakładowego władztwa pedagogicznego, obejmującego prawo wydawania wychowawczych i dydaktycznych poleceń i zarządzeń w ramach organizacji pracy zakładu, ale i wynikającego z charakteru procesów wychowawczych<sup>779</sup>. Należy zauważyć, że w szkołach i zakładach wychowawczych władztwo pedagogiczne jest specjalnym rodzajem, formą władztwa zakładowego<sup>780</sup>.

A zatem w nauce prawa administracyjnego jedną z podstawowych form organizacyjnych służących realizacji zadań publicznych w zakresie udzielania świadczeń usług edukacyjnych były, są i z pewnością pozostaną zakłady administracyjne. Również

---

<sup>776</sup> J. Homplewicz, *Zagadnienia ustawodawstwa szkolnego. Zarys problematyki polskiego prawa szkolnego*, Katowice 1973, s. 45.

<sup>777</sup> *Idem*, *Regulacja prawna w zakresie działalności pedagogicznej*, PiP 1978, z. 12, s. 84.

<sup>778</sup> E. Ochendowski, *Organy administracji niezespolonej i zakłady administracyjne*, (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. J. Jendrośka, Ossolineum 1977, s. 346; por. K. Klonowski, *Ochrona praw użytkownika zakładu publicznego*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa...*, s. 348.

<sup>779</sup> J. Homplewicz, *Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze w systemie administracji państwowej*, ZN UJ nr CXXXV, „Prace Prawnicze” z. 25, Kraków 1966, s. 234.

<sup>780</sup> *Ibidem*, s. 234-235.



i szkoła wyższa (w tym uczelnia niepubliczna), jako część systemu edukacji narodowej, jest powszechnie uważana za zakład administracyjny, wykonujący zadania publiczne. Zdaniem WSA „skoro stosowne organy uczelni wykonują zadania z zakresu władzy publicznej i wydają w związku z tym akty administracyjne, to są one organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym i ich działalność podlega ustawie o dostępie do informacji publicznej”<sup>781</sup>. Do grupy zakładów administracyjnych zaliczane są wyodrębnione jednostki organizacyjne administracji publicznej o różnych specyficznych celach działania, zadaniach oraz organizacji i funkcjonowaniu, gdzie spełnianie świadczeń i usług odbywa się według zasad fachowej wiedzy oraz występuje charakterystyczny stosunek administracyjnoprawny łączący zakład z użytkownikami. Wypada dodać, że w literaturze przedmiotu stosunek zależności zakładowej łączy się z pojęciem władztwa zakładowego. Obejmuje ono ogół uprawnień przysługujących organom zakładu w stosunku do jego użytkownika. Zależność zakładowa i władztwo zakładowe są ze sobą ściśle powiązane i odpowiadają sobie wzajemnie<sup>782</sup>. Wśród zakładów administracyjnych znajdują się szkoły i placówki oświatowe w systemie oświaty jako swoisty zbiór podmiotów administracji publicznej. W wyroku NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r.<sup>783</sup> Sąd podziela pogląd doktrynalny, że „szkoła publiczna jest zakładem administracyjnym, a więc podmiotem składającym się z wyodrębnionego majątku oraz osób, które przy użyciu tego majątku świadczą usługi oświaty, który to zakład zostaje utworzony na podstawie ustawy w celu realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu tzw. władztwa zakładowego. Władztwo zakładowe nie jest samoistnym władztwem państwowym, lecz częścią tego władztwa, wynikającą z upoważnienia organów zakładu do abstrakcyjnych, jak i konkretnych regulacji na podstawie i w ramach ustaw. Istotę władztwa zakładowego stanowi więc zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu. (...) organy te są uprawnione do podejmowania konkretnych regulacji na podstawie i w ramach ustaw. (...) Władztwo zakładowe, jakim dysponują szkoły publiczne, uprawnia je do kształtowania w sposób jednostronny i władczy sytuacji prawnej użytkowników, na których rzecz usługi oświatowe są świadczone”. Zakładowe stosunki prawne występujące pomiędzy szkołą jako zakładem i jego użytkownikami – uczniami, wychowankami, słuchaczami, studentami – oparte są na władztwie zakładowym, tzn. organom szkoły przysługuje pewien specjalny rodzaj władzy (uprawnień) wobec korzystających z działalności szkoły. Uprawnienia te zwane

<sup>781</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 19.12.2014 r., II SAB/OI 8/14, źródło <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; (<http://irs.w.pl/zasady-dostepu-informacji-publicznej-specyfice-funkcjonowania-uczelni/>, dostęp: 21.08.2017 r)..

<sup>782</sup> J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, ZN UJ nr CLXXXVII, „Prace Prawnicze” z. 34, Kraków 1968, s. 126; por. K. Klonowski, *Ochrona praw użytkownika...*, s. 348.

<sup>783</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 25.04.2012 r., I OSK 248/12, LEX nr 1264738.

właśnie władztwem zakładowym są konsekwencją prawnego uregulowania stosunku użytkownika zakładu wobec zakładu i jego organów. To uregulowanie stosunków użytkownika z zakładem staje się dla szkoły charakterystyczną prawną formą działania. W tych ramach mieści się również całość władztwa pedagogicznego szkoły i nauczyciela wobec ucznia<sup>784</sup>.

Zakład administracyjny w demokratycznym państwie prawa nie stanowi *res interna* administracji świadczącej, a prawo zakładowe nie jest jakimś rodzajem prawa pozakonstytucyjnego<sup>785</sup>. Ponadto zaakceptowano w doktrynie prawny charakter układu zakład administracyjny – użytkownik (destynatariusz) oraz podnosi się elementy swoiste będące konsekwencją wewnętrznego charakteru powiązań między administracją a administrowanymi. Dlatego też argumentacja w tej kwestii wydaje się być uzasadniona: „Nie można uznać, by z tego powodu prawo zakładowe było w całości prawem wewnętrznym w takim samym znaczeniu, jakie ustalono dla aktów normatywnych kierownictwa wewnętrznego. (...) nie można zaakceptować przede wszystkim dla tej części norm tworzonych w zakładach, które traktują o kwestiach materialnych i procesowych bezpośrednio dotyczących administrowanych. W takiej sytuacji mamy w istocie do czynienia z wejściem w materię w zasadzie zastrzeżone dla norm powszechnie obowiązującego prawa”<sup>786</sup>. W doktrynie proponuje się wyodrębnienie określenia „prawo dotyczące zakładów administracyjnych” i „prawo zakładowe”<sup>787</sup>. Cechą charakterystyczną norm prawa zakładowego w ocenie P. Lisowskiego „jest to, że obowiązują tylko w relacjach z danym

<sup>784</sup> J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 92.

<sup>785</sup> W literaturze piszą na ten temat m.in.: B. Adamiak, J. Borkowski, *Zakład administracyjny w postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Iuridica*” 1996, t. 32, s. 32 i n.; R. Raszevska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu...*, s. 13-62; *eadem*, *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, AUW No 2778, „*Przegląd Prawa i Administracji*” t. LXVIII, Wrocław 2005, s. 181-225; *eadem*, *Zakres prawnej samodzielności prawotwórczej zakładu administracyjnego*, (w:) *Administracja publiczna pod rządami prawa...*, s. 409-426; P. Lisowski, *Szkola samorządowa...*, s. 137-138, 151; *idem*, *Prawo zakładowe – in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjnoprawne)*, AUW No 3661, „*Przegląd Prawa i Administracji*” t. C/1, Wrocław 2015, s. 207-219; P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 42-70; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 440-458.

<sup>786</sup> P. Lisowski, *Akty normatywne stanowione przez organy zakładów administracyjnych...*, s. 101.

<sup>787</sup> *Idem*, *Prawo zakładowe...*, s. 209. Przez prawo zakładowe należy rozumieć „zbiór norm prawnych, zawartych w aktach normatywnych obowiązujących w stosunkach prawnych z zakładami administracyjnymi (w istocie – w stosunkach prawnych z danym zakładem administracyjnym). (...) klasyczną część prawa zakładowego stanowią normy prawne ustanawiane na forum tych podmiotów administracji publicznej (w szczególności przez ich organy)”. Na temat „prawa dotyczącego zakładów administracyjnych” autor pisze: „W konsekwencji do tej grupy nie należy zaliczać tych unormowań, które obowiązując w tego rodzaju relacjach stanowią efekt działalności prawotwórczej innych podmiotów administracji publicznej (i ich organów) i obowiązują w stosunkach z danym typem zakładów administracyjnych (nie są więc dedykowane konkretnemu podmiotowi typu zakładowego). W efekcie przepisy o takim przeznaczeniu stanowione przez organy administracji publicznej (w imieniu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego) nie obowiązują w zakładach jako unormowania prawa zakładowego. W tym zakresie mamy bowiem do czynienia z prawem powszechnie obowiązującym, znajdującym zastosowanie w stosunkach zależności zakładowej”, s. 209.

zakładem administracyjnym i – nie będąc normami powszechnie obowiązującymi – są normami wewnętrznego obowiązywania (w stosunku do użytkowników zakładu – np. regulamin studiów) lub normami o charakterze powszechnie obowiązującym (względem osób aplikujących do przyjęcia w poczet destinariuszy danego zakładu – np. zasady rekrutacji na studia czy też normami kierownictwa wewnętrznego”<sup>788</sup>. W tym kontekście zdaniem autora należałoby wyróżnić prawo zakładowe *sensu largo* i prawo zakładowe *sensu stricto*<sup>789</sup>. Różnica przekonująca do zaproponowania tego rodzaju podziału wynika z tego, „czy unormowania pochodzą *in concreto* od organu zakładu administracyjnego (np. senatu uczelni, rady pedagogicznej) – wówczas mamy do czynienia z prawem zakładowym w ścisłym znaczeniu, czy też zostały ustanowione przez organ podmiotu macierzystego (organu prowadzącego) dany zakład administracyjny (co odpowiada charakterystyce prawa zakładowego *sensu largo*)”<sup>790</sup>. Autor ten wskazuje, że w „obu przypadkach mamy do czynienia z formami działania administracji publicznej w typie aktów normatywnych. W szczególności dlatego, że reguły kreowane w ten sposób zawierają normy generalne i abstrakcyjne. Zastrzeżenie istotne, ponieważ nie zawsze w praktyce – także judykatury – dokonywane w tym względzie identyfikacje są prawidłowe”<sup>791</sup>.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „zakład administracyjny jest jednostką organizacyjną zorientowaną na świadczenie – w warunkach stosunku zależności zakładowej – usług niematerialnych z zakresu administracji publicznej, której związkiem macierzystym przeważnie jest podmiot administracji publicznej, wykazującą (prawnie sankcjonowaną) tendencję do zdecentralizowanego prowadzenia działalności podstawowej”<sup>792</sup>. Powyższe określenie według P. Lisowskiego zawiera konstytutywne (istotne, a przy tym wspólne) cechy zakładowej formy administrowania. W świetle prowadzonych ustaleń można zaproponować następującą definicję zakładu: zakład administracyjny to ukonstytuowana jednostka organizacyjna świadcząca usługi niematerialne z zakresu administracji publicznej (służące realizacji zadań publicznych), w ramach których stosunki prawne wiążące zakład z użytkownikiem mają charakter administracyjnoprawny. Sądzę, iż taki opis zakładu administracyjnego uwzględnia najczęściej przytaczane konstruktywne elementy tego pojęcia: wyodrębnienie organizacyjne, określenie celu zakładu, którym jest świadczenie usług niematerialnych (nazywanych także usługami socjalno-kulturalnymi) służących realizacji zadań publicznych, i wyposażenie zakładu

<sup>788</sup> P. Lisowski, *Akty normatywne...*, s. 101-102.

<sup>789</sup> *Idem*, *Prawo zakładowe...*, s. 209.

<sup>790</sup> W u.p.o. odróżniono statut nadany szkole publicznej (art. 88 ust. 7 u.p.o.) od uchwalonego statutu takiej szkoły (art. 80 ust. 2 pkt 1 u.p.o.). W stosunku do np. samorządowej szkoły podstawowej ten pierwszy jest ustanawiany przez radę gminy (art. 29 pkt 1 u.p.o.), drugi zaś – przez radę szkoły (art. 80 ust. 2 pkt 1 u.p.o.) lub (w razie niepowołania tego organu szkoły) radę pedagogiczną (art. 82 ust. 2 u.p.o.).

<sup>791</sup> P. Lisowski, *Prawo zakładowe...*, s. 210.

<sup>792</sup> *Idem*, *Szkoła samorządowa...*, s. 139.

administracyjnego w prawo nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych między organami zakładu a jego użytkownikami. W świetle niniejszych ustaleń należy także sprecyzować koncepcję prawa zakładowego. Godna uwagi jest tu myśl P. Lisowskiego, który przez prawo zakładowe rozumie „zbiór norm prawnych obowiązujących w stosunkach z zakładem administracyjnym, ustanowionych na forum tego zakładu”<sup>793</sup>. A więc w celu skonkretyzowania poczynionych ustaleń można przyjąć, że prawo zakładowe to zespół norm prawnych regulujących zasadniczą (docelową) część stosunków prawnych z udziałem zakładu administracyjnego, ustanowionych na terenie tego zakładu.

W doktrynie J. Starościak uznał decentralizację za cechę zakładowego administrowania, a tym samym wskazał na stopniowalność tej samodzielności. Autor pisze, że „w toku przeprowadzania zmian w organizacji administracji może powstać sytuacja, że dziedzina samodzielności obejmuje całość kompetencji organu administracyjnego. Może jednak zaistnieć i taka sytuacja – występuje ona znacznie częściej niż sytuacja usamodzielnienia organów administracyjnych w całym zakresie ich działania – że samodzielność rozciąga się tylko na pewne sfery właściwości danego organu, pozostawiając ich część w zakresie możliwości pełnej ingerencji organów wyższych, a zatem w sferze administracji scentralizowanej. Problem decentralizacji sprowadza się zatem często nie do samodzielności organu administracyjnego, lecz do względnej samodzielności wykonywania pewnych prawem określonych funkcji przez organ administracji”<sup>794</sup>.

### **3.2. Zakres prawnej samodzielności prawotwórczej zakładu administracyjnego**

Zakres prawnej samodzielności prawotwórczej szkoły jako zakładu administracyjnego regulujący charakter układu zakład administracyjny – użytkownik zakładu określony jest w prawie powszechnie obowiązującym i dookreślony w prawie zakładowym na forum szkoły publicznej. Podstawowymi aktami prawa zakładowego w szkole są statuty szkół i regulaminy wewnątrzzakładowe, tworzone dla tych wszystkich, którzy znajdują się w określonych przez nie sytuacjach. Zagadnienia objęte niniejszą analizą koncentrują się wokół wybranych problemów prawotwórstwa zakładowego w szkole. Wielość odesłań ustawowych do tych aktów prawa zakładowego, jak i obszar regulacji tych źródeł prawa stanowi o prawnej samodzielności działalności prawotwórczej szkoły jako zakładu administracyjnego. Statut i regulamin zakładu administracyjnego powinny być traktowane jako akty normatywne określające zakres dozwolonej prawem samodzielności prawotwórczej

---

<sup>793</sup> P. Lisowski, *Z problematyki postępowania administracyjnego na forum szkoły samorządowej*, (w:) *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, Rzeszów 2002, s. 338.

<sup>794</sup> J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 49 i n.

zakładu<sup>795</sup>. Poniższa analiza dotyczy prawnej samodzielności prawotwórczej w kształtowaniu treści statutów i regulaminów wydawanych przez organy administracji publicznej dla zakładów administracyjnych oraz przez organy zakładów administracyjnych. Należy podkreślić, że uprawnienie do uchwalania lub nadawania tych aktów może przysługiwać: 1) szczególnym organom kolegialnym, 2) organom administracji rządowej lub samorządowej, 3) organom zakładów administracyjnych<sup>796</sup>.

Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa dotyczą z jednej strony aspektu ustrojowo-prawnego administracji publicznej, z drugiej zaś praw i obowiązków jednostki, która korzysta ze świadczeń zakładu administracyjnego. To jest, co nie ulega wątpliwości, materia konstytucyjna<sup>797</sup>. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że jest to szczególna grupa aktów normatywnych, a skoro tak, to „statuty i regulaminy podobnie jak wszystkie akty normatywne administracji publicznej muszą posiadać podstawę prawną mieścić się w granicach prawa powszechnie obowiązującego”<sup>798</sup>. Zdaniem P. Chmielnickiego „statuty i regulaminy zakładów administracyjnych są źródłami prawa w rozumieniu Konstytucji”<sup>799</sup>. Jako akty normatywne prawa zakładowego mają zasadnicze znaczenie dla określenia sytuacji prawnej zakładu i jego użytkowników. Statut i regulamin zakładu administracyjnego to akty normatywne pochodzenia ustawowego i nie mogą być stanowione z naruszeniem Konstytucji RP<sup>800</sup>. Co ważne, statut i regulamin zakładu administracyjnego stanowione są na podstawie wyraźnych upoważnień ustawowych (w ustawie Prawo oświatowe)<sup>801</sup>, regulują prawa i obowiązki użytkownika świadczeń zakładu administracyjnego, w szkole – ucznia. Należy podkreślić, że w demokratycznym państwie prawa o prawach i obowiązkach jednostki – bez względu na rodzaj instytucji publicznej wypowiedzianej się w tym zakresie – przesądza prawo powszechnie obowiązujące<sup>802</sup>.

Z reguły statut określa organizację zakładu administracyjnego, kompetencje jego organów, sposób funkcjonowania i zależności organizacyjne w zakładzie administracyjnym. Statut i regulamin to dwa typy aktów ustrojowo-organizacyjnych, które określają w swojej treści ustrój i organizację zakładów administracyjnych (dotyczą trybu pracy

<sup>795</sup> Piszę na ten temat w publikacji: *Zakres prawnej samodzielności...*, s. 409 i n.

<sup>796</sup> Zob. P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 95.

<sup>797</sup> R. Raszewska-Skałicka, *Legalność źródeł prawa zakładowego – statutu i regulaminu w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa*, AUW No 2950, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXXIV, Wrocław 2006, s. 191-220; *eadem*, *Statut i regulamin zakładu...*; *eadem*, *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie wybrane*, AUW No 3052, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXXVII, Wrocław 2008, s. 259-291.

<sup>798</sup> A. Błaś, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe*, Poznań–Wrocław 1998, s. 48.

<sup>799</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 96.

<sup>800</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>801</sup> Zob. art. 98 i art. 99 oraz art. 172 ust. 1 i 2 u.p.o.

<sup>802</sup> R. Raszewska-Skałicka, *Statut i regulamin zakładu...*

organów zakładu, uprawnień destynatariuszy, trybu udzielania świadczeń, zasad kontroli i nadzoru nad zakładem)<sup>803</sup>. Statuty określają z reguły wewnętrzną strukturę jednostki organizacyjnej, szczegółowe kompetencje organów i tryb ich działania. Regulaminy konkretyzują zazwyczaj szczegółowe uprawnienia i obowiązki pracowników i użytkowników zakładów oraz zawierają inne postanowienia porządkowe. Należy przyjąć, iż statut jako akt prawa zakładowego powinien statuować organizację podmiotu administrującego, kompetencje jego organów, sposób funkcjonowania i zależności organizacyjne w danym zakładzie. Z kolei regulamin, będąc również aktem prawa zakładowego, powinien zawierać przepisy określające prawa i obowiązki użytkowników zakładu administracyjnego oraz sposób korzystania z usług zakładu. Odmienności statutów i regulaminów zakładowych należałoby szukać w przedmiocie ich regulacji i hierarchii źródeł prawa zakładowego. Prawne spojrzenie na podstawowe formy prawa zakładowego – statuty i regulaminy – wskazuje jednak, że są to akty prawne różniące się sposobem i trybem stanowienia, zakresem obowiązywania, miejscem w systemie źródeł prawa, relacją do przepisów powszechnie obowiązujących<sup>804</sup>. Jak można sądzić, „nie są to odrębne rodzaje źródeł prawa, ale tradycyjne, konwencjonalne nazwy, których nie należy wiązać z charakterem i treścią norm stanowionych w tych aktach”<sup>805</sup>. Należy zgodzić się z P. Lisowskim, że „normy prawa zakładowego kierowane do administrowanych będą wewnątrz obowiązuje (np. określające prawa i obowiązki użytkowników zakładu), inne natomiast będą normami o charakterze powszechnie obowiązującym (np. określające zasady przyjmowania do zakładu administracyjnego). (...) funkcjonować też będą »normalne« normy wewnętrzne, tj. obowiązujące w układzie hierarchicznego podporządkowania, ustanowione na forum zakładu administracyjnego normy wyznaczające relacje między przełożonymi a podwładnymi”<sup>806</sup>. Akty prawa zakładowego dookreślają normy powszechnie obowiązującego prawa. Wiele odesłań ustawowych do statutu szkoły publicznej (m.in. art. 98 u.p.o., art. 99 u.p.o.) oraz regulaminów szkolnych: regulaminu rady pedagogicznej (art. 73 ust. 2 u.p.o.), regulaminu rady szkoły (art. 81 ust. 8 u.p.o.), regulaminu rady rodziców (art. 83 ust. 4 u.p.o.), regulaminu samorządu uczniowskiego (art. 85 ust. 3 u.p.o.) oraz odesłania do innych regulaminów znajdujące zastosowanie w przedmiotowym statucie (regulamin wycieczek szkolnych, świetlicy szkolnej, biblioteki szkolnej, dyżurów nauczycieli podczas przerw lekcyjnych, w zakresie olimpiad i konkursów szkolnych, wypełniania dziennika lekcyjnego, szkolny system oceniania etc.) zaliczamy do podstawowych aktów prawa zakładowego. Wyróżniamy regulaminy, które powinny być rozwinięciem i uszczegółowieniem ustawy Prawo oświatowe i statutu szkoły w zakresie, w jakim przepisy tych aktów

---

<sup>803</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 94-95.

<sup>804</sup> Piszę na ten temat w publikacji: *Miejsce statutu i regulaminu...*, s. 279.

<sup>805</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 94.

<sup>806</sup> P. Lisowski, *Akty normatywne...*, s. 101.



regulują ustrój i działalność instytucji strukturalno-organizacyjnych (rada pedagogiczna, rada szkoły, rada rodziców, samorząd uczniowski). Są to wewnętrzzakładowe akty prawne, których adresatami są podmioty znajdujące się w konkretnej sytuacji (regulamin wycieczek i zasady wyjść pozaszkolnych, wewnętrzny system oceniania, korzystania ze stołówki szkolnej, sal laboratoryjnych i pracowni szkolnych, regulamin korzystania z telefonów komórkowych i innych urządzeń elektronicznych na terenie szkoły, świetlicy szkolnej, internatu czy biblioteki). Nie brakuje i takich regulaminów szkolnych, które wynikają z władztwa zakładowego, a dotyczą nauczycieli i innych pracowników szkoły (regulamin pracy, dyżurów nauczycieli, zasady wypełniania dzienników etc.). Jest to obszar regulacji źródłami prawa wewnątrzszkolnego, który stanowi o prawnej samodzielności działalności prawotwórczej szkolnego zakładu administracyjnego pozostawionej do uregulowania w szkolnych źródłach prawa zakładowego.

W literaturze przedmiotu przyjęło się określać, że w państwie prawnym nie można mówić o administracji publicznej bez prawa administracyjnego<sup>807</sup>. Administracja publiczna jest powołana do wprowadzenia w życie prawa administracyjnego<sup>808</sup>. Prawo wytycza nie tylko granice jej wyodrębnienia, ale także reguluje jej aktywność prawotwórczą. Związanie prawem administracji publicznej może przybierać postać regulacji ścisłej lub też mniej czy bardziej luźnej<sup>809</sup>. Zasada związania administracji publicznej prawem w państwie prawnym oznacza, że organy władzy publicznej mogą działać tylko w tych sferach i tymi środkami, do których je prawo upoważnia, w każdym przypadku muszą posiadać podstawę prawną swojego działania<sup>810</sup>. Zasadą jest więc związanie administracji publicznej prawem. Każde działanie organu administracji publicznej musi legitymować się odpowiednią podstawą prawną opartą na normie ustawowej upoważniającej: a) do podjęcia działania, b) do podjęcia działania w określonej formie, c) do podjęcia działania w określonych warunkach<sup>811</sup>. Gdy brak takich upoważnień, tj. gdy brak podstaw prawnych do podjęcia działania, organy administracji publicznej nie mogą podjąć żadnego działania. Zasada związania prawnego wszystkich działań administracji oznacza bowiem, że wszystkie działania administracji publicznej są legitymowane prawnie przynajmniej obowiązkiem wykazania się upoważnieniem do podjęcia działania. Wszystkie działania administracji publicznej, w tym i zakładów administracyjnych,

<sup>807</sup> J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, AUW No 2342, „Przegląd Prawa i Administracji” t. L, Wrocław 2002, s. 149.

<sup>808</sup> A. Błaś, *Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej*, (w:) *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, red. B. Adamiak, J. Boć, M. Miemiec, K. Nowacki, Wrocław 1999, s. 23 i n.; zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, część I*, Kraków 1995, s. 37.

<sup>809</sup> Zob. A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych – studium z badań nad działaniami administracji państwowej nieuregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989.

<sup>810</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 15.

<sup>811</sup> A. Błaś, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 28.

muszą być zawsze odnoszone do prawa, które stanowi dla nich nie tylko podstawę prawną, ale określa także nieprzekraczalne granice tych działań<sup>812</sup>. Z kolei działanie w granicach prawa oznacza, że jeśli upoważnienie dane przez normę ustawową dopuszcza pewien zakres samodzielności organu władzy publicznej, to władza publiczna może z tej samodzielności korzystać, ale zawsze w ramach i w granicach prawa. Jest to więc samodzielność związana zawsze z normami prawa, zasadami prawa oraz wartościami prawa<sup>813</sup>. W celu rozwiązania konkretnej sprawy organy administracji publicznej mogą stosować tylko te formy działania, które są w danym przypadku wskazane lub dozwolone prawem<sup>814</sup>.

Co istotne, z założenia demokratycznego państwa prawnego wynikają dwie ważne dla administracji publicznej zasady<sup>815</sup>: „1) zasada nadrzędności ustawy w systemie prawa, zgodnie z którą wszystkie inne źródła prawa muszą, nie tylko formalnie, być zgodne z ustawami, lecz również materialnie powinny służyć ich wykonywaniu, nawet wówczas, gdy tylko konkretyzują przepisy ustawowe; 2) zasada wyłączności ustawy (wyłącznej materii ustawowej), zgodnie z którą najważniejsze dla funkcjonowania państwa i jego organów oraz dla życia obywateli sprawy powinny być rozstrzygane wyłącznie w drodze ustawowej, a nie w drodze innych aktów normatywnych”. Realizacji tych podstawowych zasad służy teoria stopniowej (wieloszczeblowej) budowy prawa<sup>816</sup>. Analizując konstytucyjną regulację źródeł prawa, jak pisze A. Błaś, „można stwierdzić, że choć Konstytucja Rzeczypospolitej bezspornie rygoryzuje w rozmaity sposób system źródeł prawa administracyjnego, zakreślając w miarę precyzyjnie zasady i formy stanowienia aktów normatywnych administracji publicznej, to jednak pozostawia do uregulowania ustawowego więcej, niż można sądzić”<sup>817</sup>. Wypada podkreślić, że statuty i regulaminy zakładów administracyjnych mają charakter dwoisty, tzn. są zarówno aktami wykonawczymi do ustawy, jak i aktami prawotwórczymi. Hierarchiczna budowa porządku prawnego zakłada, iż akt niższej rangi nie może być sprzeczny z aktem nadrzędnej rangi. Jeśli taka sprzeczność wystąpi, to należy ją usunąć. Wynika stąd potrzeba badania konstytucyjności ustaw oraz zgodności aktów niższej rangi z aktami wyższej rangi, a zwłaszcza z ustawami. Badanie takie to zadanie sądów konstytucyjnych (zwłaszcza TK)<sup>818</sup>.

---

<sup>812</sup> A. Błaś, *Działania administracji publicznej. Związanie prawem działań administracji publicznej*, (w:) *Administracja publiczna*, red. J. Boć..., s. 225.

<sup>813</sup> A. Błaś, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 28.

<sup>814</sup> Wyrok NSA z 27.04.1981 r., SA 767/81, OSPiKA 1983, nr 3 z glosą Z. Janowicza; zob. także glosę J. Jendroński i B. Adamiak, OSPiKA 1983, nr 5; także wyrok NSA z 7.11.1996 r., SA/Sz 742/96, ONSA 1997, z. 4.

<sup>815</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 81.

<sup>816</sup> Twórcą jest austriacki uczonec Adolf Merkl, przedstawiciel wiedeńskiej szkoły pozytywizmu prawnego. Według A. Merkla cała budowa prawa jest budową stopniową. Zob. E. Ochendowski, *Prawo...*; por. A. Błaś, *Studia z nauki prawa...*, s. 53.

<sup>817</sup> A. Błaś, *Studia z nauki prawa...*, s. 54.

<sup>818</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 81.

