

*Elżbieta Majchrowicz-Jopek*

## **WYBRANE PROBLEMY WYKONYWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### **Wprowadzenie**

Polska oświata staje obecnie przed fundamentalnym problemem dostosowania swej struktury i oferty do wyzwań generowanych przez zmiany systemu społecznego, wynikających z funkcjonowania w dynamicznym otoczeniu globalizującego się świata oraz narastającego kryzysu strukturalnego, potęgowanego niekorzystnymi trendami gospodarczymi i postępującą zapaścią demograficzną<sup>1</sup>. Edukację powszechnie uważa się za jeden z oczywistych obszarów działalności państwa ukierunkowany na organizowanie i dostarczanie specyficznych dóbr publicznych oraz urzeczywistnianie określonych, wyraźnie sprecyzowanych celów ogólnospołecznych<sup>2</sup>. Kwitując dyskusję o funkcjach współczesnego państwa, należy podkreślić, że w wyniku głębokich przeobrażeń cywilizacyjnych jego rola i waga w porządkowaniu i koordynowaniu systemu społecznego nie zmniejsza się, lecz zmienia: bezpośrednią reakcję coraz częściej zastępuje miękka regulacja warunków aktywności obywateli i innych podmiotów. Bezsporne jest jednak, że tylko państwo jako forma zbiorowego działania ma skuteczne możliwości zapobieżenia czy przeciwdziałania konfliktom społecznym oraz rozwiązywania problemów zeń wynikających. Nie są w stanie samodzielnie

---

<sup>1</sup> O społeczno-gospodarczych uwarunkowaniach zmian we współczesnej administracji publicznej zob. szerzej: J. Osiński, *Administracja publiczna na tle ewolucji instytucji państwa w XX i XXI wieku*, w: *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, wyd. II, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 15–81.

<sup>2</sup> Traktowanie oświaty jako dobra ogólnospołecznego wiąże się także z gotowością obywateli do ponoszenia na edukację publiczną większych wydatków niż na inne dziedziny aktywności państwa. Według badania CBOS z 1994 roku 64% respondentów zadeklarowało gotowość płacenia wyższych podatków przy pewności, że zostaną one przeznaczone na zwiększenie nakładów na oświatę i naukę, większy odsetek badanych był gotów łożyć jedynie na ochronę środowiska naturalnego w Polsce. Zob. A. Giza-Poleszczuk, *Dobra publiczne – wspólne czy niczyje. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, 04.1994, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=1162>

uczynić tego inne organizacje społeczne czy instytucje, w tym również te składające się na rynek czy społeczeństwo obywatelskie<sup>3</sup>.

Analiza dyskursu publicznego dotyczącego obszaru oświaty pozwala określić co najmniej trzech jego aktorów: jednostki samorządu terytorialnego występujące przede wszystkim w roli organów prowadzących szkoły publiczne (będące w polskim systemie oświaty dominującą formą organizacyjną zapewniającą realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki), dzieci i młodzież objęte powyższym obowiązkiem oraz ich rodzice, a także personel pedagogiczny zatrudniony w szkołach. Warto zwrócić uwagę, iż państwo występuje tu w podwójnej roli – regulatora ustalającego normy i warunki, w tym finansowe, funkcjonowania systemu oświaty (rząd) oraz faktycznego realizatora (jednostki samorządu terytorialnego). Tak ustalona pozycja rządu prowokuje pozostałych uczestników systemu do wysuwania wobec ministra konstytucyjnie odpowiedzialnego za sprawy edukacji szkolnej oskarżeń o bierność<sup>4</sup>, szczególnie w sytuacji diagnozowanego przez siebie niedostatku puli środków alokowanej przez państwo na zapewnienie funkcjonowania szkolnictwa publicznego. Horyzont dyskusji zdaje się wyznaczać poziom dostępnych środków finansowych możliwych do przeznaczenia na utrzymanie sieci szkolnej przy ukrytym założeniu, że to wspomniany poziom jednoznacznie determinuje jej optymalny kształt. Nawet jeżeli przyjąć ten tok rozumowania za zasadny, należy podkreślić, że nie jest on wartością niezależną, przeciwnie – potrzeby finansowe systemu wynikają wprost warunków jego funkcjonowania określonych powszechnie obowiązującymi normami prawnymi wyznaczającymi dopuszczalne sposoby tworzenia funkcjonowania publicznych instytucji systemu oświaty, mających z założenia zapewnić powszechny i równy dostęp do kształcenia.

Uznając doniosłość zarysowanej problematyki, należy wskazać na niedostatek w literaturze przedmiotu aktualnych rozważań nad zagadnieniem sposobów formalnej instytucjonalizacji jednostek systemu oświaty. Stąd zadaniem autorki opracowania jest przyczynkowa analiza systemowych – prawnych i organizacyjnych uwarunkowań wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie edukacji. W tym celu zarysowana zostanie problematyka wykonywania samorządowych zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru oświaty oraz

<sup>3</sup> J. Osiński, *Niezbędność państwa w dobie globalizacji oraz jego współczesne modele*, w: *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, red. J. Oniszczyk, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 413.

<sup>4</sup> Stanowiska takie są formułowane zarówno po prawej, jak i lewej stronie sceny politycznej. Zob. *MEN psuje szkołę*, „Rzeczpospolita” 3.09.2012, <http://www.rp.pl/artykul/929776-MEN-psuje-szkole.html>; *MEN tonie*, *Rzeczpospolita*” 1.08.2012, <http://www.rp.pl/artykul/921241-MEN-tonie.html> oraz m.in. stanowiska ZNP; [http://www.znp.edu.pl/element/1198/Gdzie\\_jest\\_minister\\_edukacji](http://www.znp.edu.pl/element/1198/Gdzie_jest_minister_edukacji); [http://www.znp.edu.pl/element/1324/Stanowisko\\_Zarzadu\\_Glownego\\_ZNP\\_z\\_dnia\\_26\\_czerwca\\_2012\\_r](http://www.znp.edu.pl/element/1324/Stanowisko_Zarzadu_Glownego_ZNP_z_dnia_26_czerwca_2012_r).

wprowadzone przepisami prawa zmiany instytucjonalnych warunków funkcjonowania sieci szkół publicznych. Podjęta zostanie także próba przedstawienia pojawiających się w debacie publicznej propozycji nowego uregulowania kwestii wykonywania zadań oświatowych przez podmioty publiczne i niepubliczne oraz już podjętych w tym kierunku inicjatyw.

## 1. Teoretyczne podstawy wykonywania zadań publicznych

Oświata stanowi konstytucyjne zadanie publiczne państwa. Obciąża ono parlament, Radę Ministrów (rząd), poszczególnych ministrów konstytucyjnych (przede wszystkim do spraw oświaty i wychowania, ale także innych – resortowych) oraz terenowe organy administracji rządowej, jak również samorząd terytorialny<sup>5</sup>. Zgodnie ze standardem państwa prawnego, szczegółowe zasady i sposób realizacji wynikającego stąd obowiązku określają przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi konstytucyjnej i ustawowej. Najistotniejsze jednak, że korelatem wspomnianego obowiązku państwa jest publiczne prawo podmiotowe<sup>6</sup> obywatela do korzystania z wynikających stąd uprawnień oraz jego sądowo-administracyjna ochrona.

Termin „zadanie publiczne”, jeden z najczęściej używanych w przepisach prawa publicznego, jednocześnie jest jedną z najtrudniejszych kategorii tego prawa<sup>7</sup>. Korzystając z definicji różnych autorów, można przyjąć, że zadanie publiczne to konstrukcja prawna obejmująca prawny obowiązek osiągnięcia lub utrzymania określonego stanu przez wskazany normatywnie podmiot. Desygnat „publiczne” odnosi się do realizacji interesu społecznego – trudno definiowalnego, lecz wyrażającego potrzeby większej zbiorowości, a nie konkretnej jednostki. Interes publiczny jest ważnym

<sup>5</sup> Termin „zadanie publiczne” odnoszony jest w równym stopniu do zadań państwa i do zadań samorządu terytorialnego. Zob. np. L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych w nauce niemieckiej*, „Samorząd Terytorialny” nr 3, 1993, s. 58; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1994, s. 13; M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 227.

<sup>6</sup> Szerzej zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze, Kraków 2002.

<sup>7</sup> Zob. m.in. M. Tabernacka, *Konstrukcja prawna zadania publicznego*, w: *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowacki, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2770, „Prawo” CCXCV, Wrocław 2005; M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007; R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauk administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8, 2009; J. Blicharz, *Zakres znaczeniowy pojęcia „zadania publiczne”*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2798, „Przegląd Prawa i Administracji” LXXI, Wrocław 2005; S. Biernat, op.cit., s. 12 i nast.

wyróżnikiem pozwalającym na wyartykułowanie spraw publicznych jako dotyczących spraw ogółu (dobra wspólnego) i oddzielenia tych spraw od spraw pojmowanych wąsko, jako dóbr jednostkowych (dotyczących jednostek i zbiorowości kierujących się interesem partykularnym)<sup>8</sup>.

