



Uniwersytet
Wrocławski

Jolanta Blicharz
Renata Raszevska-Skałeczka

Prawna możliwość
wspierania systemu oświaty
w sferze edukacji szkolnej
przez organizacje pozarządowe

Wrocław 2020

**Prawna możliwość wspierania
systemu oświaty
w sferze edukacji szkolnej
przez organizacje pozarządowe**

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 165

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/118710>

DOI: [10.34616/23.20.024](https://doi.org/10.34616/23.20.024)

Jolanta Blicharz

Uniwersytet Wrocławski

ORCID [0000-0002-4581-8629](https://orcid.org/0000-0002-4581-8629)

Renata Raszevska-Skałeczka

Uniwersytet Wrocławski

ORCID [0000-0001-7467-5703](https://orcid.org/0000-0001-7467-5703)

**Prawna możliwość wspierania
systemu oświaty
w sferze edukacji szkolnej
przez organizacje pozarządowe**

Wrocław 2020

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Gałyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *dr hab. Aleksandra Monarcha-Matlak, prof. US;*

dr hab. Jarosław Marusiak, prof. AWF Wrocław

© Copyright by Jolanta Blicharz, Renata Raszewska-Skałecka

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumasza eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-10-9 (druk)

ISBN 978-83-66601-11-6 (online)

Spis treści

WSTĘP	9
ROZDZIAŁ I. SZKOŁY NIEPUBLICZNE JAKO LOKALNY ELEMENT OŚWIATY ..	11
1. Uwagi ogólne.....	11
2. Pojęcie oświaty publicznej i oświaty niepublicznej – terminy w prawie oświatowym	18
3. Podstawy prawne i procedura zakładania szkół niepublicznych...	28
4. Formy organizacyjno-prawne szkół niepublicznych	42
5. Administracyjno-prawne aspekty przekazania prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej	51
ROZDZIAŁ II. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE JAKO PODMIOTY WSPIERAJĄCE SYSTEM OŚWIATY	55
1. Uwagi ogólne.....	55
2. Istota organizacji pozarządowych. Kilka uwag o stanie obecnym według prawa polskiego	57
2.1. Formy wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe	63
2.1.1. Tytułem wstępu.....	63
2.1.2. Przekazanie prowadzenia szkół publicznych organizacjom pozarządowym.....	65
2.1.3. Zakładanie szkół publicznych przez organizacje pozarządowe.....	81
2.1.4. Prowadzenie szkół niepublicznych przez organizacje pozarządowe	88
2.2. Rola organizacji pozarządowych w zakresie wspierania edukacji nieformalnej (pozaszkolnej).....	96
3. Konkluzje.....	107

ROZDZIAŁ III. UDZIAŁ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W ZAKRESIE WYRÓWNYWANIA SZANS EDUKACYJNYCH ORAZ WSPIERANIA EDUKACJI UZDOLNIONYCH DZIECI I MŁODZIEŻY.....	109
1. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży	109
1.1. Charakter prawny programu wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.....	109
1.2. Zakres działalności organizacji pozarządowych na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży	112
1.3. Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży a programy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań pożytku publicznego	117
2. Konkluzje.....	121
ROZDZIAŁ IV. NADZÓR I KONTROLA NAD WYKONYWANIEM ZADAŃ OŚWIATOWYCH SZKÓŁ NIEPUBLICZNYCH.....	123
1. Pojęcie i formy sprawowania nadzoru pedagogicznego nad szkołami	123
2. Konkluzje.....	134
BIBLIOGRAFIA	137

Wstęp

Prezentowane w tej książce rozważania eksponują wybrane zagadnienia w kwestii wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe.

Gwałtowny rozwój współczesnych technologii związanych z rozwojem współczesnej cywilizacji powoduje niespotykane dotychczas tempo przeobrażeń również w oświacie. Można powiedzieć, że reformy wdrażane w tym obszarze są efektem konieczności dostosowania edukacji do współczesnych realiów życia społeczno-gospodarczego, które wymuszają redefinicję polityki edukacyjnej, zarówno jeżeli chodzi o jej podmioty, cele, jak i treści nauczania oraz adresatów¹.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że współcześnie tak w oświacie, jak i w całej administracji coraz wyraźniejsze są tendencje do włączania podmiotów pozarządowych w realizację zadań publicznych (w tym zadań w dziedzinie oświaty). Oddaje to istotę zarządzania partycypacyjnego jako formy współpracy władz publicznych z obywatelami oraz ich organizacjami w procesach kreowania polityki oświatowej. Jakkolwiek znaczenie organizacji pozarządowych jako podmiotów niepublicznych jest znaczące w kontekście realizacji zadań oświatowych, to jednocześnie nie

¹ Zob. szerzej: K. Maj-Waśniowska, *Wpływ polityki Unii Europejskiej na kierunki zmian w polskim systemie edukacji*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 6(84), cz. 2, s. 157.

mogą one być traktowane jako alternatywa dla podmiotów administracji publicznej w realizacji tych zadań.

Przedstawienie problematyki wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe w aspekcie prawnym, a także ukazanie pola inicjatyw współdziałania organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w wykonywaniu zadań publicznych w sferze zadań oświatowych jest właśnie celem niniejszej książki.

Całość zagadnień ujęta jest w czterech rozdziałach. Pierwszy rozdział poświęcony jest problematyce oświaty jako jednej z podstawowych sfer działania administracji publicznej, drugi – organizacjom pozarządowym jako podmiotom wspierającym system oświaty, trzeci – dotyczy udziału organizacji pozarządowych w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, natomiast czwarty – problematyce nadzoru pedagogicznego organów administracji publicznej w systemie oświaty.

Monografia adresowana jest do przedstawicieli nauki, praktyki i administracji, lecz jej aktualna i ważka społecznie tematyka zachęci może do lektury również studentów studiów prawnych i administracyjnych oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Autorki składają serdeczne podziękowanie tym wszystkim, którzy przyczynili się do powstania niniejszej publikacji i nadania jej kształtu ostatecznego. Wdzięczność chciałybyśmy przede wszystkim wyrazić pani prof. Aleksandrze Monarsze-Matlak i panu prof. Jarosławowi Marusiakowi za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej. Wyrazy szczerych podziękowań przekazujemy też pani mgr Aleksandrze Dorywale i pani dr Magdalenie Wojcieszak za troskliwą pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku.

Rozdział I

Szkoły niepubliczne jako lokalny element oświaty

„Oświata i szkolnictwo są samoistną wartością i istotnymi elementami kultury narodowej, warunkiem utrzymania ciągłości i trwałości tej kultury. Naród nie dbający o edukację podcina korzenie swojej egzystencji”².

1. Uwagi ogólne

Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że istotne znaczenie w zakresie oświaty na gruncie normatywnym ma art. 70 ust. 4 zd. 1 Konstytucji RP³, 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 oświatowe⁴, która wśród nadrzędnych zadań wynikających z 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

² B. Śliwerski, *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji. Inspiracje do badań polityki oświatowej*, Kraków 2015, s. 30.

³ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 910, dalej u.p.o.

i osiągniętego rozwoju” (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.o.). Niewątpliwie funkcją każdego państwa powinno być zapewnienie dobra całego społeczeństwa i zaspokojenie potrzeb społecznych jego 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”⁵. Należy do niej dziedzina oświaty i wychowania w ramach konstytucyjnego prawa do nauki, które to prawo zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako 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 człowieka w życiu społecznym. Powszechne kształcenie według TK stało się najważniejszym motorem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego we współczesnym świecie⁶. 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”⁷. Zadania z zakresu edukacji stanowią ze strony administracji publicznej obowiązek świadczenia usług edukacyjnych w ramach tzw. administracji świadczącej⁸.