Zakłady administracyjne (publiczne) należą do grupy jednostek organizacyjnych zdecentralizowanych, a to oznacza, że korzystają z prawnie określonej samodzielności w wykonywaniu nałożonych zadań, a funkcje nadzorcze organów nadrzędnych zakładu są również reglamentowane prawnie w stopniu gwarantującym samodzielność zakładu<sup>819</sup>. Przepisy prawne ustanawiają pewne typowe środki nadzoru – głównie weryfikacyjnego, charakterystyczne dla układu zdecentralizowanego<sup>820</sup>. Organ nadrzędny może wpływać na działalność jednostek (organów) podległych tylko wtedy, gdy odpowiedni przepis na to zezwala i jedynie za pomocą prawnie określonych środków, a nie w sposób nieograniczony. W tym znaczeniu zdecentralizowana jednostka administracji to jednostka prawnie wyposażona we względną samodzielność działania<sup>821</sup>. W sytuacji prawnej zakładu posiadanie względnej samodzielności oznacza, że chociaż o celowości powołania zakładu decyduje odpowiedni organ administracji, to jednak z chwilą, gdy zakład zostanie już powołany, o wzajemnym układzie stosunków między organem powołującym a zakładem rozstrzyga już nie organ powołujący, lecz ustawa, co gwarantuje organom powstałej jednostki pewien stopień samodzielności prawnej wobec organu kreującego<sup>822</sup>. Szczegółowy zakres działania danego zakładu administracyjnego określa statut nadany przez odpowiedni organ państwowy lub uchwalony przez organy zakładu administracyjnego i zatwierdzony przez organ państwowy. Organ ten związany jest zawsze przepisami ustawy w dziedzinie formułowania postanowień statutu, a zwłaszcza w zakresie tworzenia podstaw stosunków prawnych między nim a zakładem.

Trzeba też przyjąć, że ustawodawca różnicuje stopień samodzielności prawodawczej organów zakładów administracyjnych w zakresie tworzenia prawa zakładowego na przykładzie statutów i regulaminów. Porządek funkcjonowania szkoły jest ustalany normami prawa administracyjnego ustanawianymi w przepisach powszechnie obowiązujących, w przepisach resortowych niższej rangi oraz w normach ustanawianych przez kompetentne organy szkoły w systemie oświaty, powodując, że *de facto* ostateczny kształt statutu nadaje sama szkoła<sup>823</sup>. Zauważmy, że zakres samorządności normodawczej szkoły publicznej czy uczelni wyznaczają jej kompetencje normodawcze<sup>824</sup>. W doktrynie

---

<sup>819</sup> J. Borkowski, *Organizacja zarządzania szkołą wyższą*, Wrocław 1978, s. 94; por. J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 51 i n. Piszę na ten temat też w publikacji *Kwestia związania prawnego i swobody zakładów administracyjnych w stanowieniu statutu i regulaminu zakładowego*, (w:) *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowacki, AUW No 2770, „Prawo” t. CCXCV, Wrocław 2005, s. 339-353.

<sup>820</sup> J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 21-24 i 46-52.

<sup>821</sup> M. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 69-70.

<sup>822</sup> *Ibidem*, s. 70.

<sup>823</sup> A.J. Jeżowski, *Statut konstytucyjny...*, s. 13.

<sup>824</sup> Na przykładzie szkoły wyższej tłumaczy: B. Howorka, *Samorządna uczelnia i jej statut*, „Życie Szkoły Wyższej” 1983, nr 2, s. 19-25; Z. Leoński, *Statut wyższej uczelni*, „Życie Szkoły Wyższej” 1982, nr 10, s. 29-41; J. Wróblewski, *Samorządność szkoły wyższej i jej statut*, „Życie Szkoły Wyższej” 1982, nr 9,

zwraca się uwagę na pojęcie autonomii określane mianem „samorządność normodawcza” – szkoła ustala reguły, jakie ją wiążą<sup>825</sup>. Najważniejszym aktem normatywnym w szkole jest statut szkoły i regulamin, stanowiąc podstawowe formy prawa zakładowego<sup>826</sup>. Wielość odesłań do regulacji statutowych jest podstawą samorządności normodawczej szkoły. Statut staje się praktycznie niezbędnym aktem normatywnym, bez którego szkoła nie może sprawnie działać, gdyż ustawa - Prawo oświatowe wielu spraw nie reguluje, zawiera jedynie postanowienia co do zawartości treści statutu szkoły<sup>827</sup>. Dla umocnienia samorządności szkoły istotne znaczenie ma odesłanie uregulowania wielu ważnych spraw, zwłaszcza z zakresu struktury wewnętrznej i organizacji szkoły, do jej statutu. Zwykle statut określa organizację zakładu administracyjnego, kompetencje organów, sposób funkcjonowania i zależności organizacyjne w zakładzie. Natomiast regulamin, będąc również aktem prawa zakładowego, statuuje prawa i obowiązki użytkowników zakładu administracyjnego oraz sposób korzystania z tych praw i wypełniania obowiązków.

Zakres samodzielności szkoły gwarantują jej prawa – zwłaszcza prawo do uchwalenia statutu, wyboru organów szkoły i realizowania innych rodzajów działalności. Statut szkoły spełnia tu rolę „wewnętrznej konstytucji” w systemie aktów prawnych obowiązujących w danej szkole<sup>828</sup>. Zawiera zbiór przepisów regulujących strukturę, zadania i zasady działania i funkcjonowania szkoły. Biorąc pod uwagę rangę statutu szkoły, można mówić o władztwie zakładowym pełnym obejmującym upoważnienie do stanowienia norm ogólnych i norm indywidualnych. Statut jest aktem prawa zakładowego tworzącym normy ogólne<sup>829</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że „charakter normatywny tego aktu przejawia się w tym, iż na jego podstawie są podejmowane akty władztwa zakładowego niższego rzędu o charakterze indywidualnym do poleceń włącznie, przy czym system tych aktów zapewnia sprawne funkcjonowanie zakładu administracyjnego, korzystając z przymusu organizacyjnego zabezpieczonego sankcjami stosowanymi względem pracowników i użytkowników zakładu, łącznie z wykluczeniem z zakładu”<sup>830</sup>. Zauważyć należy, że odesłanie przez ustawę do uregulowania określonych spraw w statucie, regulaminie lub przepisach wewnętrznych (np. uchwał senatu albo zarządzeń

---

s. 11 i n.; J. Korczak, *Statut szkoły wyższej w świetle nowych uregulowań prawnych*, (w:) *Nowe prawo...*, s. 55-76.

<sup>825</sup> J. Wróblewski, *Samorządność szkoły wyższej...*, s. 12.

<sup>826</sup> Zob. M. Miemieć, *Statuty i regulaminy w wewnętrznym prawie administracyjnym*, (w:) *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981, s. 44; R. Raszevska-Skałecka, *Statut i regulamin szkolnego zakładu administracyjnego w świetle obowiązującego systemu źródeł prawa administracyjnego*, (w:) *Nowe prawo...*, s. 37-53.

<sup>827</sup> Zob. art. 98 ust. 1 i 2 u.p.o.

<sup>828</sup> A.J. Jeżowski, *Statut konstytucją...*

<sup>829</sup> J. Korczak, *Statut szkoły wyższej...*, s. 56; por. J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZN UJ nr CCXXXIX, „Prace Prawnicze” z. 47, Kraków 1970, s. 100-107.

<sup>830</sup> J. Korczak, *Statut szkoły wyższej...*, s. 56.

rektora, uchwał rady pedagogicznej lub zarządzeń dyrektora szkoły) może być zrealizowane poprzez wyraźne wskazanie statutu lub regulaminu jako miejsca odpowiednich uregulowań bądź poprzez powstrzymanie się ustawodawcy od uregulowania tych spraw w samej ustawie. Ten sposób jest możliwy do wykorzystania pod warunkiem przyjęcia w ustawie zasady, że sprawy nieokreślone w ustawie są regulowane w statucie lub przepisach wewnętrznych zakładu (np. szkoły/uczelni) bez potrzeby szczegółowej delegacji ustawowej. Do uregulowania określonej sprawy w rozporządzeniach wykonawczych niezbędna jest wyraźna delegacja ustawy. Ustawa nie normuje zatem całości problematyki ustrojowej i organizacyjnej szkół w systemie oświaty czy szkoły wyższej, odsyłając w znacznej mierze do regulacji autonomicznych szkół – ich statutów i regulaminów. Jest to konsekwencją przyznania szkołom w systemie edukacji charakteru samorządowego. Wyraża się on m.in. w możliwości względnie samodzielnego ustanawiania przez organy szkoły zagadnień ustrojowych i organizacyjnych. Statut stanowi zasadniczy akt prawa wewnątrzzakładowego, regulujący sytuację jednostki organizacyjnej w sposób bardziej szczegółowy niż przepisy określające o zasadach działania tego rodzaju zakładów, stanowiące przez organy państwa. Ustawodawca wyróżnia instytucję „uchwalenia statutu” i „nadania szkole statutu”<sup>831</sup>. „Nadanie” jest prerogatywą organu prowadzącego szkołę i dotyczy pierwszego statutu obowiązującego w zakładanej przez niego szkole. „Uchwalenie” statutu należy natomiast do zakresu działania rady szkoły (ewentualnie rady pedagogicznej). Postanowienia statutu muszą być zgodne z odpowiednim aktem normatywnym, w stosunku do którego są niejako przepisem wykonawczym, powinny postanowienia tego aktu normatywnego uzupełniać. Posiadanie statutu przez zakład administracyjny jest w takiej sytuacji, gdy stanowi o tym odpowiedni akt normatywny, obowiązkowe<sup>832</sup>.

Dla przykładu wskażmy, że statut uczelni publicznej uchwała jej senat większością co najmniej dwóch trzecich głosów swojego składu, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w uczelni (art. 56 ust. 1 p.s.w.)<sup>833</sup>. Przepisy art. 56 ust. 1 i 1a p.s.w.<sup>834</sup> „normują tryb uchwalenia statutu uczelni publicznej, tj. wewnątrzuczelnianego aktu normatywnego, regulującego życie uczelni. Statut ma bowiem określać nie tylko

<sup>831</sup> P. Lisowski, *Opinia – VIII Oświata*, „Zeszyty Samorządowe” 1995, nr 1, poz. 21, s. 84-85.

<sup>832</sup> B. Howorka, *Wewnątrzzakładowe akty normatywne*, „Nowe Prawo” 1986, nr 9, s. 87-88. Por. A. Jeżowski, *Kłopoty ze szkolną konstytucją*, DS 1995, nr 12, s. 13-15.

<sup>833</sup> Ustawa z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2183 ze zm.).

<sup>834</sup> W świetle zmienionej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zob. art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668 ze zm.): „Statut uczelni publicznej uchwała senat bezwzględnią większością głosów w obecności co najmniej połowy statutowej liczby członków po zasięgnięciu opinii rady uczelni wyrażonej większością głosów statutowej liczby członków oraz po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w uczelni. Związki zawodowe przedstawiają opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu statutu. W przypadku bezskutecznego upływu tego terminu, wymóg zasięgnięcia opinii uważa się za spełniony”.

sprawy wyraźnie przekazane przez ustawę do statutowego unormowania, lecz generalnie »sprawy związane z funkcjonowaniem uczelni nieuregulowane w ustawie« (art. 17)<sup>835</sup>. (...) statut uczelni musi być zgodny z ustawą i innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa; tam, gdzie ustawodawca wyraźnie reguluje materie statutowe, tj. upoważnia do unormowania określonych spraw w statucie, statut nie może wykraczać poza ramy upoważnienia ustawowego<sup>836</sup>.

Statut zakładu administracyjnego powinien zapewnić samodzielność organizacyjną zakładu, która w pewnym stopniu będzie go wyróżniała spośród innych zakładów. Statut szkoły, zwany „szkolną konstytucją”, sytuuje zakład – szkołę w jej naturalnym środowisku, określając funkcje, zadania i oczekiwania społeczności szkolnej czy akademickiej. Powinien statuować to, co jest istotą tej i tylko tej szkoły, oddawać jej specyfikę i niepowtarzalność lokalną, zawierać kwestie zasadnicze dla funkcjonowania szkoły. Zgodnie z art. 98 ust. 1 u.p.o. statut szkoły lub placówki publicznej powinien określać w szczególności: „1) nazwę i typ szkoły oraz jej siedzibę, a w przypadku gdy szkoła wchodzi w skład zespołu szkół – także nazwę tego zespołu; 2) imię szkoły, o ile zostało nadane; 3) nazwę i siedzibę organu prowadzącego szkołę; 4) cele i zadania szkoły wynikające z przepisów prawa oraz sposób ich wykonywania, w tym w zakresie udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej, organizowania opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi, umożliwiania uczniom podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa oraz zasad promocji i ochrony zdrowia; 5) organy szkoły oraz ich szczegółowe kompetencje, a także szczegółowe warunki współdziałania organów szkoły oraz sposób rozwiązywania sporów między nimi; 6) organizację pracy szkoły, w tym organizację oddziałów sportowych, mistrzostwa sportowego, dwujęzycznych, integracyjnych, specjalnych i klas wstępnych, o których mowa w art. 25 ust. 3, z uwzględnieniem organizacji nauczania i oceniania w tych klasach, oraz organizację nauczania języka mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych lub języka regionalnego, jeżeli szkoła takie oddziały lub nauczanie prowadzi, organizację wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci, jeżeli szkoła takie wspomaganie prowadzi, a także zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, jeśli szkoła takie zajęcia prowadzi; 7) zakres zadań nauczycieli, w tym nauczyciela wychowawcy i nauczyciela bibliotekarza, oraz innych pracowników szkoły, w tym także zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, a także sposób i formy wykonywania tych zadań dostosowane do wieku i potrzeb uczniów oraz warunków środowiskowych szkoły; 8) szczegółowe warunki i sposób

---

<sup>835</sup> Przepis art. 17 p.s.w. Sprawy związane z funkcjonowaniem uczelni nieuregulowane w ustawie określa statut uczelni. Stanowi istotną gwarancję jej konstytucyjnie zagwarantowanej autonomii.

<sup>836</sup> H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 212; por. J. Korczak, *Statut szkoły wyższej...*, s. 55-76; por. wyrok SN z 19.03.2008 r., I PK 227/07, LEX nr 465978.



oceniania wewnątrzszkolnego uczniów, o którym mowa w art. 44b ustawy o systemie oświaty; 9) nazwę zawodu lub zawodów, w których kształci szkoła – w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe; 10) szczegółową organizację praktycznej nauki zawodu – w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe; 11) organizację zajęć edukacyjnych w ramach kształcenia zawodowego – w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe; 12) organizację pracowni szkolnych, w szczególności pracowni ćwiczeń praktycznych, pracowni symulacyjnych oraz warsztatów szkolnych dla realizacji zajęć praktycznych, jeżeli szkoła takie pracownie i warsztaty posiada; 13) organizację dodatkowych zajęć dla uczniów, zwiększających szanse ich zatrudnienia, jeżeli szkoła takie zajęcia prowadzi; 14) organizację kształcenia ogólnego i zawodowego w przypadku pracowników młodocianych – w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe; 15) określenie formy kształcenia – stacjonarnej lub zaocznej – w przypadku szkoły dla dorosłych; 16) organizację wewnątrzszkolnego systemu doradztwa zawodowego; 17) prawa i obowiązki uczniów, w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły, a także tryb składania skarg w przypadku naruszenia praw ucznia; 18) rodzaje nagród i warunki ich przyznawania uczniom oraz tryb wnoszenia zastrzeżeń do przyznanej nagrody; 19) rodzaje kar stosowanych wobec uczniów oraz tryb odwoływania się od kary; 20) przypadki, w których dyrektor szkoły podstawowej może wystąpić do kuratora oświaty z wnioskiem o przeniesienie ucznia do innej szkoły; 21) sposób organizacji i realizacji działań w zakresie wolontariatu; 22) formy opieki i pomocy uczniom, którym z przyczyn rozwojowych, rodzinnych lub losowych jest potrzebna pomoc i wsparcie; 23) organizację biblioteki szkolnej oraz warunki i zakres współpracy biblioteki szkolnej z uczniami, nauczycielami i rodzicami oraz innymi bibliotekami; 24) organizację internatu, o ile został w szkole zorganizowany; 25) organizację świetlicy z uwzględnieniem warunków wszechstronnego rozwoju ucznia – w przypadku szkoły podstawowej i szkoły prowadzącej kształcenie specjalne, o której mowa w art. 127 ust. 1; 26) warunki stosowania sztandaru szkoły, godła szkoły oraz ceremoniału szkolnego, o ile zostały ustanowione”. W przypadku szkoły dla dzieci i młodzieży statut zgodnie z art. 98 ust. 2 u.p.o. określa także: „1) organizację współdziałania z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi oraz innymi instytucjami działającymi na rzecz rodziny, dzieci i młodzieży; 2) organizację i formy współdziałania szkoły z rodzicami w zakresie nauczania, wychowania, opieki i profilaktyki; 3) organizację współdziałania ze stowarzyszeniami lub innymi organizacjami w zakresie działalności innowacyjnej”. W przypadku szkoły dla dorosłych, o czym stanowi art. 98 ust. 3 u.p.o., statut określa także „zasady uczęszczania na wybrane zajęcia edukacyjne przez osoby przygotowujące się do egzaminów eksternistycznych, o których mowa w art. 10 ustawy o systemie oświaty”. W przypadku szkoły dla dzieci i młodzieży cele i zadania szkoły określone w statucie; jak stanowi art. 98

ust. 4 u.p.o. „uwzględniają program wychowawczo-profilaktyczny szkoły, o którym mowa w art. 26”. Zauważmy, że statut szkoły określa obowiązki ucznia z uwzględnieniem obowiązków w zakresie<sup>837</sup>: „1) właściwego zachowania podczas zajęć edukacyjnych; 2) usprawiedliwiania, w określonym terminie i formie, nieobecności na zajęciach edukacyjnych, w tym formy usprawiedliwiania nieobecności przez osoby pełnoletnie; 3) przestrzegania zasad ubierania się uczniów na terenie szkoły lub noszenia na terenie szkoły jednolitego stroju – w przypadku, o którym mowa w art. 100; 4) przestrzegania warunków wnoszenia i korzystania z telefonów komórkowych i innych urządzeń elektronicznych na terenie szkoły; 5) właściwego zachowania wobec nauczycieli i innych pracowników szkoły oraz pozostałych uczniów”. Normy te zostały w zasadniczej części przeniesione na grunt nowych rozwiązań ustawowych z przepisów rozporządzenia w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół. Dodajmy w tym miejscu, w stanie prawnym obowiązującym do 31.08.2017 r. szczegółowe regulacje określające, jakie elementy powinien określać statut, zawierały przepisy rozporządzenia MEN z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół<sup>838</sup>. Obecnie egzemplifikacja postanowień statutu ma miejsce na poziomie przepisów ustawy Prawo oświatowe. Jednakże opracowując statut szkoły czy placówki, należy uwzględnić również uregulowania rozporządzenia MEN z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli<sup>839</sup>, określając w szczególności, co składa się na nazwę szkoły, zadania internatu, zasady prowadzenia zajęć w świetlicach i w klasach łączonych etc. Opracowanie i przestrzeganie statutu jest obowiązkiem każdej szkoły i placówki oświatowej – niezależnie od jej typu, rodzaju, jak też liczby uczniów i zatrudnionych pracowników. Przepisy prawa oświatowego określają sposób jego uchwalania, zmiany i kontroli. Ponadto sposób uchwalenia statutu podlega szczególnemu reżimowi, właściwemu do opracowywania aktów normatywnych, z zachowaniem kanonów prawidłowej legislacji<sup>840</sup>. Uwzględniając treść statutu szkoły, według art. 98 u.p.o. należy wskazać, iż statut szkoły zawiera informacje, które podlegają obowiązkowej publikacji w BIP<sup>841</sup>.

---

<sup>837</sup> Zob. art. 99 u.p.o.

<sup>838</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.). Z dniem 1.09.2017 r. niniejsze rozporządzenie traci moc w zakresie dotyczącym ramowych statutów przedszkoli publicznych na podstawie art. 368 pkt 5 p.w.p.o. Zgodnie z art. 364 pkt 1 p.w.p.o. rozporządzenie niniejsze w zakresie dotyczącym ramowych statutów szkół publicznych zachowuje moc do czasu zakończenia kształcenia w dotychczasowym gimnazjum, trzyletnim liceum ogólnokształcącym, czteroletnim technikum, klasach dotychczasowej zasadniczej szkoły zawodowej prowadzonych w branżowej szkole I stopnia, dotychczasowej szkole policealnej i szkole specjalnej przysposabiającej do pracy.

<sup>839</sup> Dz. U. poz. 649.

<sup>840</sup> Zob. A. Piszko, *Dostosowanie dotychczasowych statutów szkół...*; A. Piszko, *Zasady techniki prawodawczej...*

<sup>841</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 20.05.2015 r., II SAB/Po 26/15, LEX nr 1807474.

W wyroku NSA z dnia 5 marca 2010 r. przyjęto, że „statut stanowiący akt prawny regulujący m.in. wewnętrzny ustrój, organizację i zakres działania placówki winien zawierać przepisy jasne i niebudzące wątpliwości”<sup>842</sup>. Zgodnie z art. 72 ust. 1 u.p.o. rada pedagogiczna przygotowuje projekt statutu szkoły lub placówki albo jego zmian i przedstawia do uchwalenia radzie szkoły lub placówki. Rada szkoły lub placówki uchwała statut szkoły – art. 80 ust. 2 pkt 1 u.p.o. Zgodnie z art. 82 ust. 2 u.p.o. w szkołach lub placówkach, w których rada szkoły nie została powołana, zadania rady szkoły wykonuje rada pedagogiczna.

W statutach, jak pisze A.J. Jeżowski, „dominują przepisy ustrojowo-kompetencyjne, jednakże przepisy statutowe są adresowane do każdego, w sytuacji przewidzianej przez normę prawną statutu. Statut jest uchwalany na podstawie ustrojowej generalnej klauzuli delegacyjnej, a więc po wykorzystaniu kompetencji w miarę szerokiej samodzielności regulacji stosunków społecznych. Ustawowe upoważnienie do stanowienia statutu ma postać upoważnienia generalnego”<sup>843</sup>. Poza procedurą uchwalenia statutu przez organy szkoły, statut jest też szkole nadawany – szkole publicznej (art. 88 ust. 8 u.p.o.) i szkole niepublicznej (art. 172 ust. 2 u.p.o.). Co istotne, statut szkoły niepublicznej lub placówki powinien określać: „1) nazwę, typ szkoły lub cel placówki oraz ich siedzibę i zadania; 2) osobę prowadzącą szkołę lub placówkę; 3) organy szkoły lub placówki oraz zakres ich zadań; 4) organizację szkoły lub placówki; 5) prawa i obowiązki pracowników oraz uczniów szkoły lub placówki, w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły lub placówki; 6) sposób uzyskiwania środków finansowych na działalność szkoły lub placówki; 7) zasady przyjmowania uczniów do szkoły lub placówki – z tym że statut uwzględnia warunki, o których mowa w: a) art. 134 ust. 1, art. 135 ust. 1-3, art. 136 ust. 1 i art. 150 ust. 2 pkt 4 lit. j oraz ust. 6 – w przypadku szkoły ponadpodstawowej, w tym dwujęzycznej, sportowej i mistrzostwa sportowego, b) art. 141 ust. 1, 6 i 7 – w przypadku szkół dla dorosłych; 8) w przypadku niepublicznej szkoły artystycznej o uprawnieniach szkoły publicznej – także zasady przeprowadzania sprawdzianu uzdolnień, predyspozycji lub praktycznych umiejętności niezbędnych do podjęcia kształcenia w danej szkole artystycznej, danym zawodzie, specjalności lub specjalizacji, o którym mowa w art. 14 ust. 4 pkt 3; 9) w przypadku ośrodków, o których mowa w art. 2 pkt 7 – wysokość opłat wnoszonych przez wychowanka ośrodka za pobyt i wyżywienie, termin i sposób wnoszenia tych opłat, jeżeli ośrodek pobiera opłaty”.

Zarówno statut, jak i regulamin zakładowy powinny być traktowane jako akty normatywne określające zakres samodzielności prawotwórczej zakładu. Muszą ustosunkować się do tych zagadnień (problemów), o których stanowi ustawa Prawo oświatowe,

<sup>842</sup> I OSK 692/09, LEX nr 595476.

<sup>843</sup> A.J. Jeżowski, *Statut konstytucja...*, s. 122.

odsyłając je do sprecyzowania we wskazanych statutach szkoły czy regulaminach wewnętrznych. Samodzielność zakładów administracyjnych w zakresie stanowienia aktów ogólnych rangi regulaminów dla destynatariuszy jest niewielka<sup>844</sup>. W literaturze przedmiotu zauważa się, że organ zakładu najlepiej potrafi ustalić problematykę, która powinna być ujęta w regulaminie, z drugiej strony stanowienie regulaminów przez organy zakładu może prowadzić do zbyt wąskiego określenia obowiązków tego zakładu. Temu można zapobiec przez wprowadzenie obowiązku zatwierdzania regulaminu przez organ nadzorczy<sup>845</sup>. Wydawanie regulaminów przez organy nadzorcze, a przede wszystkim centralne, prowadzi do jednolitości przepisów regulaminowych wszystkich zakładów danego rodzaju, ale może też powodować zbiurokratyzowanie administracji zakładowej przez zbyt szczegółowe jej związanie normami ustalonymi przez organy nadzorcze<sup>846</sup>. Wybór sposobu konstruowania regulaminu zakładu nie jest sprawą prostą. Zdaniem J. Starościaka ujemnym skutkiem ustalania regulaminu przez organy zakładu można zapobiec, nakładając obowiązek zatwierdzenia regulaminu przez organ nadzorczy. Wynika stąd, że wybór sposobu ustanowienia regulaminu zakładu nie jest sprawą oczywistą i dlatego też proponuje się rozwiązania pośrednie<sup>847</sup>. Z kolei M. Elżanowski sugeruje, by do wydawania regulaminu upoważnić ogólnozakładowy organ kolegialny przy udziale przedstawicieli destynatariuszy, a jeżeli takiego organu nie ma – kierownika zakładu, po uzgodnieniu treści regulaminu z reprezentacją użytkowników i pracowników. W ocenie M. Elżanowskiego to rozwiązanie umożliwi dostosowanie regulaminu do warunków miejscowych i zapewni wpływ użytkowników i pracowników na kształtowanie jego treści – dzięki czemu zwiększy się świadomość prawną użytkowników – współtwórców regulaminu<sup>848</sup>. Autor dostrzega również niebezpieczeństwo niejednorodności rozwiązań regulaminowych, bowiem proponuje wydanie przez właściwy organ centralny zasad ustalania treści regulaminu oraz wprowadzenie obowiązku zatwierdzania go przez organ nadzorczy<sup>849</sup>. Tak koncepcja J. Starościaka, jak i propozycja M. Elżanowskiego zmierzają do zagwarantowania zakładom pewnej, tylko ograniczonej sfery uprawnień w zakresie ustalania norm regulaminowych, gdyż o zasadniczych kwestiach mają decydować organy centralne. Z punktu widzenia obywateli korzystniejsza wydaje się jednolita regulacja uprawnień i obowiązków destynatariuszy określonego rodzaju zakładów w skali kraju czy regionu

---

<sup>844</sup> E. Ochendowski, *Formy działania zakładu*, (w:) *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. M. Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973, s. 107.

<sup>845</sup> J. Starościak, *Studia z zakresu...*, s. 125-126.

<sup>846</sup> *Ibidem*, s. 126.

<sup>847</sup> M. Elżanowski, *Charakter prawny i zakres regulaminu zakładu państwowego*, PiP 1969, z. 8-9, s. 338-339.

<sup>848</sup> *Ibidem*, s. 338.

<sup>849</sup> *Ibidem*.

niż duża dowolność rozwiązań w tej dziedzinie<sup>850</sup>. Wpływ destynatariuszy na te rozwiązania musi być z natury rzeczy ograniczony, gdyż chodzi o ich prawa i obowiązki<sup>851</sup>.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa<sup>852</sup> w zakresie samodzielności zakładowej należy zauważyć, że „zakład administracyjny (publiczny), stanowiąc jedną z form decentralizacji, nie podlega władzy hierarchicznej organów administracji rządowej i sprawuje funkcje administracji publicznej samodzielnie, korzystając z władztwa zakładowego. Przyjmuje się, że władztwo zakładowe nie jest jakimś samoistnym władztwem państwowym, lecz częścią tego władztwa, wynikającą z upoważnienia organów zakładu do abstrakcyjnych, jak i konkretnych regulacji na podstawie i w ramach ustaw. Istotę władztwa zakładowego stanowi więc zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu, jak również z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze. W szkole publicznej czy uczelni jako zakładzie administracyjnym proces realizacji zadań publicznych przebiega w szeroko pojętej jej organizacji. Wynika to z faktu, że grupa użytkowników szkoły ma zawsze (w danym przedziale czasu) charakter mniej lub bardziej zamknięty”.

#### **4. Konstrukcja prawna samodzielności szkoły publicznej jako zakładu administracyjnego i podmiotu administracji publicznej w świadczeniu usług oświatowych**

Wobec powyższego analizowany proces decentralizacji zarządzania szkołą publiczną widoczny jest we względnej samodzielności terytorialnej (decentralizacja terytorialna) wyodrębnionych podmiotów administracji oświatowej w wykonywaniu zadań i kompetencji z zakresu edukacji publicznej i względnej samodzielności funkcjonalnej szkoły (decentralizacja zakładowa). Zakres względnej samodzielności szkoły publicznej jako zdecentralizowanego podmiotu administracji publicznej wyznaczony jest prawnie określonym nadzorem państwa, zaś w wykonywaniu przez nią funkcji i zadań publicznych podlega ochronie sądowej. Decentralizacja w samorządowym modelu zarządzania szkołą publiczną widoczna jest w decentralizacji zakładowej na forum szkoły w jej podstawowej działalności i decentralizacji terytorialnej, zwłaszcza j.s.t. jako zdecentralizowanych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkołę samorządową. Podkreślić należy, że z ustrojowego i systemowego ujęcia oświata należy do zadań publicznych państwa.

<sup>850</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 196.

<sup>851</sup> *Idem*, *Formy działania zakładu...*, s. 108.