Interes publiczny jest zdeterminowany pewnym kontekstem społecznym, wartościami panującymi w danym społeczeństwie, filozofią systemu rządzenia oraz aktualnymi tendencjami politycznymi i społeczno-gospodarczymi. Istotą zadania publicznego stanowi rozwiązywanie problemów zbiorowości na podstawie takich zasad etycznych, jak solidarność czy poszanowanie naturalnych praw i wolności człowieka<sup>9</sup>. Zadania publiczne co do zasady wywodzą się z konstytucyjnie określonych praw i wolności obywatela, chociaż chyba w żadnym państwie ustawa zasadnicza nie pozwala na ustalenie na podstawie jej treści pełnego katalogu zadań publicznych, tym samym konkretyzacja postanowień konstytucyjnych następuje w ustawach i aktach wykonawczych do ustaw.

Omawiając charakter zadania publicznego, wyeksponować należy kwestię odpowiedzialności organów administracji publicznej za jego realizację – odpowiedzialność ta ma charakter publicznoprawny, której organ administracji publicznej nie może się wyzbyć<sup>10</sup>. Według S. Biernata podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za zadania publiczne jest okoliczność, iż państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie<sup>11</sup>. A. Błaś podkreśla, że w konstytucyjnym państwie prawnym zadania organu administracji publicznej przestają być interpretowane „jako prerogatywa, z której ten organ może skorzystać lub nie”<sup>12</sup>. Są one określonymi konstytucyjnie obowiązkami organów państwa i jednostek samorządu terytorialnego – administracja rządowa czy samorządowa nie mogą więc jednostronnie ograniczać zakresu zadań publicznych, kierując się względami ekonomicznymi lub politycznymi, lub w inny sposób odstępować od ich wykonywania. Państwo i samorząd terytorialny mają rację bytu właśnie dlatego, że podejmują określone działania w interesie zbiorowym.

Powyżej opisane, tradycyjne ujmowanie zadania publicznego ulega coraz częściej zredefiniowaniu i przewartościowaniu, gdyż część z dotychczasowych zadań

---

<sup>8</sup> W.J. Wołpiuk, *Konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe gwarancje służebności administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna. Między polityką, prawem i ekonomią. Jubileusz 10-lecia Katedry Administracji Publicznej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 65.

<sup>9</sup> R. Stasikowski, op.cit., s. 10.

<sup>10</sup> A. Habuda, *Prywatyzacja usług komunalnych*, w: *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 387.

<sup>11</sup> S. Biernat, op.cit., s. 29.

<sup>12</sup> A. Błaś, *Zadania administracji publicznej. Zadania administracji publicznej w państwie prawa*, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 144.

wykonywanych przez państwo, w tym jednostki samorządu terytorialnego, jest przejmowana bądź wykonywana przez inne podmioty<sup>13</sup>. Współczesne złożone procesy globalizacji szczególnie widoczne w zakresie polityki i gospodarki coraz mocniej wpływają zatem na ustrój administracji publicznej i sposób wykonywania przez nią zadań<sup>14</sup>. W sferze administracji publicznej globalizacja identyfikowana jest poprzez liberalizację, prywatyzację i deregulację<sup>15</sup>. Procesy te mają swoje korzenie w realizowanej od kilku dziesięcioleci w państwach anglosaskich koncepcji tzw. nowego zarządzania publicznego, uwzględniającego rolę mechanizmów rynkowych w procesach zarządzania sprawami publicznymi<sup>16</sup>.

Nowe zarządzanie publiczne wyrosło w opozycji do klasycznego weberowskiego ujęcia administracji publicznej – przejawia się m.in. tendencją do ograniczania roli władz publicznych w procesie świadczenia usług społecznych, prywatyzacji zadań publicznych i prywatyzowania ich wykonywania oraz uelastyczniania i dywersyfikacji struktur organizacyjnych<sup>17</sup>. Uzasadnieniem i kontekstem dla powyższych działań jest ograniczona ilość środków finansowych pozostających w dyspozycji administracji na realizację wzrastającego wolumenu zadań publicznych, rosnące równoległe zadłużenie sektora publicznego, niska efektywność ekonomiczna działań podejmowanych przez administrację, a także coraz powszechniej akceptowana zasada pomocniczości. Czynnikiem sprzyjającym rozwojowi i wdrażaniu nowego zarządzania publicznego do praktyki administracyjnej były także m.in. zmiana dominujących w społeczeństwie postaw ze wspólnotowych na indywidualistyczne oraz przekonanie, że rynkowo wytwarzane i dostarczane usługi stwarzają większą możliwość wyboru indywidualnemu konsumentowi<sup>18</sup>.

Tendencja do redukcji rozbudowanych zadań państwa wydaje się z pewnych powodów zrozumiała – w warunkach erozji modelu zachodnioeuropejskiego państwa opiekuńczego „nie ma już jednoznacznych kryteriów umożliwiających

<sup>13</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozsz., Liber, Warszawa 2004, s. 131.

<sup>14</sup> E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 82.

<sup>15</sup> A. Błaś, *Administracja publiczna w obliczu globalizacji*, red. Z. Kegel, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2342, „Przegląd Prawa i Administracji” I, Wrocław 2002, s. 65 i nast.

<sup>16</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 159 i nast.

<sup>17</sup> Zob. szerzej J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica, 23–26 maja 2004 r., red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 469–490, opubl. także w: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” nr 2, 2003, s. 28–46. Tekst dostępny na stronie: [http://www.supernat.pl/artykuly/administracja\\_publiczna\\_w\\_swietle\\_koncepcji\\_new\\_public\\_management.html](http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html)

<sup>18</sup> P. Swianiewicz, *Usługi komunalne w krajach europejskich. Współczesne przemiany w sposobie organizacji*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8, 1998, s. 76.

przeprowadzenie rozgraniczenia między tym, co publiczne, a tym, co prywatne. Zjawisko prywatyzacji zadań publicznych, zwłaszcza z zakresu administracji świadczącej, ma zatem tendencję wzrostową, powinno mieć jednak charakter subsydiarny wobec działalności administracji publicznej<sup>19</sup>. Aktualne pozostają pytania o granice redukcji zadań publicznych i o konsekwencje tych procesów dla rozwoju społeczno-gospodarczego i pokoju społecznego. Często wysuwane argumenty efektywności ekonomicznej osiągananej przez podmioty prywatne okazują się nietrafne – bywa, że w wyniku prywatyzacji zadań publicznych świadczenie pewnych usług społecznych staje się kosztowniejsze (zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym). Kluczowym jednak problemem jest kwestia pogodzenia nowych trendów w zarządzaniu sprawami publicznymi z ideą demokratycznego państwa prawa, w którym obywatel, zgodnie z zasadą zaufania do państwa, ma prawo oczekiwać ciągłego i trwałego wykonywania zadań publicznych oraz równego traktowania<sup>20</sup>.

Postulat prywatyzacji wykonywania zadań publicznych ma doniosłe konsekwencje w administracji świadczenia usług publicznych. Zastępowanie organów administracji publicznej przez podmioty prywatne narusza bowiem strukturę organizacyjną administracji publicznej państwa<sup>21</sup>. Organ administracji w sytuacji przekazania wykonywania swoich zadań podmiotowi prywatnemu przestaje być bezpośrednim adresatem prawnopublicznego roszczenia obywatela o dostarczenie określonego dobra publicznego. Nawet zagwarantowanie ścisłej kontroli nad działaniami kontrahenta nie umożliwia przecież w tej sytuacji państwu możliwości zapewnienia niezwłocznego dostępu do określonego dobra obywatelowi, który mógłby natrafić na takie ograniczenie ze strony podmiotu świadczącego. Podmioty prywatne przyjmujące do wykonania zadanie publiczne kierują się logiką gospodarki rynkowej, zasadami rentowności, zysku, szeroko rozumianej racjonalności. Zważyć należy w tym kontekście na zmodyfikowaną sytuację prawną świadczeniobiorcy: z obywatela wyposażonego w publiczne prawa podmiotowe staje się faktycznie klientem czy konsumentem, innymi słowy, dotychczasowy stosunek administracyjny zostaje zastąpiony stosunkiem quasi-cywilnoprawnym, opartym na innych zasadach i innej aksjologii.