⁵ J. Połuszny, *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego)*. Studium administracyjnoprawne, Rzeszów-Przemyśl 2004, s. 75, 163.

⁶ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

⁷ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005, s. 42.

⁸ *Ibidem*, s. 30; por. R. Raszevska-Skałeczka, *Wybrane problemy administracji świadczącej w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1, s. 127-148.

Wstępnie należy przyjąć, że materia uregulowań systemowych w oświacie sprawia, że przedmiotowa równość w prawie oświatowym – jako idea, wartość, zasada konstytucyjna z art. 32 Konstytucji RP i zasada powszechnego i równego dostępu do edukacji z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP – powoduje, iż analiza przedmiotowa zagadnienia to zadanie proste jedynie z pozoru⁹. W nauce prawa przyjmuje się, że norma prawna zawarta w art. 32 Konstytucji RP to zasada prawa i ma charakter *lex generalis*, a zatem obowiązuje wobec wszystkich podmiotów prawa, poddanych krajowej jurysdykcji, tj. zarówno wobec osób fizycznych, jak i prawnych, a ponadto oznacza równość praw, jak i równość w prawie¹⁰. Podstawowymi wartościami, jakie ma realizować system powiązanych ze sobą instytucji publicznych, w tym oświatowych, jest wyrażona konstytucyjnie zasada powszechności i równości dostępu do wykształcenia. Trzeba też dodać, że powszechny i równy dostęp do edukacji i jej usług powinien być zagwarantowany również w sytuacji nadzwyczajnych stanów i okoliczności, spowodowanych na przykład sytuacją epidemiologiczną w kraju w związku z koronawirusem COVID-19, z jaką mamy do czynienia aktualnie. Problemem jednak może być, czy faktycznie istnieje konstytucyjny powszechny i równy dostęp do wykształcenia w formie nauczania zdalnego dla wszystkich, którzy powinni realizować obowiązki edukacyjne, oraz tych, którzy chcą skorzystać z usług edukacyjnych. Następnie na jakim poziomie oraz przy pomocy jakich urządzeń i narzędzi informatycznych lekcje zdalne i usługi edukacyjne wirtualne (e-szkola) są świadczone na różnych szczeblach edukacyjnych przez szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze. Nie bez znaczenia pozostaje umiejętność obsługiwania i wiedza potrzebna do korzystania z danego typu urządzeń

⁹ R. Raszevska-Skałecka, *Równość w prawie administracyjnym – teoria i rzeczywistość z obszaru prawa oświatowego*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 245.

¹⁰ I. Bernatek-Zagula, *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 74.

informatycznych przez nauczycieli i nauczających w zakresie szkolnych podstaw programowych, ale też uczniów oraz rodziców wspomagających najmłodsze dzieci w korzystaniu przez nie z nauki online. Pytaniem otwartym pozostaje, w jakim zakresie nauczanie tradycyjne w szkole kontynuowane przy pomocy nauczania wirtualnego przygotowuje dzieci i młodzież do egzaminów i stwarza im możliwości zdobywania kolejnych szczebli edukacji bo nie wszyscy użytkownicy szkoły mają zagwarantowany powszechny i równy dostęp do tej formy edukacji. Niewątpliwie problemy i wątpliwości edukacyjne pojawiające się w rzeczywistości edukacyjnej wraz z sytuacją epidemiologiczną są wielorakie, zaś odpowiedzi na nie najczęściej sprowadzają się do kosztów ponoszonych przez dany uczestnik procesu edukacji w wymiarze ekonomicznym, politycznym, społecznym, kulturowym, psychologicznym, zdrowotnym etc. Nikt dzisiaj nie zastanawia się nad kosztami edukacji jako dobra wspólnego całego społeczeństwa i dobra człowieka (jednostki) jako odbiorcy usług edukacyjnych. A przecież one zawsze były, są i będą ponoszone w imię dobra wspólnego społeczeństwa i dobra indywidualnego każdego uczestnika procesu edukacyjnego.

Co również istotne, edukacja, w tym oświata i wychowanie oraz nauka i szkolnictwo wyższe, to pojęcia szerokie, niedookreślone prawnie, o których mówimy w znaczeniu ogólnym i zarazem wielowymiarowym. Nie ulega wątpliwości, że w ujęciu socjologicznym edukacja, „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”¹¹. Edukacja jako dziedzina administracji publicznej, której istotą bytu prawnego i społecznego jest kształcenie, wychowanie i opieka, ma istotny wpływ na zmianę szkoły jako instytucji

¹¹ M.J. Szymański, *Edukacyjne problemy współczesności*, Kraków-Warszawa 2014, s. 24.

edukacyjnej świadczącej usługi oświatowe. Na gruncie normatywnym przyjmuje się, że 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 (art. 70 Konstytucji RP) jest jednym z podstawowych praw człowieka i obywatela, a jego cele i zadania oraz funkcje precyzują zwłaszcza przepisy prawa oświatowego.

Oświata i wychowanie są zadaniem publicznym państwa, które jest zarazem celem działania administracji publicznej¹². Przypomnijmy w tym miejscu, że lata 90. w zakresie decentralizacji władzy publicznej przyniosły także decentralizację zarządzania oświatą w obszarze kształtowania polityki oświatowej i odpowiedzialność władz samorządowych za lokalną oświatę. Zmiany te dotyczą zwłaszcza oświaty publicznej, ale też nie pozostają bez wpływu na szkolnictwo niepubliczne. Proces decentralizacji zarządzania oświatą dostosowuje się do usprawnienia jej organizacji i funkcjonowania w ramach systemu oświaty i wykonywania zadań oświatowych w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Wyzwaniem oświatowym stojącym przed jednostkami samorządu terytorialnego jest poszukiwanie efektywnych sposobów zarządzania oświatą, a coraz większe oczekiwania społeczne wobec administracji publicznej dotyczą sposobu wykonywania publicznych zadań oświatowych i odpowiedzialności z tytułu jakości świadczonych usług edukacyjnych. Szkoły publiczne i niepubliczne z samej istoty działalności zakładowej tworzą jedną z form prawnej decentralizacji¹³. Różne mogą być stopnie prawnej samodzielności szkoły w sferze jej własnych zadań i kompetencji, a także organów szkoły i nauczycieli określone przez obowiązujące przepisy

¹² Zob. D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 21 i n.

¹³ R. Raszewska-Skałeczka, *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, [w:] M. Gięda i R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 148 i n.

prawa oświatowego, wyznaczone przez sposób prawnego ich podporządkowania organom nadzorczym¹⁴. Niewątpliwie w przypadku szkół i placówek oświatowych nadal podstawową organizacyjną formą szkolnej działalności edukacyjnej jest zakład administracyjny¹⁵. Także i obowiązki edukacyjne, niezależnie od różnic w ich treści, stanowią obowiązki administracyjnoprawne o charakterze ciągłym¹⁶.

Wykonywanie zadań publicznych o charakterze edukacyjnym stanowi obowiązek prawny przypisany wskazanym ustawą podmiotom administracji publicznej. Nie bez znaczenia jest i to, że „świadczenie usług publicznych jest jedną z istotniejszych dziedzin wykonywania zadań publicznych, ale nie jedyną”¹⁷. Wypada zaznaczyć, że 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 publicznych¹⁸. Proces stopniowego uspołeczniania oświaty i szkoły wciąż postępuje¹⁹.

¹⁴ Zob. R. Raszewska-Skałecka, *Szkola publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.