<sup>852</sup> Por. wyrok WSA w Białymstoku z 15.07.2008 r., II SA/Bk 320/08, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z 30.04.2009 r., III SA/Lu 462/08; wyrok NSA z 6.08.2010 r., I OSK 673/10; postanowienie WSA we Wrocławiu z 25.09.2015 r., IV SA/WR 421/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2286E35C3B>, dostęp: 20.07.2016 r.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że „zakres samodzielności samorządu terytorialnego w realizacji publicznych zadań oświatowych zależy głównie od sposobu i zakresu ich określenia przez ustawodawcę”<sup>853</sup> i zmienia się wraz z kolejnymi reformami i ogólną polityką oświatową. To ustawodawstwo sprawia, że „w polskiej oświacie wciąż obecne są mieszające się wpływy decentralizacyjne i centralizacyjne”<sup>854</sup>. Zadania publiczne w domenie oświaty przekazane samorządowi terytorialnemu są w imieniu państwa realizowanymi z mocy prawa zadaniami publicznymi, w świetle przyjętej krajowej polityki oświatowej. W doktrynie podnosi się, że zadania publiczne przekazane samorządowi są nadal zadaniami państwa. Jak pisze J. Zimmermann, „są to (...) zawsze zadania państwa, zabezpieczone przez ten sam, wywodzący się z tego samego źródła przymus państwowy, i jednostki samorządu terytorialnego wykonują je w imieniu państwa. (...) definiując decentralizację, mówimy o względnej samodzielności organów zdecentralizowanych. Samodzielność samorządu terytorialnego też jest względna”<sup>855</sup>.

We współczesnym zarządzaniu szkołą samorządową ważne zadanie spełnia dyrektor szkoły publicznej, którego udział coraz częściej upodabnia się do roli menedżerskiej realizowanej w organizacjach gospodarczych. Zmiany w polskiej gospodarce, wynikające przede wszystkim z transformacji ustrojowej i integracji Polski z UE, wymagają nowego spojrzenia na zarządzanie szkołą samorządową. W społecznej gospodarce rynkowej poza uwarunkowaniami prawnymi coraz częściej zwraca się uwagę na uwarunkowania pozaprawne, w tym na pozycję szkoły na rynku usług edukacyjnych, jakość i ilość świadczonych usług edukacyjnych, oczekiwania klientów, rozwój infrastruktury materialnej szkoły, ale i jej kondycję finansową. Szkoła jako organizacja szkolna w rzeczywistości staje się konkurencyjna na rynku edukacyjnym, dlatego rola dyrektora w zarządzaniu szkołą sprowadza się do roli menedżera, potrafiącego nią zarządzać na rynku usług edukacyjnych. Konstytuuje się nowy model zarządzania sektorem publicznym, tzw. *new public management*<sup>856</sup>. W piśmiennictwie nie bez znaczenia pozostają i takie poglądy przedstawicieli nauki, które opowiadają się za marketingowym zarządzaniem szkołą przez dyrektora szkoły jako koncepcji zarządzania, która łączy tradycyjne wartości i zasady administrowania szkołą z innowacyjnym podejściem do spraw zarządzania personelem, jakości oferty edukacyjnej i realizacji usług edukacyjnych oraz marketingu<sup>857</sup>, przy czym marketing szkoły nie jest nastawiony na zyski z wytworzonego dobra, ale na zmianę

---

<sup>853</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata...*, s. 207.

<sup>854</sup> *Ibidem*.

<sup>855</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 272.

<sup>856</sup> Zob. I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą...*; A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne jako instrument poprawy efektywności sektora publicznego*, (w:) *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, red. K. Krakowski, Olsztyn 2006, s. 11-12.

<sup>857</sup> K. Gawroński, *Potyoczki prawne dyrektora szkoły. Rola prawa w wybranych obszarach zarządzania szkołą*, Warszawa 2010, s. 21.



jakościową w oświacie – co ma przejawiać się w postrzeganiu szkoły w środowisku lokalnym oraz określeniu klientów szkoły i nastawieniu na ich oczekiwania<sup>858</sup>.

Zmiany dokonujące się w szkole i zachodzące w jej otoczeniu powodują, że przeobraża się wizerunek szkoły publicznej i rola dyrektora zarządzającego szkołą samorządową. Zdaniem I. Bednarskiej-Wnuk dyrektor jako menedżer oświaty realizuje współczesne koncepcje zarządzania, takie jak zarządzanie jakością czy zarządzanie w warunkach zmian. Staje się tym samym menedżerem jakości, pozyskującym i alokującym zasoby szkoły, kierującym lokalną polityką edukacyjną, uwzględniającym społeczną odpowiedzialność biznesu. Szkoła w tym ujęciu to organizacja ucząca się, która funkcjonuje w turbulentnym otoczeniu i konkuruje na rynku edukacyjnym<sup>859</sup>. Niewątpliwie zmiany te powodują, że współcześnie szkoła publiczna, która jest zakładem administracyjnym, w realiach obecnego otoczenia przekształca się w instytucję o charakterze usługowym, a wiedza coraz częściej w produkt, usługę<sup>860</sup>. Zmienia się też w szkołę wspólnych działań na podstawie relacji i współpracy<sup>861</sup>. Przyświeca jej bowiem pojęcie „dobra wspólnego” ze względu na cel i sposób realizacji zadań publicznych przez podmioty administracji publicznej<sup>862</sup>. Dobro wspólne jest rozumiane jako „ogół określonych konstytucyjnie i ustawowo wartości, dla których realizacji stanowi się prawo”<sup>863</sup>. To administracja publiczna przejmuje na siebie ciężar zaspokajania społecznych potrzeb edukacyjnych zbiorowości i obywateli (społeczne podejście i poszanowanie potrzeb człowieka) oraz odpowiedzialność za poziom ich realizacji<sup>864</sup>.

Reasumując, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że mimo zmiany uwarunkowań administracji publicznej świadczącej „tylko państwo dysponuje zasobami intelektualnymi oraz środkami organizacyjnymi i finansowymi, a także możliwością stanowienia prawa formułującego nowe zasady i wprowadzającego reformę w struktury i działania państwa”<sup>865</sup>. Z kolei obywatel ma prawo wyboru szkoły oraz świadczeniodawcy usług oświatowych. Nie ulega też wątpliwości, że „szkoła lub placówka publiczna, której organem prowadzącym jest j.s.t., stanowi niesamodzielną jednostkę organizacyjną odpowiednio gminy, powiatu lub województwa, gospodarując w imieniu swojego organu

---

<sup>858</sup> A. Strumińska-Doktór, *Jak skutecznie wypromować szkołę i placówkę oświatową*, Warszawa 2015, s. 12.

<sup>859</sup> I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą...*, s. 149.

<sup>860</sup> Zob. R. Otręba, *op. cit.*, s. 7; P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 42; J. Fazlagić, *Marketing...*, s. 30-31; K. Peszko, *Konsument na rynku...*, s. 181-189.

<sup>861</sup> J. Kordziński, *Szkoła wspólnych działań, czyli o relacjach i współpracy*, Warszawa 2017.

<sup>862</sup> I. Lipowicz (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 37.

<sup>863</sup> Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji...*, s. 12; por. Z. Cieślak, *Istota i zakres...*, s. 55.

<sup>864</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 15.

<sup>865</sup> *Idem* (red.), *Nauka administracji...*, s. 189.

prowadzącego odpowiednio wydzieloną częścią należącego do niego mienia”<sup>866</sup>. Co ważne, szkoła jest podstawowym ogniwem systemu oświatowego i równocześnie częścią składową lokalnego środowiska społecznego<sup>867</sup>, zaś rolą samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych w domenie edukacji publicznej w interesie publicznym, na rzecz mieszkańców wchodzących w skład wspólnot lokalnych<sup>868</sup>.

---

<sup>866</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe...*, s. 63; zob. wyrok SN z 26.04.2006 r., V CNP 30/06, LEX nr 198513.

<sup>867</sup> Zob. S. Witek, *Zarządzanie reformowaną szkołą. Wybrane problemy teoretyczno-praktyczne*, Warszawa–Kraków 2000, s. 7; K. Gawroński, *Potyczki prawne...*, s. 19 i n.

<sup>868</sup> Zob. M. Kisała, *Wpływ koncepcji zarządzania administracją publiczną na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, red. M. Rudnicki, M. Jabłoński, Warszawa 2011, s. 193.



## Rozdział IV

# Rola szkół publicznych jako zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej w samorządowym modelu oświaty

### 1. Pojęcie samorządowego modelu oświaty

Zakłady administracyjne należy uznać za odrębne od państwa podmioty prawa administracyjnego<sup>869</sup>. Zaliczane są do zdecentralizowanych form wykonywania administracji publicznej opartych na czynniku majątkowym<sup>870</sup>. Nawiązując do przyjętego przez ustawodawcę podejścia zdecentralizowanego, należy wyróżnić oprócz przedszkoli publicznych także inne formy wychowania przedszkolnego (art. 13 u.p.o.), zaś w przypadku szkół i placówek – szkoły i placówki publiczne albo niepubliczne (art. 8 ust. 1 u.p.o.), których typy wymienia art. 18 ust. 1 u.p.o. Szkoły i placówki publiczne mogą być zakładane i prowadzone jedynie przez j.s.t. (art. 8 ust. 3 u.p.o.), osobę prawną inną niż j.s.t. lub osobę fizyczną (art. 88 ust. 4 u.p.o.). Natomiast szkoły niepubliczne są zakładane i prowadzone przez osoby prawne niebędące j.s.t. oraz osoby fizyczne (art. 168 ust. 1 u.p.o.) po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez j.s.t. obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. Dodajmy za ustawodawcę, że szkoła podstawowa może być tylko szkołą publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej (art. 17 ust. 1 u.p.o.). W przypadku niepublicznej szkoły podstawowej, a także szkoły ponadpodstawowej zgłoszenie do ewidencji tych szkół (art. 168 ust. 4 pkt 6 a u.p.o.) przez osobę ją zgłaszającą powinno zawierać zobowiązanie do przestrzegania wymagań określonych w art. 14 ust. 3 u.p.o., a szkole z dniem rozpoczęcia działalności mają być nadane uprawnienia szkoły publicznej. W związku z kolejną reformą systemu oświaty wprowadzaną stopniowo od dnia 1 września 2017 r. następują obecnie przekształcenia dotychczasowego systemu oświaty. Jednostki samorządu terytorialnego zobligowane zostały do realizacji nowych zadań oświatowych, będących skutkiem wprowadzanej reformy ustroju szkolnictwa.

---

<sup>869</sup> Zob. E. Ochendowski, *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, PiP 1974, nr 10, s. 50 i n.

<sup>870</sup> Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 110-112.

Reaktywowanie samorządu gminnego spowodowało powstanie dualistycznego modelu administracji lokalnej i zdecentralizowanie wykonywania zadań publicznych<sup>871</sup>. Decentralizację zadań publicznych z zakresu polityki edukacyjnej powszechnie uznaje się za dobre rozwiązanie prawno-organizacyjne, sprzyjające przebudowie polskiego szkolnictwa i uaktywnieniu samorządu terytorialnego w zaspokajaniu podstawowych potrzeb edukacyjnych społeczności lokalnych. Jednakże reforma systemu oświaty i przekazywanie samorządowi terytorialnemu zadań oświatowych wiąże się nieustannie z samodzielnością finansową gmin, powiatów i województw oraz wysokością funduszy, które jednostki samorządu terytorialnego mogą przeznaczyć na realizowane zadania oświatowe. Stan finansów publicznych i rozwiązania przyjęte w zakresie systemu finansowania samorządu terytorialnego w Polsce objawiają się w ciągłym niedofinansowaniu zadań oświaty samorządowej i poszukiwaniu dodatkowych źródeł finansowania. Usprawnieniem w tym kierunku miały być określone zasady finansowania zadań oświatowych uregulowane ustawą z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych<sup>872</sup>. Trudno po tak krótkim czasie ocenić tę ustawę, bowiem problemy natury ekonomicznej i finansowej jednostek samorządu terytorialnego wciąż są obecne. Przypomnijmy na marginesie, że m.in. z tych względów stworzenie gminom możliwości decydowania o przejmowaniu zadań oświatowych już w 1990 r. nie wzbudziło zainteresowania wszystkich gmin. Przesądziły o tym zwłaszcza przyczyny ekonomiczne, finansowe, prawno-administracyjne związane z przejściem odpowiedzialności za funkcjonowanie samorządowych szkół publicznych. Początkowo w gestii gmin znalazły się przedszkola i szkoły podstawowe, ale zadanie to nie miało charakteru obowiązkowego. Na prowadzenie szkół jako pierwsze zdecydowały się te gminy, które uznały, że będą w stanie lepiej dysponować środkami przeznaczonymi na oświatę, lub te, które znalazły się w lepszej sytuacji finansowej. Prowadzenie szkół podstawowych stało się zadaniem własnym obligatoryjnym gmin dopiero z dniem 1 stycznia 1996 r. Od tego czasu żadna z gmin nie może uwolnić się od konieczności pełnienia funkcji organu prowadzącego publiczne szkoły podstawowe<sup>873</sup>. Jednak już wtedy powszechne były głosy, że przekazywane samorządowi terytorialnemu środki finansowe na realizację zadań w zakresie edukacji publicznej są niewystarczające i nie zaspokajają oczekiwań władz lokalnych i wspólnoty samorządowej<sup>874</sup>. Zmienna lokalna polityka oświatowa państwa i dynamiczny wzrost zadań oświatowych to jedno z przyczyn niedofinansowania oświaty samorządowej. Z pewnością sytuacja ta

<sup>871</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 52.

<sup>872</sup> Zob. A. Piszko, *Finansowanie zadań oświatowych. Nowe zasady przyznawania i rozliczania dotacji*, Warszawa 2018.

<sup>873</sup> Zob. uchwała TK z 23.03.1994 r., W 9/93, OTK 1994, nr 1, poz. 20.

<sup>874</sup> Zob. A. Jeżowski, *Finanse oświaty samorządowej*, Warszawa 1997; *idem*, *Co z finansami?*, DS 1998, nr 3, s. 25-27; A. Kasperczyk, *Samorządowe podmioty...*, s. 69-70; R. Raszewska-Skałecka, *Zadania oświatowe...*, s. 234-245.

nie wpływa pozytywnie na efektywne wykonywanie zadań publicznych w tej domenie administracji świadczącej. Przyczynia się też coraz częściej do udziału w edukacji publicznej innych niesamorządowych czy prywatnych podmiotów w prowadzeniu szkół i placówek oświatowych. Pojawia się kwestia przekazania zadań publicznych w oświacie m.in. podmiotom niepublicznym – ustawowego przekazania prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej (art. 9 ust. 1 u.p.o.)<sup>875</sup>. Utrzymująca się presja ekonomiczna w szkolnictwie sprzyja poszukiwaniu przez j.s.t. nowych form organizacyjnych służących wykonywaniu zadań publicznych<sup>876</sup> – w naszym przypadku mniej kosztownych, a równie efektywnych sposobów realizacji zadań oświatowych. Należy dodać, że niezależnie od realizowanej polityki oświatowej państwa j.s.t. w ramach decentralizacji zadań publicznych prowadzą własną politykę oświatową, z uwzględnieniem samorządowych uwarunkowań w osiąganiu w państwie ogólnych celów systemu oświaty i realizacji zadań publicznych w dziedzinie oświaty i wychowania. Kluczową sprawą jest autonomia j.s.t. w zakresie kształtowania polityki oświatowej i zarządzania szkołami samorządowymi<sup>877</sup>. Przyjęcie do zrealizowania w państwie samorządowego modelu oświaty jest efektem uwzględniania w nim zasad ustrojowych zakładających decentralizację i subsydiarność<sup>878</sup>. Decentralizacja struktur państwa w zakresie zarządzania systemem oświatowym przeniosła odpowiedzialność za lokalną oświatę w gestię władz j.s.t. Podstawy prawne w kierunku zdecentralizowania na rzecz samorządu terytorialnego zarządzania szkołami i placówkami publicznymi (art. 8 ust. 3 u.p.o.) i ich nadzorowania w zakresie spraw finansowych i administracyjnych (art. 57 ust. 1 u.p.o.) powierzone zostały j.s.t., innym osobom prawnym i osobom fizycznym (art. 8 ust. 2 u.p.o.). Zdefiniowane w art. 11 ust. 2 u.p.o. pojęcie zadań oświatowych j.s.t. oznacza obowiązek zapewnienia kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, do których zakładania i prowadzenia jest zobligowana gmina, powiat bądź samorząd województwa. Ponadto ustawodawca w art. 4 pkt 28 u.p.o., posługując się legalnym określeniem „zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego”, podkreśla właściwość terytorialną zadań oświatowych. Fundamentalna różnica pomiędzy współczesną oświatą

<sup>875</sup> Por. M. Romaniak, *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, NZS 2010, nr 2, s. 9; J. Korczak, *Przekazanie zespołu szkół prowadzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej*, NSZ 2010, nr 1, s. 56 i n.; R. Raszewska-Skałecka, *Udział organizacji pozarządowych...*, s. 482-498; *eadem*, *W kierunku cywilizacji administracji świadczącej...*, s. 413-426; D. Sześciło, *O wątpliwościach...*, s. 5-13; J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej...*

<sup>876</sup> Por. A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*

<sup>877</sup> S. Prażmowski, *Biblioteczka reformy. Do samorządu terytorialnego*, Warszawa 1998, s. 18; C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki...*, s. 44-53.

<sup>878</sup> J. Gęsicki, *Samorządowy model...*, s. 14; R. Raszewska-Skałecka, *Udział organizacji pozarządowych...*, s. 479.



publiczną a oświatą przed 1990 r. widoczna jest w sposobie zarządzania szkolnictwem i odpowiedzialności podmiotów publicznoprawnych za wykonywanie zadań oświatowych<sup>879</sup>. Jednym z podstawowych zadań j.s.t. jest organizacja oświaty związana zwłaszcza z ustaleniem sieci szkół umożliwiającej spełnianie obowiązków edukacyjnych, zwiększenie powszechnej dostępności do szkół i zapewnienie bezpłatnej nauki.

Decentralizacja zarządzania oświatą publiczną dostosowuje się do usprawnienia i funkcjonowania polskiego systemu oświaty oraz wykonywania zadań oświatowych w warunkach społecznej gospodarki rynkowej<sup>880</sup>. Wyzwaniem i oczekiwaniem społecznym stojącym przed j.s.t. jest poszukiwanie efektywnych sposobów zarządzania oświatą publiczną i wykonywania oświatowych zadań publicznych. W zdecentralizowanym modelu zarządzania oświatą nie jest łatwo wskazać kryteria i determinanty kształtowania jakości szkół<sup>881</sup>, specyfiki lokalnej oświaty publicznej i zarządzanie samorządowymi szkołami publicznymi. „Model zarządzania oświatą to całościowe podejście samorządu do zarządzania szkołami na swoim terenie. Składa się na niego wiele elementów, m.in. sposób organizacji pracy (szkół i urzędu), wyznawane wartości, sposób podejmowania decyzji i finansowania szkół, relacje samorządu z dyrektorami, wykorzystywane narzędzia zarządcze<sup>882</sup>. Dyskusyjność zagadnienia decentralizacji, w tym decentralizacji oświaty, dotyczy zarówno korzyści płynących z przyjęcia zdecentralizowanego modelu zarządzania, jak i związanych z tym zagrożeń czy zdefiniowania terminu „decentralizacja oświaty”.

## 2. Modele decentralizacji oświaty

W piśmiennictwie na temat oświaty wyróżnia się dwa modele decentralizacji oświaty: decentralizację do poziomu szkół i decentralizację do poziomu samorządów<sup>883</sup>. Pierwszy z nich zakłada, że „decentralizacja to przeniesienie autonomii i odpowiedzialności na poziom szkół i placówek oświatowych. Celem decentralizacji jest tu autonomiczna szkoła, kierowana przez silnego i profesjonalnego dyrektora, w pełni odpowiedzialna

---

<sup>879</sup> Zob. D. Kurzydina-Chmiel, *Oświata...*, s. 198 i n.; A. Kaczyńska, *Oświata i wychowanie jako zadanie publiczne gmin. Czynniki wpływające na efektywność wydatków budżetowych*, Warszawa 2017, s. 15 i n.

<sup>880</sup> Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Decentralizacja zadań oświatowych...*, s. 145.

<sup>881</sup> Zob. A. Sobotka (red.), *Zarządzanie oświatą w gminach. Podsumowanie badania ankietowego*, Warszawa 2012, s. 20 i n.; J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, (w:) *Decentralizacja oświaty*, red. M. Herbst, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 7, Warszawa 2012, s. 13 i n.

<sup>882</sup> Zob. A. Sobotka (red.), *Zarządzanie oświatą...*, s. 31; M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 2, Warszawa 2012.

<sup>883</sup> Zob. J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty...*, s. 14 i 24. Model decentralizacji do poziomu szkół i model decentralizacji do poziomu samorządów zdaniem J. Herczyńskiego „to uproszczone modele teoretyczne, które w praktyce są wdrażane zawsze z uwzględnieniem specyfiki danego kraju i często z licznymi szczególnymi nietypowymi rozwiązaniami”, *ibidem*, s. 24.

za kierowanie procesem dydaktycznym i zarządzanie swoim działaniem”<sup>884</sup>. W drugim modelu „kładzie się nacisk na przekazanie odpowiedzialności za szkoły samorządom albo innym organom prowadzącym wiele szkół na poziomie lokalnym. W tym modelu poszczególne szkoły są widziane jako elementy lokalnych sieci szkolnych, które muszą być zarządzane i planowane. W odpowiedzi na zmieniające się procesy demograficzne sieci szkolne muszą się również zmieniać poprzez konsolidacje lub tworzenie nowych placówek”<sup>885</sup>.

System oświaty w Polsce jest systemem „zdecentralizowanym w stopniu rzadko spotykanym w Europie”<sup>886</sup>, co każe zwrócić uwagę na proces decentralizacji władzy publicznej i decentralizacji oświaty w ogóle i przyjrzeć się specyfice ustawowych uwarunkowań i determinantów przyjętych w zdecentralizowanym modelu zarządzania oświatą. Trzeba mieć na uwadze decentralizację jako ustrojową zasadę relacji pomiędzy organami władzy publicznej w zakresie odpowiedzialności samorządu terytorialnego za oświatę samorządową i decentralizację rzeczowo-zakładową w zakresie podstawowej działalności szkół. Do najważniejszych wyzwań stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego z punktu widzenia wpływu samorządów na jakość oświaty publicznej należą m.in.<sup>887</sup> 1) zarządzanie siecią szkół w warunkach zmian ustroju szkolnictwa, 2) upowszechnienie opieki przedszkolnej, 3) rozwarstwienie społeczne i jego skutki w szkołach, 4) potrzeba doskonalenia zawodowego nauczycieli, 5) dostosowanie szkolnictwa zawodowego do wymogów rynku pracy, 6) odpowiedzialność za jakość oświaty samorządowej. Katalog wyzwań samorządowych pozostaje jednak otwarty, tak jak i proces decentralizowania oświaty samorządowej.

Decentralizacja zarządzania oświatą publiczną w warunkach zmian systemowych i przemian ustrojowych przyczyniła się do tego, że przed jednostkami samorządu terytorialnego pojawiają się coraz to nowe wyzwania oświatowe i oczekiwania społeczne. Wyodrębnić tu należy, oprócz wyzwań instytucjonalnych i organizacyjnych, problemy natury ekonomicznej i politycznej, np. nieefektywne sposoby wydawania środków publicznych i ich podział na realizację zadań oświatowych, czy kwestie natury społecznej, jak chociażby brak mobilizowania opinii publicznej do wprowadzanych reform, wielokulturowość, na którą szkoła powinna być otwarta, likwidacja i przekształcenia szkoły publicznej etc. Niekiedy podstawowym problemem jest nie tyle sprawne przeprowadzenie reorganizacji szkoły, ile zmiana nastawienia społecznego, w tym zwłaszcza mentalności rodziców, czy uświadomienie społeczności szkolnej, ale i społeczności lokalnej potrzeby zmian edukacyjnych oraz „mobilizowanie opinii publicznej do reform, aby pokonać siły

---

<sup>884</sup> *Ibidem*, s. 25-28.

<sup>885</sup> *Ibidem*, s. 28-32.

<sup>886</sup> *Ibidem*, s. 13.

<sup>887</sup> *Idem, Wyzwania oświatowe...*, s. 15 i n.

*status quo*”<sup>888</sup>. I chociaż owe zmiany mogą mieć odmienny charakter i dynamikę rozwiązywania problemów oświatowych w poszczególnych j.s.t., to jednak w zarządzaniu oświatą j.s.t. powinny wykazać troskę o jakość edukacji w prowadzonych przez siebie szkołach. Każde z przytoczonych wyzwań niesie ze sobą zagrożenie dla efektywności i dla jakości edukacji<sup>889</sup>. Niewątpliwie i w oświacie „celem decentralizacji jest umożliwienie samorządom podejmowania na własną odpowiedzialność, w sposób demokratyczny i zgodny z lokalnym interesem społecznym, strategicznych działań ukierunkowanych na poprawę funkcjonowania instytucji publicznych”<sup>890</sup>. W piśmiennictwie zauważa się, że „decentralizacja nie jest wartością samą w sobie ani autonomicznym celem reform. Jest to raczej wspólna nazwa dla rozwiązań organizacyjnych i finansowych w obszarze oświaty, zróżnicowanych w zależności od konkretnych funkcji i zadań oświatowych, i zawsze ściśle związanych z kulturą zarządzania sektora publicznego”<sup>891</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego spotykają się podczas praktycznego wykonywania zadań oświatowych z różnymi problemami natury ogólnokrajowej i samorządowej, zwłaszcza organizacyjnej, demograficznej i finansowej, np. w zakresie zarządzania siecią szkół i placówek publicznych, w tym restrukturyzacji sieci szkół, likwidacji szkoły samorządowej<sup>892</sup>, ale i ograniczeniami wynikającymi np. z ustawowych regulacji prawnych, polityki edukacyjnej, ekonomiki oświaty<sup>893</sup>, które to zmiany utrudniają zarządzanie szkołą samorządową bądź mogą przysporzyć trudności w tej materii. W zarządzaniu szkołą publiczną coraz częściej brane są pod uwagę czynniki demograficzne i ekonomiczne, przy czym nierzadko o dalszym prowadzeniu szkoły przez władze samorządowe przesądzają te drugie.

Na przykład by rozważyć problem likwidacji małych szkół na wsiach, trzeba zauważyć, że „choć obie przyczyny (zmiany demograficzne i przyczyny finansowe) są ze sobą nierozzerwalnie splecione, to kolejność argumentacji w gminach wiejskich zaczyna się na ogół od sprawy budżetu gminy i rosnącego udziału wydatków oświatowych. To bardziej konieczność poczynienia oszczędności w budżecie gminy niż demografia zmusza do racjonalizacji sieci szkół. Ponadto sposób podziału subwencji oświatowej powoduje, że im mniejsza szkoła publiczna, tym większe koszty ponosi sama gmina, aby

---

<sup>888</sup> *Ibidem*, s. 8; E. Piotrowska-Albin, K. Kaleta, *Uwolnić szkoły!*, DS 2012, nr 9, s. 14; W. Kaleta, *Praktyka przekształcania szkół bez psucia*, DS 2012, nr 9, s. 61: „Według samorządowców podstawową barierą przekształceń szkół jest za każdym razem sprzeciw społeczny”.

<sup>889</sup> Zob. J. Herczyński, *Wyzwania oświatowe...*, s. 5 i 29.

<sup>890</sup> *Ibidem*, s. 29.

<sup>891</sup> J. Herczyński, *Modele decentralizacji...*, s. 13.

<sup>892</sup> Zob. R. Raszevska-Skałecka, *Problem pewności...*, s. 75-83; W. Kaleta, *Praktyka przekształcania...*, s. 60-64; K. Kłoc, *Konflikty w procesie racjonalizacji szkół*, (w:) *Strategie oświatowe*, red. A. Levas, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 1, Warszawa 2012, s. 157-214.

<sup>893</sup> Zob. A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*, s. 8-41.

wywiązać się z nałożonych na nią obowiązków”<sup>894</sup>. Podstawowym argumentem władz samorządowych w zakresie racjonalizacji sieci szkół wiejskich staje się najczęściej sytuacja finansowa gminy. Nie bez znaczenia pozostaje też odwoływanie się władz lokalnych do jakości szkół, warunków i poziomu nauczania: „(...) władze gminy zaczynają głosić zasadę »duże jest piękne«. Przenosząc tę zasadę na szkoły, pragną konsolidować szkolnictwo na terenie gminy”<sup>895</sup>. Proponują w zamian lepsze warunki nauki w zbiorczej i często doinwestowanej, ale za to większej szkole, co może też skutkować zmianowością szkoły czy innymi problemami prawno-administracyjnymi. Jak nietrudno się domyślić, inaczej problem małych szkół wiejskich oceniają ich zwolennicy. Dla nich szkoła jest wartością, doceniają wkład społeczności wiejskiej w jej budowę, remonty czy sprzątanie budynku. Argumenty władz samorządowych za likwidacją szkoły na wsi nie do końca przekonują społeczność lokalną bądź godzi się ona na to z dużym trudem. Każda ze stron inaczej pojmuje „dobro wspólne” oświaty i szkoły czy „dobro dziecka” i uznawane wartości, na które zwłaszcza dla mieszkańców wspólnoty lokalnej nakłada się również kulturotwórcza rola szkoły. W praktyce edukacyjnej zdarza się, że w miejsce zlikwidowanej szkoły publicznej następuje najczęściej utworzenie szkoły niepublicznej<sup>896</sup> bądź przekształcenie szkoły w niepubliczną, ale funkcjonującą na prawach szkoły publicznej, dzięki czemu rodzice nie muszą płacić za naukę dzieci<sup>897</sup>.