J. Łętowski wprowadza rozróżnienie na cztery sfery, w jakich dokonuje się zazwyczaj prywatyzacja zadań publicznych: 1) prywatyzacja samych zadań publicznych, 2) prywatyzacja struktur, 3) prywatyzacja mienia i 4) prywatyzacja reguł<sup>22</sup>. Próbę uporządkowania tego zagadnienia podejmuje także S. Biernat, wyróżniając dwie

<sup>19</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 87–88.

<sup>20</sup> Zob. J. Przedzińska, *Nowe publiczne zarządzanie a państwo prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3017, „Przegląd Prawa i Administracji” LXXVI, Wrocław 2007, s. 223–231.

<sup>21</sup> E.J. Nowacka, op.cit., s. 83.

<sup>22</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Ecostar, Warszawa 1996, s. 17.

zasadnicze sytuacje<sup>23</sup>: kiedy państwo rezygnuje z odpowiedzialności za pewne sprawy publiczne – wtedy mamy do czynienia z prywatyzacją zadania publicznego *sensu stricto* (zadanie traci swoją publiczną kwalifikację) oraz przypadki, kiedy organy państwowe, w tym samorządowe, zachowują rolę organizatorów lub inicjatorów pewnych zadań, natomiast bezpośrednio wykonywanie tych zadań jest przejmowane przez podmioty publiczne – takie rozwiązanie może być nazywane prywatyzacją wykonywania zadań publicznych i najczęściej właśnie ma miejsce. Podobnie H. Izdebski i M. Kulesza przede wszystkim odróżniają prywatyzację samego zadania publicznego od prywatyzacji jego wykonania<sup>24</sup>, to drugie zjawisko uznając jednak za zasadniczo zgodne z mechanizmem państwa pomocniczego.

Przegląd literatury przedmiotu uświadamia spór, jaki budzi zagadnienie, czy obowiązkowość zadania publicznego samorządu terytorialnego oznacza wymóg jego wykonywania bezpośrednio przez jednostkę organizacyjną danego samorządowego podmiotu komunalnego (np. gminy), czy też istnieje możliwość powierzenia wykonania tego zadania podmiotowi zewnętrznemu. Zdaniem I. Lipowicz o obowiązku wykonywania zadań publicznych świadczy używany w konstytucji i ustawach tryb oznajmujący czasownika „wykonuje”, a nie „może wykonywać”<sup>25</sup>. Z analizy przepisów konstytucyjnych, w szczególności zaś z konstytucyjnej zasady działania organów administracji publicznej (w tym jednostek samorządu terytorialnego) na podstawie i w granicach prawa, może wynikać zatem, że obowiązkowość zadania publicznego polega na konieczności jego wykonywania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Z kolei szczegółowe rozwiązania ustawowe przewidują wiele możliwości zlecenia wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym<sup>26</sup>. W tym miejscu należy podkreślić, iż przedmiotem podjętych rozważań jest aktualne zagadnienie prywatyzacji wykonywania publicznych zadań oświatowych samorządu terytorialnego, nie zaś kwestia ich prywatyzowania, a więc pozbawiania waloru publicznego.

<sup>23</sup> S. Biernat, *op.cit.*, s. 43.

<sup>24</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op.cit.*, s. 377.

<sup>25</sup> I. Lipowicz, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji R.P. z 1997 r.*, red. J. Boć, „Kolonia”, Wrocław 1998, s. 256.

<sup>26</sup> Na przykład w interesującym nas obszarze zadań społecznych: ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU 2009 nr 175 poz. 1362 ze zm.) w art. 25 wprowadza możliwość zlecenia realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej organizacjom pożytku publicznego; podobnie ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU 2008 nr 69 poz. 415 ze zm.) w art. 24 przewiduje możliwość zlecenia realizacji usług rynku pracy podmiotom wskazanym w ustawie, tj. organizacjom pozarządowym, związkom zawodowym, organizacjom pracodawców, instytucjom szkoleniowym itd.

## 2. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego jako zadania publiczne

Edukacja utożsamiana z dobrem całego społeczeństwa jest jedną ze sfer działalności państwa i samorządu terytorialnego, która nie poddaje się w prosty sposób zasadom rynku. Wynika to z jej szczególnego społecznego znaczenia. Stąd w przepisach ustawy o systemie oświaty zapewniono warunki funkcjonowania publicznej infrastruktury do realizacji zadań oświatowych, przejawiające się obowiązkiem prowadzenia publicznych szkół i placówek przez odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej zasada ta nie jest konsekwentnie realizowana, a bywa kwestionowana.

Konstytucja RP stanowi, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej jest oparty na zasadzie decentralizacji i pomocniczości, a jednostki samorządu terytorialnego wykonują przypisane im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W art. 166 ust. 1 ustawa zasadnicza wprowadza pojęcie zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc, że jest nim: „zadanie publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej”. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r. (W 10/93) stwierdził, że „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności zarówno lokalnych, jak i ogólnopństwowych”<sup>27</sup>.

Zadania oświatowe są ujmowane jako zadania własne jednostek samorządu terytorialnego na gruncie przepisów ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego. Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>28</sup> stanowi, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy z zakresu m.in. edukacji publicznej. Podobnie kwestię uregulowano w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>29</sup> (art. 4 ust. 1 pkt 1 stanowi, że powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej) oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>30</sup> (art. 14 ust. 1 pkt 1 stanowi, że samorząd województwa wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego). Przepisy ustaw ustrojowych są dopełnione przepisami ustaw sektorowych – w odniesieniu do oświaty kwestie te normuje przepis art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie

<sup>27</sup> OTK 1994, cz. II, s. 197.

<sup>28</sup> DzU 2001 nr 142 poz. 1591 ze zm.

<sup>29</sup> DzU 2001 nr 142 poz. 1592 ze zm.

<sup>30</sup> DzU 2001 nr 142 poz. 1590 ze zm.



oświaty<sup>31</sup>, zgodnie z którym zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki we wskazanych ustawą typach szkół i placówek publicznych jest zadaniem oświatowym odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw.

Obowiązkowy charakter zadań oświatowych gmin został przesądzony przepisem art. 104 ustawy o systemie oświaty, stanowiącym, że prowadzenie szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i artystycznych, przechodzi do obowiązkowych zadań własnych gmin z dniem 1 stycznia 1994 roku. Gmina mogła ustalić inny niż powyższy termin przejęcia szkół, jednak nie późniejszy niż dzień 1 stycznia 1996 roku. Od dnia 1 stycznia 1996 roku żadna z gmin nie może już uwolnić się od konieczności pełnienia funkcji organu prowadzącego publiczne szkoły podstawowe<sup>32</sup>.

Konstrukcję obowiązkowości prowadzenia publicznych szkół i placówek oświatowych rozciągnięto na powołany z dniem 1 stycznia 1999 roku samorząd powiatowy i samorząd województwa. Nowelizacja ustawy z dnia 25 lipca 1998 r. o systemie oświaty<sup>33</sup> ustanowiła nowy podział kompetencyjny w zakresie zarządzania oświatą oraz wprowadziła pojęcie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego jako obowiązek zapewnienia kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach, do których zakładania i prowadzenia jest zobligowana gmina, powiat bądź samorząd województwa<sup>34</sup>. Oczywiście jednostki samorządu terytorialnego mogą także zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego zobowiązaną do prowadzenia danego typu szkoły lub placówki. Niemniej w pierwszej kolejności zobligowane są do wykonywania przypisanych im ustawą zadań własnych. Jak zauważa J. Boć, „gmina wykonuje zadania własne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, na zasadach określonych przez ustawy [...]. Samodzielność zadaniowa gminy doznaje ustawowych ograniczeń poprzez wprowadzenie instytucji obowiązkowych zadań własnych. Gmina nie może uchylić się od ich wykonania, jeżeli tak stanowi ustawa. Zaspokojenie potrzeb publicznych nie może bowiem zależeć od swobodnej oceny aktualnego składu osobowego organów gminy”<sup>35</sup>.

W powyższym duchu obowiązkowości zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego kształtuje się także linia orzecznicza sądów administracyjnych.

<sup>31</sup> DzU 2004 nr 256 poz. 2572 ze zm.

<sup>32</sup> Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1994 r., sygn. W9/93. OTK 1994/1/20.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, DzU nr 117 poz. 759.

<sup>34</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 241.

<sup>35</sup> J. Boć, *Ustrój samorządu terytorialnego – zadania gminy*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2001, s. 190.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 grudnia 2006 r.<sup>36</sup> stwierdził: „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. W związku z powyższym przepis art. 5 ust. 5 ustawy oświatowej mówiący, że zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów należy do zadań własnych gmin, należy rozumieć w sposób jednoznaczny, iż 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”. Stanowisko to było podzielane także w kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych<sup>37</sup>.