¹⁵ P. Dobosz, *Instytucje części ogólnej nauki prawa administracyjnego na tle prawa szkolnego*, [w:] A.W. Maszke (red.), *Od prawa szkolnego do etyki pedagogicznej. Księga Jubileuszowa poświęcona Profesorowi Januszowi Homplewiczowi z okazji czterdziestolecia Jego pracy naukowej*, Rzeszów 2001, s. 78; zob. J. Borkowski, *W stronę prawa szkolnego*, [w:] A.W. Maszke (red.), *op. cit.*, s. 43-60; R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.

¹⁶ 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. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 275.

¹⁷ D. Sześciło, *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014, s. 26.

¹⁸ Zob. B. Śliwerski, *Diagnoza uspołecznienia publicznego szkolnictwa III RP w gorszej centralizmu*, Kraków 2013; *idem*, *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Warszawa 2009.

¹⁹ Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Uspołecznianie oświaty przedmiotem badań społecznych*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010, s. 617-618; R. Raszewska-Skałecka, *Współczesne wyzwania i dylematy zarządzania oświatą samorządową*, [w:] S. Wrzosek *et al.* (red.), *op. cit.*, s. 621-633.

Trzeba mieć na uwadze nie tylko rozwój szkolnictwa niepublicznego i możliwości wyboru szkół innych niż publiczne, ale też „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”²⁰. Uspołecznienie oświaty rozumie się jako przejmowanie przez różne organizacje i instytucje społeczne od władz państwowych jak największego zakresu spraw w dziedzinie zarządzania oświatą. Przyjmuje się, że znaczenie szkół niepaństwowych polega nie tyle na zastępowaniu szkolnictwa państwowego, ile na tworzeniu alternatywnego modelu oświaty. Co również istotne, idea szkół społecznych powstała jako alternatywa dla systemu oświaty państwowej. Pojęcie alternatywy odnosi się do placówek czy szkół, które: 1) powstają z inicjatywy osób prywatnych, grup wyznaniowych, stowarzyszeń, grup społecznych; 2) są otwarte dla wszystkich klas i grup społecznych; 3) gwarantują dobrowolność w wyborze metod, form i środków kształcenia; 4) uczniowie, rodzice i nauczyciele współdecydują o celach, treściach i warunkach edukacji²¹. Podkreśla się w piśmiennictwie, że uspołecznienie związane jest z rozwojem kształcenia niepublicznego i możliwością wyboru szkół innych niż publiczne w polskim systemie oświaty.

Należy zauważyć, że polski system oświaty i szkoła 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 i przetrwać²². Nieustannie musi dostosowywać się do coraz nowych obszarów działań edukacyjnych i przekształceń szkoły

²⁰ A. Bogaj, *Edukacja w procesie przemian społecznych*, Warszawa 1998, s. 11.

²¹ A. Bogaj, *Edukacja w procesie...*, s. 11; *idem*, *Szkoły alternatywne w świecie jako wyraz uspołecznienia oświaty*, „Edukacja” 1995, nr 3, s. 19-27.

²² R. Raszewska-Skałecka, *Przemiany i wyzwania współczesnej przestrzeni edukacyjnej*, [w:] E. Musiał, M. Bednarska (red.) *Współczesna przestrzeń edukacyjna. Geneza, przemiany, nowe znaczenia*, t. 2, Kraków 2013, s. 59-77.

w przestrzeni edukacyjnej²³. W polskich warunkach konstytucyjnych i ustawowych system oświaty charakteryzuje się różnorodnością szkół, ich rodzajów, typów i szczebli edukacyjnych. System oświaty dopuszcza różne możliwości zakładania i prowadzenia szkół i placówek publicznych lub niepublicznych przez różne podmioty, zarówno publiczne, jak i niepubliczne, uczestniczące w wykonywaniu zadań oświatowych²⁴.

2. Pojęcie oświaty publicznej i oświaty niepublicznej – terminy w prawie oświatowym

W nawiązaniu do pojęcia „oświaty publicznej” i „oświaty niepublicznej”, przybliżając znaczenie terminów występujących w dyskursie edukacyjnym, trzeba dodać, że to reformy systemu oświaty i szkolnictwa wyższego po 1990 roku doprowadziły do zróżnicowanej oferty świadczonych usług edukacyjnych w szkołach na rynku, tym samym 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 szkolnictwa

²³ Zob. A. Piszko, *Szkola w zreformowanym systemie edukacji. Zadania dyrektorów i organów prowadzących*, Warszawa 2017. Zdaniem autorki „reformy 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 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 zadaniom 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 i n.; zob. też R. Otręba, *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, Warszawa 2012, s. 7 i n.

²⁴ Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.p.o. „Szkoła i placówka, z zastrzeżeniem ust. 4-13, może być zakładana i prowadzona przez: 1) jednostkę samorządu terytorialnego; 2) inną osobę prawną; 3) osobę fizyczną, jednakże „Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (art. 8 ust. 3 u.p.o.)”.

wpłynęły nie tylko na zmianę jakości edukacyjnych usług publicznych 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 niepublicznymi (prywatnymi) prowadzącymi tego rodzaju działalność²⁵. 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 państwa²⁶. Wynika z tego, że szkolnictwo niepubliczne obok szkolnictwa publicznego ustawodawca uznał za równoprawny element polskiego systemu szkolnictwa (art. 8 ust. 1 u.p.o.), statuując: „Szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną”. Wstępnie zaznaczmy też, że ustawodawca dokonał zmiany statusu szkół niepublicznych i od dnia 1 września 2019 r. każda szkoła niepubliczna niebędąca szkołą artystyczną musi spełniać standardy szkół publicznych. Nowelizacja ustawy Prawo oświatowe zlikwidowała określenia „szkoła niepubliczna o uprawnieniach szkoły publicznej” czy „szkoła niepubliczna bez uprawnień szkoły publicznej”. Rozwinięcie wprowadzonych zmian w tym zakresie nastąpi w dalszej części pracy.

Szkolnictwo niepubliczne wyrosło z ruchu społecznego, a rozwój szkół niepublicznych przełamał monopol państwa na świadczenie usług edukacyjnych²⁷. Koncepcja uspołecznienia edukacji była przejawem

²⁵ Zob. A.J. Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, s. 160-169.

²⁶ B. Przyborowska, *Wyższe szkoły niepaństwowe jako nowy element rynku edukacyjnego w Polsce*, „Edukacja” 1998, nr 1, s. 22-23; A. Barański, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, *Szkoły niepubliczne, przepisy i wyjaśnienia według stanu prawnego na dzień 1 maja 1996 roku*, Warszawa 1996, s. 6.

²⁷ Zob. T. Lewowicki, J. Radziejewicz, *Szkoła. Szkoła państwowa, publiczna, niepubliczna, prywatna, społeczna*, [w:] W. Pomykało (red.), *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*

zwłaszcza niezadowolenia z centralnie zarządzanej oświaty²⁸. Wraz ze zmianami systemowymi w państwie i wprowadzaniem reform edukacji publicznej 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 przejęciem od państwa pewnych obowiązków i uprawnień finansowych, organizacyjnych i programowych przez alternatywne formy instytucjonalne w oświacie²⁹. Ustawa ustrojowa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty otworzyła możliwość szerokiego rozwoju szkolnictwa niepaństwowego – społecznego, samorządowego i prywatnego, choćby przez utworzenie samorządowego aparatu oświatowego³⁰.