Trzeba mieć na uwadze, że przekształcenia współczesnej administracji wynikają z jej roli w sferze ekonomicznej – ekonomizacji jej działań, co nie może pozostawać bez wpływu na jej istotę i kształt<sup>898</sup>. Dlatego też należy zgodzić się z I. Lipowicz, że misją i obowiązkiem administracji jest stawianie dla dobra wspólnego czoła zróżnicowanym, nowym wyzwaniom ekonomicznym i zmieniającej się sytuacji społecznej, na którą administracja musi reagować<sup>899</sup>. Z kolei Z. Niewiadomski zauważa, że w całokształcie przemian obecnej administracji publicznej coraz wyraźniej kształtuje się tendencja do jakościowej zmiany służby na rzecz obywatela, którą w literaturze niemieckiej określa

<sup>894</sup> K. Kloc, *Konflikty w procesie racjonalizacji...*, s. 209.

<sup>895</sup> *Ibidem*, s. 210.

<sup>896</sup> Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoły niepubliczne...*, s. 123 i n.; K. Kloc, *Konflikty w procesie racjonalizacji...*, s. 169 i n.; A. Olszewski, *Zakładanie szkoły przez osobę fizyczną lub prawną*, DS 2012, nr 9, s. 70-74; *idem*, *Finansowanie działalności oświatowej prowadzonej przez organy niepubliczne*, DS 2012, nr 9, s. 74-76; *idem*, *Wydatkowanie dotacji przez szkoły i placówki prowadzone przez podmioty inne niż samorząd*, DS 2012, nr 9, s. 77-80; M. Łyszczarz, *Nadzór nad szkołami niepublicznymi*, DS 2012, nr 9, s. 81-83.

<sup>897</sup> Zob. W. Kaleta, *Praktyka przekształcania...*, s. 60.

<sup>898</sup> Z. Niewiadomski, *Nowe zjawiska w administracji...*, s. 46. Należy zgodzić się z autorem, że administracja świadcząca czy administracja infrastruktury przekształca się w jedno wielkie przedsiębiorstwo świadczące usługi i choć następuje komercjalizacja i prywatyzacja wielu usług publicznych, to w dalszym ciągu administracja ponosi odpowiedzialność za ich realizację, *ibidem*, s. 46.

<sup>899</sup> I. Lipowicz, *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa ochrony praw obywatela*, (w:) *Nowe zjawiska w administracji...*, s. 35.

się ochroną obywatela „przez administrację”, a nie „przed administracją”<sup>900</sup>. Dostrzegając, w ocenie M. Jaśkowskiej, to, co nowe, w imię nowych zadań stawianych przed administracją publiczną, istotne jest, by nie doprowadzać do pogorszenia sytuacji prawnej obywateli i innych podmiotów prawa. Godna podkreślenia jest też argumentacja autorki, że „w państwie praworządnym nie może być (...) takiego działania władz publicznych, które nie podlegałoby kontroli zewnętrznej. (...) należałoby spojrzeć na nowe zjawiska także z punktu widzenia sposobu ich uregulowania. (...) Nawet bowiem cele najbardziej godne realizacji nie mogą być osiągnięte metodami, które nie odpowiadają standardom państwa prawnego”<sup>901</sup>.

W świetle obowiązującej obecnie ustawy Prawo oświatowe restrukturyzację sieci szkół w gminie samorząd terytorialny może podejmować w formie: likwidacji szkoły (art. 89 ust. 1 u.p.o.), przekazania szkoły do dalszej działalności na ręce stowarzyszenia lub osoby fizycznej (art. 9 ust. 1 u.p.o.), tworzenia zespołów szkół (art. 91 ust. 1 u.p.o.). Przekazanie szkoły np. stowarzyszeniu rodziców następuje na podstawie uchwały gminy lub powiatu. Dodać należy, że ustawodawca w art. 168 u.p.o. i w art. 182 ust. 1 u.p.o. określił także zobowiązania władz samorządowych wobec utworzonych szkół publicznych.

Z punktu widzenia ekonomiki oświaty ważne stają się nie tylko zwrócenie uwagi na „jakość i efektywność procesów edukacyjnych, ale także na jakość pracy i ekonomiczną efektywność podmiotów uczestniczących w procesie edukacji”<sup>902</sup>. Stąd też wiele uwagi w zarządzaniu szkołą, w zarządzaniu oświatą, poświęca się obecnie ekonomice edukacji, której przedmiotem jest edukacja, procesy i systemy edukacyjne, a zakres podmiotowy obejmuje wszelkie klasy podmiotów społecznych, administracyjnych i organizacyjnych oraz gospodarczych, które uczestniczą w procesach i systemach edukacyjnych<sup>903</sup>. Należy podkreślić, że badania ekonomiczne przeprowadzone w wymiarze przestrzennym, zwłaszcza w zakresie „funkcji produkcyjnych oświaty”, pokazujące związek między nakładami na oświatę a efektami, edukacją jako produktem, mogą przyczynić się do naświetlenia dylematu wynikającego z wyzwań i obietnic powstałych ze związków ekonomii z edukacją<sup>904</sup>. Zdaniem A. Jeżowskiego może przejawiać się to w tym, że „ze środowiska edukacyjnego płynie (...) oskarżenie o »przeekonomizowanie« oświaty, o sprzeniewierzenie się wartościom i ideałom tych, którzy kiedyś oświatę publiczną tworzyli. Z kolei ekonomiści pomawiają pedagogów o marnotrawienie grosza

<sup>900</sup> Z. Niewiadomski, *Nowe zjawiska w administracji...*, s. 47.

<sup>901</sup> M. Jaśkowska, *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa orzecznictwa sądów administracyjnych*, (w:) *Nowe zjawiska w administracji publicznej...*, s. 32.

<sup>902</sup> Zob. A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*, s. 19.

<sup>903</sup> *Ibidem*.

<sup>904</sup> *Ibidem*.

publicznego, o przysparzanie nikomu nieprzynoszących korzyści wydatków, o nierównomierne dystrybuowanie środków budżetowych”<sup>905</sup>.

Powstaje zatem pytanie, czy zasadne jest na gruncie polskiej regulacji prawnej w zakresie oświaty mówienie o ekonomice oświaty w zarządzaniu szkołą? Czy i w jaki sposób badania przeprowadzane w wymiarze przestrzennym w zakresie ekonomiki edukacji służą polskiej edukacji, obywatelowi i społeczności lokalnej? Czy postrzeganie oświaty przez pryzmat kryteriów ekonomiki oświaty w zarządzaniu szkołą staje się koniecznością podmiotów uczestniczących w procesie edukacji, wyzwaniem, a może ma znaczenie społeczne ze względu na rozwój jednostki i społeczeństwa, wzrost gospodarczy państwa czy konkurencyjność szkoły na rynku edukacji? Edukacja i świadczenie usług edukacyjnych wymaga zarówno ponoszenia nakładów i wydatków ze środków publicznych<sup>906</sup>, jak i odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego za funkcjonowanie całego systemu oświaty<sup>907</sup>. Zasadne wydaje się być zatem pytanie w zakresie zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym, czy jednostki samorządu terytorialnego są w stanie w sposób strategiczny, długofalowy i systemowy zatroszczyć się o jakość lokalnego systemu szkolnego. Czy wystarczającym potwierdzeniem troski o oświatę jako „dobro wspólne” i jej jakość na szczeblu samorządowym jest np. sporządzenie przez samorządy dokumentu strategicznego w postaci strategii oświatowej<sup>908</sup> bądź ujęcie lokalnej polityki oświatowej w strategii rozwoju gminy, która wskazuje na rozwój oświaty, w tym ubieganie się o środki z funduszy europejskich, uporządkowanie spraw lokalnej oświaty i przyjęcie samorządowej polityki oświatowej czy przyjęcie odpowiedniego modelu zarządzania oświatą samorządową<sup>909</sup>? Pojawiające się coraz to nowe wyzwania i oczekiwania społeczne w sferze administracji świadczą zależne są zwłaszcza od uwarunkowań prawnych, czynników ekonomicznych, politycznych i i społecznych. W obszarze jej działania mieści się też decentralizacja oświaty samorządowej i tu za każdym razem wymagane jest nowe podejście do złożonych polityk publicznych<sup>910</sup>.

<sup>905</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>906</sup> M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 3, Warszawa 2012.

<sup>907</sup> R. Raszewska-Skałecka, *Zadania oświatowe...*, s. 233-265.

<sup>908</sup> Zob. A. Sobotka (red.), *Zarządzanie oświatą...*, s. 8 i n. Strategia oświatowa, „oprócz swojej podstawowej funkcji, jaką jest samo planowanie strategiczne, może pełnić także inne funkcje: w przypadku miast na prawach powiatu – informacyjną (komunikacyjną), w przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich – wpływające na decyzje radnych, a w przypadku gmin wiejskich – pozyskiwanie dodatkowych środków na oświatę” – *ibidem*, s. 11; A. Sobotka, *Strategie oświatowe polskich samorządów*, (w:) *Strategie oświatowe...*, s. 40-71.

<sup>909</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Sysko-Romańczuk, P. Zaborek, A. Niedźwiecka, *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach*, (w:) *Zarządzanie oświatą*, red. M. Herbst, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 2, Warszawa 2012, s. 15-45; P. Zaborek, S. Sysko-Romańczuk, *Metoda identyfikacji modeli zarządzania*, (w:) *Zarządzanie oświatą...*, s. 49-65; A. Niedźwiecka, *Modele zarządzania oświatą – studia przypadków*, (w:) *Zarządzanie oświatą...*, s. 66-102.

<sup>910</sup> Por. I. Lipowicz, *Nowe zjawiska...*, s. 41.



W odniesieniu do zarysowanego obrazu rzeczywistości edukacyjnej, trzeba jednak mieć na uwadze preferowany system wartości oświaty i wychowania, wartości edukacji, jej założenia i cele, stosowane metody kształcenia, rozumienie edukacji jako publicznego prawa podmiotowego<sup>911</sup>. Zastanowienia wymaga kwestia, dokąd doprowadzi narzucanie samorządowym działaniom oświatowym ekonomicznego, a nie pedagogicznego liberalizmu. Jakie będą skutki postrzegania człowieka jedynie przez pryzmat „kapitału ludzkiego”, zaś instytucji edukacyjnych jako „przedsiębiorstw usługowych” dostosowujących usługi czy produkty do potrzeb rynku edukacyjnego? Pojawiają się pytania, na które nie da się dziś racjonalnie odpowiedzieć, trudno bowiem przewidzieć dynamizm zmian zachodzących w edukacji publicznej<sup>912</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że konsekwencje ekonomiczne mają i będą miały wpływ na edukację publiczną.

Samorzady mają czas na przyjęcie uchwał o zamiarze likwidacji szkół do dnia 28 lutego danego roku kalendarzowego, czyli mogą to zrobić najpóźniej na pół roku przed początkiem nowego roku szkolnego. Zdaniem MEN „mała szkoła podstawowa, a szczególnie mała wiejska szkoła podstawowa to miejsce bardzo cenne z punktu widzenia dzieci, które do tych szkół uczęszczają – to jest kwestia odległości dziecka do szkoły, to jest również kwestia odległości rodzica do szkoły. (...) szkoły w małych społecznościach pełnią rolę szczególną, są jej centrum”<sup>913</sup>. Minister Edukacji Narodowej argumentuje, że likwidacja małych szkół daje często pozorne oszczędności<sup>914</sup>. Z kolei Rzecznik Praw Obywatelskich w analizie przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym zwraca uwagę na następujące problemy: 1) ustalenie obwodu szkolnego, 2) planowanie

<sup>911</sup> Zob. M. Kozak, *Edukacja...*, s. 21.

<sup>912</sup> Zob. A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*

<sup>913</sup> Minister edukacji apeluje o rozważę przy likwidacji szkół (<http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/minister-edukacji-apeluje-o-rozwage>, dostęp: 20.10.2015 r.); zob. też *Małe szkoły – czy warto je likwidować?* ([www.men.gov.pl](http://www.men.gov.pl)): „Mała szkoła to taka, w której uczy się nie więcej niż 70 uczniów (...). Dlaczego warto utrzymać małe szkoły? Bliżej dzieci – lepsza dostępność, integrują społeczność lokalną – pełnią rolę centrów kultury (często łączą funkcje biblioteki, przedszkola, uniwersytetu trzeciego wieku), lepszy kontakt rodziców z nauczycielami, brak potrzeby dowożenia dzieci – zajęcia dodatkowe niewymuszane przez organizację dowożenia, możliwość organizacji opieki przedszkolnej, szczególnie 3- i 4-latków, nieograniczona trudnością rodziców w dowożeniu dzieci.”

<sup>914</sup> Według MEN likwidacja małych szkół daje często pozorne oszczędności: „1) utrzymanie budynków – budynki po zlikwidowanych lub skonsolidowanych szkołach często pozostają nadal na utrzymaniu gmin, bo trudno znaleźć na nie nabywców; 2) dowozy dzieci – jeśli dzieci ze zlikwidowanej szkoły przejdą do szkoły zbiorczej, trzeba je będzie dowozić. (...) koszty związane z dojazdem i zatrudnieniem opiekuna; 3) odtwarzanie szkół – po objęciu obowiązkiem szkolnym wszystkich sześciolatków w szkołach znów uczyć się będzie więcej dzieci. Likwidacja szkoły dzisiaj może oznaczać konieczność jej odtworzenia w przyszłości. (...) dodatkowe koszty: remont (...) budynku szkoły, zakup pomocy dydaktycznych, zatrudnienie nauczycieli” – (<http://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/czy-warto-likwidowac-male-szkoly-list-minister-edukacji-narodowej-do-samorzadowcow.html>); zob. też *Małe szkoły – czy warto je likwidować?* – (<http://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/czy-warto-likwidowac-male-szkoly-list-minister-edukacji-narodowej-do-samorzadowcow.html>, dostęp: 20.10.2015 r.).

sieci szkół i kierunków kształcenia, 3) zasadę równości<sup>915</sup>. Takie decyzje władz samorządowych wynikają najczęściej z oszczędności<sup>916</sup>, a skutki tych działań zauważalne będą w przyszłości.

Zgodnie z art. 133 ust. 1 u.p.o. dzieci mieszkające w obwodzie przyjmowane są z urzędu do publicznej szkoły podstawowej (podstawą przyjęcia jest zgłoszenie rodziców). Szkoła nie może odmówić przyjęcia dziecka z obwodu. Zdaniem I. Lipowicz „kwestia braku obwodu może mieć decydujące znaczenie dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności”<sup>917</sup>, zaś o sieci szkół nie mogą decydować względy ekonomiczne, ponieważ „zasadą systemu oświaty powinna pozostawać sieć szkół zarządzana przez podmioty publiczne, a więc nienastawione na zysk i odpowiedzialne nie tylko za pojedyncze placówki, ale za całość oświaty”<sup>918</sup>. Wątpliwości ze względu na zgodność z konstytucyjną gwarancją równości budzić mogą zależne od organu prowadzącego szkoły publiczne różne warunki pracy i płacy zatrudnionych w nich nauczycieli. Należy także za RPO zwrócić uwagę, że „szkoły niesamorządowe (...) nie mają obowiązku zapewniania rodzicom uczniów oraz samym uczniom prawa do udziału w decydowaniu o sprawach szkoły”<sup>919</sup>.

<sup>915</sup> Pismo RPO z 17.03.2015 r. do MEN (znak VII.7037.38.2014.NC, [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29\\_0.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29_0.pdf)); zob. *Do MEN ws. zastępowania szkół samorządowych publicznymi placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne* (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-men-ws-zastepowania-szkol-samorzadowych-publicznych-placowkami-publicznymi-prowadzonymi>); zob. też wcześniejsze pismo RPO z 17.07.2014 r. do MEN (znak I.7037.22.2014.NC, [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_MEN\\_ws\\_przekazywania\\_szkol\\_publicznych\\_podmiotom%20prywatnym.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MEN_ws_przekazywania_szkol_publicznych_podmiotom%20prywatnym.pdf), dostęp: 20.10.2015 r.).

<sup>916</sup> Zob. *RPO: za dużo szkół trafia w prywatne ręce* (<http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/rpo-za-duzo-szkol-trafia-w-prywatne-rece-1>).

<sup>917</sup> „Obwód jest ustawową gwarancją powszechnego i równego dostępu do edukacji, szkoła nie może odmówić przyjęcia dziecka z obwodu. Sytuacja, w której znaczna część lub, w skrajnym przypadku, wszystkie publiczne placówki nie mają ustalonego obwodu może zaś prowadzić do faktycznego różnicowania sytuacji prawnej obywateli. Dotyczy to w szczególności uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego czy opinii o potrzebie dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb” – ([https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29\\_0.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29_0.pdf), dostęp: 20.10.2015 r.).

<sup>918</sup> Zgodnie z art. 39 ust. 1 i 2 u.p.o. sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego oraz gwarantujący, że odległość miejsca zamieszkania ucznia od placówki zobowiązanej do jego przyjęcia nie przekroczy, w zależności od klasy, 3 lub 4 km. W świetle art. 32 ust. 1 i 39 ust. 5 u.p.o. rada gminy ustala sieć prowadzonych przez siebie przedszkoli i szkół. „(...) jedną z gwarancji równego i powszechnego dostępu do edukacji jest zatem nałożenie na gminę obowiązku racjonalnego zarządu siecią placówek, tak, aby o rozmieszczeniu szkół nie decydowały kryteria ekonomiczne, ale kryterium równego dostępu. Ma to szczególne znaczenie na terenach wiejskich, gdzie, ze względu na mniejszą gęstość zaludnienia, sieć placówek nie jest tak gęsta jak w miastach” ([https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29\\_0.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29_0.pdf)).

<sup>919</sup> „(...) szkoły publiczne prowadzone przez podmiot prywatny mogą nie powoływać rad szkół, rad rodziców i samorządów uczniowskich. (...) Szkoły prowadzone przez podmioty prywatne, z punktu widzenia uczniów i ich rodziców, nie zapewniają zatem takich samych praw jak szkoły prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego” ([https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29\\_0.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29_0.pdf), dostęp: 20.10.2015 r.).

Niewątpliwie zamykanie małych szkół wiejskich jest źródłem wielu konfliktów na linii władza samorządowa – lokalna społeczność<sup>920</sup>. W konsekwencji w wielu gminach argumentem ze strony władz samorządowych są ekonomiczne wskaźniki, które wprost przedstawiają zbyt duże koszty utrzymywania nierentownych placówek oświatowych wobec nasilających się problemów budżetów samorządowych. Brak wystarczających środków finansowych w zakresie zabezpieczenia potrzeb edukacyjnych samorządu terytorialnego staje się źródłem poszukiwania alternatywnych rozwiązań obniżających koszty realizacji zadań oświatowych<sup>921</sup>. Tym zmianom towarzyszą niekończące się pytania i wątpliwości na temat tego, czy warto likwidować małe szkoły, czy może lepiej przekazać gminną szkołę stowarzyszeniu, czy też przekazać prowadzenie szkół prywatnym podmiotom oraz jaki jest wpływ likwidacji szkół i zmiany sieci szkół na lokalną społeczność i przyszłość edukacji publicznej.

### **3. Działalność szkół publicznych jako zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej w kontekście reformy oświaty**

Decentralizacja oświaty od początku ma wieloetapowy przebieg, kluczową rolę w tym procesie zawdzięczamy samorządowi terytorialnemu, który formalnie i faktycznie przejął odpowiedzialność za realizację zadania oświatowego. Obecnie to j.s.t. na szczeblu gminy, powiatu, województwa posiadają status organów prowadzących szkoły publiczne i placówki oświatowe, decydują o kształcie polityki oświatowej, o tworzeniu (zakładaniu), likwidacji czy też prywatyzacji prowadzenia szkół samorządowych<sup>922</sup>. Należałoby w pierwszej kolejności odnieść się do „polityki administracyjnej” w zakresie podstawowych instrumentów kształtowania polityki oświatowej, a zwłaszcza jej zasięgu lokalnego samorządów. Polityka oświatowa samorządu terytorialnego jest pewną strategią, która nakreśla główne kierunki rozwoju oświaty lokalnej, jest długofalowym planem działania na rzecz rozwoju wszystkich obszarów lokalnej edukacji, który pozwala kreować oświatową rzeczywistość przy uwzględnieniu analizy demografii, potrzeb i możliwości j.s.t. oraz oczekiwań jej mieszkańców<sup>923</sup>. Kluczowe znaczenie odgrywają tu uwarunkowania administracji publicznej i ich wpływ na politykę oświatową oraz warunki i sposoby realizacji zadań oświatowych.

<sup>920</sup> E. Kopeć, *Zamykanie szkół...*, s. 6.

<sup>921</sup> D. Sześciło, *O wątpliwościach...*, s. 5 i n.

<sup>922</sup> J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, op. cit.; zob. R. Raszevska-Skałecka, *Decentralizacja zadań oświatowych...*, s. 145-170.

<sup>923</sup> Zob. J. Soćko, A. Goćłowska (red.), *Jak samorząd może wspierać szkoły? Informacje o nowym systemie wspomagania pracy szkół*, Warszawa 2015, s. 46.

Oświata postrzegana jako zadanie publiczne służy w państwie realizacji dobra wspólnego, co wynika z jego publicznego charakteru wskazanego w drodze aktu prawnego rangi ustawy, będącego determinantą zasadniczych celów publicznych i funkcji państwa<sup>924</sup>. Wskazuje ona względem sfery działania administracji publicznej na jej doniosły charakter jako jednej z podstawowych potrzeb rozwoju indywidualnego i społecznego, a tym samym związana jest z odpowiedzialnością państwa i samorządu terytorialnego za funkcjonowanie edukacji publicznej, której szczególnym przejawem jest potrzeba zapewnienia powszechnej dostępności szkół publicznych<sup>925</sup>. W wyniku reformy samorządowej z 1999 r. państwo przekazało praktycznie całkowicie obowiązek prowadzenia szkół na jednostki samorządu terytorialnego<sup>926</sup>. Znaczącą rolę w ustaleniu zakresu pojęcia i sposobu realizacji zadań publicznych ma kreowana w danym okresie polityka edukacyjna państwa, która wywiera wpływ na zmieniające się zadania, cele, a szczególnie interes publiczny, przeobrażenia oświaty i sposoby jej organizacji czy zarządzania, a także prawo mające być ostoją polityki oświatowej i gwarantujące sposób zaspokajania potrzeb oświatowych<sup>927</sup>. Jeśli cała działalność administracji publicznej polega na wykonywaniu zadań publicznych, to zaspokajanie potrzeb w dziedzinie edukacji stanowi świadczenie usług<sup>928</sup>. Odpowiedzialność państwa za kierunki rozwoju polityki oświatowej i warunki realizacji publicznych zadań oświatowych należy odnieść do jednostek samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanych podmiotów władzy publicznej.

Wszystkie zadania wykonywane przez j.s.t. mają charakter zadań publicznych<sup>929</sup>. Według TK „wykonywane przez samorząd terytorialny zadania mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez konstytucję dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania działacze powinni nie tylko »w ramach ustaw«, lecz ponadto – zgodnie z elementarną zasadą legalizmu uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego, »na podstawie przepisów prawa«, zaś przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest ich podstawowym obowiązkiem tak samo jak każdego organu państwa. Nie do przyjęcia byłby pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym zadania publiczne, stanowiące

<sup>924</sup> Zob. M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 95 i n.

<sup>925</sup> Zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty...*, 2012, s. 25-26.

<sup>926</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 28.01.2014 r., I OSK 2076/13, LEX nr 1501754. Szkoły niepubliczne jako podmioty wykonujące zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

<sup>927</sup> Zob. D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata...*, s. 16; R. Raszewska-Skałecka, *Między tradycją...*, s. 593 i n.; *eadem*, *Decentralizacja zadań oświatowych...*, s. 145-164.

<sup>928</sup> Zob. P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 38.

<sup>929</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 116-123; por. uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, cz. II, s. 191-194.

formę realizacji władztwa państwowego, a zatem odnoszące się do stosunków między instytucjami władzy i obywatelami, podlegają w różnym stopniu rygorom praworządności i legalności, w zależności od charakteru prawnego podmiotu mającego kompetencję do ich wykonywania”<sup>930</sup>.

W doktrynie zauważa się, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jednostka samorządu terytorialnego jako element administracji publicznej nie działa w imieniu całej administracji (...), lecz jako autonomiczny podmiot praw i obowiązków związanych z realizacją przypisanych jej zadań publicznych. (...) Nie ulega wątpliwości, że decentralizacja składników ekonomicznych (...) umacnia samorząd jako jednostkę administracji zdecentralizowanej”<sup>931</sup>. W tym kontekście warto odwołać się do stwierdzenia doktryny, że „podstawową formą decentralizacji jest samorząd. Jego istotą jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli zrzeszeniom obywateli, zorganizowanych z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego. (...) samorząd jest formą ustrojową wykonywania zarządu sprawami danej korporacji publicznoprawnej przez jej członków”<sup>932</sup>. W doktrynalnej praktyce samorządowej zauważalne są podobne konotacje: „Samorząd w znaczeniu prawnym (korporacyjnym) – rozumiany jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne od państwa podmioty (...)”<sup>933</sup>. „Podstawową kategorią korporacji jest samorząd, któremu państwo przekazuje znaczną część swojej funkcji administracyjnej, a jednocześnie wyposaża go w osobowość prawną w dziedzinie prawa publicznego”<sup>934</sup>. Według M. Kuleszy „(...) samorząd i decentralizacja stanowią podstawę samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przede wszystkim w rozumieniu gospodarczym, w systemie sieciowym, a nie hierarchicznym, przez osiąganie korzyści społecznych i gospodarczych w skali lokalnej czy regionalnej, poprzez działanie na rzecz rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego, organizowanie dostarczania usług publicznych, współdziałanie i zarazem konkurowanie z innymi samorządami, udział w rynkach ponadlokalnych i ponadregionalnych itp. (...)”<sup>935</sup>. „Jest wyrazem nowoczesnego podejścia do zarządzania publicznego, elementem nowoczesnej organizacji i funkcjonowania państwa o zdecentralizowanej strukturze, której nie

<sup>930</sup> Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, cz. II, s. 191-194.

<sup>931</sup> E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec 2005, s. 97.

<sup>932</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 136-137.

<sup>933</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 17.

<sup>934</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006, s. 109.

<sup>935</sup> M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego...*, s. 415.

można pomijać w kształtowaniu nowoczesnych struktur organizacji działań<sup>936</sup>. Wszakże zadania własne wykonywane przez j.s.t. polegają na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

W tym miejscu pojawiają się pytania o zakres i stopień samodzielności j.s.t. w zakresie oświaty lokalnej samorządów, o wpływ reform ustrojowo-systemowych na decentralizację zarządzania oświatą, o kierunek zmiany dotychczasowej polityki oświatowej państwa na tle reformy edukacji<sup>937</sup>, o wyzwania stojące przed j.s.t., o rolę strategii rozwoju edukacji lokalnej i sposobów realizacji zadań publicznych<sup>938</sup>. Oświata samorządowa jako sfera działania administracji publicznej na przełomie ostatnich lat zmienia się dynamicznie i niejednokrotnie stwarza wyraźny dysonans między oczekiwaniami a zaspokojeniem uniwersalnych potrzeb w edukacji<sup>939</sup>. Nie można określić stałego zakresu zadań oświatowych, bowiem, o czym traktują niniejsze rozważania, mają one charakter dynamiczny, wynikający ze zmian ustrojowo-społecznych, zmian polityki edukacyjnej państwa, a zwłaszcza z nieprzewidywalności reform edukacji.

Najważniejszą zmianą wdrażaną w związku z aktualną reformą edukacji jest zmiana kształtu ustroju szkolnictwa<sup>940</sup>. W dotychczasowej strukturze szkolnictwa następuje stopniowa eliminacja gimnazjów z systemu oświaty, zwana wygaszaniem gimnazjów<sup>941</sup>. Zmiany ustroju szkolnego wymagają dostosowania sieci szkół prowadzonych przez gminę do nowej struktury szkolnictwa, o których mowa w art. 206-212 p.w.p.o. Przepisy wprowadzające określają, w jaki sposób i w jakim terminie ustawowym gmina powinna dostosować sieć szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Z kolei podstawy prawne dostosowania sieci szkół powiatowych do nowej struktury

<sup>936</sup> K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, RPEiS 2016, z. 2, s. 28.

<sup>937</sup> Zob. A. Piszko, *Nowa struktura szkolnictwa*, LEX/el. 2016; *Dobra szkoła. Reforma edukacji. Najważniejsze zmiany. Pytania i odpowiedzi* ([www.reformaedukacji.men.gov.pl](http://www.reformaedukacji.men.gov.pl), dostęp: 15.01.2017 r.).

<sup>938</sup> R. Raszewska-Skałecka, *Decentralizacja publicznych zadań...*, s. 105-137; *eadem*, *Decentralizacja zadań oświatowych...*, s. 145-164; *eadem*, *Przestrzeń administracji świadczącej...*, s. 238-260.

<sup>939</sup> *Eadem*, *Wybrane problemy...*, s. 127-148; *eadem*, *Niepewność w oświacie jako antywartość...*, s. 271-291.

<sup>940</sup> Zob. art. 18 ust. 1 u.p.o. i art. 1 p.w.p.o. „Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59) weszła w życie z dniem 1 września 2017 r., z wyjątkiem: 1) art. 18 ust. 4, art. 47 ust. 3 pkt 2 oraz rozdziału 6, które weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia; 2) art. 47 ust. 1 pkt 1 lit. c, d i g oraz pkt 4, które weszły w życie z dniem 1 września 2018 r.”.