Obowiązkowy charakter zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji likwidacji szkół i placówek publicznych i/lub powierzenia prowadzenia szkół podmiotom innym niż jednostki samorządu terytorialnego. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r.<sup>38</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. Jeżeli zadania te miałyby przejść fundacja czy inny podmiot (np. stowarzyszenie), wtedy ona jako odrębna osoba prawna, a nie gmina realizowałaby na własny rachunek i odpowiedzialność zadania oświatowe. Współdziałanie z organizacjami pozarządowymi nie powinno polegać na przekazaniu realizacji obowiązkowych zadań własnych innej osobie prawnej. Co więcej, „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”<sup>39</sup>.

Od dnia 22 kwietnia 2009 roku, tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>40</sup> dopuszczalne prawnie stało się przekazywanie prowadzenia szkół samorządowych

<sup>36</sup> Sygn. akt I OSK 1377/06.

<sup>37</sup> Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 września 2011 r., sygn. akt II SA/OI 453/11.

<sup>38</sup> Sygn. akt I OSK 1372/05.

<sup>39</sup> Podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1818/05.

<sup>40</sup> DzU nr 56 poz. 458.

osobom fizycznym i osobom prawnym innym niż jednostka samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to zostało wprowadzone do ustawy o systemie oświaty jako usankcjonowanie pewnego stanu faktycznego polegającego na przekazywaniu prowadzenia gminnych szkół (najczęściej wiejskich) stowarzyszeniom rodziców i innym organizacjom społecznym. Na mocy cytowanej wyżej ustawy zliberalizowano także zasady likwidacji (przekształcania) szkół samorządowych – zniesiono wymóg uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty w przedmiocie likwidacji szkoły publicznej, a także w przedmiocie ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego planu sieci szkół na ich terenie. Przedstawione rozwiązania praktycznie pozbawiły organ nadzoru pedagogicznego instrumentów wpływających na strukturę i ofertę systemu oświaty na obszarze jego właściwości. Uzasadnieniem dla tych propozycji było przekonanie sformułowane w uzasadnieniu do projektu ustawy<sup>41</sup>, że jednostki samorządu terytorialnego „wypracowały już systemy zarządzania szkołami na własnym terenie, a świadomość obowiązków wynikających z realizacji zadań własnych osiągnęła poziom gwarantujący zapewnienie wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki”. Wobec powyższego uznano, że „działania kuratora powstrzymujące zamiary rad gmin i powiatów w sprawach związanych z ustalaniem sieci szkolnej (w tym likwidacji szkół) nie znajdują uzasadnienia z punktu widzenia realizacji polityki oświatowej państwa”.

Kontynuacją przyjętego myślenia związanego z poszerzaniem możliwości przekazywania prowadzenia szkół innym podmiotom był przygotowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty, zawierający istotne zmiany instytucjonalne, oprotestowany przez partnerów społecznych i w postępującym roku wyborczym wstrzymany decyzją Prezesa Rady Ministrów<sup>42</sup>. Projekt ten przewidywał m.in. wprowadzenie możliwości zlecenia przez jednostkę samorządu terytorialnego realizacji zadań oświatowych organizacji pozarządowej, w tym organizacji pracodawców, lub innemu podmiotowi, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>43</sup> – wybranemu na podstawie otwartego konkursu ofert. Zlecenie realizacji zadania

<sup>41</sup> Tekst projektu ustawy wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji w wersji przekazanej do uzgodnień międzyresortowych jest dostępny na stronie: [http://bip.men.gov.pl/men\\_bip/akty\\_projekty/projekt\\_ustawy\\_20080806.pdf](http://bip.men.gov.pl/men_bip/akty_projekty/projekt_ustawy_20080806.pdf)

<sup>42</sup> Projekt ustawy z dnia 9 marca 2011 r. wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji w wersji przekazanej do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych dostępny jest na stronie: [http://bip.men.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1070%3Aprojekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-systemie-owiaty-oraz-o-zmianie-niektorych-innych-ustaw-&catid=27%3Aprojekty-aktow-prawnych&Itemid=52](http://bip.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1070%3Aprojekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-systemie-owiaty-oraz-o-zmianie-niektorych-innych-ustaw-&catid=27%3Aprojekty-aktow-prawnych&Itemid=52)

<sup>43</sup> DzU 2010 nr 234 poz. 1536.

oświatowego stanowi formułę szerszą niż przekazanie prowadzenia konkretnej szkoły – możliwa jest sytuacja, w której gmina zleci realizację całego zadania oświatowego polegającego na zapewnieniu dostępu do edukacji dla dzieci w wieku 7–13 lat – tym samym przekaże do prowadzenia innym podmiotom wszystkie szkoły podstawowe na swoim terenie. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, rozwiązanie to miało „rozszerzyć możliwości budowania społeczeństwa obywatelskiego, tak aby osoby tworzące organizacje o celach pożytku publicznego, w tym oświatowych, mogły podejmować się większych wyzwań”. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie odniesiono się w ogóle do kwestii wyzbywania się przez jednostki samorządu terytorialnego ustawowego obowiązku realizacji zadań publicznych w obszarze oświaty i scedowania ich wykonywania na podmioty inne niż samorządowe. Istotnej kwestii związanej z przekazywaniem odpowiedzialności za funkcjonowanie publicznych szkół podmiotom niesamorządowym nie podniesiono także w ocenie skutków projektowanej regulacji.

### **3. Instytucjonalizacja wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego**

Kompetencje jednostek samorządu terytorialnego jako organów prowadzących oznaczają obowiązek założenia i prowadzenia szkoły (lub placówki), ale także stwarzają możliwość likwidacji (przekształcenia) szkoły lub placówki. Likwidacja szkoły jest uznawana za jeden z podstawowych sposobów „zracjonalizowania” sieci szkolnej, tj. zamykania szkół z niewielką liczbą uczniów. Jednostki samorządu terytorialnego, podejmując decyzje o likwidacji szkół publicznych, kierują się przede wszystkim względami ekonomicznymi – rosnącym udziałem nakładów własnych na oświatę, spadającą liczbą uczniów – przy nieproporcjonalnym zmniejszeniu się liczby nauczycieli, sztywnymi regulacjami zawartymi w Karcie Nauczyciela, stanowiącymi gwarancję uprawnień prawnopracowniczych kadry pedagogicznej<sup>44</sup>.

Szkoła publiczna może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez jej organ prowadzący, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości

---

<sup>44</sup> Jednocześnie należy zauważyć, że tylko 21% gmin likwidujących szkoły skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli udokumentowało oszczędności uzyskane w związku z likwidacją szkół i placówek. Zob. *Informacja o wynikach kontroli działania organów samorządów gminnych w sprawach likwidacji szkół i placówek oświatowo-wychowawczych*, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Najwyższa Izba Kontroli, 08.2005, [http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz\\_px\\_2005152.pdf,typ,k.pdf](http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz_px_2005152.pdf,typ,k.pdf)

kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu (odpowiednio kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie). Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na sześć miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły rodziców uczniów oraz właściwego kuratora oświaty. Półroczny okres, wskazany w ustawie o systemie oświaty, ma służyć kontroli społecznej dokonywanej przez lokalne społeczności nad działaniami władz samorządowych oraz umożliwić dialog wszystkich zainteresowanych stron<sup>45</sup>. Termin na zawiadomienie o planowanej likwidacji (przekształceniu) szkoły odnosi się zarówno do rodziców uczniów, jak i właściwego miejscowo kuratora oświaty – dokonanie zawiadomienia z naruszeniem tego terminu przesądza o nieważności uchwały o zamiarze likwidacji szkoły<sup>46</sup>. Pomimo uchylenia w 2009 roku przepisów ustawy o systemie oświaty gwarantujących kuratorowi oświaty wydanie wiążącej dla samorządu opinii w przedmiocie likwidacji szkoły uchwały intencyjne i likwidacyjne wciąż podlegają nadzorowi i kontroli ze strony wojewodów pod względem zgodności z prawem<sup>47</sup>.