Prawodawca w art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³¹ wprowadził ustawowy obowiązek dostosowania działania szkół i placówek niepublicznych do nowych przepisów, stanowiąc:

a szkoły społeczne. Dwa światy socjalizacji, Warszawa 1997; A. Karpińska (red.), *Szkolnictwo niepaństwowe w Polsce. Partnerstwo czy konkurencja?*, Olecko 1997; R. Raszewska, *Koncepcja normatywna szkoły niepublicznej de lege lata i de lege ferenda*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2100, „Przegląd Prawa i Administracji” 1998, t. XLI, s. 193-211; *eadem*, *Sytuacja prawna szkoły niepublicznej w świetle ustawodawstwa polskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI, s. 173-189; R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8, s. 122-145; por. wyrok NSA z dnia 24 lutego 1989 r., ISA 1104/88, ONSA 1990, nr 1, poz. 5; J. Homplewicz, *Glosa*, OSP 1990, nr 7, poz. 286.

²⁸ 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-Skrzeczyńska, *op. cit.*

²⁹ Zob. J. Gęsiński, *Uspołecznienie szkoły*, [w:] W. Pomykało (red.), *op. cit.*, 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:] A. Jamróz *et al.* (kom. red.), *Prawo – administracja – obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 69-89; T. Kłos, *Wolność tworzenia szkół prywatnych w Polsce de lege lata i de lege ferenda*, [w:] A. Jamróz *et al.* (kom. red.), *op. cit.*, s. 169 i n.

³⁰ J. Homplewicz, *Instytucje prawne...*, s. 87.

³¹ Ustawa o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm.), dalej u.s.o.

„Osoby prawne i fizyczne prowadzące w dniu wejścia w życie ustawy szkoły lub placówki niepaństwowe dostosują zasady działania tych szkół lub placówek do wymogów określonych w niniejszej ustawie w terminie do dnia 31 sierpnia 1992 r.”, wskazując w ust. 2 niniejszego artykułu, że „Z zastrzeżeniem ust. 3 szkoły, o których mowa w ust. 1, stają się szkołami niepublicznymi w rozumieniu ustawy i podlegają z urzędu wpisowi do ewidencji wymienionej w art. 82 ust. 1”. Z kolei w ust. 3 tej regulacji prawnej ustawodawca dodaje: „Na wniosek osoby prowadzącej szkołę kurator oświaty w drodze decyzji uznaje szkołę, o której mowa w ust. 1, za szkołę publiczną, jeżeli stwierdzi spełnienie przez szkołę warunków określonych odpowiednio w art. 6 lub art. 7 ust. 1. Przepisów art. 58 ust. 3 i 4 nie stosuje się”³².

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 oświatowych³³. W sferze oświaty wskazać należy również 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”. Prawnie statutowane 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 fizycznym³⁴. Przemiany zachodzące w procesie administrowania, w którym udział podmiotów prywatnych nie jest mały, gdzie widoczne jest wkraczanie w sferę prawa administracyjnego metod i instytucji o charakterze prywatnym,

³² Zgodnie z art. 110 ust. 1 u.s.o.

³³ Zob. J. Pierzchała, *op. cit.*

³⁴ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 456-457.

które mogą lub prowadzą coraz częściej do wypierania form publiczno-prawnych przez cywilnoprawne, są również charakterystyczne dla szkolnictwa w systemie oświaty. Problematyka ta będzie analizowana w dalszej części publikacji.

Podejmując rozważania nad ogólnym pojęciem „oświaty” w prawie administracyjnym, należy zauważyć, że nie ma ustawowej i jednolitej doktrynalnej definicji terminu „oświata”. Polskie ustawodawstwo nie zawiera legalnej definicji tego pojęcia, zaś jego znaczenia należy poszukać w ujęciu nauk pedagogicznych i socjologicznych oraz na gruncie prawnym w połączeniu z „systemem oświaty” w dziedzinie prawa szkolnego, czy szerzej: w prawie oświatowym³⁵. Oświata w nauce prawa administracyjnego zaliczana jest do kategorii dóbr publicznych³⁶. Co prawda, regulacje prawne nie zawierają legalnej definicji terminu „oświata”, ale jego wyjaśnienia należy poszukać w różnych dziedzinach nauki – szeroki kontekst pojęcia i roli oświaty pozwala jednak zawęzić badania do prawnych aspektów oświaty w prawie oświatowym³⁷. Oświata jest częścią administracji publicznej, a prawo oświatowe jest wyodrębnioną częścią prawa administracyjnego, zaś szkoła i placówka oświatowa (publiczna i niepubliczna) są elementami konstrukcyjnymi systemu oświaty. W doktrynie przyjmuje się, że prawo administracyjne ma służyć dobru

³⁵ Zob. J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984. 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. Wytacza 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” – *ibidem*, s. 14; *idem*, *Tradycyjne a współczesne instytucje prawa szkolnego (Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego „Prace Prawnicze” 1985, z. 112.

³⁶ Zob. G. Szpor, *Korzystanie z dóbr publicznych*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 141; Z. Czarnik, J. Pośluszny, *op. cit.*, s. 422 i n.

³⁷ Zob. J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne...*, s. 14.

człowieka w ramach zasad i wartości, jakie wyznacza w ogóle prawo systemu państwowego, ma też ono swoją własną aksjologię, która stoi u podstaw jego wyodrębnienia i dotyczy jego istoty³⁸. Zdaniem J. Zimmermanna „dobro człowieka (jednostki) łączy się w prawie administracyjnym z dobrem wspólnym”³⁹. Patrząc tymi kategoriami na oświatę, należy odnieść się do treści preambuły ustawy Prawo oświatowe, z której wynika, że jest ona traktowana jako „wspólne dobro całego społeczeństwa”, opierające się na przyjętych i uznawanych zasadach i wartościach. W szerszym kontekście owo dobro wspólne wynika z treści art. 70 regulacji konstytucyjnej i z ustawy Prawo oświatowe, do której została przeniesiona większość regulacji ustawy o systemie oświaty. 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 służyć⁴⁰.

Termin „oświata” występuje w tekstach aktów normatywnych, ale pojęcie to, o czym mowa powyżej, nie jest zdefiniowane prawnie⁴¹. Niejednoznaczność terminu „oświata” powoduje, że ma ujęcie też w innych dyscyplinach nauk społecznych, zwłaszcza nauk pedagogicznych, oraz opisywany jest w encyklopediach i słownikach języka polskiego⁴². W treści przepisów aktów prawnych i w piśmiennictwie termin „oświata” ma charakter interdyscyplinarny. Oświata w ujęciu słownikowym oznacza stan i proces upowszechnienia wykształcenia i kultury w społeczeństwie, osiągniany przez działalność zarówno szkolnictwa, jak i wielu różnych

³⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73 i n.

³⁹ *Ibidem*, s. 77.

⁴⁰ J. Homplewicz, *Instytucje prawne...*, s. 69.

⁴¹ Należy tu wymienić zwłaszcza ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm.); ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 910).

⁴² E. Pierzchała, J. Pierzchała, *Oświata w sferze usług publicznych*, [w:] M. Woźniak (red.), *Administracja dóbr i usług publicznych*, Warszawa 2013, s. 112.

instytucji pozaszkolnych⁴³. 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: osiąganiu tych celów służy odpowiednio wykształcona kadra pedagogiczna, nadzór oświatowy, baza lokalowa i wyposażenie oraz zabezpieczenie budżetowe ze Skarbu Państwa, samorządów lokalnych lub innych źródeł”⁴⁴. Przez szkołę ustawodawca rozumie także przedszkole (art. 4 pkt 1 u.p.o.).