<sup>941</sup> „Stopniowe wygaszanie gimnazjów rozpocznie się od roku szkolnego 2017/2018 i tym samym w kolejnych latach rekrutacja do tych szkół nie będzie już prowadzona. 1 września 2017 r. uczniowie kończący w roku szkolnym 2016/2017 klasę szóstą szkoły podstawowej staną się uczniami siódmej klasy szkoły podstawowej. W roku szkolnym 2018/2019 ostatni rocznik dzieci klas trzecich ukończy gimnazjum. Od 1 września 2019 r. w ustroju szkolnym gimnazja nie będą już funkcjonować. Od 1 września 2017 r. planuje się wprowadzenie branżowej szkoły I stopnia w miejsce zasadniczej szkoły zawodowej. Wprowadzenie branżowej szkoły II stopnia dla absolwentów branżowej szkoły I stopnia rozpocznie się od roku szkolnego 2020/2021” – *Dobra szkoła. Reforma edukacji...*



szkolnictwa określają art. 213-217 p.w.p.o. Gminy<sup>942</sup> i powiaty<sup>943</sup> zobligowane były w ustawowym terminie do 31 marca 2017 r. przeprowadzić proces dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego.

Edukacja publiczna w ramach decentralizacji zarządzania strukturami państwa jest zadaniem publicznym j.s.t.<sup>944</sup>. Ponadto „ustawowo określony publiczny charakter zadań j.s.t. wskazuje na ich miejsce w sferze realizacji wewnętrznej funkcji państwa”<sup>945</sup>. Na kanwie orzecznictwa sądowego zauważa się, że „podejmując w ramach decentralizacji funkcji państwa decyzję o przekazaniu gminom zakładania i prowadzenia publicznych szkół podstawowych i przedszkoli z dniem 1 stycznia 1994 r., ustawodawca określił jednocześnie charakter przekazanych przez państwo zadań jako obowiązkowe zadania własne gmin (art. 104 ust. 1 i art. 105 u.s.o.). W związku z powyższym (...) podmiotem obowiązany do zakładania i prowadzenia publicznych szkół podstawowych, gimnazjów i przedszkoli jest gmina. Obowiązek gminy polegający na zakładaniu i prowadzeniu publicznych placówek oświatowych nie może być przekazany odrębnej osobie prawnej”<sup>946</sup>. Należy dodać, że „obowiązkowy charakter zadań własnych gminy w postaci prowadzenia szkół podstawowych i przedszkoli powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ”<sup>947</sup>. W ocenie T. Bąkowskiego „dobra administracja to administracja ustawicznie i właściwie

---

<sup>942</sup> Zgodnie z art. 206 ust. 1 p.w.p.o. „rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe”. W świetle art. 210 ust. 1 p.w.p.o. „rada gminy po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, o której mowa w art. 208 ust. 3 i 4, w terminie do dnia 31 marca 2017 r. podejmuje uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.”; zob. A. Piszko, *Uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego. Dostosowanie sieci szkół prowadzonych przez gminę w świetle nowych regulacji prawnych* (<https://sip.lex.pl/#/analiza/738427166/uchwaly-w-sprawie-dostosowania-sieci-szkol-do-nowego-ustroju-szkolnego>, dostęp: 15.01.2017 r.).

<sup>943</sup> Zgodnie z art. 213 ust. 1 p.w.p.o. „rada powiatu podejmuje uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych”. W świetle art. 217 ust. 1 p.w.p.o. „rada powiatu po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, o której mowa w art. 215 ust. 3 i 4, w terminie do dnia 31 marca 2017 r. podejmuje uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.”; zob. A. Piszko, *Uchwały w sprawie...*

<sup>944</sup> Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Decentralizacja zadań oświatowych...*, s. 145; B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji...*, s. 16. Autor zwraca uwagę na rozróżnienie w ustawach samorządowych dwóch pojęć: zadań i kompetencji. Zdaniem B. Dolnickiego „biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy (...), zadanie to określony cel, który musi osiągnąć samorząd, natomiast kompetencja to zespół praw i obowiązków organu, obejmujących prawne formy działania – czyli formy realizacji zadań. Zadania samorządu terytorialnego mają charakter publiczny”, *ibidem*, s. 16.

<sup>945</sup> B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji...*, s. 16.

<sup>946</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 5.12.2006 r., I OSK 1377/06, LEX nr 320481.

<sup>947</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 9.02.2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880.

reagująca na dokonujące się przemiany w jej otoczeniu, któremu służy, dostosowująca swoje struktury, a także sposoby i metody działania do aktualnych potrzeb adresatów jej działalności<sup>948</sup>. Największe znaczenie w organizowaniu i świadczeniu usług mają j.s.t. i ich organy wyposażone w ustawowy zakres działania i kompetencje. Trzeba zgodzić się z T. Kutą, że „samorząd terytorialny w Polsce mógłby sprawniej działać w organizowaniu i świadczeniu usług, gdyby organy rządowe nie wprowadzały coraz to nowych zmian, w dodatku wszystkich jednocześnie (z reformą podziału terytorialnego na czele)”<sup>949</sup>. Zmiana systemowa nie ominęła decentralizacji oświaty samorządowej<sup>950</sup>.

Administracja publiczna wykonuje „zadania tak ważne dla prawidłowego funkcjonowania życia zbiorowego, że stale musi dotrzymywać kroku zmianom zachodzącym w środowisku społecznym, któremu służy. Jest to przy tym złożony system organizacyjny o skomplikowanych wewnętrznych powiązaniach i wielostronnych związkach z otaczającym światem, którego jest częścią. Do zadań administracji publicznej (...) należy realizacja wielu istotnych świadczeń o charakterze społecznym, a także odpowiedzialność za poziom usług publicznych, od których w zasadniczym stopniu zależy właściwe funkcjonowanie życia zbiorowego”<sup>951</sup>. Administracja jest organizatorem zaspokajania potrzeb społeczeństwa, np. w sferze oświaty, i elementem systemu politycznego, jest warunkowana przez politykę<sup>952</sup>. Każda funkcja administracji w swej praktycznej realizacji musi wiązać się z programowymi założeniami politycznymi administracji państwowej<sup>953</sup>. Istotą polityki administracyjnej jest tworzenie programów działania dla administracji publicznej w poszczególnych sferach jej działania, w tym w domenie oświaty. Do niej należą wskazówki dotyczące usprawnienia administracji publicznej w sferze oświaty. Należy zauważyć, że cele i założenia polityki administracyjnej w danym dziale administracji przenikają do niej przede wszystkim w formie ustaw<sup>954</sup>. W doktrynie i judykaturze zauważa się, że „państwo i jego administracja w pierwszym rzędzie powinno gwarantować obywatelowi pewność jego sytuacji prawnej i zapewniać mu bezpieczeństwo prawne. Prawo stanowione i działania władz publicznych winny umacniać zaufanie

<sup>948</sup> T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej...*, s. 15.

<sup>949</sup> T. Kuta, *Rola administracji usług...*, s. 341.

<sup>950</sup> Zob. P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*; D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata...*; R. Raszevska-Skałeczka, *Decentralizacja zadań oświatowych...*, s. 145-170; P. Lisowski, *Organizacja administracji publicznej...*, s. 447-475.

<sup>951</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 329.

<sup>952</sup> Zob. J. Łukasiewicz, *Podstawowe pojęcia z zakresu nauki administracji*, (w:) *Encyklopedia prawa administracyjnego...*, s. 37; *idem*, *Słowo wstępne*, (w:) *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 13; *idem*, *W sprawie wymiarów racjonalności polityki administracyjnej*, (w:) *Polityka administracyjna...*, s. 429-437; R. Raszevska-Skałeczka, *Polityka administracyjna w sferze administracji świadczącej – wybrane zagadnienia*, AUW No 2502, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LIV, Wrocław 2003, s. 237-274.

<sup>953</sup> Zob. T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 14.

<sup>954</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 18.

obywateli do państwa i do działań jego organów”<sup>955</sup>. Zdaniem I. Skrzydło-Dobosz „roz-  
wój prawa polega na tym, że prawo podąża za filozofią, za systemem wartości ponad –  
i przedpaństwowymi, za treścią praw naturalnych, które państwo odkrywa, a nie tworzy,  
instytucjonalizuje ich treść, stawiając w centrum swoich regulacji człowieka i obywatela  
z jego godnością, prawem do bezpieczeństwa, ochrony życia i zdrowia i godnością  
jako podstawowymi wartościami”<sup>956</sup>. Widać zatem, że uzasadnione zmiany prawa, jak  
pisze A. Błaś, „nie mogą wyrastać z polityki, lecz ze zdolności ludzi animujących funk-  
cje organów państwa do odkodowania potrzeby zmiany regulacji prawnych i służenia  
wartościom przyjętym w danym porządku prawnym za podstawowe (...)”<sup>957</sup>. Należy  
zauważyć, że również i w oświacie państwo i jego administracja nie ma monopolu na  
tworzenie i prowadzenie polityki społecznej. Polityka ta kształtowana jest w drodze  
dyskursu społecznego z udziałem różnych podmiotów życia publicznego, którego wy-  
nikiem są zróżnicowane programy społeczne o charakterze edukacyjnym. Z kolei reali-  
zacja tych programów tworzy sferę tak zwanej polityki publicznej<sup>958</sup>. Podstawą działań  
objętych pojęciem polityki administracyjnej, postrzeganej zwłaszcza jako sfera dokony-  
wania przez organy administracyjne wyboru najlepszych sposobów wykonywania praw-  
nie określonych zadań administracyjnych – na podstawie i w granicach, jest prawo po-  
wszechnie obowiązujące. To w nim zawarte jest określenie zasad i kryteriów, a także  
form i zakresu jej prowadzenia<sup>959</sup>. Samorządy, jak podkreśla C. Trutkowski, powinny  
traktować szkoły jako instytucje budujące lokalny kapitał społeczny<sup>960</sup>. Zdaniem autora  
„konieczna wydaje się zmiana paradygmatu edukacji, odejście od postrzegania placówek  
oświatowych przez pryzmat miejsc wyposażających wyłącznie w określony zasób wie-  
dzy na rzecz myślenia o szkole jako instytucji budującej lokalny kapitał społeczny”<sup>961</sup>.  
Aktywną rolę w tym procesie powinny, jak twierdzi autor, odgrywać władze lokalne,  
bowiem „świadoma lokalna polityka oświatowa nie jest jednak możliwa bez redefinicji  
koncepcji szkoły”<sup>962</sup>.

<sup>955</sup> A. Błaś, *Państwo prawa i polityka administracyjna*, (w:) *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 142; zob. wyrok TK z 14.06.2000 r., P. 3/00. Tekst sentencji opublikowany został w Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 600.

<sup>956</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Uwagi nad metodą zmiany publicznego prawa materialnego, ustrojowego i proceduralnego*, Casus 2010, nr 58, s. XIII.

<sup>957</sup> A. Błaś, *Wprowadzenie*, (w:) *Pewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 18.

<sup>958</sup> A. Błaś, *Państwo prawa i polityka administracyjna...*, s. 145.

<sup>959</sup> *Ibidem*.

<sup>960</sup> *Samorządy powinny traktować szkoły jako instytucje budujące lokalny kapitał społeczny*, (<http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/samorzady-powinny-tractowac-szkoly-jako-instytucje-budujace-lokalny-kapital-spoeczny/3?refererPlid=5227823>, dostęp: 31.01.2017 r.); C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej...*, s. 44-53.

<sup>961</sup> C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej...*, s. 44.

<sup>962</sup> *Ibidem*.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (MEN) wykonuje zadania w zakresie polityki oświatowej. Zgodnie z art. 43 u.p.o. „koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty”. Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 5 u.p.o. „kurator oświaty, w imieniu wojewody, wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty określone w ustawie i przepisach odrębnych na obszarze województwa, a w szczególności: (...) realizuje politykę oświatową państwa, a także współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa”; „(...) pełni szczególną rolę organu administracji rządowej, odpowiedzialnego za realizację polityki oświatowej państwa na terenie właściwego województwa, a jednocześnie obciążonego obowiązkiem takiego współtworzenia i realizowania regionalnej i lokalnej polityki oświatowej (...), aby ta ostatnia pozostała w zgodzie z polityką oświatową państwa”<sup>963</sup>.

W związku z wprowadzeniem przepisów ustawy Prawo oświatowe i – ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, zachodzi konieczność ustalenia przez j.s.t. planów sieci publicznych szkół i przedszkoli. Kurator oświaty opiniuje sieci prowadzonych przez gminę publicznych szkół i przedszkoli. W sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego u.p.o. należy wskazać, że podstawę projektu uchwały rady gminy stanowiąc ma art. 206 p.w.p.o.<sup>964</sup> oraz art. 95 u.p.o.<sup>965</sup>. Na podstawie art. 206 i 208 p.w.p.o. i art. 95 u.p.o. kurator oświaty ustala zasady wydawania opinii dotyczącej projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe<sup>966</sup>. Ponadto w zakresie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe, oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 213 p.w.p.o.<sup>967</sup> zadaniem powiatu jest opracowanie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego u.p.o. (od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r.), oraz ustalenie

---

<sup>963</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z 5.12.2006 r., I OSK 1377/06, LEX nr 320841.

<sup>964</sup> „Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe”.

<sup>965</sup> „Struktura organizacyjna szkoły podstawowej obejmuje klasy I-VIII, a w przypadku szkoły podstawowej dla dorosłych – klasy VII i VIII”.

<sup>966</sup> Zob. Zasady opiniowania przez Dolnośląskiego Kuratora Oświaty planów sieci publicznych szkół i przedszkoli z 11.01.2017 r. (<https://www.kuratorium.wroclaw.pl/wp-content/uploads/2017/01/pismo-dko.pdf>, dostęp: 31.01.2017 r.).

<sup>967</sup> Art. 213 ust. 1 p.w.p.o.: „Rada powiatu podejmuje uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych”.

sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych od 1 września 2019 r. Należy dodać, że kurator oświaty ma prawo opiniować uchwałę rady gminy wyłącznie w zakresie, o którym mowa w art. 206 ust. 2 p.w.p.o., nie może zastępować organów samorządu we wskazywaniu na sposoby wykonywania zadań oświatowych, kierując się np. efektywnością lub celowością<sup>968</sup>. W wyroku WSA w Łodzi z 28.06.2017 r. w sprawie opinii kuratora oświaty, zauważa się, że „określenie zawarte w art. 208 ust. 4 ustawy z 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe: »zmiany które należy uwzględnić w uchwale« nie może polegać na autorytarnym narzuceniu gminie przez kuratora oświaty obowiązku przekształcenia szkoły. To należy bowiem do zadań własnych gminy, a ustawa wprost nie przyznała w tym zakresie kuratorowi dodatkowych uprawnień”<sup>969</sup>. Zdaniem tegoż WSA, „gdyby tak było, to organy samorządu musiałyby konstruować uchwały nie tylko zgodne z prawem, ale także zgodne z pozaprawną oceną (np. celowościową) organu zewnętrznego. To zaś oznaczałoby podważanie fundamentalnej zasady samorządu, jaką jest zasada decentralizacji”.

Przeprowadzone rozważania zgodne są z argumentacją, że „samorząd terytorialny, jako podmiot prawa odrębny od innych podmiotów, winien w pierwszym rzędzie swe prawa podmiotowe chronić przed naruszeniami ze strony innych podmiotów, ale i samemu praw tych nie naruszać, nie rozszerzać ich ani nie zawężać, nie instrumentalizować, nie manipulować nimi. (...) winien swymi działaniami umacniać państwo, wspierać rząd w jego polityce prowadzonej dla dobra wspólnego. (...) winien dystansować się od niekonstytucyjnej polityki rządu, własną polityką zaś nie powinien narażać na szwank interesu państwa. (...) Organy samorządu terytorialnego nie powinny własnymi działaniami podważać zaufania mieszkańców wspólnoty samorządowej”<sup>970</sup> – także w polityce oświatowej samorządowej w zakresie wykonywania zadań oświatowych. Cele i efekty reformy edukacji w Polsce po 1999 r., jak i te, które zostały wprowadzone w życie po 1 września 2017 r., wymuszają na decydentach odpowiednie zmiany w systemie oświatowym.

Ewolują aktualne potrzeby edukacyjne w społeczeństwie, zachodzą również zmiany w otoczeniu szkoły, problemy wyzwala też sam proces nauczania i wychowania. To, co wydaje się przewidywalne w szkole, to zmiany<sup>971</sup>, również w kierunku powierzenia realizacji zadań publicznych w sferze oświaty różnym uprawnionym podmiotom, zwłaszcza zaś podmiotom niepublicznym. Pewna część działań administracji publicznej,

<sup>968</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z 28.06.2017 r., III SA/Łd 409/17, LEX nr 2329976.

<sup>969</sup> LEX nr 2329976.

<sup>970</sup> A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem...*, s. 9.

<sup>971</sup> R. Pelczar, A. Wagner, *Decentralizacja systemu oświatowego w Polsce w latach 90. XX w. Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych (aspekt historyczno-prawny)*, (w:) *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, red. E. Juško, I. Wiczorek, Łódź 2016, s. 15.

jak zauważa J. Jeżewski, normowana jest prawem cywilnym<sup>972</sup>. Na tle „rozwoju współczesnej administracji, podejmującej dziś rozległe zadania obsługi potrzeb społecznych, wiąże się z rozszerzeniem sfer stosowania prawa administracyjnego i prawa cywilnego”<sup>973</sup>. Zauważa się, że „obszary w sposób niekwestionowany »administracyjnoprawne«, takie jak (...) podstawowa oświata, stopniowo przechodzą pod rządy prawa cywilnego, w związku z postępującą prywatyzacją. (...) Prywatyzacja licznych i tradycyjnych obszarów pozostających w zainteresowaniu prawa publicznego i publicyzacja tego, co niegdyś było ściśle prywatne i poddane wyłącznemu działaniu prawa cywilnego, wydaje się trendem stałym, choć nie jesteśmy w stanie przewidzieć jeszcze obecnie wszystkich odległych konsekwencji tego procesu dla samorządu”<sup>974</sup>.

Administracja publiczna przejmując na siebie ciężar zaspokajania różnych potrzeb społecznych, w tym oświatowych, oraz odpowiedzialność za poziom ich realizacji. Następuje rozbudowa struktur administracji publicznej o nowe kategorie podmiotów administrujących, niebędących klasycznymi organami, aczkolwiek działającymi w reżimie prawa administracyjnego<sup>975</sup>. Na tle złożoności zjawiska administracji publicznej, ujmowanego jako „prywatyzowanie” zadań należących do podmiotów administracji publicznej, nasuwają się pewne spostrzeżenia w zakresie poszukiwania instrumentów prawnych usprawniających wykonywanie i przekazywanie zadania oświatowego do wykonania przez inne podmioty prawa niż publiczne. Ustawodawca coraz częściej upoważnia organy administracji publicznej do powierzenia wykonania zadań publicznych podmiotom prywatnym i podmiotom społecznym (organizacjom pozarządowym)<sup>976</sup>. Stąd też kwestią podnoszoną w nauce jest ochrona prawna jednostki korzystającej z usług świadczonych przez podmioty niepubliczne oraz to, czy korzystanie z usług publicznych świadczonych przez te podmioty ma jeszcze coś wspólnego z realizacją publicznych praw podmiotowych na tle ochrony prawnej jednostki wobec prywatyzacji zadania oświatowego. Proces prywatyzacji zadań publicznych powoduje konieczność innego spojrzenia na jednostkę – użytkownika jako podmiotu praw i obowiązków w prywatnym zakładzie edukacyjnym<sup>977</sup>. W administracji świadczącej zachodzi proces urynkowienia usług publicznych i włączenie w wykonywanie zadań publicznych podmiotów niepublicznych – urynkowanie publicznych zakładów administracyjnych<sup>978</sup>. Na skutek zachodzących procesów

<sup>972</sup> J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 7.

<sup>973</sup> *Ibidem*.

<sup>974</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 118-119.

<sup>975</sup> A. Pakuła, *Zasada racjonalności...*, s. 81.

<sup>976</sup> A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego...*, s. 45.

<sup>977</sup> Na temat prywatyzacji zadania oświatowego zob. J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej...*

<sup>978</sup> Zob. J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 297-324; R. Raszewska-Skałecka, *Wybrane problemy...*, s. 127-148.



prywatyzacyjnych podmiotami świadczenia stają się coraz częściej podmioty usytuowane poza strukturą administracji publicznej lub luźno z nią powiązane, co wpływa na sytuację prawną odbiorcy danych świadczeń<sup>979</sup>.

Odpowiedzialność państwa za wykonanie zadania publicznego należy pojmować szeroko, bowiem również powszechne zjawisko prywatyzacji w postaci tworzenia i funkcjonowania szkół niepublicznych nie oznacza utraty publicznego charakteru zadania. Zdaniem S. Biernata „odpowiedzialność państwa za wykonanie zadań pozostaje aktualna także w przypadkach upoważnienia do wykonania tych zadań przez podmioty niepubliczne. (...) zmieniają się wówczas zakres i formy tej odpowiedzialności”<sup>980</sup>. W nauce prawa zauważa się, że „same zadania publiczne nie ulegają zmianie. Zmienia się natomiast sposób wykonywania zadań przez państwo: z bezpośredniego na pośredni”<sup>981</sup>.

Z punktu widzenia adresatów świadczeń edukacyjnych ważne miejsce zajmują stosunki prawne łączące użytkownika zakładu administracyjnego (szkoły) z jego organami. Jest to istotne, zwłaszcza że w systemie edukacyjnym funkcjonują zarówno zakłady publiczne (szkoły i placówki publiczne), jak i zakłady niepubliczne z uprawnieniami zakładu publicznego (szkoły lub placówki niepubliczne z uprawnieniami szkoły/placówki publicznej) oraz zakłady niepubliczne (szkoły prywatne). Konieczne staje się tu rozróżnienie stosunków łączących jednostkę z organami zakładu publicznego i stosunków łączących ją z organami zakładu niepublicznego. W zależności bowiem od rodzaju podmiotu prowadzącego szkołę/placówkę będziemy mieli do czynienia z inną podstawą nawiązania stosunku zakładowego. W przypadku stosunków zakładowych w zakładach oświatowych możemy mówić o stosunkach administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych, które łączą jednostkę – użytkownika szkoły/placówki publicznej z podmiotem prowadzącym zakład publiczny oraz jednostkę – użytkownika szkoły/placówki niepublicznej z podmiotem prowadzącym zakład niepubliczny.

Nie ulega wątpliwości, że „zmieniające się uwarunkowania społeczne, gospodarcze, a także terytorialne wymagają nowych sposobów organizowania wykonywania funkcji państwa i odpowiedniej organizacji ich działań. Naturalną konsekwencją wspólnej przestrzeni działania, a co za tym idzie – występowania problemów wymagających konsensusu przy ich rozwiązywaniu, jest kształtowanie relacji na zasadzie współpracy. (...) konieczne jest ciągłe pogłębianie procesów decentralizacji w poszczególnych sferach życia społeczno-gospodarczego, intensyfikowanie demokratycznych form sprawowania rządów, zwiększenie obszarów współstanowienia i współodpowiedzialności podmiotów władzy wykonawczej na różnych stopniach podziału terytorialnego, a także rozwijanie

<sup>979</sup> R. Stasikowski, *Funkcja administracji...*, s. 109.

<sup>980</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 29.

<sup>981</sup> *Ibidem*.

instrumentów współpracy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz wprowadzanie procedury publicznoprawnych działań powiązanych<sup>982</sup>.

Zadania publiczne, w tym zadania oświatowe, to zadania wywodzące się z Konstytucji RP i obowiązujących ustaw, które służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych, przypisane państwu oraz szeroko rozumianym podmiotom władzy publicznej, które ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie<sup>983</sup>. Podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za zadania publiczne jest brak rezygnacji przez władze publiczne z odpowiedzialności za ich wykonanie. Nie jest zatem konieczne, by samo wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych państwa lub samorządu terytorialnego<sup>984</sup>. Zgodnie z tezą wyroku NSA z dnia 28 stycznia 2014 r.<sup>985</sup> „zadania publiczne wykonywane przez podmioty spoza obszaru administracji publicznej nie tracą charakteru tych zadań, jeżeli zezwala na taki dualizm w ich wykonaniu czy to ustawa zasadnicza, czy też ustawa zwykła regulująca przy tym zasady nadzoru podmiotu niepublicznego przez podmiot, do którego kompetencji należały zadania publiczne. Uznać należy, że realizowane jako podmioty spoza obszaru administracji publicznej zadania z zakresu edukacji należy traktować jako zadania publiczne”. Stanowisko zbieżne z powyższym zajął NSA w wyroku z dnia 1 grudnia 2011 r.<sup>986</sup>, uznając, że „oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet, gdy są wykonywane przez szkoły niepubliczne”. Szkoły niepubliczne dysponują majątkiem publicznym w postaci dotacji, jak również wykonują zadania publiczne.

Należy zgodzić się z A. Pakułą, który stwierdza, że zjawisko administracji publicznej, a w naszym przypadku powierzanie zadań oświatowych podmiotom niepublicznym, „nie może być sprowadzane wyłącznie do działań racjonalnych, aczkolwiek nie należy ich lekceważyć. Jednakże to właśnie interes publiczny powinien stanowić ostateczne kryterium zarówno wyboru formy współpracy z podmiotami uprawnionymi, wyboru zadań publicznych, których realizacja miałaby zostać zlecona, w szczególności powierzona podmiotom uprawnionym, jak i wyboru konkretnego podmiotu uprawnionego, nie zaś – często uproszczona – kalkulacja, moda, wygodnictwo, chęć pozbycia się kłopotów czy partykularne interesy”<sup>987</sup>. W przypadku powierzania zadań oświatowych podmiotom niepublicznym dodajmy do tej listy także kryteria ekonomiczne i polityczne. W pełni należy zgodzić się z tezą S. Biernata, „że podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za zadania publiczne jest okoliczność, iż państwo lub samorząd terytorialny

<sup>982</sup> K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada...*, s. 27.

<sup>983</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*

<sup>984</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*; S. Biernat, *Prywatyzacja ...*

<sup>985</sup> I OSK 2076/13, LEX nr 1501754.

<sup>986</sup> I OSK 1630/11, LEX nr 1109517.

<sup>987</sup> A. Pakuła, *Zasada racjonalności...*, s. 84.

ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie. (...) Odpowiedzialność państwa za wykonanie zadań pozostaje aktualna także w przypadku upoważnienia do wykonywania tych zadań przez podmioty niepubliczne. (...) zmieniają się wówczas zakres i formy tej odpowiedzialności”<sup>988</sup>. W nauce zauważa się, że „powierzenie wykonania zadania publicznego podmiotowi uprawnionemu nie jest żadną prywatyzacją zadania publicznego, a co najwyżej prywatyzacją proorganizacyjnej formy realizacji nadal publicznego zadania”<sup>989</sup>.

Reasumując, funkcja administracji świadczącej w zakresie lokalnej edukacji jest realizowana głównie przez j.s.t. Z powyższych ustaleń wynika, że w warunkach kryzysowych, gdy ilość dóbr ulega znacznemu ograniczeniu, działalność administracji w sferze świadczącej istotnie się przekształca. W doktrynie wskazuje się, że „administracja staje się w pewnym sensie arbitrem w stosunku do jednostek konkurujących ze sobą w uzyskaniu określonych dóbr. Administracja świadcząca przekształca się w administrację rozdzielającą”<sup>990</sup>. Rzeczą charakterystyczną jest, że przepisy prawa nie ograniczają j.s.t. w zakresie tworzenia i likwidacji szkół, a także powierzenia ich prowadzenia podmiotom prywatnym, o ile zadania te są w ogóle realizowane<sup>991</sup>. Jedynym ograniczeniem ustawowym jest przepis art. 9 ust. 2 u.p.o., w którym ustawodawca stanowi: „Jednostka samorządu terytorialnego nie może powierzyć lub przekazać wykonywania zadań oświatowych, o których mowa w art. 11 ust. 2-4, osobie prawnej utworzonej przez tę jednostkę samorządu terytorialnego lub osobie prawnej, w której ta jednostka samorządu terytorialnego ma udziały, albo której ma akcje. W szczególności jednostka samorządu terytorialnego nie może przekazać takiej osobie prawnej prowadzenia szkoły na podstawie ust. 1, ani udzielić jej zezwolenia na założenie publicznej szkoły, placówki lub innej formy wychowania przedszkolnego na podstawie art. 88 ust. 4”. Należy podkreślić, że „realizacja zadań przez podmioty prywatne działające jako organy prowadzące szkoły nie zmienia faktu, że na poziomie szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego muszą funkcjonować one w systemie szkolnictwa publicznego (...), co oznacza m.in. zapewnienie nadzoru pedagogicznego nad ich działalnością oraz dotowanie tej działalności ze środków publicznych. Państwo ma obowiązek zorganizowania systemu oświaty w taki sposób, który przyczyni się do realizacji prawa do nauki poprzez zapewnienie dostępu

<sup>988</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 29.

<sup>989</sup> A. Pakuła, *Zasada racjonalności...*, s. 85.

<sup>990</sup> E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej...*, s. 27.