Za odrębną formę „racjonalizacji” zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego uważa się wykonywanie tych zadań przez podmioty nie-samorządowe. Ustawa o systemie oświaty przewiduje kilka możliwości zakładania i prowadzenia szkół i placówek oświatowych przez podmioty nieobjęte sektorem publicznym, tj. osoby fizyczne i osoby prawne, takie jak kościoły i związki wyznaniowe, stowarzyszenia, fundacje, spółki prawa handlowego. Istotnym wyznacznikiem rozróżnienia na szkoły prowadzone przez podmioty publiczne i podmioty niepubliczne jest regulacja prawna statuująca dany podmiot w sferze stosunków publicznoprawnych<sup>48</sup>. Jeżeli istnienie określonego podmiotu (np. jednostki samorządu terytorialnego, ministra) w założeniu związane zostało przez ustawodawcę z obowiązkiem zakładania i prowadzenia szkół i placówek oświatowych – wtedy mamy do czynienia z podmiotem publicznym, jeśli natomiast dany podmiot

<sup>45</sup> Czasem kontrola społeczna sprawowana przez mieszkańców przybiera radykalne formy, jak to miało miejsce w Bytomiu, gdzie w czerwcu 2012 roku w trakcie referendum mieszkańcy odwołali prezydenta miasta oraz Radę Miejską, [http://www.znp.edu.pl/element/1309/Bytom\\_chcieli\\_likwidowac\\_szkoly\\_odwolali\\_ich\\_mieszkanicy](http://www.znp.edu.pl/element/1309/Bytom_chcieli_likwidowac_szkoly_odwolali_ich_mieszkanicy)

<sup>46</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. II SA/Go 669/2010 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. I OSK 2376/11.

<sup>47</sup> Z danych MEN wynika, że w roku 2011 wojewodowie stwierdzili nieważność 41 uchwał dotyczących likwidacji szkół i placówek oświatowych, w większości z powodu braku terminowego i skutecznego powiadomienia rodziców uczniów oraz związków zawodowych. Na nieprawidłowości w stosowaniu ustawowej procedury likwidacyjnej szkół i placówek oświatowych zwracała również uwagę Najwyższa Izba Kontroli w cytowanej *Informacji o wynikach...*, op.cit.

<sup>48</sup> P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” nr 2, 2002, s. 56.

wykonuje te zadania na zasadzie dobrowolności i własnej inicjatywy – traktowany jest jako podmiot niepubliczny (nawet w przypadku prowadzenia szkoły publicznej).

W pierwszej kolejności podmioty niepubliczne mogą więc zakładać i prowadzić szkoły oraz placówki publiczne – po uzyskaniu zezwolenia wydawanego w drodze decyzji przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego zobowiązanej do prowadzenia szkół i placówek danego typu<sup>49</sup>. W tym przypadku przekazywanie wykonywania zadania publicznego polegającego na założeniu i prowadzeniu szkoły publicznej odbywa się w oparciu o akt administracyjny o charakterze władczym<sup>50</sup>. Szkołą publiczną jest szkoła, która spełnia warunki ustalone w art. 7 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, przede wszystkim zapewnia bezpłatne nauczanie oraz powszechną dostępność. Od 2009 roku założenie szkoły publicznej na podstawie zezwolenia nie jest już uzależnione od wydania w tej sprawie pozytywnej opinii przez kuratora oświaty. Z założenia szkoły publiczne prowadzone przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego mają korzystnie uzupełniać sieć szkół samorządowych w danej miejscowości (gminie, powiecie lub województwie).

Oprócz szkół i placówek publicznych (samorządowych i niesamorządowych) w systemie oświaty funkcjonują także szkoły i placówki niepubliczne, zakładane i prowadzone przez osoby fizyczne i osoby prawne na podstawie wpisu do ewidencji prowadzonej przez właściwą rzeczowo i miejscowo jednostkę samorządu terytorialnego. Kurator oświaty jako organ nadzoru pedagogicznego pełni wciąż istotną rolę w procedurze zakładania szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej – uzyskanie przez szkołę niepubliczną uprawnień szkoły publicznej (umożliwiających przede wszystkim wydawanie państwowych świadectw oraz otrzymywanie dotacji ze środków publicznych) jest uzależnione od wydania przez kuratora oświaty pozytywnej opinii w przedmiocie spełniania przez tę szkołę wymogów organizacyjnych i programowych warunkujących nadanie tych uprawnień.

Nową formą realizacji zadań oświatowych wprowadzoną przepisami ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest instytucja przekazania przez jednostkę samorządu terytorialnego prowadzenia szkoły publicznej osobie fizycznej lub osobie prawnej innej niż jednostka samorządu terytorialnego. W art. 5 ust. 5g–r ustawy uregulowano warunki i tryb takiego przekazania. Możliwość ta zatem dotyczy wyłącznie szkoły

<sup>49</sup> Szczegółowo te kwestie reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną, DzU nr 46 poz. 438 i DzU 2011 nr 224 poz. 1343.

<sup>50</sup> J. Blicharz, *Zagadnienie prawnej możliwości przekazywania wykonywania niektórych zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2819, „Przegląd Prawa i Administracji” LXIX, Wrocław 2005, s. 31.

małej, tj. liczącej nie więcej niż 70 uczniów. Przekazanie szkoły odbywa się w drodze umowy zawieranej pomiędzy właściwym organem jednostki samorządu terytorialnego reprezentującym tę jednostkę a podmiotem prawa prywatnego (osobą prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobą fizyczną), która wyraża zgodną z daną jednostką samorządu wolę prowadzenia szkoły we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>51</sup>. Zawarcie takiej umowy może nastąpić po uprzednim podjęciu stosownej uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała o przekazaniu nie jest poprzedzana uchwałą intencyjną, nie podlega więc przepisom dotyczącym np. zawiadomienia rodziców uczniów o takim zamiarze. Przekazanie prowadzenia szkoły może nastąpić wyłącznie po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, tj. kuratora oświaty.

Przekazanie szkoły samorządowej do prowadzenia innemu podmiotowi nie oznacza jej faktycznej likwidacji, niemniej jest równoznaczne ze zniesieniem dotychczasowej formy organizacyjno-prawnej szkoły, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (szkoły samorządowe są prowadzone w formie jednostek budżetowych). Istotne jest więc, że przekazana szkoła traci status samorządowej jednostki organizacyjnej. W sytuacji, gdy nowy organ prowadzący przekazaną szkołę chciał odstąpić od zamiaru jej prowadzenia, także nie poddaje jej procedurze likwidacyjnej, lecz jednostka samorządu terytorialnego, na jego wniosek, ma obowiązek przejąć prowadzenie szkoły. Rozwiązanie to ma celu utrzymanie odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego za funkcjonowanie szkół na jej terenie i zapewnienie dostępu do edukacji publicznej – jako zadania własnego.

#### 4. Zmiany w sieci szkół publicznych

Ze względu na znaczenie kwestii zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego miejsca realizacji obowiązku szkolnego prezentowane informacje ograniczają się do szkół podstawowych i gimnazjów. Jako zasadniczą przyczynę zmian w sieci szkół publicznych najczęściej podaje się postępujący niż demograficzny. Z danych GUS i Systemu Informacji Oświatowej wynika, że od roku szkolnego 2005/2006 do roku szkolnego 2011/2012 liczba uczniów szkół prowadzonych przez gminy spadła o ponad 922 tys.

<sup>51</sup> M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. IV, stan prawny na 1 listopada 2011 r., Wolters Kluwer Polska – ABC, Warszawa 2012.

**Tabela 1. Spadek liczby uczniów szkół podstawowych i gimnazjów w latach 2005–2012**

Lata szkolne	Liczba uczniów szkół podstawowych	Spadek liczby uczniów szkół podstawowych skumulowany	W %	Liczba uczniów gimnazjów	Spadek liczby uczniów gimnazjów skumulowany	W %
2004/2005	2 723 700	wartość bazowa		1 648 800	wartość bazowa	
2005/2006	2 602 000	-121 700	-4,47	1 596 800	-52 000	-3,15
2006/2007	2 484 800	-238 900	-8,77	1 528 800	-120 000	-7,28
2007/2008	2 375 200	-348 500	-12,80	1 453 200	-195 600	-11,86
2008/2009	2 294 400	-429 300	-15,76	1 381 400	-267 400	-16,22
2009/2010	2 234 900	-488 800	-17,95	1 322 100	-326 700	-19,81
2010/2011	2 191 600	-532 100	-19,54	1 261 400	-387 400	-23,50
2011/2012	2 187 500	-536 200	-20,61	1 210 800	-386 000	-24,17

Źródło: „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011”, Informacje i Opracowania Statystyczne, GUS, Warszawa 2011, dane dla roku 2011/2012 – dane Systemu Informacji Oświatowej MEN.

Z punktu widzenia naszych rozważań istotne są kierunki zmian w szkolnictwie samorządowym i niesamorządowym. Szczegółowe dane dotyczące liczby szkół podstawowych według organów je prowadzących oraz liczby uczniów przedstawia tabela 2. Zauważalny jest znaczny spadek liczby szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, przy jednoczesnym wzroście liczby szkół prowadzonych przez inne podmioty. Podobnie kształtują się tendencje w zmianach liczby uczniów szkół samorządowych i niesamorządowych.