Termin „oświata” pochodzi od słowa „oświecać”, czyli nauczać, przekazywać komuś wiedzę. Wiąże się bezpośrednio z pojęciem „edukacja” – „wychowanie, głównie pod względem umysłowym, wykształcenie, nauka”⁴⁵. Terminy te mogą być używane zamiennie. Oświata oznacza „stan i proces upowszechnienia wykształcenia i kultury w społeczeństwie, osiągany przez działalność zarówno szkolnictwa, jak i wielu różnych instytucji pozaszkolnych”⁴⁶. 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”⁴⁷. Brak legalnej definicji terminu „oświata” wymusza w piśmiennictwie próby dookreślenia jego zakresu. Jest to pojęcie niezwykle pojemne, którego wieloaspektowa i głębsza analiza odnosi się do całości przedmiotowego zagadnienia. Wiąże się bezpośrednio

⁴³ *Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1992, s. 555.

⁴⁴ W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa 1996, s. 275.

⁴⁵ W. Kopaliński (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 157.

⁴⁶ *Encyklopedia powszechna...*, s. 555.

⁴⁷ E. Pierzchała, J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 112; por. J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 34.

z pojęciem edukacji – „wychowanie, głównie pod względem umysłowym, wykształcenie, nauka”⁴⁸. Terminy te mogą być używane zamiennie, zbudowane są w oparciu o podobne desygnaty⁴⁹.

Trzeba tu wyraźnie zaznaczyć, że termin „oświata” i „system oświaty” na gruncie prawnym nie są tożsame. System odnosi się do „cechy wyrażającej charakter danej instytucji, zaś sama instytucja w sensie materialnym jest określeniem składającym się z konkretnych elementów”⁵⁰. System oświaty, który obejmuje oświatę publiczną i niepubliczną na gruncie prawnym, pojmowany jest jako „zbiór instytucji oświatowych, których podstawowym celem jest kształcenie, wychowanie i sprawowanie opieki nad dziećmi i młodzieżą. Pomędzy 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 i podmiotowej”⁵¹. 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”⁵².

W ujęciu nauki prawa oświata postrzegana jest jako „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”⁵³. W piśmiennictwie

⁴⁸ W. Kopaliński (red.), *op. cit.*, s. 157, za: E. Pierzchała, J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 112.

⁴⁹ E. Pierzchała, J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 112.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 112.

⁵¹ 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.

⁵² M. Pyter, A. Balicki, *op. cit.*, s. 255-256; por. W. Okoń, *Słownik pedagogiczny*, Warszawa 1987, s. 217.

⁵³ P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 11.

według 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”⁵⁴. 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 organizację procesu nauczania, wychowania i opieki w szkołach i placówkach, aby warunki prawne określone w tym i innych przepisach ustawy zostały wykonane”⁵⁵.

System oświaty obejmuje różne podmioty, instytucje oświatowe, zarówno publiczne, jak i niepubliczne, które mają pełnić funkcję wychowawczą, oświatową i opiekuńczą, różnicując przy tym ofertę świadczonych 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

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ M. Pilich, A. Olszewski (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 38.

zadanie publiczne. Ponadto w judykaturze dowodzi się, że oświata oraz kształcenie w szkołach niepublicznych stanowi realizację zadania publicznego⁵⁶. Ma to swoje przełożenie w tym, że jest 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”⁵⁷.

Należy mieć na uwadze, że przepis art. 70 Konstytucji RP dotyczy prawa do nauki⁵⁸, 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

⁵⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1630/11, CBOSA.

⁵⁷ M. Dąbrowski, *Prawo do nauki*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 214.

⁵⁸ 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”.

szkolnictwa, mającego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego (ust. 3), oraz zasada autonomii szkół wyższych (ust. 5)⁵⁹.

Prawo do nauki jest ściśle związane z ustawowymi obowiązkami edukacyjnymi nakładanymi na obywatela⁶⁰ i na podstawowe podmioty administracji publicznej. Przepisy materialnego prawa administracyjnego poprzez zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) uszczegóławiają zadania publiczne w zakresie edukacji publicznej. Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze, 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, o których poniżej). Możliwości założenia i prowadzenia prywatnych (społecznych, wyznaniowych) szkół publicznych, szkół niepublicznych artystycznych z uprawnieniami szkół publicznych i szkół niepublicznych wynikają z konstytucyjnej podstawy udziału w różnych formach edukacji i prywatyzacji zadania oświatowego w prawie oświatowym⁶¹.

3. Podstawy prawne i procedura zakładania szkół niepublicznych

W polskim systemie oświaty szkoły dzieli się zgodnie z art. 14 u.p.o. na dwie podstawowe kategorie: szkoły publiczne i szkoły niepubliczne. W zdecydowanej większości są to jednak szkoły publiczne. Definicja szkoły publicznej wynika z całokształtu przepisów ustawy Prawo oświatowe. Z pewnością są to szkoły istniejące w interesie ogółu społeczeństwa – w interesie publicznym, które zapewniają obywatelom nieodpłatne

⁵⁹ Por. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r., K19107, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182; zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 czerwca 2016 r., II SAB/Bd 30/16, LEX nr 2105428.

⁶⁰ Zob. art. 35 u.p.o.; art. 31 ust. 4 u.p.o.; art. 36 ust. 9 u.p.o.

⁶¹ Zob. J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 59 i n.; P. Lisowski, *Organizacja...*, s. 458-462.

i powszechnie dostępne kształcenie na odpowiednim poziomie oraz wydają lub umożliwiają uzyskanie świadectw i dyplomów mających walor dokumentów urzędowych. Ponadto szkoły te są w całości lub w przeważającej części utrzymywane ze środków publicznych, czyli środków finansowych gromadzonych w sektorze finansów publicznych i przekazywanych szkołom przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei 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 ust. 2 u.p.o., ani które nie zostały utworzone przez osobę fizyczną lub prawną na podstawie zezwolenia udzielonego przez j.s.t. w trybie art. 88 ust. 4 u.p.o.⁶²

W prawie oświatowym od dnia 1 września 2019 r. zachodzą istotne zmiany w zakresie szkół niepublicznych. W ramach zmian statusu szkół niepublicznych likwiduje się określenia „szkoła niepubliczna o uprawnieniach szkół publicznych”, „szkoła niepubliczna bez uprawnień szkoły publicznej”. Dodajmy w tym miejscu, że każda szkoła niepubliczna niebędąca szkołą artystyczną musi spełnić standardy szkół publicznych. Podkreślić należy, że szkołą publiczną zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.o. jest szkoła, która: 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 podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego albo podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa artystycznego, b) ramowy plan nauczania; 5) realizuje zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz

⁶² M. Pilich, *op. cit.*, 2012, s. 62 i s. 713.

przeprowadzania egzaminów, o których mowa w rozdziałach 3a i 3b ustawy o systemie oświaty”. Dotychczas w obowiązującym systemie oświaty funkcjonowały szkoły niepubliczne z uprawnieniami szkół publicznych oraz szkoły niepubliczne bez takich uprawnień. Szkoła, która chciała uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, była zobowiązana spełniać warunki określone w art. 14 ust. 3 u.p.o., z tym że niepubliczne szkoły podstawowe (wcześniej też gimnazja) musiały spełniać te warunki już z chwilą rozpoczęcia działalności. Szkoły podstawowe i gimnazja mogły funkcjonować tylko jako szkoły z uprawnieniami szkół publicznych.