<sup>991</sup> Por. wyrok TK z 9.06.2010 r., K 29/07, Dz. U. Nr 117, poz. 789, z którego wynika, że „zadania oświatowe gmin stanowią ich obligatoryjne zadania własne. W ustalaniu zasad gospodarki finansowej w stosunku do prowadzonych szkół i placówek gmina zachowuje daleko posuniętą samodzielność. Wynika to z faktu, że obowiązki gminy, składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych, należą do jej zadań własnych. Zadania własne są zaś wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków, a zatem zakres autonomii przy ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w wypadku zadań zleconych”.

do instytucji edukacyjnych, ale i zagwarantowanie skutecznego sposobu kontroli wypełniania obowiązków edukacyjnych. Do państwa należy zorganizowanie sieci szkół, określenie rodzaju i typów szkolnictwa, kształcenie nauczycieli, zapewnienie podręczników do nauczania, opracowanie programów szkolnych, sprawowanie nadzoru państwowego nad szkołami, finansowanie ze środków publicznych itp. To państwo może ustalać wymagania, od których zależeć będzie dostęp obywatela do poszczególnych etapów procesu edukacji i określonego wieku. Na państwie spoczywa obowiązek stworzenia i określenia możliwości zakładania szkół publicznych i szkół niepublicznych<sup>992</sup>. Edukacja publiczna jest jednym z zasadniczych zadań publicznych państwa. W ramach dyskursu publicznego w domenie oświaty można określić co najmniej trzech jej adresatów<sup>993</sup>: j.s.t., występujące przede wszystkim w roli organów prowadzących szkoły publiczne (będące dominującą formą organizacyjną zapewniającą realizację ustawowych obowiązków edukacyjnych), dzieci i młodzież, których dotyczą obowiązki edukacyjne oraz ich rodzice (prawni opiekunowie), a także personel pedagogiczny zatrudniony w szkołach. W grupie tych podmiotów dominuje jednak państwo, które występuje w podwójnej roli, tj. regulatora ustalającego normy i warunki kształcenia, w tym systemowe, finansowe, funkcjonowania systemu oświaty (rząd) oraz faktycznego realizatora (j.s.t.), wykonującego zgodnie z zasadą subsydiarności większość zadań oświatowych. Zadania te przekazane zostały do realizacji podmiotowi władzy publicznej znajdującemu się najbliżej społeczności lokalnej, posiadającemu najlepsze rozeznanie w sprawach samorządowych i społecznych oczekiwaniach edukacyjnych.

---

<sup>992</sup> *Prawo do nauki. Raport z monitoringu*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2002, s. 14 i n.

<sup>993</sup> E. Majchrowicz-Jopek, *Wybrane problemy...*, s. 162 i n.



## Zakończenie

W myśl poczynionych w pracy rozważań, szkoła publiczna jako zakład administracyjny mieści się w kategorii zdecentralizowanych podmiotów pełniących funkcje z zakresu administracji publicznej. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego, w tym gminie, funkcji organu prowadzącego szkołę publiczną tworzy konstrukcję ustrojową – samorządowy zakład administracyjny<sup>994</sup>. W nauce prawa administracyjnego zauważa się, że dochodzi do zbiegu dwóch form decentralizacji: decentralizacji terytorialnej, gdzie klasyczną postacią tej decentralizacji jest samorząd terytorialny i decentralizacji funkcjonalnej, w tym decentralizacji zakładu administracyjnego. Z kolei w piśmiennictwie na temat oświaty wskazuje się na model decentracji do poziomu szkół i model decentralizacji do poziomu samorządów. Przyjmując ten tok rozumowania, należy skonstatować, co najistotniejsze.

### 1. Edukacyjne zadania państwa i j.s.t.– decentralizacja zadań oświatowych<sup>995</sup>

Środkiem do zaspokajania potrzeb edukacyjnych są zwłaszcza szkoły i placówki oświatowe, zaliczane do kategorii rzeczy użytku publicznego<sup>996</sup>. Spełniają one szczególną rolę i zajmują ważne miejsce w życiu każdego człowieka i obywatela. Prawne wykonywanie obowiązków edukacyjnych w zakresie zadań oświatowych, zwłaszcza przez j.s.t., związane jest z reformą administracji publicznej. Reforma ustrojowa państwa w ramach decentralizacji władzy publicznej, w tym decentralizacji administracji publicznej<sup>997</sup> oraz decentralizacji zarządzania oświatą, wprowadziła jako podmiot bezpośrednio zarządzający publicznymi szkołami i placówkami oświatowymi j.s.t.: gminy (lata 1990-1996) oraz powiaty i województwa samorządowe (od 1 stycznia 1999 r.)<sup>998</sup>. Warto

---

<sup>994</sup> P. Lisowski, *Szkoła samorządowa...*, s. 139; *idem*, *Prawo zakładowe...*, s. 208 i n. Zdaniem autora „trudno sobie ciągle wyobrazić wykonywanie zadań publicznych polegających na świadczeniu usług niematerialnych bez udziału zakładów administracyjnych, a więc i bez związanych z tym zastosowań decentralizacji zakładowej. W tym bowiem zakresie przeważnie wymaga to stanowienia prawa zakładowego *sensu largo* / prawa zakładowego *sensu stricto*”, s. 218.

<sup>995</sup> Piszę na ten temat: *Decentralizacja publicznych zadań...*, s. 105 i n.

<sup>996</sup> G. Szpor, *Korzystanie z dóbr...*, s. 141; por. P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 38.

<sup>997</sup> Decentralizacja państwa wprowadziła zmiany strukturalne i funkcjonalne w administracji publicznej, zob. m.in.: A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, (w:) *Studia nad samorządem...*, s. 11-35; R. Raszewska-Skałeczka, *Zadania oświatowe...*, s. 233-245; J. Jeżewski, *Decentralizacja...*, s. 67-68; U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999, s. 102; E. Nowacka, *Administracja publiczna a decentralizacja państwa*, (w:) *Administracja publiczna w państwie prawa...*, s. 255-262; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*; W. Wytrażek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 45 i n.; B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 13 i n.; K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 17 i n.

<sup>998</sup> Zob. R. Raszewska, *Decentralizacja w administracji publicznej...*, s. 153-180; J. Lackowski, *Decentralizacja zarządzania polskim systemem oświatowym a społeczne nierówności edukacyjne*, Kraków



dodać, że przed 1990 r. mieliśmy do czynienia z systemem centralnego zarządzania szkołami i placówkami oświatowymi. Celem przemian w oświacie po 1989 r. były zwłaszcza: demonopolizacja, decentralizacja i uspołecznienie szkół, a także dostosowanie polskiego systemu oświaty do reguł społecznej gospodarki rynkowej<sup>999</sup>. Realizację reform w pierwszych latach po poprzednim systemie utrudniał kryzys ekonomiczny, który spowodował ograniczenie wydatków na oświatę oraz brak jednolitej polityki oświatowej w zakresie wprowadzanych reform szkolnictwa. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty zakończyła państwowy monopol w sferze oświaty. Zniosła wyłączność państwa na zakładanie i prowadzenie szkół i placówek oświatowych oraz określiła podstawy prawne zakładania i funkcjonowania szkół innych niż publiczne. Reforma samorządowa przyczyniła się do zmiany zasad działania rządowej administracji oświatowej (kuratorów oświaty) oraz decentralizacji zarządzania polską oświatą samorządową i poszukiwania modelu samorządowej szkoły publicznej<sup>1000</sup>.

W demokratycznym państwie prawa zadania publiczne wykonywane przez organy administracji publicznej pojmowane są jako określone obowiązki prawne tych organów, wykonywane dla urzeczywistnienia publicznych praw podmiotowych obywateli<sup>1001</sup>. Dla jednostki korzystanie z prawa podmiotowego do nauki polega przede wszystkim na uprawnieniu do oczekiwania i domagania się pewnych działań i świadczeń edukacyjnych na swoją rzecz od organów administracji publicznej<sup>1002</sup>. Publiczne prawo podmiotowe do nauki daje możliwość oczekiwania spełnienia świadczenia gwarantowanych usług edukacyjnych. Jednostka może, korzystając z konstytucyjnego prawa do nauki, domagać się świadczenia prawnie określonych usług przy uwzględnieniu tego, iż z prawami wiążą się obowiązki i potencjalny przymus państwowy w zakresie ich realizacji. Przykładem prawa w dziedzinie edukacji w ramach administracji świadczącej, z którym skorelowany jest obowiązek prawny, jest prawo do nauki i odpowiednio obowiązki edukacyjne. Z regulacji ustawowej wyraźnie wynika, że podstawową gwarancją realizacji prawa do nauki jest obowiązkowe kształcenie na danym szczeblu i poziomie edukacyjnym oraz w określonym wieku i czasie trwania procesu edukacyjnego.

## 2. Wpływ reform ustrojowo-systemowych na decentralizację zarządzania oświatą

Czy w dobie dokonujących się głębokich reform edukacyjnych jesteśmy w stanie określić, w jakim kierunku zmierza decentralizacja zarządzania oświatą, której

---

2008, s. 10.

<sup>999</sup> Zob. A. Kaczyńska, *Oświata i wychowanie...*, s. 15.

<sup>1000</sup> Zob. J. Lackowski, *Decentralizacja...*, s. 10; J. Gęsiński, *Autonomia szkoły*, DS 1994, nr 10, s. 23-24; P. Lisowski, *Zarządzanie szkołą...*, s. 101-117; R. Raszevska, *Problemy prawne...*, s. 35-46; P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 89.

<sup>1001</sup> J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 42.

<sup>1002</sup> Zob. D. Kurzyńska-Chmiel, *Prawa w dziedzinie oświaty...*, s. 335; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne...*, s. 83.

towarzyszą dynamiczne zmiany wprowadzane wraz z reformami edukacyjnymi na tle przemian politycznych i ustrojowych w państwie? Zmiany przejawiają się m.in. we wciąż niedostatecznym finansowaniu oświaty ze środków budżetowych, problemach administracyjnoprawnych czy ekonomicznych związanych z zakładaniem, przekształcaniem i likwidacją szkół i placówek oświatowych, powszechnym dostępem do szkół i zapewnieniem obywatelom równych szans edukacyjnych, dynamicznych reformach edukacyjnych (m.in. zmianach ustrojowo-strukturalnych szkół, programowych, nadzoru pedagogicznego i metodycznych), które przynoszą skutki społeczne nie do końca akceptowane, nieprzewidywalność wdrażanej reformy edukacji i rozrost zadań oświatowych. Do tego dochodzi złożoność źródeł prawa oświatowego oraz polityki oświatowej w działalności władz państwowych i samorządowych w dziedzinie oświaty<sup>1003</sup>. Nie bez znaczenia dla zdecentralizowanego systemu zarządzania oświatą samorządową jest polityka oświatowa państwa<sup>1004</sup> oraz będące jej rezultatem nieustające dążenie do osiągnięcia standardów edukacyjnych UE i wyzwań globalizacji świata, wyzwań społeczeństwa informacyjnego, transformacji ustrojowej czy jakości świadczonych usług edukacyjnych w dobie urynkowania i zjawiska rywalizacji między szkołami publicznymi, podejmowanie metod zarządzania szkołą publiczną w sposób menedżerski na konkurencyjnym rynku edukacyjnym, rola dyrektora szkoły widoczna w jego nowych kompetencjach jako menedżera oświaty<sup>1005</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, że zadaniem polityki oświatowej jest m.in. „racjonalne podejmowanie decyzji optymalnych dla oświaty, wyznaczenie warunków funkcjonowania oświaty w państwie i na arenie międzynarodowej, wskazywanie dróg osiągania założonych celów, definiowanie zakresu praw i obowiązków państwa, samorządu terytorialnego, instytucji, organizacji i obywateli w zakresie edukacji”<sup>1006</sup>. Można powiedzieć, że problemy oświatowe mają z reguły charakter ponadustrojowy, zwłaszcza strukturalny (reformy ustroju szkolnictwa), ale i systemowy w stosunku do reformującego się i modernizującego systemu oświaty. Czy takie podejście nie przesłania celu nadrzędnego oświaty? Wszakże ma ona zapewnić dobro jednostki i dobro wspólne społeczeństwa. Trzeba stanowczo w tym miejscu podkreślić, że szkoła jest instytucją niedochodową, a jej specyficzny charakter i pełnione przez nią funkcje publiczne

<sup>1003</sup> R. Raszevska-Skałeczka, *Polityka administracyjna...*, s. 245-262; R. Raszevska-Skałeczka, *Udział organizacji pozarządowych...*, s. 466-498.

<sup>1004</sup> Zgodnie z art. 43 u.p.o.: „Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty”. Polityka oświatowa stanowi część polityki administracyjnej, co oznacza, że państwo i administracja publiczna aktywnie i kształtująco uczestniczą w realizacji publicznego zadania oświatowego.

<sup>1005</sup> Zob. I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą...*; R. Otręba, *op. cit.*; R. Lenart, *Zarządzanie wiedzą w tworzeniu konkurencyjności szkoły*, Warszawa 2014; J. Kordziński, *Szkoła wspólnych działań...*; L. Gawrecki, *Kompetencje menedżera oświaty*, Poznań 2003; S. Witek, *Zarządzanie reformowaną szkołą...*

<sup>1006</sup> B. Milerski, B. Śliwerski, *Pedagogika. Leksykon PWN*, Warszawa 2000, s. 161-162.

powodują, że nie zawsze poddaje się ona regułom wolnorynkowym w przeciwieństwie do przedsiębiorstwa czy organizacji gospodarczych, chociaż reguły te mają na nią niemały wpływ. Współcześnie, w dobie urynkowienia, rola i sytuacja szkoły publicznej zderza się z takimi zjawiskami wolnego rynku, jak: konkurencja, marketing i *public relations* (promocja i wizerunek szkoły), oferta i jakość świadczonych usług edukacyjnych, projekty edukacyjne i zarządzanie wiedzą w kreowaniu konkurencyjności szkoły, współpraca szkoły z otoczeniem (sieci współpracy i samokształcenia), decentralizacja zarządzania szkołą samorządową i autonomia szkół. Mimo istotnych przemian zachodzących w szkole i wokół niej nie można myśleć o niej jako o instytucji wolnorynkowej<sup>1007</sup>. Musimy mieć na względzie to, co ją charakteryzuje, tj. publiczne posłannictwo i wartość edukacji publicznej, realizowane cele ogólnospołeczne oraz działanie w interesie publicznym.

### 3. Problemy i wyzwania j.s.t. w zakresie zarządzania oświatą samorządową

Dylematy jednostek samorządu terytorialnego związane z reformowaniem systemu oświaty dotyczą najczęściej: braku przygotowania na zmiany (implementacji zmian nie towarzyszą konsultacje społeczne z władzami samorządowymi albo są one niepełne); braku oszacowania kosztów wprowadzanych reform, niewystarczających źródeł finansowania zadań oświatowych; wysokich wydatków na oświatę samorządową, w tym m.in.: modernizację infrastruktury szkolnej, restrukturyzację sieci szkolnej, która doprowadza do społecznych konfliktów (rachunek ekonomiczny przesądza o likwidacji małych szkół, o remontach i inwestycjach szkolnych, w tym wyposażeniu szkół, zatrudnieniu kadr pracujących w szkole); adaptacji systemu edukacji zawodowej do zmian zachodzących na rynku pracy, jakości świadczonych usług oświatowych czy wreszcie liczby szkół samorządowych na terenie j.s.t. Oświata jako dobro wspólne staje się kosztowna dla państwa i samorządu terytorialnego. Z pewnością determinanty zmian osłabiają zaufanie obywatela do władz publicznych i dopuszczają do niepewności użytkowników szkoły i uczestników edukacji lokalnej.

Zmiany ustrojowe i systemowe zachodzące w edukacji publicznej wpłynęły również na oczekiwania bezpośrednich odbiorców świadczonych usług edukacyjnych, tj. uczniów, rodziców i prawnych opiekunów uczniów. Wielu z nich przyjmuje bowiem rynkowe podejście do instytucji szkoły, oczekując usługi edukacyjnej i wychowawczo-opiekuńczej na wysokim poziomie, rozliczając szkołę na podstawie mierzalnych kryteriów, a odwołując się do praw konsumenta – wyrażają niezadowolenie i składają „reklamacje”, biorąc udział w protestach społecznych, wnosząc skargi do organów nadzorczych i instytucji stojących na straży praw i wolności obywatelskich. Trzeba jednak mieć na uwadze, że zmiany systemowe i podejście rodziców w kategoriach

<sup>1007</sup> Zob. A. Strumińska-Doktór, *op. cit.*

„osobistej wartości rynkowej”, „wartości sukcesu”, samorealizacji i bycia najlepszym, świadomości swoich praw mogą być podłożem różnych konfliktów na linii szkoła – rodzice<sup>1008</sup>. A czy konflikty służą szkole i oświacie jako dobru wspólnemu społeczeństwa? Nie można na to pytanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Oświata jest bowiem tą domeną życia społecznego, w której konflikty są nieuniknione, a nawet wszechobecne, wpisane w jej byt, posłannictwo i rozwój. Jest to wynikiem różnych postaw ludzkich i potrzeb edukacyjnych oraz dostępności oświaty jako dobra publicznego. W Polsce procesy reformowania czy modyfikowania poszczególnych ogniw systemu oświaty związane są z decentralizacją władzy publicznej w państwie i decentralistycznym zarządzaniem oświatą oraz z procesem uspołeczniania oświaty i szkół.

#### 4. Perspektywa „menedżerskiego zarządzania szkołą” w społecznej gospodarce rynkowej<sup>1009</sup>

Przejęcie szkół i placówek publicznych przez samorząd terytorialny doprowadziło do decentralizacji zarządzania szkołą publiczną i zwiększenia autonomii szkół i placówek oświatowych. Przypisanie obecnie szkole roli usługowej przybliżyło ją do innych instytucji funkcjonujących na rynku, a to powoduje, że choć jest ona instytucją publiczną o cechach specyficznych, musi jednak zaistnieć na rynku usług edukacyjnych w środowisku lokalnym, zarządzać własną autonomią w przeobrażającej się rzeczywistości<sup>1010</sup>. Urynkowanie usług edukacyjnych powoduje, że inaczej zaczyna być postrzegana rola dyrektora szkoły publicznej w promocji szkoły i podnoszeniu jakości świadczonych usług edukacyjnych<sup>1011</sup>. Do przykładowych działań promocyjnych szkoły można zaliczyć<sup>1012</sup>: współpracę szkoły z instytucjami działającymi w środowisku lokalnym; współpracę z innymi szkołami: kultywowanie tradycji lokalnej, regionalnej, narodowej; udział w akcjach środowiskowych i charytatywnych; opracowywanie szkolnych programów edukacji kulturalnej – współpracę z instytucjami kulturalno-oświatowymi; udział w targach edukacyjnych; przedsięwzięcie zwane „drzwi otwarte”, kontakty z mediami – media mogą być pośrednikiem między szkołą a środowiskiem lokalnym; materiały informacyjne o szkole. Wyzwaniem dla dyrektora szkoły samorządowej staje się poszukiwanie

<sup>1008</sup> Zob. D. Ziółkowska-Maciaszek, *Konflikty szkoła – rodzice*, DS 2010, nr 10, s. 39-42; E. Maksymowska, M. Werwicka, *Konflikty w szkole. Niezbędnik Dyrektora*, Warszawa 2009; E. Maksymowska, M. Werwicka, *Konflikty w szkole. Niezbędnik Aktywnego Rodzica*, Warszawa 2009; R. Raszevska-Skałeczka, *Udział organizacji pozarządowych...*, s. 466-498.

<sup>1009</sup> Piszę na ten temat: *Wpływ przemian cywilizacyjnych na paradygmat zarządzania placówką oświatową a oczekiwania społeczne*, (w:) *Stare dogmaty – nowe wyzwania w prawie i ekonomii*, red. U. Kalina-Prasznik, Warszawa 2013, s. 192 i n.

<sup>1010</sup> Zob. A. Strumińska-Doktór, *op. cit.*

<sup>1011</sup> Zob. I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą...*, s. 418: „Takie procesy jak: transformacja ustrojowa, globalizacja czy integracja Polski z Unią Europejską wymagają od dyrektora szkoły wzmocnionych działań konkurencyjnych i permanentnego uczenia się, zarówno na poziomie jednostki, jak i organizacji”.

<sup>1012</sup> Zob. A. Strumińska-Doktór, *op. cit.*

efektywnych sposobów zarządzania szkołą, ale i odpowiedzialność prawną, jaką ponosi przed organem prowadzącym szkołę z tytułu konieczności racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. W piśmiennictwie zaznacza się, że „zmiany w polskim systemie edukacji przyczyniają się do ukierunkowania reorientacji roli dyrektora w zarządzaniu szkołą publiczną na implementację i rozwinięcie tych cech, które są charakterystyczne dla ról kierowniczych w organizacjach gospodarczych”, co ma odzwierciedlenie w tym, że, „proces menedżeryzacji roli dyrektora szkoły nie tylko ma miejsce, ale i wydaje się, że będzie się pogłębiał”<sup>1013</sup>. Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że zjawisko zwane „menedżeryzacją roli dyrektora szkoły” nie jest do końca pozytywnie oceniane, poddaje się je krytyce głównie ze względu na specyfikę szkoły i funkcjonowanie jej w odmiennych warunkach niż ma to miejsce w przypadku organizacji gospodarczych. Nie zmienia to też faktu, że „wyzwania dla dyrektora szkoły w świetle współczesnych koncepcji zarządzania charakteryzuje duża różnorodność i ich niestałość. Wpływają na to takie czynniki, jak: zmiany w systemie oświaty (swoboda programowa oraz wybór systemu oceniania w szkole, różnorodność oferty edukacyjnej), różnorodność źródeł finansowania szkoły, promocja szkół i zjawisko konkurencji między szkołami i placówkami oświatowymi (wewnętrzny rynek usług oświatowych), wzrastająca rola oddziaływania rodziców i środowiska lokalnego na szkołę samorządową, rozwój mechanizmów mierzenia jakości pracy szkoły i nauczyciela, coraz większa autonomia dyrektorów szkół oraz wykorzystywanie w szkołach mechanizmów gospodarki wolnorynkowej”<sup>1014</sup>. W związku z tym wymaga się od dyrektora szkoły pełnienia jednocześnie różnych funkcji<sup>1015</sup>, m.in.: dyrektora jako kierownika zakładu pracy zarządzającego zasobami ludzkimi, dyrektora – ekonomisty i decydenta w sprawach finansów z racji bycia gospodarzem szkoły, osoby reprezentującej i promującej szkołę na zewnątrz, osoby współpracującej z instytucjami i organizacjami w środowisku lokalnym. Zdaniem J. Fazlagicia narzędziem do wprowadzenia zasad nowoczesnego zarządzania w oświacie (*new public management*) jest marketing szkoły, który może być też narzędziem reformy oświaty. Według autora „marketing szkoły nie oznacza »komercjalizacji« działalności edukacyjnej *sensu stricto*. (...) Tam, gdzie trudno jest zmienić szkołę, warto potraktować marketing jako pierwszy krok do zmian – iskrę, która zainicjuje zmiany w innych obszarach. Marketing oznacza transparentność informacyjną, a tam, gdzie pojawia się transparentność, rośnie odpowiedzialność. (...) Wiedza marketingowa jest niezbędną do tworzenia dobrych szkół w Polsce”<sup>1016</sup>.

<sup>1013</sup> I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą...*, s. 167 i 168.

<sup>1014</sup> *Ibidem*, s. 161; zob. też L. Gawrecki, *Wolny rynek w oświacie, czyli dlaczego dyrektor szkoły musi być menedżerem oświaty?*, DS 2003, nr 2, s. 13.

<sup>1015</sup> A. Strumińska-Doktór, *op. cit.*, s. 22.

<sup>1016</sup> J. Fazlagić, *Marketing...*, s. 21 i 10.

Wydaje się sprawą oczywistą, że współcześnie wykonywania zadania oświatowego nie można odizolować zwłaszcza od determinant ekonomicznych, społecznych i ustrojowych wpływających na zachodzące procesy prywatyzacyjne<sup>1017</sup>. Do determinant ekonomicznych prywatyzacji zadania oświatowego można zaliczyć: oszczędność budżetu, efektywność wydatków budżetowych, konkurencyjność oraz obejmujące je zjawisko zwane „nowym zarządzaniem publicznym” (*new public management*). Wśród czynników społecznych dotyczących prywatyzacji zadania oświatowego należy wymienić czynnik demograficzny oraz czynnik uspołecznienia oświaty. Z kolei determinanty ustrojowe dotyczą stopniowego przejmowania odpowiedzialności za wykonywanie zadań oświatowych przez samorząd terytorialny wraz z tworzeniem się nowego ustroju terytorialnego państwa. Przemiany ustrojowe nie pozostały bez wpływu na wdrażanie samorządowego modelu zarządzania oświatą publiczną.

System oświaty wprowadzony reformą z 1999 r. uważany jest za jeden z najbardziej zdecentralizowanych systemów edukacji na świecie, jednak tę swobodę ze względu na efektywność decentralizacji uznaje się na gruncie praktyki za pozorną<sup>1018</sup>. Jak można zauważyć, „polityka wydatkowa samorządów wobec usztywnionych zadań nie jest spójna z ich potrzebami i sytuacją wewnętrzną. Rząd poprzez ich wprowadzenie chce mieć pewność co do ilości i jakości dostarczonego dobra”<sup>1019</sup>. Oświata jest też tą dziedziną społeczną, która nawet jeśli jest formalnie zdecentralizowana, poddana zostaje ograniczeniom nie tylko systemu finansowania ze środków publicznych i powiązań nadzorczych, ale i powiązań programowych czy organizacyjnych i ekonomicznych przez tworzenie sieci szkół publicznych oraz czynników kreujących status szkoły publicznej<sup>1020</sup>. W grupie tych ograniczeń znajdują się m.in.: zatrudnianie i wynagradzanie nauczycieli, subwencja oświatowa i zmiany w jej wysokości, infrastruktura szkolna, formy prawno-organizacyjne realizacji zadań, kształtowana centralnie polityka oświatowa i zmienne programy nauczania w szkołach czy ustrój szkolnictwa<sup>1021</sup>. Decentralizacja jako proces zarządzania oświatą publiczną przejawia się w ustawowym określeniu zadań organu/podmiotu prowadzącego szkołę lub placówkę i odpowiedzialności za jej działalność<sup>1022</sup> według ustawowych założeń ustrojowych i zasady subsydiarności. Stanowi też punkt wyjścia do partycypacyjnego (lub sieciowego) zarządzania sprawami publicznymi<sup>1023</sup>. Mimo trwającego procesu urynkowienia administracji świadczącej i niezbędnych zmian

<sup>1017</sup> J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej...*, s. 101-110.

<sup>1018</sup> A. Kopańska, *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Warszawa 2014, s. 55.

<sup>1019</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>1020</sup> Zob. art. 39 u.p.o.

<sup>1021</sup> A. Kopańska, *Efektywność...*, s. 127 i n.

<sup>1022</sup> Zob. art. 10 u.p.o.

<sup>1023</sup> A. Kopalinska, *Efektywność...*, s. 143 i n.



zachodzących w procesie urynkowania usług edukacyjnych nie może wyzbyć się realizacji zadań publicznych w sferze edukacji publicznej. To z państwem i jego administracją publiczną związane są potrzeby i obowiązki edukacyjne obywatela oraz wyzwania i oczekiwania społeczne. Edukacja stanowi jedną z kluczowych usług społecznych. W krajach UE system oświatowy jest finansowany głównie ze środków publicznych. Finansowanie oświaty w Polsce stanowi zwłaszcza zadanie własne j.s.t. i jest realizowane ze środków własnych samorządów oraz z subwencji oświatowej. Poziom wydatków oświatowych w Polsce wydaje się ciągle niezadowalający<sup>1024</sup>. Finansowe ograniczenia środków publicznych państwa w edukacji publicznej i niedoinwestowanie ciągle reformowanej szkoły publicznej z pewnością ma bezpośrednie przełożenie na ilość dostarczanych dóbr edukacyjnych i jakość świadczonych usług edukacyjnych w państwie i na obszarze działania jednostek samorządu terytorialnego. Decentralizacja oświaty zależna jest nie tylko od regulacji prawnych, ale i zmieniającej się polityki finansowania zadań oświatowych. Podkreślić należy, że samodzielność jako konstytutywny element decentralizacji w wykonywaniu zadań publicznych o charakterze zadań oświatowych nie jest samodzielnością bezwzględną, realizowana jest bowiem w ramach obowiązującego porządku prawnego. Z kolei formą zapewnienia zgodności działań zdecentralizowanych z prawem jest nadzór weryfikacyjny.

Wobec powyższego analizowany proces decentralizacji zarządzania szkołą publiczną widoczny jest we względnej samodzielności terytorialnej (decentralizacja terytorialna) wyodrębnionych podmiotów administracji oświatowej w wykonywaniu zadań i kompetencji z zakresu edukacji publicznej i względnej samodzielności funkcjonalnej szkoły (decentralizacja zakładowa). Zakres względnej samodzielności szkoły publicznej jako zdecentralizowanego podmiotu administracji publicznej wyznaczony jest prawnie określonym nadzorem państwa, zaś w wykonywaniu przez nią funkcji i zadań publicznych podlega ochronie sądowej. W tym kontekście podkreślić należy, że decentralizacja w samorządowym modelu zarządzania szkołą publiczną widoczna jest w decentralizacji zakładowej na forum szkoły w jej podstawowej działalności i decentralizacji terytorialnej, zwłaszcza j.s.t. jako zdecentralizowanych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za oświatę samorządową, w tym za szkołę publiczną. Należy dodać, że choć praktyce administracyjnej znane są też przypadki zastępowania przez podmioty niepubliczne j.s.t. w pełnieniu funkcji organu prowadzącego szkołę publiczną<sup>1025</sup>, to jednak z ustrojowego i systemowego punktu widzenia oświata należy do fundamentalnych zadań publicznych państwa. Państwo, wykonując swoje konstytucyjne zobowiązania

<sup>1024</sup> Por. M. Okręglika, *Zarządzanie finansowaniem...*

<sup>1025</sup> Zob. P. Lisowski, *O dopuszczalności prywatyzowania realizacji zadania publicznego – prowadzenia szkoły publicznej*, NZS 2001, nr 5, s. 5-13. Rozwiązanie takie bywa motywowane zamiarem uniknięcia likwidacji szkoły dotychczas prowadzonej przez j.s.t.

o charakterze edukacyjnym wobec obywateli, dookreślone przepisami ustaw, tworzy w tym celu jednostki organizacyjne zwane zakładami administracyjnymi – szkoły publiczne – do prowadzenia specjalnej służby publicznej w oświacie. W ten sposób wypełnia ono swoje obowiązki państwowe i podejmuje zadania publiczne. Z powyższych rozważań wynika, że samorządowy model oświaty w państwie jest efektem uwzględnienia w nim zasad ustrojowych zakładających decentralizację i subsydiarność. Decentralizacja struktur państwa w zakresie zarządzania systemem oświatowym przeniosła odpowiedzialność za lokalną oświatę na jednostki samorządu terytorialnego, jednak, co ważne, nie dysponują one realną samodzielnością w zakresie zarządzania oświatą i finansowania jej. Spowodowane jest to licznymi obowiązującymi przepisami ustaw, które „usztynniają” system oświaty w Polsce, uniemożliwiając tym samym jednostkom samorządu terytorialnego sprawne i efektywne wykonywanie zadań własnych w zakresie edukacji publicznej.



## Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Zakład administracyjny w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica”, t. 32, Warszawa 1996.
- Augustyniak M., *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka*, (w:) *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016.
- Auleytner J., *Kwestia edukacyjna*, (w:) *Polityka społeczna. Teksty źródłowe. Wybór i opracowanie*, red. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, A UW No 2556, Wrocław 2003.
- Balicki A., Guz T., Lis W. (red.), *Szkoła. Edukacja i wychowanie*, Lublin 2010.
- Bała P., *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Banaszak B., *Podstawowe obowiązki prawne jednostki*, Wrocław 1997.
- Banaszak B., Jabłoński M., *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Bandarzewski K., *Prywatyzacja zadań publicznych*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Barański A., Rozwadowska-Skrzeczyńska J., *Szkoły niepubliczne, przepisy i wyjaśnienia według stanu prawnego na dzień 1 maja 1996 roku*, Warszawa 1996.
- Barszczewska B., *Czy wykreślenie szkoły z prowadzonej ewidencji szkół i placówek niepublicznych powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej?* (<https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/620850477/czy-wykreslenie-szkoly-z-prowadzonej-ewidencji-szkol-i-placowek-niepublicznych-powinno-nastapic-w...?cm=SREST>, dostęp: 20.12.2017 r.).
- Bąkowski T., *Zagadnienie „edukacji domowej” w prawie oświatowym a zasada pomocniczości*, (w:) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Bąkowski T. (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015.
- Bednarczyk-Płachta A., *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Bednarska-Wnuk I., *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, Warszawa 2010.

- Behr J., *Udział trzeciego sektora w świadczeniu gminnych usług niematerialnych*, (w:) *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Blicharz J., *Sektor pozarządowy w Polsce*, A UW No 2950, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXXIV, Wrocław 2006.
- Blicharz J., *Status prawny organizacji pozarządowych w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, A UW No 2562, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LVIII, Wrocław 2004.
- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Blicharz J., *W poszukiwaniu źródeł ochrony prawnej przed zjawiskiem wykluczenia społecznego w polskim prawie*, (w:) *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, red. J. Behr, J. Blicharz, Wrocław 2018.
- Blicharz J. (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
- Blicharz J., Zacharko L. (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wrocław 2017.
- Bigo T., *Związki publiczno-prywatne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., *Działania administracji publicznej. Związanie prawem działań administracji publicznej*, (w:) *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, (w:) *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Błaś A., *Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej*, (w:) *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendroški*, red. B. Adamiak, J. Boć, M. Miemiec, K. Nowacki, Wrocław 1999.
- Błaś A., *Państwo prawa i polityka administracyjna*, (w:) *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008.
- Błaś A., *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej*, (w:) *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cisna 2-4 czerwca 2002 r. red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
- Błaś A., *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych – studium z badań nad działaniami administracji państwowej nieuregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989.
- Błaś A., *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, (w:) *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.

- Błaś A., *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, AUW No 2073, „Prawo” t. CCLXIII, Wrocław 1998.
- Błaś A., *Wprowadzenie*, (w:) *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012.
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Błaś A., *Wykonawcza funkcja administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, (w:) *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, red. A. Błaś, Wrocław-Poznań 1999.
- Błaś A., *Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego*, AUW No 2271, „Przeгляд Prawa i Administracji” t. XLV, Wrocław 2000.
- Błaś A., *Zadania administracji publicznej w państwie prawa*, (w:) *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- Błaś A., Kuta T., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe*, Poznań–Wrocław 1998.
- Bochentyn A., „Edukacja domowa” jako forma prywatyzacji zadań publicznych, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII.
- Bochentyn A., J.H. Szlachetko, *Administracyjnoprawna sytuacja dziecka spełniającego obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą w świetle polskiego prawa oświatowego*, „Przeгляд Naukowy Disputatio” 2012/1, t. XIII, Gdańsk 2012.
- Boć J., *Decentralizacja*, (w:) *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2004.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, AUW No 827, „Prawo” t. CXXXVIII, Wrocław 1985.
- Boć J., *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć i A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Boć J. (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Bogaj A., *Edukacja w procesie przemian społecznych*, Warszawa 1998.
- Bogaj A., *Szkoły alternatywne w świecie jako wyraz uspołecznienia oświaty*, „Edukacja” 1995, nr 3.
- Bojanowski E., Żukowski K. (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009.



- Bonusiak E., *Porozumienie administracyjne jako forma wykonywania zadań przez gminę*, (w:) *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Borkowski J., *Organizacja zarządzania szkołą wyższą*, Wrocław 1978.
- Brzeski M., *Zadanie publiczne*, (w:) *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.
- Brzeski M., *Zadanie publiczne*, (w:) *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
- Budajczak M., *Edukacja domowa*, Gdańsk 2004.
- Bukowska J., *Funkcje administracji publicznej*, (w:) *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Buławajewski S., Dąbrowski M., *Prawo do nauki*, (w:) *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.
- Ciechanowski J., Czyż E., Szewczyk E. (red.), *Prawo do nauki. Raport z monitoringu*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2002.
- Cieślak R., *Likwidacja szkół samorządowych i powierzenie ich prowadzenia podmiotom prywatnym*, (w:) *System oświaty – wygaszanie mandatów – finanse JST. Problematyka kontroli i nadzoru w świetle teorii i praktyki*, red. D. Sześciło, Warszawa 2015.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Cieślak Z. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2017.
- Chmaj M., *Źródło wolności i praw człowieka*, (w:) *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016.
- Chmaj M. (red.), *Słownik samorządu terytorialnego*, Lublin 1997.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005.
- Chmielnicki P., *Udzielanie świadczeń*, (w:) *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Warszawa 2006.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Chmielowski B., *Szkoła uspołeczniona a edukacja alternatywna*, „Forum Oświatowe” 1991, nr 5.
- Czarnik Z., Poślusznny J., *Zakład publiczny*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Dąbrowski M., *Prawo do nauki*, (w:) *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016.

- Dąbrowski M., *Wolność twórczości artystycznej, badań naukowych i nauczania oraz dostępu do dóbr kultury*, (w:) *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016.
- Dębicka A.J., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008.
- Do MEN ws. zastępowania szkół samorządowych publicznymi placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne (<https://www.rpo.gov.pl/content/do-men-ws-zastepowania-szkol-samorzadowych-publicznych-placowkami-publicznymi-prowadzonymi>, dostęp: 20.10.2015 r.).
- Dobosz P., *Administracja opiekuńczo-świadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego*, (w:) *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Dobra szkoła. Reforma edukacji. Najważniejsze zmiany. Pytania i odpowiedzi* ([www.reforma-edukacji.men.gov.pl](http://www.reforma-edukacji.men.gov.pl), dostęp: 15.01.2017 r.).
- Dolnicki B., *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, (w:) *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Pogórski, Katowice 1985.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Dolnicki B., *Zasady reformowania administracji publicznej*, (w:) *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemysław-Rzeszów 2011.
- Dolnicki B. (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Duniewska Z., *Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne*, (w:) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013.
- Duniewska Z., *Dobro wspólne – wielość w swoistej jedności*, (w:) *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Krasieński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski, Łódź 2017.
- Duniewska Z., *Z problematyki dobra wspólnego*, (w:) *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018.

- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Duniewska Z. (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014.
- Dziewięcka-Bokun L., Kędzior J. (red.), *Wartości społeczne w służbie publicznej*, Toruń 2009.
- Dziewulak D., *Obowiązek szkolny w Unii Europejskiej*, „Analizy BAS” 2010, nr 9.
- Dziewulak D., *Systemy szkolne Unii Europejskiej*, Warszawa 1997.
- Elżanowski M., *Charakter prawny i zakres regulaminu zakładu państwowego*, PiP 1969, z. 8-9.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1992.
- Fazlagić J., *Marketing szkoły*, Warszawa 2011.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, część I*, Kraków 1995.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, ZN UJ nr CLXXXVII, „Prace Prawnicze” z. 34, Kraków 1968.
- Fota M., *Osoby uprawnione do zakładania i prowadzenia szkół i placówek niepublicznych oraz prawne konsekwencje w przypadku zmiany tych osób w trakcie prowadzenia szkoły*, opubl. ABC (<https://sip.lex.pl/#/publication/469830725/fota-magdalena-osoby-up...>, dostęp: 20.05.2018 r.).
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Fundowicz S., *Zakłady publiczne*, (w:) *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz–Lublin 2002.
- Futyma S., *Prawo dziecka do nauki, czyli o kilku praktycznych wymiarach polskiej edukacji*, (w:) *Prawa dziecka po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Materiały z konferencji Rzecznika Praw Dziecka*, red. M. Potapowicz, M. Krauzowicz, P. Przybylski, BRPD, Warszawa 2004.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 70*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Gawrecki L., *Kompetencje menedżera oświaty*, Poznań 2003.
- Gawrecki L., *Wolny rynek w oświacie, czyli dlaczego dyrektor szkoły musi być menedżerem oświaty?*, DS 2003, nr 2.

- Gawroński K., *Potyczki prawne dyrektora szkoły. Rola prawa w wybranych obszarach zarządzania szkołą*, Warszawa 2010.
- Gawroński K., Kwiatkowski S.M., *Meritum. Prawo oświatowe*, Warszawa 2016.
- Gawroński K., Stefan A., *Zarządzanie placówką oświatową*, Warszawa 2005.
- Gąsiorek P., *Czy jest możliwa zmiana organu prowadzącego z osoby prawnej prowadzącej publiczną szkołę na inną osobę fizyczną?*, opubl. QA 1007519.
- Gąsiorek P., *Nadzór pedagogiczny*, opubl. ABC (<https://sip.lex.pl/#/publication/470034251>, dostęp: 20.09.2018 r.).
- Gęsicki J., *Autonomia szkoły*, DS 1994, nr 10.
- Gęsicki J., *Samorządowy model oświaty*, Warszawa 2001.
- Gęsicki J., *Uspołecznienie szkoły*, (w:) *Encyklopedia pedagogiczna*, Warszawa 1993.
- Giełda M., Raszewska-Skałeczka R. (red.), *Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce*, Wrocław 2015.
- Gierczar-Borkowska M., *Edukacja domowa jako egzemplifikacja idei podmiotowości i wolności edukacyjnej*, ([http://www.konferencja.21.edu.pl/uploads/6/3/9/9/6399009/1.1.3.\\_gierczar-borkowska.pdf](http://www.konferencja.21.edu.pl/uploads/6/3/9/9/6399009/1.1.3._gierczar-borkowska.pdf), dostęp: 20.10.2016 r.).
- Gozdowska E., *Udział organów społecznych w zarządzaniu szkołą publiczną*, „Zarządzanie i Edukacja” 2014, nr 9.
- Grabarczyk I., *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Szkolnictwo publiczne i niepubliczne w Polsce. Źródła i materiały. Część II*, Olsztyn 2003.
- Grażawski M., *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001.
- Gronkiewicz A., *Desygnaty administracji w założeniach państwa prawnego*, (w:) *Organizacja prawna administracji publicznej*, red. L. Zacharko, Katowice 2013.
- Grzejdziak-Przybyłowicz A., *Prawo do nauki. Prawa dziecka-ucznia*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 4.
- Hall H., *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007.
- Helios J., *Edukacja domowa – kilka uwag w kontekście dyskursu o edukacji demokratycznej*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, t. 3, nr 2, s. 181-182 ([www.filozofia-publiczna.amu.edu.pl](http://www.filozofia-publiczna.amu.edu.pl), <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/13737/6/10-Helios.pdf>, dostęp: 20.10.2016 r.).
- Herbst M. (red.), *Finansowanie oświaty*, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 3, Warszawa 2012.
- Herbst M. (red.), *Zarządzanie oświatą*, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 2, Warszawa 2012.

- Herczyński J., *Modele decentralizacji oświaty*, (w:) *Decentralizacja oświaty*, red. M. Herbst, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 7, Warszawa 2012.
- Herczyński J., *O polityce oświatowej na poziomie lokalnym*, (w:) *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego*, red. D. Jastrzębska, M.W. Dzienisiewicz, Warszawa 2011.
- Herczyński J., *Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami*, (w:) *Strategie oświatowe*, red. A. Levitas, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 1, Warszawa 2012.
- Homplewicz J., *Aksjologiczne podstawy terenowych reform administracyjnych*, AUW No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XXXVIII, Wrocław 1997.
- Homplewicz J., *Glosa*, OSP 1990, nr 7, poz. 286.
- Homplewicz J., *Instytucje prawne polskiej ustawy oświatowej z 1991 r.*, (w:) *Prawo, administracja, obywatele, zadedykowana prof. E. Smoktunowiczowi*, red. B. Kudrycka, J. Mieszkowski, Białystok 1997.
- Homplewicz J., *Polskie prawo szkolne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Homplewicz J., *Regulacja prawna w zakresie działalności pedagogicznej*, PiP 1978, z. 12.
- Homplewicz J., *Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze w systemie administracji państwowej*, ZN UJ nr CXXXV, „Prace Prawnicze” z. 25, Kraków 1966.
- Homplewicz J., *Tradycyjne a współczesne instytucje prawa szkolnego. (Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, ZN UJ nr DCCXLII, „Prace Prawnicze” z. 112, Kraków 1985.
- Homplewicz J., *Zagadnienia prawne działalności opiekuńczo-wychowawczej*, Rzeszów 1989.
- Homplewicz J., *Zagadnienia ustawodawstwa szkolnego. Zarys problematyki polskiego prawa szkolnego*, Katowice 1973.
- Homplewicz J., *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZN UJ nr CCXXXIX, „Prace Prawnicze” z. 47, Kraków 1970.
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2017 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka*, Warszawa 2018 ([http://brpd.gov.pl/sites/default/files/informacja\\_o\\_dzialalnosci\\_rzecznika\\_praw\\_dziecka\\_za\\_rok\\_2017.pdf](http://brpd.gov.pl/sites/default/files/informacja_o_dzialalnosci_rzecznika_praw_dziecka_za_rok_2017.pdf), dostęp: 20.05.2018 r.).
- Howorka B., *Samorządna uczelnia i jej statut*, „Życie Szkoły Wyższej” 1983, nr 2.
- Howorka B., *Wewnątrzzakładowe akty normatywne*, „Nowe Prawo” 1986, nr 9.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawo konstytucyjne w formie pytań i odpowiedzi*, Wrocław 2003.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007.

- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Jakubowski A., *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Janku Z., *Administracyjnoprawna ingerencja w realizację zasady wolności sumienia i wyznania jednostki (wybrane zagadnienia)*, (w:) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Jaros P.J. (red.), *Prawa dziecka. Dokumenty Rady Europy*, BRPD, Warszawa 2012.
- Jarosz-Żukowska S., Żukowski Ł., *Prawo do nauki i jego gwarancje*, (w:) *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Jasudowicz T., *Prawo do nauki*, (w:) B. Gronowski, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005.
- Jaśkowska M., *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa orzecznictwa sądów administracyjnych*, (w:) *Nowe zjawiska w administracji publicznej*, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, Prace studialne warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, t. IV, Warszawa 2015 ([https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa\\_naukowe/prace-studialne-WSAA/2015/WSAA\\_tomIV\\_2015--11-34.pdf](https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa_naukowe/prace-studialne-WSAA/2015/WSAA_tomIV_2015--11-34.pdf), dostęp: 20.09.2017 r.).
- Jendrośka J., *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, AUW No 2342, „Przegląd Prawa i Administracji” t. L, Wrocław 2002.
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974.
- Jeżewski J., *Decentralizacja*, (w:) *Leksykon prawniczy*, red. U. Kalina-Prasznica, Wrocław 1999.
- Jeżewski J., *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUW No 857, „Prawo” t. CXLIII, Wrocław 1985.
- Jeżewski J., *Komentarz do art. 164 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Jeżewski J., *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)*, (w:) *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
- Jeżowski A., *Co z finansami?*, DS 1998, nr 3.



- Jeżowski A., *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, Warszawa 2012.
- Jeżowski A., *Finanse oświaty samorządowej*, Warszawa 1997.
- Jeżowski A., *Kłopoty ze szkolną konstytucją*, DS 1995, nr 12.
- Jeżowski A., *Statut szkoły (od) nowa*, DS 2017, nr 8.
- Jeżowski A.J., *Gimnazja w Polsce. Efekty edukacyjne, finanse, organizacja*, Warszawa 2017.
- Jeżowski A.J., *Statut konstytucją szkoły*, Sopot–Wrocław 2017.
- Kaczyńska A., *Oświata i wychowanie jako zadanie publiczne gmin. Czynniki wpływające na efektywność wydatków budżetowych*, Warszawa 2017.
- Kaleta W., *Praktyka przekształcania szkół bez psucia*, DS 2012, nr 9.
- Kalina-Prasznic U. (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999.
- Karpińska A. (red.), *Szkolnictwo niepaństwowe w Polsce. Partnerstwo czy konkurencja?*, Olecko 1997.
- Kasperczyk A., *Samorządowe podmioty polityki edukacyjnej*, (w:) *Polska wobec wyzwań edukacyjnych Unii Europejskiej*, red. L. Dziewięcka-Bokun, A. Ładyżyński, Wrocław 2004.
- Kiczka K., *Pozycja prawna i działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w świetle orzecznictwa*, (w:) *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.
- Kijowski D. R., „*Administracja publiczna*” jako pojęcie prawne, (w:) *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemysł-Rzeszów 2011.
- Kieres L., *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, RPEiS 2006, z. 2.
- Kieres L., *Spoleczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, red. T. Kocowski, J. Gola, Wrocław 2014.
- Kisała M., *Wpływ koncepcji zarządzania administracją publiczną na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, red. M. Rudnicki, M. Jabłoński, Warszawa 2011.
- Kloc K., *Konflikty w procesie racjonalizacji szkół*, (w:) *Strategie oświatowe*, red. A. Levitas, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 1, Warszawa 2012.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933.
- Klonowski K., *Ochrona praw użytkownika zakładu publicznego*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.

- Kłos T., *Wolność tworzenia szkół prywatnych w Polsce de lege lata i de lege ferenda*, (w:) *Prawo, administracja, obywatele, zadedykowana prof. E. Smoktunowiczowi*, red. B. Kudrycka, J. Mieszkowski, Białystok 1997.
- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, (w:) *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004.
- Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Knosala E., *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec 2005.
- Knosala E., Stasikowski R., *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, RPEiS 2016, z. 2.
- Kokocińska K., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu usług publicznych*, AUW No 3555, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XCVIII, Wrocław 2014.
- Konarska P., *Kształcenie osób niepełnosprawnych w świetle aktualnych regulacji prawnych*, „Forum Prawnicze” 2014, nr 5, (<http://forumprawnicze.eu/attachments/article/21/Konarska.pdf>, dostęp: 20.06.2018 r.).
- Konowrocka D., *Najczęściej zadawane pytania dotyczące edukacji domowej* (<http://www.edukacja-domowa.pl/faq2.html>, dostęp: 20.10.2016 r.).
- Kopaliński W. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969.
- Kopańska A., *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Warszawa 2014.
- Kopczewska K., *Infrastruktura techniczna jako przykład dobra publicznego dostarczanego przez samorząd*, (w:) *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, Warszawa 2008.
- Kopeć E., *Zamykanie małych szkół wiejskich (uwarunkowania, sposoby zapobiegania)*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 3 (11).
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

- Korczak J., *O pojęciu sprawności administracji*, (w:) *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemysł-Rzeszów 2011.
- Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, AUW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” t. CXI, Wrocław 2017.
- Korczak J., *Przekazanie zespołu szkół prowadzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej*, NSZ 2010, nr 1.
- Korczak J., *Statut szkoły wyższej w świetle nowych uregulowań prawnych*, (w:) *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007.
- Korczak J., *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Korczak J. (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dr hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016.
- Korczak J. (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, AUW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” t. CXI, Wrocław 2017.
- Korczak J., Cendrowicz D., *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, (w:) *Organizacja administracji publicznej perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.
- Kordziński J., *Szkoła wspólnych działań, czyli o relacjach i współpracy*, Warszawa 2017.
- Kosieradzka E., *Administracja opiekuńcza – nowa tendencja w administracji publicznej*, (w:) *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Kozak M., *Edukacja na rzecz Praw Dziecka w szkole wyższej. Zarys dydaktyki szczegółowej*, Kraków 2014.
- Kozak M., *Prawo dziecka do edukacji. Założenia pedagogiczno-prawne i bariery realizacyjne*, Warszawa 2013.
- Kozińska-Bałdyga A., *Gmina a organizacje pozarządowe* ([http://fio.org.pl/images/dodatki/fora/200012\\_7forum\\_kozinska\\_wlacz.pdf](http://fio.org.pl/images/dodatki/fora/200012_7forum_kozinska_wlacz.pdf), [http://fio.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=213:gmina-a-organizacje-pozarządowe&catid=121:o-stowarzyszeniach&Itemid=100031](http://fio.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=213:gmina-a-organizacje-pozarządowe&catid=121:o-stowarzyszeniach&Itemid=100031), dostęp: 20.05.2017 r.).
- Kraszewski S., *Świadczenia w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, kultury (problematyka administracyjnoprawna)*, (w:) *Obywatel – przedsiębiorstwo (zagadnienia prawne świadczeń na rzecz konsumenta)*, red. E. Łętowska, Wrocław 1982.
- Król A., Kuzior P., Łyszczarz M., *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa 2011.

- Królikowski J., *Pojęcie dobra wspólnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2008.
- Kucharska A. M., *Dlaczego edukacja domowa? Aksjologiczne uzasadnienia edukacji bez szkoły*, „Wychowanie w Rodzinie” 2014, t.10.
- Kucharski D., *Czy gmina może przekazać prowadzenie szkoły osobie prawnej – stowarzyszeniu?*, publ. QA 1155388 (<https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/621912380/czy-gmina-moze-przekazac-prowadzenie-szkoly-osobie-prawnej-stowarzyszeniu?keyword=gmina%20szko%C5%82a&cm=SREST>, dostęp: 20.08.2018 r.).
- Kudrycka B., *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, ST 2012, nr 7-8.
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kurowski K., *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014.
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kurzyna-Chmiel D., *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Warszawa 2006.
- Kurzyna-Chmiel D., *Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe*, (w:) *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Kurzyna-Chmiel D., *Prawa w dziedzinie oświaty (edukacji) w wybranych umowach międzynarodowych i prawie UE*, (w:) *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
- Kurzyna-Chmiel D., *Szkoły jako zakłady publiczne*, ST 2017, nr 3.
- Kurzyna-Chmiel D., *Uspołecznianie oświaty przedmiotem badań społecznych*, (w:) *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010.
- Kusiak-Winter R., *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji*, (w:) *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.

- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego – perspektywa historyczna i współczesna*, AUW No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” t. C/1, Wrocław 2015.
- Kusiak-Winter R., *Wartości i antywartości w prawie administracyjnym z perspektywy nauki administracji*, (w:) *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kuta T., *Prawo administracyjne w sferze administracji usług*, (w:) *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, red. T. Kuta, Warszawa 1985.
- Kuta T., *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, (w:) *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, red. Z. Niewiadomski, Przemysł 2000.
- Kuta T., *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych*, (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław 1980.
- Kwiatkowski S.M., *Tendencje zmian w zarządzaniu oświatą w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, (w:) *Menedżer i kreator edukacji*, red. Cz. Plewka, H. Bednarczyk, Radom 2008.
- Lackowski J., *Decentralizacja zarządzania polskim systemem oświatowym a społeczne nierówności edukacyjne*, Kraków 2008.
- Lenart R., *Zarządzanie wiedzą w tworzeniu konkurencyjności szkoły*, Warszawa 2014.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Leoński Z., *Statut wyższej uczelni*, „Życie Szkoły Wyższej” 1982, nr 10.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1997.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 1999.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Lipowicz I., *Komentarz do art. 163 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Lipowicz I., *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa ochrony praw obywatela*, (w:) *Nowe zjawiska w administracji publicznej*, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, Prace studialne warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, t. IV, Warszawa 2015 ([https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa\\_naukowe/prace-studialne-WSAA/2015/WSAA\\_tomIV\\_2015--35-42.pdf](https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa_naukowe/prace-studialne-WSAA/2015/WSAA_tomIV_2015--35-42.pdf), dostęp: 20.09.2017 r.).
- Lipowicz I., *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnioniemieckiej*, (w:) *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.

- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, RPEiS 2015, z. 3.
- Lipowicz I. (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Lisowski P., *Akty normatywne stanowione przez organy zakładów administracyjnych (prawo zakładowe)*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Lisowski P., *O dopuszczalności prywatyzowania realizacji zadania publicznego – prowadzenia szkoły publicznej*, NZS 2001, nr 5.
- Lisowski P., *Obywatel a obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny oraz obowiązek nauki*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Lisowski P., *Opinia – VIII Oświata*, „Zeszyty Samorządowe” 1995, nr 1, poz. 21.
- Lisowski P., *Organizacja administracji publicznej wobec zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.
- Lisowski P., *Prawo zakładowe – in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjnoprawne)*, AUW No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” t. C/1, Wrocław 2015.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Samorząd terytorialny a jednostka samorządu terytorialnego – rozważania semantyczne*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Lisowski P., *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997 (rozprawa doktorska niepubl.).
- Lisowski P., *Z problematyki postępowania administracyjnego na forum szkoły samorządowej*, (w:) *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
- Lisowski P., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r.*, red. W. Miemieć, B. Cybulski, Warszawa 1995.
- Lisowski P., *Zarządzanie szkołą podstawową w gminie*, „Poradnik Samorządowy” 1993, nr 2.
- Lewowicki T., Radziejewicz J., *Szkoła. Szkoła państwowa, publiczna, niepubliczna, prywatna, społeczna*, (w:) *Encyklopedia pedagogiczna*, Warszawa 1993.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint).
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
- Łopatka A., *Dziecko. Jego prawa człowieka*, Warszawa 2000.
- Łukasiewicz J., *Podstawowe pojęcia z zakresu nauki administracji*, (w:) *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010.
- Łukasiewicz J., *Słowo wstępne*, (w:) *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008.



- Łukasiewicz J., *W sprawie wymiarów racjonalności polityki administracyjnej*, (w:) *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004.
- Łyszczarz M., *Nadzór nad szkołami niepublicznymi*, DS 2012, nr 9.
- Maksymowska E., Werwicka M., *Konflikty w szkole. Niezbędnik Aktywnego Rodzica*, Warszawa 2009.
- Maksymowska E., Werwicka M., *Konflikty w szkole. Niezbędnik Dyrektora*, Warszawa 2009.
- Majchrowicz-Jopek E., *Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace”* 2012, nr 4.
- Majchrzak A., *Nowe zasady finansowania zadań oświatowych*, opubl. ABC (<https://sip.lex.pl/#/publication/470085010/majchrzak-aneta-nowe-zasady-finansowania-zadan-oswiatowych?keyword=Nowe%20zasady%20finansowania%20zad%C5%84%20o%C5%9Bwiatowych&cm=STOP>, dostęp: 15.09.2017 r.).
- Majchrzak B., *Istota administracji publicznej*, (w:) *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Małecka-Łyszczek M., *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Masternak-Kubiak M., *Autonomia szkół wyższych na gruncie Konstytucji RP*, (w:) *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007.
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited 2007.
- Miemiec M., *Komentarz do art. 167 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Miemiec M., *Statuty i regulaminy w wewnętrznym prawie administracyjnym*, (w:) *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981.
- Miaskowska-Daszkiwicz K., B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Mik C., *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992.
- Mikosz J., *Prawo do nauki*, (w:) *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991.
- Milerski B., Śliwerski B., *Pedagogika. Leksykon PWN*, Warszawa 2000.
- Minister edukacji apeluje o rozwałę przy likwidacji szkół* (<http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/minister-edukacji-apeluje-o-rozwage-...>, dostęp: 20.10.2015 r.).