**Tabela 2. Szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych) oraz ich uczniowie według głównych organów prowadzących w latach 1999–2011**

Rok	Szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych)													
	liczba ogółem		w tym prowadzone przez gminę				w tym prowadzone przez organizacje społeczne, wyznaniowe i stowarzyszenia				w tym prowadzone przez pozostałe podmioty niepubliczne			
	szkół	uczniów	szkoły		uczniowie		szkoły		uczniowie		szkoły		uczniowie	
			liczba	jako udział w liczbie szkół ogółem (w %)	liczba	jako udział w liczbie uczniów ogółem (w %)	liczba	jako udział w liczbie szkół ogółem (w %)	liczba	jako udział w liczbie uczniów ogółem (w %)	liczba	jako udział w liczbie szkół ogółem (w %)	liczba	jako udział w liczbie uczniów ogółem (w %)
1999	16 942	3 898 589	16 479	97,27	3 835 123	98,37	219	1,29	21 700	0,56	144	0,85	10 708	0,27
2000	15 986	3 168 551	15 463	96,73	3 103 193	97,94	259	1,62	20 731	0,65	136	0,85	9 065	0,29
2001	15 079	3 062 742	14 411	95,57	2 993 048	97,72	397	2,63	26 287	0,86	159	1,05	10 526	0,34
2002	14 810	2 943 109	14 121	95,35	2 873 970	97,65	430	2,90	27 876	0,95	154	1,04	10 025	0,34
2003	14 565	2 817 959	13 879	95,29	2 756 130	97,81	461	3,17	29 860	1,06	148	1,02	9 590	0,34
2004	13 995	2 688 609	13 270	94,82	2 634 685	97,99	510	3,64	33 307	1,24	172	1,23	10 700	0,40
2005	13 800	2 568 811	13 025	94,38	2 511 685	97,78	541	3,92	35 424	1,38	189	1,37	11 809	0,46



2006	13 725	2 453 600	12 917	94,11	2 394 001	97,57	551	4,01	37 019	1,51	213	1,55	12 858	0,52
2007	13 540	2 347 921	12 616	93,18	2 262 966	96,38	558	4,12	7 847	0,33	235	1,74	15 595	0,66
2008	13 291	2 268 486	12 339	92,84	2 186 461	96,38	598	4,50	41 450	1,83	248	1,87	17 355	0,77
2009	13 191	2 210 279	12 206	92,53	2 126 328	96,20	630	4,78	43 546	1,97	256	1,94	18 890	0,85
2010	13 142	2 167 200	12 139	92,37	2 081 574	96,05	640	4,87	44 462	2,05	267	2,03	20 699	0,96
2011	12 986	2 163 399	11 877	91,46	2 071 696	95,76	715	5,51	49 269	2,28	301	2,32	23 854	1,10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Nieco odmienne zjawiska obserwujemy w segmencie szkolnictwa gimnazjalnego – różnice wynikają przede wszystkim z uwarunkowań demograficznych. Liczba gimnazjów publicznych prowadzonych przez gminy jest w miarę ustabilizowana. Ale i tu notujemy wzrost liczby tego typu szkół prowadzonych przez organizacje społeczne i stowarzyszenia, organizacje wyznaniowe i podmioty prywatne, systematycznie wzrasta także liczba uczniów gimnazjów prowadzonych przez podmioty niesamorządowe.

**Tabela 3. Liczba gimnazjów dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych) według głównych organów prowadzących w latach 1999–2011**

Rok	Gimnazja dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych)													
	liczba ogółem		w tym prowadzone przez gminę				w tym prowadzone przez organizacje społeczne, wyznaniowe i stowarzyszenia				w tym prowadzone przez pozostałe podmioty niepubliczne			
	szkół	uczniów	szkoly		uczniowie		szkoly		uczniowie		szkoly		uczniowie	
			liczba	jako udział w liczbie szkół ogółem (w %)	liczba	jako udział w liczbie uczniów ogółem (w %)	liczba	jako udział w liczbie szkół ogółem (w %)	liczba	jako udział w liczbie uczniów ogółem (w %)	liczba	jako udział w liczbie szkół ogółem (w %)	liczba	jako udział w liczbie uczniów ogółem (w %)
1999	5 412	600 380	4 967	91,78	587 951	97,93	231	4,27	4 775	0,80	131	2,42	1 698	0,28
2000	5 542	1 159 578	5 021	90,60	1 131 711	97,60	282	5,09	11 114	0,96	154	2,78	3 782	0,33
2001	5 668	1 703 346	5 053	89,15	1 656 003	97,22	325	5,73	18 935	1,11	173	3,05	6 361	0,37
2002	5 804	1 669 106	5 157	88,85	1 612 830	96,63	346	5,96	22 819	1,37	171	2,95	7 901	0,47
2003	6 114	1 642 386	5 439	88,96	1 585 749	96,55	375	6,13	26 485	1,61	180	2,94	8 106	0,49
2004	6 171	1 611 537	5 506	89,22	1 559 888	96,80	390	6,32	28 315	1,76	176	2,85	8 434	0,52
2005	6 225	1 561 132	5 542	89,03	1 506 187	96,48	396	6,36	31 090	1,99	191	3,07	9 681	0,62
2006	6 256	1 494 153	5 558	88,84	1 437 687	96,22	408	6,52	33 083	2,21	199	3,18	9 930	0,66
2007	6 326	1 420 188	5 472	86,50	1 331 325	93,74	414	6,54	35 512	2,50	217	3,43	10 873	0,77
2008	6 380	1 349 999	5 530	86,68	1 266 170	93,79	438	6,87	37 095	2,75	220	3,45	12 209	0,90
2009	6 423	1 291 854	5 550	86,41	1 209 307	93,61	449	6,99	38 365	2,97	228	3,55	12 645	0,98
2010	6 456	1 231 648	5 576	86,37	1 150 555	93,42	464	7,19	39 325	3,19	234	3,62	13 132	1,07
2011	6 501	1 181 390	5 591	86,00	1 102 018	93,28	487	7,49	40 748	3,45	243	3,74	13 428	1,14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

W roku szkolnym 2011/2012 jednostki samorządu terytorialnego podjęły uchwały o zamiarze likwidacji 1152 szkół i placówek oświatowych dla młodzieży<sup>52</sup>. Struktura wstępnych decyzji likwidacyjnych obejmuje 292 szkoły dla dzieci i młodzieży (bez szkół policealnych) o zerowej liczbie uczniów, 727 szkół dla dzieci i młodzieży, faktycznie likwidowanych oraz 133 szkoły dla dzieci i młodzieży, likwidowane bądź przekształcanych w związku z wprowadzanymi zmianami w systemie szkolnictwa zawodowego. Oprócz szkół dla dzieci i młodzieży jednostki samorządu terytorialnego podjęły uchwały o zamiarze likwidacji 315 szkół dla dorosłych różnych typów, spośród których: 141 to tzw. puste szkoły – z zerową liczbą słuchaczy; 76 to szkoły faktycznie likwidowane, a 98 to szkoły likwidowane (wygaszane) bądź przekształcane w związku z wdrażanymi od 1 września 2012 roku zmianami w szkolnictwie zawodowym.

## 5. Perspektywy zmian w oświacie samorządowej

W ramach toczących się debat o stanie polskiej edukacji środowiska samorządowe systematycznie przedstawiają postulaty dotyczące wprowadzenia większej elastyczności w realizacji obowiązkowych zadań oświatowych<sup>53</sup>. W ostatnim czasie zintensyfikowały się także wystąpienia parlamentarzystów dotyczące podjęcia prac legislacyjnych w zakresie ustanowienia „nowych możliwości organizacyjno-prawnych i instytucjonalnych w zakresie realizacji zadań oświatowych”<sup>54</sup>. Uzasadnienie dla tych propozycji świadczy o całkowitym niezrozumieniu roli instytucji samorządu terytorialnego, utożsamianego przeważnie z władzami lokalnymi o określonym składzie politycznym i personalnym, a nie ze wspólnotą mieszkańców na danym terenie. Uczestnictwo podmiotów niesamorządowych w systemie oświaty jest pożądanym uzupełnieniem oferty publicznej, a nie jej zastępowanie; należy także przypomnieć, że

<sup>52</sup> Informacja w sprawie liczby szkół dla dzieci i młodzieży oraz dorosłych, w stosunku do których samorządy terytorialne podjęły uchwały intencyjne o zamiarze likwidacji, MEN, 8.03.2012, [http://www.men.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2762%3Ainformacja-w-sprawie-liczby-szko-dla-dzieci-i-mozdziey-oraz-doroslych-w-stosunku-do-ktorych-samorzdy-terytorialne-podjy-uchway-intencyjne-o-zamiarze-likwidacji-&catid=272%3Aministerstwo-komunikaty-i-wyjania-men&Itemid=355](http://www.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=2762%3Ainformacja-w-sprawie-liczby-szko-dla-dzieci-i-mozdziey-oraz-doroslych-w-stosunku-do-ktorych-samorzdy-terytorialne-podjy-uchway-intencyjne-o-zamiarze-likwidacji-&catid=272%3Aministerstwo-komunikaty-i-wyjania-men&Itemid=355). Dane ostateczne będą dostępne w Systemie Informacji Oświatowej jesienią 2012 roku.