Od 1 września 2019 r. obowiązek spełniania wymagań art. 14 ust. 3 u.p.o. został rozszerzony także na wszystkie typy szkół ponadpodstawowych. Szkoła niepubliczna nadal nie ma obowiązku zapewnić bezpłatnego nauczania i nie przeprowadza rekrutacji w oparciu o zasadę powszechnej dostępności. Zgodnie ze zmodyfikowanym art. 14 ust. 3 u.p.o. szkołą niepubliczną niebędącą szkołą artystyczną jest szkoła, która: „1) realizuje programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – również podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego; 2) realizuje obowiązkowe zajęcia edukacyjne w okresie nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar poszczególnych 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 w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego; 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; 7) stosuje organizację roku szkolnego ustaloną dla szkół publicznych”. Dopiero po ich spełnieniu szkoła niepubliczna może

zostać zgodnie z prawem wpisana do ewidencji prowadzonej przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek (art. 168 ust. 1 u.p.o.). Zgodnie ze zmianą art. 14 ust. 2 u.p.o. „Szkoły publiczne oraz szkoły niepubliczne, o których mowa w ust. 3, umożliwiają uzyskanie świadectw, certyfikatów, zaświadczeń, aneksów lub dyplomów państwowych”.

W porównaniu do wcześniejszych regulacji ustawy o systemie oświaty i ustawy Prawo oświatowe obie kategorie szkół: publiczne i niepubliczne zostały aktualnie doprecyzowane przez ustawodawcę. Mając powyższe na uwadze, istota szkoły niepublicznej sprowadza się w dalszym ciągu do braku wymogu zapewnienia jej powszechnej dostępności dla uczniów oraz braku ustawowej gwarancji bezpłatności kształcenia, wychowania i opieki. Szkoła niepubliczna jest tworzona w interesie nie tyle ogółu, ile osób prywatnych. Ustawodawca daje większą autonomię w zakresie działania szkół niepublicznych i podmiotów prawa w tym zakresie. Jednak mimo znacznej prawnie dopuszczonej swobody działania muszą one spełniać ustawowe warunki określone zarówno prawem oświatowym, jak i prawem cywilnym. A zatem, zgodnie z art. 168 ust. 1 u.p.o., podmiotem uprawnionym do zakładania szkół niepublicznych może być tylko osoba fizyczna lub osoba prawna w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Z całokształtu regulacji Prawo oświatowe wynika, że „osoba fizyczna będąca organem prowadzącym szkołę lub placówkę powinna mieć pełną zdolność do czynności prawnych. Tę ostatnią należy rozumieć jako nieograniczoną dyspozycję do nabywania we własnym imieniu praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego. Nie mogą zatem być organami prowadzącymi szkoły i placówki osoby fizyczne małoletnie ani osoby ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo”⁶³.

Poniższe rozważania poświęcone są w szczególności regulacjom ustawowym w zakresie wskazania warunków, jakie muszą zostać

⁶³ *Ibidem*, s. 65.

spełnione w przypadku osób prawnych i osób fizycznych zakładających szkołę niepubliczną, aby podmioty te mogły uzyskać wpis do ewidencji szkół niepublicznych. Istotne są także zmiany w statutach szkół niepublicznych i terminy związane z dostosowaniem organizacji i funkcjonowania szkół niepublicznych do nowych regulacji ustawowych. Poza obszarem analizy pozostają szkoły artystyczne, bowiem szkoły te nadal będą szkołami niepublicznymi bez uprawnień szkół publicznych albo z uprawnieniami szkół publicznych.

Podkreślić wypada raz jeszcze, że od dnia 1 września 2019 r. wszystkie szkoły niepubliczne muszą spełniać standardy określone dla szkół publicznych – w systemie oświaty nie będą funkcjonowały szkoły niepubliczne bez uprawnień szkół publicznych i szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych. Zmieniony art. 14 ust. 3 u.p.o. wszedł w życie z dniem 1 września 2019 r. Punkty 1-6 w art. 14 ust. 3 u.p.o. co do zasady mają takie samo brzmienie jak dotychczas, nowy jest natomiast pkt 7 u.p.o., o czym mowa poniżej. Warto zauważyć, że szkoły niepubliczne obowiązują takie same zasady klasyfikowania i promowania uczniów jak w szkołach publicznych, natomiast nie dotyczy to zasad oceniania wewnątrzszkolnego – szkoły niepubliczne mogą ustalić własne zasady oceniania. W szkole niepublicznej istnieje możliwość zatrudnienia osoby niebędącej nauczycielem posiadającej przygotowanie uznane przez dyrektora szkoły za odpowiednie do prowadzenia danych zajęć, z tym że do prowadzenia zajęć ogólnokształcących zgodę na zatrudnienie musi wyrazić kurator oświaty (art. 15 ust. 2 u.p.o.), a do zajęć z zakresu kształcenia zawodowego zgodę wyraża organ prowadzący szkołę (art. 15 ust. 6 u.p.o.). Osoba, o której mowa w art. 15 ust. 2 i 6 u.p.o., musi spełnić ustawowe warunki określone w art. 15 ust. 4 u.p.o.

Zmiana statusu szkół niepublicznych i obowiązek posiadania przez wszystkie uprawnień szkół publicznych oznacza, że szkoły będą mogły kształcić tylko w zawodach określonych w klasyfikacji szkolnictwa branżowego. Od dnia 1 września 2019 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra

Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie ogólnych celów i zadań kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego oraz klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego⁶⁴. Na podstawie art. 94 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁶⁵, od roku szkolnego 2019/2020 r.k.z.sz.b. dotyczy: 1) klasy I branżowej szkoły I stopnia, która rozpoczyna się z dniem 1 września 2019 r. lub 1 lutego 2020 r. (ust. 1 pkt 1 u.z.u.p.o.), 2) semestru I szkoły policealnej (ust. 1 pkt 2 u.z.u.p.o.), 3) klasy I dotychczasowego czteroletniego technikum (ust. 1 pkt 3 u.z.u.p.o.), 4) pięcioletniego technikum (ust. 2 u.z.u.p.o.) Od roku szkolnego 2020/2021 nowe rozporządzenie będzie obowiązywało w semestrze I branżowej szkoły II stopnia (art. 94 ust. 3 u.z.u.p.o.). Szkoły, które kształcą w zawodach określonych w dotychczasowych rozporządzeniach w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, prowadzą kształcenie w tych zawodach do czasu zakończenia nauki w danych szkołach czy klasach⁶⁶.

Ustawodawca w art. 168 ust. 1 u.p.o. statuuje, że „Osoby prawne i osoby fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek”. Zgłoszenie do ewidencji, o którym mowa w art. 168 ust. 4 u.p.o., zawierać powinno następujące informacje: „1) oznaczenie osoby zamierzającej prowadzić szkołę lub placówkę, jej miejsca zamieszkania lub siedziby; 2) określenie odpowiednio typu lub rodzaju szkoły lub placówki oraz daty rozpoczęcia jej funkcjonowania, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – nazw zawodów,

⁶⁴ Dz. U. poz. 316, dalej r.k.z.sz.b.

⁶⁵ Dz. U. poz. 2245, dalej u.z.u.p.o.