- Miruć A., *Swoistość zadań publicznych w sferze pomocy społecznej*, (w:) *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017.
- Młodecki M., *Czy osoba fizyczna prowadząca przedszkole publiczne może przekazać je do prowadzenia spółce prawa handlowego?*, opubl. QA 1037665 ([https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/621794657/czy-osoba-fizyczna-prowadzaca-przedszkole-publiczne-moze-przekazac-je-do-prowadzenia-spolce-prawa...?keyword=Czy%20osoba%20fizyczna%20prowadz%C4%85ca%20przedszkole%20publiczne%20mo%C5%BCe%20przekazac%20je%20do%20prowadzenia%20sp%C3%B3%C5%82ce%20prawa%20handlowego&cm=SFIRST](https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/621794657/czy-osoba-fizyczna-prowadzaca-przedszkole-publiczne-moze-przekazac-je-do-prowadzenia-spolce-prawa-handlowego...?keyword=Czy%20osoba%20fizyczna%20prowadz%C4%85ca%20przedszkole%20publiczne%20mo%C5%BCe%20przekazac%20je%20do%20prowadzenia%20sp%C3%B3%C5%82ce%20prawa%20handlowego&cm=SFIRST), dostęp: 20.08.2018 r.).
- Moroń D., *Szkoły niepubliczne w Polsce w latach 1989-2002*, (w:) *Polska wobec wyzwań edukacyjnych Unii Europejskiej*, red. L. Dziewięcka-Bokun, A. Ładyżyński, Wrocław 2004.
- Niczyporuk J., *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016.
- Niedźwiecka A., *Modele zarządzania oświatą – studia przypadków*, (w:) *Zarządzanie oświatą* red. M. Herbst, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 2, Warszawa 2012.
- Niewiadomski Z., *Nowe zjawiska w administracji publicznej perspektywa teorii prawa administracyjnego*, (w:) *Nowe zjawiska w administracji publicznej*, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, Prace studialne warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, t. IV, Warszawa 2015 ([https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa\\_naukowe/prace-studialne-WSAA/2015/WSAA\\_tomIV\\_2015--43-47.pdf](https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa_naukowe/prace-studialne-WSAA/2015/WSAA_tomIV_2015--43-47.pdf), dostęp: 20.09.2017 r.).
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Niżnik-Dobosz I., *Klasyfikacja świadczeń publicznych i ustawowy mechanizm działania administracji świadczącej na przykładzie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*, (w:) *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Niżnik-Dobosz I., *Uwagi nad metodą zmiany publicznego prawa materialnego, ustrojowego i proceduralnego*, Casus 2010, nr 58.
- Nowacka E., *Administracja publiczna a decentralizacja państwa*, (w:) *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendroški*, red. B. Adamiak, J. Boć, M. Miemieć, K. Nowacki, Wrocław 1999.
- Nowak A., *Zasada równości w Konstytucji RP a status osoby niepełnosprawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 12.
- Nowicki A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzeczenia*, t. 2, Kraków 2002.
- Ochendowski E., *Formy działania zakładu*, (w:) *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. M. Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973.

- Ochendowski E., *Organy administracji niespolonej i zakłady administracyjne*, (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. J. Jendroška, Ossolineum 1977.
- Ochendowski E., *Pojęcie zakładu publicznego*, (w:) *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, „*Studia Iuridica*” 1996, t. 32.
- Ochendowski E., *Pozycja studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, (w:) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Ochendowski E., *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, PiP 1974, nr 10.
- Okoń W., *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa 1996.
- Okoń W., *Słownik pedagogiczny*, Warszawa 1987.
- Okoń W., *Słownik pedagogiczny*, Warszawa 1992.
- Okreglicka M., *Zarządzanie finansowaniem w systemach edukacyjnych w Unii Europejskiej*, „*Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie*” 2010, nr 2.
- Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik Socjologiczny*, Toruń 1997.
- Olszewski A., *Finansowanie działalności oświatowej prowadzonej przez organy niepubliczne*, DS 2012, nr 9.
- Olszewski A., *Ustawa z 14.12.2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe*, (w:) *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, red. M. Pilich, Warszawa 2018.
- Olszewski A., *Wydatkowanie dotacji przez szkoły i placówki prowadzone przez podmioty inne niż samorząd*, DS 2012, nr 9.
- Olszewski A., *Zakładanie szkoły przez osobę fizyczną lub prawną*, DS 2012, nr 9.
- Oniszczuk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
- Osuch M., Bojarska L., *Prawa człowieka w szkole. Niezbędnik Dyrektora*, Warszawa 2008.
- Otręba R., *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, Warszawa 2012.
- Pakuła A., *Administracja publiczna jako zjawisko społeczne. Kwestie wybrane z pogranicza nauki administracji i socjologii*, (w:) *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010.
- Pakuła A., *Instytucjonalne, światopoglądowe otoczenie administracji publicznej a jej tak zwana apolityczność*, AUW No 3802, „*Przegląd Prawa i Administracji*” t. CXI, Wrocław 2017.

- Pakuła A., *Zadania administracji publicznej*, (w:) *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018.
- Pakuła A., *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, AUW No 3798, „Prawo” t. CCCXXIII, Wrocław 2017.
- Panasiuk A., *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, *Problemy Prawa i Administracji* 2012, nr 1-2.
- Pastuszka S.J., *Zadania i rola edukacji w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, (w:) *Prawne, społeczne i ekonomiczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską*, red. S.J. Pastuszka, Legnica–Kielce 2000.
- Pawlak R., *Polska reforma oświaty a europejska polityka edukacyjna*, „*Studia Europejskie*” 2004, nr 3.
- Pelczar R., Wagner A., *Decentralizacja systemu oświatowego w Polsce w latach 90. XX w. Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych (aspekt historyczno-prawny)*, (w:) *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, red. E. Juško, I. Wieczorek, Łódź 2016.
- Peszko K., *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, (w:) *Konsument na rynku usług*, red. G. Rosa, Warszawa 2015.
- Pierzchała E., Pierzchała J., *Oświata w sferze usług publicznych*, (w:) *Administracja dóbr i usług publicznych*, red. M. Woźniak, Warszawa 2013.
- Pierzchała J., *Edukacja niepubliczna wobec wyzwań reformy edukacji*, (w:) *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017.
- Pierzchała J., *Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy*, (w:) *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Pierzchała J., *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. IV, LEX/el. 2015.
- Pilich M. (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Pilich M., Olszewski A., *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Piotrowska-Albin E., K. Kaleta, *Uwolnić szkoły!*, DS 2012, nr 9.
- Piskorski J. (red.), *Szkola domowa. Między wolnością a obowiązkiem*, Warszawa 2011.
- Pismo RPO do MEN z dnia 17.03.2015 r. ws. zastępowania szkół samorządowych publicznych placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne (<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29.pdf>, dostęp: 20.10.2015 r.).

- Pismo RPO z dnia 1.12.2015 r. do MEN (znak VII.7037.38.2014.A1) w powyższej sprawie: ([https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_MEN\\_ws\\_szkol\\_publicznych\\_prowadzonych\\_przez\\_podmioty\\_prywatne.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MEN_ws_szkol_publicznych_prowadzonych_przez_podmioty_prywatne.pdf), dostęp: 20.10.2015 r.).
- Piszko A., *Dostosowanie dotychczasowych statutów szkół, przedszkoli i jednostek oświatowych do zmian w systemie edukacji*, opubl. ABC (<https://sip.lex.pl/#/publication/470088018/piszko-agata-dostosowanie-dotychczasowych-statutow-szkol-przedszkoli-i-jednostek-oswiatowych-do...?keyword=Dostosowanie%20dotychczasowych%20statut%C3%B3w%20szk%C3%B3w%C5%82&cm=STOP>, dostęp: 10.06.2018 r.).
- Piszko A., *Finansowanie zadań oświatowych. Nowe zasady przyznawania i rozliczania dotacji*, Warszawa 2018.
- Piszko A., *Nowa struktura szkolnictwa*, LEX/el. 2016.
- Piszko A., *Szkola w zreformowanym systemie edukacji. Zadania dyrektorów i organów prowadzących*, Warszawa 2017.
- Piszko A., *Uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego. Dostosowanie sieci szkół prowadzonych przez powiat w świetle nowych regulacji prawnych* (<https://sip.lex.pl/#/analiza/738427166/uchwaly-w-sprawie-dostosowania-sieci-szkol-do-nowego-ustroju-szkolnego>, dostęp: 15.01.2017.).
- Piszko A., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Piszko A., *Zadania organów prowadzących szkoły w kontekście zmian w ustawie – Prawo oświatowe i ustawie o systemie oświaty*, opubl. LEX/el. 2018.
- Piszko A., *Zasady techniki prawodawczej obowiązujące przy opracowywaniu statutu szkoły, przedszkola, jednostki oświatowej*, opubl. ABC (<https://sip.lex.pl/#/publication/470087419/piszko-agata-zasady-techniki-prawodawczej-obowiazujace-przy-opracowywaniu-statutu-szkoly...?keyword=Zasady%20techniki%20prawodawczej%20obowi%C4%85zuj%C4%85ce%20przy%20opracowywaniu%20statutu%20szk%C5%82y,%20przed szkola,%20jednostki%20o%C5%9Bwiatowej&cm=SFIRST>, dostęp: 28.11.2017 r.).
- Podgórski K., *Zadania organów administracji terenowej w sferze administracji świadczącej*, (w:) *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985.
- Posłuszny J., *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego). Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów–Przemyśl 2004.
- Posłuszny J., *Geneza i rozwój administracji świadczącej*, (w:) *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr hab. L. Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009.
- Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1.
- Posłuszny J., *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, (w:) *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemyśl–Rzeszów 2003.

- Posłuszny J., *Szkolnictwo wyższe jako konstytucyjne zadanie państwa i jego administracji*, (w:) *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, red. Z. Niewiadomski, Przemysł 2000.
- Prawa rodziców (<https://men.gov.pl/zycie-szkoly/rady-rodzicow/prawa-rodzicow-2.html>, dostęp: 20.06.2018 r.).
- Prażmowski S., *Biblioteczka reformy. Do samorządu terytorialnego*, Warszawa 1998.
- Przyborowska B., *Szkoły niepubliczne w Polsce. Oczekiwania i rzeczywistość*, Toruń 1997.
- Przyborowska B., *Wyższe szkoły niepaństwowe jako nowy element rynku edukacyjnego w Polsce*, „Edukacja” 1998, nr 1.
- Przybysz P., *Sytuacja prawna jednostki w zakładzie oświatowym*, (w:) *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Putkiewicz E., Wiłkomirska A., Zielińska A., *Szkoły państwowe a szkoły społeczne. Dwa światy socjalizacji*, Warszawa 1997.
- Pyter M., Balicki A., *Leksykon prawa oświatowego i prawa o szkolnictwie wyższym. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014.
- Rabczuk W., *Szkolnictwo prywatne w Europie Zachodniej i w Polsce*, Warszawa 1992.
- Rabczuk R., *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej na tle przemian w szkolnictwie krajów członkowskich*, Warszawa 1994.
- Radzewicz-Winnicki A., *Społeczeństwo w trakcie zmiany. Rozważania z zakresu pedagogiki społecznej i socjologii transformacji*, Gdańsk 2005
- Raszewska R., *Decentralizacja w administracji publicznej na przykładzie prawa szkolnego*, A UW No 1973, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XXXVII, Wrocław 1997.
- Raszewska R., *Koncepcja normatywna szkoły niepublicznej de lege lata i de lege ferenda*, A UW No 2100, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XLI, Wrocław 1998.
- Raszewska R., *Problemy prawne prowadzenia szkół publicznych przez gminę*, A UW No 1900, „Prawo” t. CCLIII, Wrocław 1996.
- Raszewska R., *Sytuacja prawna szkoły niepublicznej w świetle ustawodawstwa polskiego*, A UW No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XXXVI, Wrocław 1997.
- Raszewska R., *Zakłady administracyjne w dziedzinie świadczenia usług oświatowych na przykładzie szkół*, (w:) *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, red. A. Błaś, Wrocław–Poznań 1999.
- Raszewska-Skałecka R., *Administracyjnoprawne aspekty wolności „edukacji domowej” w ustawodawstwie polskim*, (w:) *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Raszewska-Skałecka R., *Decentralizacja publicznych zadań oświatowych a zawodność państwa*, (w:) *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2011.



- Raszewska-Skałecka R., *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, (w:) *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015.
- Raszewska-Skałecka R., *Dobro wspólne jako wartość w prawie administracyjnym – wybrane aspekty aksjologii prawa oświatowego*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Raszewska-Skałecka R., *Edukacja osób niepełnosprawnych jako dobro wspólne na tle rozważań administracyjnoprawnych*, A UW No 3725, „Przegląd Prawa i Administracji” t. CV, Wrocław 2016.
- Raszewska-Skałecka R., *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, A UW No 2778, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXVIII, Wrocław 2005.
- Raszewska-Skałecka R., *Kwestia związania prawnego i swobody zakładów administracyjnych w stanowieniu statutu i regulaminu zakładowego*, (w:) *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowacki, A UW No 2770, „Prawo” t. CCXCV, Wrocław 2005.
- Raszewska-Skałecka R., *Legalność źródeł prawa zakładowego – statutu i regulaminu w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa*, A UW No 2950, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXXIV, Wrocław 2006.
- Raszewska-Skałecka R., *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie wybrane*, A UW No 3052, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXXVII, Wrocław 2008.
- Raszewska-Skałecka R., *Między tradycją a przyszłością w polskim systemie edukacji – wyrównywanie szans edukacyjnych. Uwagi wstępne*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Raszewska-Skałecka R., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w związku z powszechnym i równym dostępem do edukacji na tle ustawy o systemie oświaty (wybrane zagadnienia)*, (w:) *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014.
- Raszewska-Skałecka R., *Organizacje pozarządowe w systemie oświaty - zarys problematyki*, (w:) *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz i J. Boć, Wrocław 2009.
- Raszewska-Skałecka R., *Polityka administracyjna a samorządowa polityka oświatowa – na gruncie nauk prawnoadministracyjnych*, A UW No 3775, „Przegląd Prawa i Administracji” t. CIX, Wrocław 2017.
- Raszewska-Skałecka R., *Polityka administracyjna w sferze administracji świadczącej – wybrane zagadnienia*, A UW No 2502, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LIV, Wrocław 2003.

- Raszewska-Skałeczka R., *Prawne gwarancje edukacji osób niepełnosprawnych w ustawodawstwie polskim – wybrane zagadnienia*, (w:) *Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015.
- Raszewska-Skałeczka R., *Problem pewności sytuacji prawnej użytkownika likwidowanego zakładu administracyjnego (oświatowego) – wybrane zagadnienia*, (w:) *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012.
- Raszewska-Skałeczka R., *Przemiany i wyzwania współczesnej przestrzeni edukacyjnej*, (w:) *Współczesna przestrzeń edukacyjna. Geneza, przemiany, nowe znaczenia*, t. 2, red. E. Musiał, M. Bednarska, Kraków 2013.
- Raszewska-Skałeczka R., *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, (w:) *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013.
- Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin szkolnego zakładu administracyjnego w świetle obowiązującego systemu źródeł prawa administracyjnego*, (w:) *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałeczka R., *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, ST 2000, nr 7-8.
- Raszewska-Skałeczka R., *Trzeci sektor w systemie oświaty – wybrane formy wspierające oświatę*, (w:) *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017.
- Raszewska-Skałeczka R., *Udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu lokalnych konfliktów edukacyjnych na tle rozwiązań prawnych*, (w:) *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, Warszawa 2010.
- Raszewska-Skałeczka R., *W kierunku cywilizacji administracji świadczącej na tle zadań oświatowych - powierzanie zadań publicznych podmiotom niepublicznym*, (w:) *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Raszewska-Skałeczka R., *Wpływ przemian cywilizacyjnych na paradygmat zarządzania placówką oświatową a oczekiwania społeczne*, (w:) *Stare dogmaty – nowe wyzwania w prawie i ekonomii*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 2013.
- Raszewska-Skałeczka R., *Współczesne wyzwania i dylematy zarządzania oświatą samorządową*, (w:) *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010.
- Raszewska-Skałeczka R., *Wybrane problemy administracji świadczącej w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, AUW No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” t. C/1, Wrocław 2015.

- Raszewska-Skałeczka R., *Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych*, AUW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. CXI, Wrocław 2017.
- Raszewska-Skałeczka R., *Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Raszewska-Skałeczka R., Olszewski B., *Publiczne prawa podmiotowe dziecka w zakresie świadczeń edukacyjnych*, (w:) *Profesora Jana Bocia Styl – Słowa – Szkoła*, red. A. Szadok-Brautn, Wrocław 2005.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Romaniak M., *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, NZS 2010, nr 2.
- Rudak O.M., *Prawo do nauki*, (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Samorzady powinny traktować szkoły jako instytucje budujące lokalny kapitał społeczny*, (<http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/samorzady-powinny-traktowac-szkoly-jako-instytucje-budujace-lokalny-kapital-spoeczny/3?refererPlid=5227823>, dostęp: 31.01.2017 r.).
- Schulz R., *Szkoła – instytucja, system, rozwój*, Toruń 1992.
- Schulz R., *Szkoła jako organizacja*, Toruń 1993.
- Sierpowska I., *Państwo wobec pomocy społecznej* (<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/24603/011.pdf>, dostęp: 10.10.2017 r.).
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Siwińska-Gorzelać J., *Jakość dóbr publicznych dostarczanych przez samorząd na przykładzie edukacji*, (w:) *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, Warszawa 2008.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Zakamycze 1998.
- Skrzydło-Niżnik I., *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, (w:) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycyca, Kraków 1999.
- Sobotka A. (red.), *Zarządzanie oświatą w gminach. Podsumowanie badania ankietowego*, Warszawa 2012.
- Soćko J., Gocłowska A. (red.), *Jak samorząd może wspierać szkoły? Informacje o nowym systemie wspomaganie pracy szkół*, Warszawa 2015.
- Spasowska-Czarny H., *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014.
- Spasowska H., *Administracja świadcząca jako funkcja administracji publicznej – zagadnienia podstawowe*, (w:) *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.

- Stadniczeńko J., *Prawo dziecka do nauki – prawa w oświacie*, (w:) *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, red. S.L. Stadniczeńko, BRPD, Warszawa 2015.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Stahl M., *Inne podmioty administrujące*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
- Stankiewicz L., *Słownik organizacji i kierowania w oświacie*, Olsztyn–Toruń 1999.
- Stańczyk M., *Alternatywne formy edukacji*, DS 2015, nr 9.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starościak J., *Studia z zakresu teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967.
- Stasikowski R., *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 3.
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, ST 2009, nr 7-8.
- Stebnicki W., *Edukacja domowa. Edukacja przyszłości*, Fijorr Publishing 2014.
- Stec M., Płażek S. (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Stefańska E., *Kilka uwag na temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego)*, (w:) *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010.
- Stelmasiak J., Szreniawski J. (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002.
- Strumińska-Doktór A., *Jak skutecznie wypromować szkołę i placówkę oświatową*, Warszawa 2015.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. Uwagi wstępne*, (w:) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.

- Supernat J., *Dobra publiczne i prawo administracyjne w dobie globalizacji*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 4.
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited 2003.
- Suwaj P.J., *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia*, (w:) *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
- Sysko-Romańczuk S., Zaborek P., Niedźwiecka A., *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach*, (w:) *Zarządzanie oświatą*, red. M. Herbst, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 2, Warszawa 2012
- Sześciło D. (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Sześciło D., *O wątpliwościach wokół powierzania prowadzenia szkół samorządowych*, ST 2014, nr 3.
- Sześciło D., *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowania usług publicznych*, Warszawa 2014.
- Szłyk K., *Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki – zagadnienia ustrojowe i praktyka*, opubl.ABC (<https://sip.lex.pl/#/publication/469830722/szlyk-katarzyna-obowiazek-rocznego-przygotowania-przedszkolnego-obowiazek-szkolny-i-obowiazek...?keyword=K.%20Sz%C5%82yk,%20Obowi%C4%85zek%20rocznego%20przygotowania%20przedszkolnego&cm=SFIRST>, dostęp: 20.11.2017 r.)
- Szpor G., *Korzystanie z dóbr publicznych*, (w:) *Prawo administracyjne. Część materialna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2002.
- Szreniawska M., *Pojęcie opieki w prawie*, (w:) *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Sztejna P., *Prawne aspekty obowiązku szkolnego i obowiązku nauki* ([www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34612/012.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34612/012.pdf), dostęp: 20.04.2016 r.).
- Szymański M.J., *Edukacyjne problemy współczesności*, Kraków–Warszawa 2014.
- Szymański M.J., *Socjologia edukacji. Zarys problematyki*, Kraków 2013.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1992.
- Śliwerski B., *Diagnoza społeczeństwa publicznego szkolnictwa III RP w gorsecie centralizmu*, Kraków 2013.
- Śliwerski B., *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji. Inspiracje do badań polityki oświatowej*, Kraków 2015.
- Śliwerski B., *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Warszawa 2009.

- Tabernacka M., *Prawne zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013.
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.
- Tokarczyk E., *Prawo dziecka do uzyskania wykształcenia*, (w:) *Konwencja o prawach dziecka – analiza i wykładnia*, red. T. Smyczyński, Poznań 1999.
- Trela A., *Powierzanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, RPEiS 2015, z. 3.
- Trutkowski C., *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, ST 2015, nr 1-2.
- Tykwińska-Rutkowska D., *Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej – studium gdańskiego „Pozytywnego” przypadku*, (w:) *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Walczak H., *Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, (w:) *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Walkowska W., *Edukacja w świetle praw człowieka*, (w:) *Polska wobec wyzwań edukacyjnych Unii Europejskiej*, red. L. Dziewięcka-Bokun, A. Ładyżyński, Wrocław 2004.
- Wasilewski A., *Wolność nauki jako przedmiot regulacji prawnych*, „*Studia Iuridica*” 1996, t. 32.
- Wierzbowski M., *Administracyjnoprawne problemy świadczenia usług*, A UW No 857, „*Prawo*” t. CXLIII, Wrocław 1985.
- Wilczyńska A., *Zadania samorządu terytorialnego a zadania administracji rządowej*, (w:) *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, część 1. Ustrój*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2010.
- Winczewska B. (red.), *Samorzady i administracja rządowa na rzecz osób niepełnosprawnych. Zbiór przepisów prawnych dotyczących uprawnień dzieci i młodzieży niepełnosprawnych i ich rodzin*, Warszawa 2013.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Winczorek P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Wiśniewski P., *Prawo do wychowania i nauki w Konstytucji RP i dorobku prawnym Unii Europejskiej*, (w:) *Szkoła. Edukacja i wychowanie*, red. A. Balicki, T. Guz, W. Lis, Lublin 2010.
- Witek S., *Zarządzanie reformowaną szkołą. Wybrane problemy teoretyczno-praktyczne*, Warszawa–Kraków 2000.
- Włoch A., *Spoleczny wymiar edukacji europejskiej*, „*Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*” 2011, t. 18, nr 1.
- Woźniak M. (red.), *Administracja dóbr i usług publicznych*, Toruń 2013.



- Wróblewski J., *Samorządność szkoły wyższej i jej statut*, „Życie Szkoły Wyższej” 1982, nr 9.
- Wrzosek S., *Administracja władcza i administracja świadcząca*, (w:) *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.
- Wytrążek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006.
- Zaborek P., Sysko-Romańczuk S., *Metoda identyfikacji modeli zarządzania*, (w:) *Zarządzanie oświatą* red. M. Herbst, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” t. 2, Warszawa 2012.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- Zacharko L., *Refleksja nad kategorią dobra publicznego*, (w:) *Dobra publiczne w administracji*. red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Zakrzewscy M. i P. (red.), *Edukacja domowa w Polsce. Teoria i praktyka*, Warszawa 2009.
- Zalasińska K., *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
- Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne jako instrument poprawy efektywności sektora publicznego*, (w:) *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, red. K. Krakowski, Olsztyn 2006.
- Zbróg Z., *Identyfikowanie i zaspokajanie potrzeb społecznych w niepublicznych szkołach podstawowych*, Kraków 2011.
- Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Zgliczyński W., *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2010, nr 2.
- Ziółkowska-Maciaszek D., *Konflikty szkoła – rodzice*, DS 2010, nr 10.

## Wykaz orzecnictwa

- Uchwała TK z 23.03.1994 r., W 9/93, OTK 1994, nr 1, poz. 20.
- Wyrok TK z 8.11.2000 r., SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.
- Wyrok TK z 14.06.2000 r., P. 3/00. Tekst sentencji opublikowany został w Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 600.
- Wyrok TK z 8.05.2002 r., K 29/00, OTK-A 2002, z. 3, poz. 30.
- Wyrok TK z 16.01.2007 r., U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 3.
- Wyrok TK z 16.01.2007 r., U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 3, cz. III, pkt 3.4.
- Wyrok TK z 18.12.2008 r., K 19107, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182.
- Wyrok TK z 30.09.2008 r., K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126.
- Wyrok TK z 9.06.2010 r., K 29/07, Dz. U. z 2010 r. Nr 117, poz. 789.
- Wyrok TK z 8.01.2003 r., K 38/12, OTK-A 2013, nr 1; Dz. U. z 2013 r., poz. 87.
- Wyrok TK z 24.09.2013 r., K 35/12, OTK ZU 2013, nr 7A, poz. 94, cz. III, pkt 3.2.
- Wyrok TK z 22.06.2015 r., SK 29/13, OTK ZU 2015, nr 6A, poz. 83, cz. III, pkt 8.3.
- Wyrok TK z 27.09.2016 r., SK 11/14, OTK-A2016/74, LEX nr 2118442.
- Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, cz. II, s. 191-194.
- Uchwała TK z 27.09.1994 r., K/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
- Postanowienie TK z 30.11.1999 r. i 16.02.2000 r., Ts 97/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 19, 20.
- Wyrok SN z 10.09.1998 r., I PKN 303/98, OSNAPiUS 1999, nr 19, poz. 609.
- Wyrok SN z 8.02.1996 r., III ARW 64/96, „Wspólnota” 1996, nr 43, s. 26.
- Postanowienie NSA z 8.04.2015 r., I OSK 760/15, LEX nr 1681659.
- Wyrok NSA z 24.02.1989 r., I SA 1104/88, ONSA 1990, nr 1, poz. 5.
- Wyrok SN z 19.03.2008 r., I PK 227/07, LEX nr 465978.
- Wyrok SN z 26.04.2006 r., V CNP 30/06, LEX nr 198513.
- Wyrok NSA z 27.04.1981 r., SA 767/81, OSPiKA 1983, nr 3 z glosą Z. Janowicza; glosa J. Jendrośki i B. Adamiak, OSPiKA 1983, nr 5.
- Wyrok NSA z 7.11.1996 r., SA/Sz 742/96, ONSA 1997, z. 4.
- Wyrok NSA z 12.06.2001 r., I SA 2521/00, LEX 54756.
- Wyrok NSA z 9.02.2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880.
- Wyrok NSA w Warszawie z 5.12.2006 r., I OSK 1377/06, LEX nr 320481.
- Wyrok NSA z 1.07.2008 r., II GSK 214/08, LEX nr 566040.
- Wyrok NSA z 5.03.2010 r., I OSK 692/09, LEX nr 595476.

- Wyrok NSA z 6.08.2010 r., I OSK 673/10 ([http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-osk-673-10,sprawy\\_kandydatow\\_na\\_studia\\_i\\_studentow\\_szkolnictwo\\_wyzsze,f56078.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-osk-673-10,sprawy_kandydatow_na_studia_i_studentow_szkolnictwo_wyzsze,f56078.html), dostęp: 20.09.2012 r.).
- Wyrok NSA w Warszawie z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 1109517.
- Wyrok NSA z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11, CBOSA.
- Wyrok NSA z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 110951 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AA118F9798>, dostęp: 15.05.2015 r.).
- Wyrok NSA w Warszawie z 25.04.2012 r., I OSK 248/12, LEX nr 1264738.
- Wyrok NSA z 28.01.2014 r., I OSK 2076/13, LEX nr 1501754.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16.05.2006 r., I SA/Wa 1818/05, LEX nr 227701.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 15.07.2008 r., II SA/Bk 320/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Lublinie z 30.04.2009 r., III SA/Lu 462/08, LEX 554846.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 10.10.2012 r., II SA/Po 552/12, LEX nr 1241186.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.09.2010 r., II SA/Bd 418/10, LEX nr 752050.
- Wyrok WSA w Łodzi z 3.06.2011, II SAB/Łd 14/11, (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A4ABF2D346>, dostęp: 22.06.2014 r.).
- Wyrok WSA w Olsztynie z 20.09.2011 r., II SA/OI 453/11, LEX nr 1101379.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 13.11.2012 r., II SA/OI 1167/2012, Lexis.pl, nr 5175432.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 19.12.2014 r., II SAB/OI 8/14, (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>); (<http://irsw.pl/zasady-dostepu-informacji-publicznej-specyficznie-funkcjonowania-uczelni/>, dostęp: 21.08.2017 r.).
- Wyrok WSA w Warszawie z 16.11.2012 r., II SA/WA 1234/12, LEX nr 1249062.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 24.01.2013 r., II SA/Po 745/12, LEX nr 1343187.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 29.05.2014 r., II SA/Sz 1449/13, LEX nr 1479476.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 20.05.2015 r., II SAB/Po 26/15, LEX nr 1807474.
- Wyrok WSA w Lublinie z 24.05.2016 r., II SA/Lu 278/16, LEX nr 2075221.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.06.2016 r., II SAB/Bd 30/16, LEX nr 2105428.
- Wyrok WSA w Łodzi z 28.06.2017 r., III SA/Łd 409/17, LEX nr 2329976.
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z 25.09.2015 r., IV SA/WR 421/15 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2286E35C3B>, dostęp: 20.07.2016 r.).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 5.10.2017 r., KNI.4131.1.475.2017.22, LEX nr 2391839.



Potrzebę podjęcia problematyki szkoły publicznej jako zdecentralizowanego podmiotu administracji publicznej determinuje fakt, iż mimo olbrzymiej doniosłości (tak dla teorii, jak i praktyki prawa) nie doczekała się ona jeszcze wyczerpującego opracowania. Poza tym zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w kontekście przeobrażeń ustrojowych szkolnictwa, które przyczyniają się do nowego spojrzenia na współczesne uwarunkowania funkcjonowania szkoły publicznej [...].

Praca wykazuje nie tylko wyróżniający poziom wiedzy teoretycznej Autorki, umiejętność prowadzenia pogłębionych analiz problemów naukowo-badawczych, ale też wypełnia lukę w polskiej literaturze przedmiotu, jeżeli chodzi o aktualność opracowania, spełnia wysokie standardy poprawnej argumentacji prawniczej. [...] podjęte w pracy rozważania są na bardzo dobrym poziomie naukowym. Poza wymiarem czysto naukowym, praca ma także wymiar praktyczny i aktualny. Niewątpliwie jednak rozprawa zwraca uwagę swą erudycyjnością, swobodnym poruszaniem się Autorki w literaturze przedmiotu [...].

Z recenzji wydawniczej prof. zw. dr hab. Jolanty Blicharz,  
Uniwersytet Wrocławski

ISBN 978-83-66066-42-7 (druk)  
ISBN 978-83-66066-43-4 (online)