<sup>53</sup> Zob. *Stanowisko Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie: możliwości prowadzenia zadań edukacyjnych przez jednostki samorządowe z udziałem innych podmiotów*, <http://www.silesia.org.pl/upload/stanowisko%20-%20zadanie%20edukacyjne.pdf>

<sup>54</sup> Zob. Interpelacja Posła Mirosławy Nykiel do Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 maja 2012 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=5395>, interpelacja Posła Grzegorza Sztolcmana z dnia 30 maja 2012 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=5443>

samorząd lokalny jest wspólnotą mieszkańców z mocy prawa zaspokajającą potrzeby społeczne, a podmioty prywatne i pozarządowe organizują się na zasadach dobrowolności<sup>55</sup>. Zasada subsydiarności stanowiąca wyraz upodmiotowienia obywateli i ich zrzeszeń oraz ich dobrowolnego włączania w organizowanie i wykonywanie zadań publicznych nie ma w tym wypadku nic wspólnego z przymusem powierzania im wykonywania zadań publicznych związanych z prowadzeniem szkoły.

W tym miejscu warto przypomnieć, że zgodnie z przepisem art. 45 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>56</sup> ze środków publicznych nie można tworzyć fundacji na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach<sup>57</sup>. Jak wskazuje się w doktrynie<sup>58</sup>, uzasadnieniem dla wprowadzenia powyższej reguły było wykorzystywanie i nadużywanie przez organy państwowe i samorządowe formy fundacji do realizowania przez nie zadań publicznych. Podkreśla się, że zadania publiczne, przede wszystkim państwowe, ale i samorządowe, powinny być bowiem realizowane przez organy administracji i w ramach ich budżetu, a wyręczanie się przez organy administracji fundacjami jest niedopuszczalne jako naruszające ustawowy i kompetencyjny ład i odpowiedzialność.

Wobec braku prawnej możliwości zakładania fundacji ze środków publicznych, dostępnymi formami miałyby być stowarzyszenia mieszkańców oraz spółki komunalne tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów ustawy o systemie oświaty istnieją wątpliwości, czy nie jest dopuszczalne przekazanie prowadzenia szkoły spółce kapitałowej utworzonej przez gminę<sup>59</sup>. Ustawa o systemie oświaty, w przepisach stanowiących o zakładaniu i prowadzeniu szkół niepublicznych, zakładaniu szkół publicznych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych oraz przekazywaniu prowadzenia szkół, posługuje się bowiem terminem „osoba prawna inna niż jednostka samorządu terytorialnego”, a nie terminem „osoba prawna inna niż komunalna osoba prawna”. Dotychczasowe

<sup>55</sup> J. Blicharz, *Zagadnienie prawnej możliwości przekazywania wykonywania niektórych zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2775, „Przegląd Prawa i Administracji” LXVII, Wrocław 2005, s. 8.

<sup>56</sup> DzU nr 157 poz. 1240 ze zm.

<sup>57</sup> DzU 1991 nr 46 poz. 203 ze zm.

<sup>58</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, stan prawny na dzień 15.02.2011*, ABC, Warszawa 2011.

<sup>59</sup> W gminie Cieszanów (woj. podkarpackie) wójt gminy wydał decyzję w sprawie udzielenia zezwolenia gminnej spółce z o.o. na prowadzenie publicznych szkół i przedszkoli. Sprawa ta, jako precedensowa, wywołała ożywioną reakcję w prasie lokalnej i ogólnopolskiej. Zajął się nią Związek Nauczycielstwa Polskiego, interweniując u Ministra Edukacji Narodowej, Podkarpackiego Kuratoria Oświaty oraz Wojewody Podkarpackiego. Wojewoda Podkarpacki oraz Podkarpacki Kurator Oświaty zaprezentowali stanowisko, że gmina nie może prowadzić szkoły w formie spółki prawa handlowego ani przekazać jej do prowadzenia spółce, w której jest wyłącznym udziałowcem. Ostatecznie Podkarpacki Kurator Oświaty w Rzeszowie stwierdził nieważność powyższej decyzji wójta Cieszanowa.

stanowisko Ministra Edukacji Narodowej w odniesieniu do opisywanych zjawisk wyraża się w kwestionowaniu legalności powyższych działań – w opinii MEN powierzanie zadań wynikających z ustawy o systemie oświaty podmiotom mieszanym z udziałem gminy, np. powoływanie przez gminy spółek z o.o. celem przekazania im prowadzenia przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów należy ocenić jako działanie naruszające przepisy ustawy<sup>60</sup>. Jednostki samorządu mogą współpracować z innymi podmiotami przy wykonywaniu swych zadań, ale współpraca ta nie może prowadzić do wyzbycia się przez nie odpowiedzialności za realizację obowiązkowych zadań.

Podobny pogląd w tej kwestii przedstawił także Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu generalnym skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej<sup>61</sup>. Oprócz wskazanych już powyżej argumentów ustrojowych RPO podał także uzasadnienie natury prawnofinansowej – w myśl art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, szkoły zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. Oznacza to, że „wołą ustawodawcy było, aby całość dochodów oraz wydatków szkół i placówek oświatowych pochodziła bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (na zasadach gospodarki budżetowej brutto)”. Rozwiązanie takie wydaje się być podyktowane przede wszystkim kwestią odpowiedzialności za prowadzenie szkoły oraz zaciągane przez nią zobowiązania (spółka co do zasady odpowiada za zobowiązania wyłącznie własnym majątkiem). RPO zauważa, że regulacje ustawy o systemie oświaty, „jakkolwiek często stanowiące obciążenie dla gminy, pełnią funkcje gwarancyjne wobec uczniów i pracowników szkoły”. Rzecznik konkluduje, że uznanie możliwości przejmowania szkół publicznych przez spółki komunalne, w szczególności w sytuacji nasilenia zjawiska, mogłoby doprowadzić do obniżenia standardu nauczania i opieki w szkołach publicznych.

Należy mieć na uwadze fakt, iż pomimo negatywnego stanowiska w tej kwestii ze strony Ministra Edukacji Narodowej, odpowiednie inicjatywy dotyczące zmian w przepisach mogą zostać jednak zgłoszone jako projekt posełski lub obywatelski. Wstępne postulaty zostały przez stronę samorządową wyrażone na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 28 marca 2012 roku<sup>62</sup>. Problematyka funkcjonowania oświaty samorządowej była też jednym z głównych tematów obrad planowanego na dni 26–27 wrze-

<sup>60</sup> Zob. odpowiedzi na interpelacje: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=-7B1C129A>; <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2F6969DE>

<sup>61</sup> Pismo RPO z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. RPO-697700-I/12/NC, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2012/02/697700/1653276.pdf>

<sup>62</sup> Zob. *Protokół z posiedzenia plenarnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 28 marca 2012 r.*, [http://www.kwrist.mac.gov.pl/portal/kw/77/4559/KWRiST\\_3\\_\\_protokol.html](http://www.kwrist.mac.gov.pl/portal/kw/77/4559/KWRiST_3__protokol.html)

śnia 2012 roku Samorządowego Kongresu Oświaty w Warszawie. Proponowane zmiany ustawowe<sup>63</sup> dotyczą m.in. zniesienia limitu 70 uczniów decydującego o możliwości przekazania prowadzenia szkoły publicznej, a także pozbawienia kuratora kompetencji do wydawania pozytywnej opinii w przedmiocie przekazania prowadzenia szkoły. Inne postulaty samorządowe obejmują m.in. uwzględnianie w sieci szkół publicznych także szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego. Nie trzeba dodawać, że powyższe propozycje legislacyjne nie zostały poparte uzasadnieniem. Projekt zmian w ustawie stanowi materiał do dyskusji, a jego ostateczny kształt ma zostać ustalony w wyniku dalszych prac.