⁶⁶ Szerzej na ten temat pisze B. Wojtczak, *Dostosowanie organizacji szkół niepublicznych do nowych przepisów*, LEX/el. 2018, <https://sip.lex.pl/#!/publication/470115661/wojtczak-boguslawa-dostosowanie-organizacji-szkol-niepublicznych-do-nowych-przepisow?keyword=B.%20Wojtczak%20Dostosowanie%20organizacji%20szk%C3%B3%C5%82&cm=SFIRST> [dostęp: 20.04.2020].

w których szkoła będzie kształcić, zgodnych z nazwami zawodów określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego albo w klasyfikacji zawodów szkolnictwa artystycznego; 2a) w przypadku szkoły podstawowej lub liceum ogólnokształcącego – informację, czy szkoła jest przeznaczona dla dzieci i młodzieży czy dla dorosłych; 2b) w przypadku szkoły podstawowej – informację, czy w szkole będzie zorganizowany oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne; 3) wskazanie adresu siedziby szkoły lub placówki oraz innych lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, jeżeli ich utworzenie jest przewidywane, przy czym inne lokalizacje muszą znajdować się na terenie jednostki samorządu terytorialnego dokonującej wpisu do ewidencji, a w przypadku szkoły artystycznej na terenie tej samej miejscowości, a także informację o warunkach lokalowych zapewniających: a) możliwość prowadzenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych, b) realizację innych zadań statutowych, c) w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe, z wyjątkiem szkoły artystycznej – możliwość realizacji praktycznej nauki zawodu, d) bezpieczne i higieniczne warunki nauki i pracy, spełniające wymagania określone w przepisach w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, przepisach o ochronie środowiska, przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przepisach techniczno-budowlanych i przepisach o ochronie przeciwpożarowej; spełnienie tych wymagań potwierdza się przez dołączenie do zgłoszenia odpowiednio pozytywnej opinii właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz pozytywnej opinii komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej; 4) statut szkoły lub placówki; 5) dane dotyczące kwalifikacji pracowników pedagogicznych i dyrektora, przewidzianych do zatrudnienia w szkole lub placówce; 6) zobowiązanie do przestrzegania wymagań określonych odpowiednio w: a) art. 14 ust. 3 – w przypadku szkoły niepublicznej niebędącej szkołą artystyczną, b) art. 14 ust. 4 – w przypadku niepublicznej szkoły

artystycznej realizującej kształcenie ogólne, której z dniem rozpoczęcia działalności mają być nadane uprawnienia publicznej szkoły artystycznej; 6a) w przypadku szkoły, o której mowa w art. 178 ust. 1 – informacje o zgodzie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania na założenie lub prowadzenie szkoły niepublicznej, która nie spełnia warunków określonych w art. 14 ust. 3; 7) dane niezbędne do wpisania szkoły lub placówki do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej”.

Trzeba tu wyraźnie zaznaczyć, że od dnia 1 września 2019 r. zmianie uległ zakres informacji zawarty w zgłoszeniu do ewidencji określonym w art. 168 ust. 4 u.p.o. Oprócz przedstawienia nazwy i danych osoby zamierzającej prowadzić szkołę (pkt 1 u.p.o.) oraz określenia typu lub rodzaju szkoły, nazw zawodów, w których szkoła będzie kształcić i daty rozpoczęcia funkcjonowania (pkt 2 u.p.o.), należy wskazać także adres szkoły i innych lokalizacji prowadzenia zajęć, jeśli ich utworzenie jest przewidywane (pkt 3 u.p.o.). Wszystkie lokalizacje prowadzenia zajęć powinny znajdować się na terenie jednostki samorządu terytorialnego dokonującej wpisu do ewidencji. W każdym miejscu, w którym będą odbywały się zajęcia, należy zapewniać możliwość prowadzenia wszystkich zajęć statutowych, w szczególności zajęć dydaktyczno-wychowawczych, a w przypadku szkoły zawodowej także możliwość realizacji praktycznej nauki zawodu. Spełnienie wymagań dotyczących bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i pracy zawartych w przepisach w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, w przepisach o ochronie środowiska, w przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w przepisach techniczno-budowlanych i w przepisach o ochronie przeciwpożarowej, osoba zakładająca szkołę potwierdza przez dołączenie do zgłoszenia pozytywnej opinii właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz pozytywnej opinii komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej. Spełnienie powyższych wymagań i ich potwierdzenie dotyczy wszystkich lokalizacji, w których szkoła

będzie prowadziła zajęcia. Ponadto w zgłoszeniu należy określić, czy szkoła jest przeznaczona dla dzieci i młodzieży w przypadku szkoły podstawowej i liceum ogólnokształcącego (pkt 2a u.p.o.) oraz podać informację, czy w danej szkole podstawowej będzie zorganizowany oddział lub oddziały przedszkolne (pkt 2b u.p.o.). Tak jak dotychczas, do zgłoszenia dołącza się statut szkoły (pkt 4 u.p.o.), dane dotyczące kwalifikacji pracowników pedagogicznych i dyrektora, przewidzianych do zatrudnienia (pkt 5 u.p.o.) oraz dane niezbędne do wpisania szkoły do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (pkt 7 u.p.o.).

Ze względu na likwidację ustawowego podziału na szkoły niepubliczne z uprawnieniami szkół publicznych i bez takich uprawnień, osoba prawna lub osoba fizyczna dokonująca zgłoszenia szkoły niepublicznej do ewidencji w każdym przypadku przedstawia zobowiązanie do przestrzegania wymagań określonych w art. 14 ust. 3 u.p.o. oraz dołącza pozytywną opinię kuratora oświaty o spełnianiu wymagań zawartych w art. 14 ust. 3 u.p.o. W przypadku szkoły prowadzącej kształcenie w zawodach, dla których zgodnie z klasyfikacją zawodów szkolnictwa branżowego ministrem właściwym jest minister właściwy do spraw zdrowia, należy ponadto przedstawić opinię tego ministra o spełnieniu wyżej wymienionych wymagań. Zgodnie z art. 168 ust. 5a u.p.o. szkoły prowadzące kształcenie zawodowe mogą zostać wpisane do ewidencji dopiero wówczas, jeżeli osoba zgłaszająca szkołę przedstawi opinię wojewódzkiej rady rynku pracy o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy, o której mowa w art. 22 ust. 5 pkt 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – dotychczas nie było takiego obowiązku⁶⁷. Zgodnie z art. 178 ust. 1 u.p.o. minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może, w drodze decyzji, wyrazić zgodę na założenie lub prowadzenie szkoły niepublicznej, która nie spełnia warunków określonych w art. 14 ust. 3 u.p.o.,

⁶⁷ B. Wojtczak, *op. cit.*

w szczególności jeżeli uzna ją za eksperymentalną. Wówczas szkołę niepubliczną wpisuje się do ewidencji na podstawie zgody ministra (art. 168 ust. 5a u.p.o.), do zgłoszenia należy dołączyć informację o zgodzie ministra na założenie lub prowadzenie szkoły, która nie spełnia warunków art. 14 ust. 3 u.p.o. (art. 168 ust. 4 pkt 6a u.p.o.). W zmienionych przepisach dookreślono ustawowo, kto przejmuje prowadzenie szkoły w przypadku zgonu osoby fizycznej prowadzącej szkołę. Zgodnie z dodanym w art. 168 ust. 4a u.p.o. osoba fizyczna składająca zgłoszenie do ewidencji może dołączyć do wniosku pisemne oświadczenie wskazujące osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego, która przejmie prowadzenie szkoły w przypadku zgonu osoby składającej zgłoszenie; oświadczenie zawiera zgodę osoby fizycznej albo osoby prawnej, która ma przejąć prowadzenie szkoły niepublicznej. Osoba fizyczna może powyższe oświadczenie złożyć także po uzyskaniu wpisu do ewidencji (art. 168 ust. 4b u.p.o.). Na podstawie art. 170 pkt 3 u.z.u.p.o. przepisy art. 168 ust. 4a i 4b u.p.o. obowiązują od 1 stycznia 2019 r. Wypada raz jeszcze podkreślić, że w art. 168 ust. 4 u.p.o. ustawowy zakres informacji zawarty w zgłoszeniu do ewidencji szkół niepublicznych uległ zmianie od 1 września 2019 r.