Jednocześnie na kanwie debaty o sposobie wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań oświatowych Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży w dniu 26 lipca 2012 roku uchwaliła dezyderat do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykonywania przez wojewodów nadzoru prawnego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, jako organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe<sup>64</sup>. W dezyderacie komisja wskazała na napływające do niej „sygnały o przypadkach naruszania lub obchodzenia przepisów prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego”. Zaniepokojenie komisji wywołuje także brak spójnego i konsekwentnego nadzoru sprawowanego przez wojewodów nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym komisja wystąpiła do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zwrócenie się do wojewodów, aby „w ramach swoich uprawnień szczególną uwagę zwrócili na formalną poprawność aktów prawnych podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach związanych z zakładaniem i prowadzeniem przez nie szkół i placówek oświatowych”.

Stanowiska ministrów właściwych, tj. Ministra Administracji i Cyfryzacji<sup>65</sup> oraz Ministra Edukacji Narodowej<sup>66</sup>, wyrażone zarówno na posiedzeniu komisji, jak i w odpowiedzi na dezyderat<sup>67</sup>, sprowadzają się w zasadzie do wskazania, że rozstrzygnięcia nadzorcze wydawane przez wojewodów w odniesieniu do aktów prawnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Konsekwencją powyższych rozwiązań prawnych jest brak możliwości ich kwestionowania i kontrolowania przez ministra właściwego

<sup>63</sup> Projekt zmian dostępny na stronie: [http://www.kongresjst.pl/doc/Oswiata\\_ProjektZmianUstawowych.pdf](http://www.kongresjst.pl/doc/Oswiata_ProjektZmianUstawowych.pdf)

<sup>64</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/enm\\_d2/\\$file/enm\\_d2.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/enm_d2/$file/enm_d2.pdf)

<sup>65</sup> *Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 lipca 2012 r.*, <http://www.znp.edu.pl/media/files/880bdb6683f7f117adadda45680ec7c9.pdf>

<sup>66</sup> *Pismo Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 lipca 2012 r., sygn. DWST-WPZN-MJ-0401/07/12*, <http://www.znp.edu.pl/media/files/4b7f81ec37512e28e434cbdaa8508444.pdf>

<sup>67</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/enm\\_20120903\\_d2/\\$file/enm\\_20120903\\_d2.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/enm_20120903_d2/$file/enm_20120903_d2.pdf)

do spraw administracji publicznej ani przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

W ramach toczącej się dyskusji o roli publicznej edukacji głos w niej zabrał także związkowy reprezentant środowiska nauczycielskiego – Związek Nauczycielstwa Polskiego, wysuwając w dniu 17 stycznia 2012 roku propozycję zawarcia „Paktu dla edukacji”<sup>68</sup>. W pakcie jako pierwszy postulat wskazano „Wzmocnienie pozycji publicznych szkół samorządowych w systemie edukacji”<sup>69</sup>. Podkreślono m.in., że „system samorządowych szkół publicznych nie jest w Polsce wystarczająco wspierany. Zamiast wzmocniać pozycję publicznych szkół samorządowych w systemie edukacji, wprowadza się nowe regulacje ustawowe, które nakazują, by realizacja podstawowych obowiązków państwa, w tym jego struktur samorządowych, wobec obywateli opierała się na „lokalnych i obywatelskich inicjatywach”. Związek Nauczycielstwa Polskiego opowiedział się przeciw zmianom w ustawie o systemie oświaty umożliwiającym jednostkom samorządu terytorialnego nieograniczone zlecenie zadań własnych z zakresu publicznej edukacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

## Podsumowanie

W świetle przedstawionego wywodu należy ocenić jako kontrowersyjne i wątpliwe z punktu widzenia zasad państwa prawa propozycje tworzenia systemowych warunków do formalnego lub faktycznego powierzania zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki podmiotom zewnętrznym bez rzeczywistych gwarancji dostępności i ciągłości wykonywania zadań. Samorząd terytorialny jako lokalna organizacja życia społecznego został konstytucyjnie i ustawowo umocowany do zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców i z obowiązku tego nie może zrezygnować. Podważa to bowiem rację jego istnienia i stanowi bezpośredni asumpt do analizy legalności działania władz samorządowych. Uwzględniając obowiązujące standardy konstytucyjne, niedopuszczalna jest bowiem sytuacja selektywnego prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego spraw publicznych, w szczególności odstępowanie i wycofywanie się z wykonywania zadań obligatoryjnych nałożonych ustawą (takich jak prowadzenie szkół, w szczególności zapewniających realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki), przy jednoczesnym podejmowaniu się realizacji zadań nieobowiązkowych

<sup>68</sup> Zob. *Pakt dla edukacji*, Związek Nauczycielstwa Polskiego, Zarząd Główny, Warszawa, 12.2011, [http://www.znp.edu.pl/element/1156/Pakt\\_dla\\_edukacji](http://www.znp.edu.pl/element/1156/Pakt_dla_edukacji)

<sup>69</sup> Ibidem, s. 5 i nast.

i o charakterze wtórnym do podstawowych celów działania samorządu (np. działania marketingowo-promocyjne<sup>70</sup>).

Jak uczą doświadczenia krajowe i międzynarodowe, korzyści z prywatyzacji wykonywania zadań edukacyjnych nie są oczywiste. Rezygnacja władz publicznych z realizacji zadań oświatowych i jednocześnie przejmowanie tych zadań przez sektor prywatny może prowadzić do ograniczania dostępu do kształcenia oraz spadku jego jakości. Pojawiające się bariery systemowe w dostępie do nauki stwarzają zagrożenie występowania i nasilania się nierówności społecznych. Ponadto zjawiska te ograniczają merytokratyczną selekcję i powodują marnotrawstwo kapitału ludzkiego<sup>71</sup>. Z powyższego punktu widzenia koncentrowanie się w debacie publicznej głównie na zagadnieniach kosztowych funkcjonowania szkolnictwa publicznego w istocie przesłania prawdziwe wyzwania, przed którymi stoi polski system oświatowy. Powinien on bowiem urzeczywistniać cele wyznaczone paradygmatem rozwoju społeczno-gospodarczego – gwarantować wysoką przeciętną jakość edukacji, tworząc w ten sposób pewne i trwałe podstawy rozwoju i spójności społecznej.

### **Selected problems of providing educational services by local government units**

Due to complex socio-economic structural factors education seen as a public task (executed by the State governmental administration and local government) becomes subject to privatisation and deregulation process, in line with the subsidiarity principle. The article discusses theoretic grounds for the issue of performing public tasks according to the classic perspective as well as the concept of new public management; it also presents doubts and concerns related to privatisation of public tasks and privatisation of performing public tasks. Basis problems of school management (instituting, administering and closure) have been outlined in light of doctrine and administrative courts' jurisprudence. The articles sketches alternative institutional forms of educational tasks' execution, including schools administered by non-public entities. Trends in the public and non-public compulsory school sector have been exemplified by the relevant statistics. Furthermore, the article describes the prospects of developments in schooling run by local government units as well as possible legal amendments and examples of already taken initiatives. Finally, the Author attempts to assess the proposals for legal foundation of

<sup>70</sup> Zob. *Kosztowna promocja miast i regionów*, „Rzeczpospolita” 24.07.2012, <http://www.rp.pl/artykul/917968.html>

<sup>71</sup> S. Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje – Instytucje – Koszty*, Poltext, Warszawa 2000, s. 124.

privatisation of educational tasks, in terms of ensuring equal access to education and achieving social cohesion.

### **Les compétences des collectivités territoriales en matière d'éducation – analyse de certains aspects**

En raison de complexes problèmes socio-économiques structurels, l'éducation considérée comme une tâche publique (exécutée par les administrations centrale et locale) est soumise à la fois aux processus de privatisation et de dérégulation, en conformité avec le principe de subsidiarité. L'article discute des concepts théoriques concernant l'exécution de tâches publiques selon une approche classique et dans le contexte de nouvelle gestion publique. Il présente les doutes envers le processus de privatisation des services publiques, y compris l'éducation, et de leur exécution. L'auteur examine les principales questions liées à la gestion des écoles par les autorités locales à la lumière de la doctrine et la jurisprudence des tribunaux administratifs. L'article décrit d'autres formes institutionnelles de l'exécution des tâches en matière d'éducation, y compris les écoles administrées par les entités non-publiques. Les tendances dans le secteur de l'enseignement obligatoire public et non-public ont été illustrées par des statistiques pertinentes. En outre, l'article montre les perspectives d'évolution de la scolarisation réalisée par l'administration locale ainsi que les éventuelles modifications juridiques et les exemples d'initiatives déjà prises. Enfin, l'auteur tente d'évaluer les propositions de bases juridiques de la privatisation de l'éducation, en vue d'assurer un accès égal à l'éducation et de garantir la cohésion sociale.