Zgodnie z art. 168 ust. 9 u.p.o. „Organ, o którym mowa w ust. 1, dokonuje wpisu do ewidencji w ciągu 30 dni od daty zgłoszenia oraz z urzędu doręcza zgłaszającemu zaświadczenie o wpisie do ewidencji, a kopię zaświadczenia przekazuje właściwemu kuratorowi oświaty oraz organowi podatkowemu”. W zaświadczeniu należy podać także informację o innych lokalizacjach prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, jeżeli ich utworzenie zostało przewidziane. W art. 168 u.p.o. dodano ust. 16: „Organ lub podmiot, o których mowa w ust. 1 i 2, podają do publicznej wiadomości wykaz szkół i placówek niepublicznych, zawierający dane, o których mowa w ust. 11 pkt 3 i”. Organ lub podmiot, który dokonał wpisu do ewidencji, podaje do publicznej wiadomości wykaz szkół i placówek niepublicznych, zawierający nazwę oraz typ lub

rodzaj szkoły, a także adres szkoły oraz innych lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, jeżeli ich utworzenie zostało przewidziane. Zauważmy, że dodany w art. 168 ust. 16 u.p.o. wszedł w życie z dniem 1 września 2019 r.

Ustawodawca w art. 168 ust. 13 u.p.o. stanowi, że „Osoba prowadząca szkołę lub placówkę jest obowiązana zgłosić organowi lub podmiotowi, o których mowa w ust. 1 i 2, w ciągu 14 dni zmiany w danych zawartych w zgłoszeniu, powstałe po wpisie do ewidencji. Przepisy ust. 4-12 stosuje się odpowiednio”. Jest to przepis zobowiązujący osobę prowadzącą szkołę do zgłoszenia w ciągu 14 dni organowi, który dokonał wpisu do ewidencji, zmiany w danych zawartych w zgłoszeniu, powstałe po wpisie do ewidencji. W art. 168 u.p.o. ustawodawca dodał ust. 14: „W przypadku zmiany organu prowadzącego szkołę lub placówkę wniosek o zmianę danych, o których mowa w ust. 4 pkt 1, składa, nie później niż na miesiąc przed planowanym dniem zmiany organu prowadzącego, osoba dotychczas prowadząca szkołę lub placówkę. W przypadku zgonu osoby fizycznej prowadzącej szkołę lub placówkę wniosek składa osoba, która została wskazana w oświadczeniu, o którym mowa w ust. 4a lub 4b, w terminie 14 dni od dnia zgonu. Zmiana organu prowadzącego następuje z dniem dokonania wpisu tej zmiany do ewidencji. Przepisy ust. 4 pkt 1 i 4 oraz ust. 9-12 stosuje się odpowiednio”, co oznacza, że do wniosku należy dołączyć informację o danych osoby, która będzie prowadziła szkołę oraz statut szkoły, a odpowiedni organ dokonuje zmian we wpisie. Organ do dokonania wpisu do ewidencji może wyrazić zgodę na złożenie wniosku o zmianę wpisu w związku ze zmianą osoby prowadzącej szkołę, w innym terminie niż określony w ust. 14 – art. 168 ust. 15 u.p.o. Na podstawie art. 170 pkt 3 u.z.u.p.o. dodane przez ustawodawcę w art. 168 ust. 14 i 15 u.p.o. obowiązują od 1 stycznia 2019 r.

Szkoła niepubliczna działa na podstawie statutu nadanego przez osobę prowadzącą (art. 172 ust. 1 u.p.o.). Od 1 września 2019 r. zakres ustawowych elementów konstrukcyjnych statutu zawartych w ustawie

ulega szerszej modyfikacji. Zgodnie z art. 172 ust. 2 u.p.o. statut szkoły niepublicznej 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; 4a) w przypadku szkół prowadzących kształcenie zawodowe, z wyjątkiem szkół artystycznych: a) nazwę zawodu lub zawodów, w których kształci szkoła, b) organizację zajęć edukacyjnych w ramach kształcenia zawodowego, w tym organizację praktycznej nauki zawodu, c) organizację kształcenia ogólnego i zawodowego dla pracowników młodocianych – jeżeli szkoła takie kształcenie prowadzi; 4b) w przypadku szkół artystycznych: a) nazwy zawodów oraz nazwy specjalności lub specjalizacji, w których kształci szkoła, b) organizację zajęć edukacyjnych; 4c) szczegółowe warunki i sposób oceniania wewnątrzszkolnego uczniów; 4d) formę kształcenia – w przypadku szkoły dla dorosłych, branżowej szkoły II stopnia, szkoły policealnej; 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, a także tryb składania skarg w przypadku naruszenia praw uczniów; 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 i 2, art. 136 ust. 1, art. 143 ust. 1 i 2 oraz art. 150 ust. 2 pkt 4 lit. c-f d – w przypadku szkoły ponadpodstawowej, w tym dwujęzycznej, sportowej, mistrzostwa sportowego i z oddziałami przygotowania wojskowego, b) art. 141 ust. 1, 6 i 7 – w przypadku szkół dla dorosłych; 8) w przypadku niepublicznej szkoły artystycznej o uprawnieniach publicznej szkoły artystycznej – 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”.

Warto zauważyć, że ustawodawca zobowiązał szkoły niepubliczne do wprowadzenia w statucie szczegółowych warunków i sposobu oceniania wewnątrzszkolnego uczniów. We wcześniejszych regulacjach u.p.o. wymóg ten dotyczył tylko szkół publicznych, szkoły niepubliczne mogły określać ocenianie wewnątrzszkolne w regulaminach. W tej materii podnoszone są opinie, że wprowadzenie oceniania wewnątrzszkolnego do statutu szkół niepublicznych nie jest do końca trafione⁶⁸, przyjmując, że projekt zmian w statucie szkół publicznych przygotowuje rada pedagogiczna, uchwała rada szkoły, w przypadku jej braku uchwała zmiany rada pedagogiczna. W szkole niepublicznej kompetencje w zakresie dokonywania zmian w statucie ma wyłącznie osoba prowadząca szkołę. W związku ze zmianą art. 172 ust. 2 pkt 4c u.p.o. to osoba prowadząca szkołę będzie dokonywała zmian w zasadach oceniania uczniów, nie zaś rada pedagogiczna, która faktycznie jest odpowiedzialna za ocenianie uczniów. Co prawda, w statucie określa się prawa i obowiązki organów szkoły, jednak osoba prowadząca nie może nadać radzie pedagogicznej kompetencji w zakresie dokonywania zmian w statucie, w tym także w zakresie oceniania wewnątrzszkolnego. Informacje zawarte w statucie zostały poszerzone o pkt 4a, 4c i 4d, a pkt 5 został rozszerzony. W statucie określa się prawa i obowiązki pracowników oraz uczniów szkoły i przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły, w statucie należy także umieścić informację o trybie składania skarg w przypadku naruszenia praw uczniów (pkt 5). W statucie szkoły niepubliczne ustalają zasady rekrutacji, zobowiązane są jednak uwzględniać podstawowe przepisy dotyczące przyjmowania do szkół, np. posiadanie przez kandydata do szkoły ponadpodstawowej świadectwa ukończenia szkoły podstawowej. Przepisy, których szkoły niepubliczne muszą przestrzegać

⁶⁸ *Ibidem.*

w procesie rekrutacji, wymienione zostały w art. 172 ust. 2 pkt 7 u.p.o. Zmiany dotyczą szkół prowadzących kształcenie zawodowe i obowiązują od 1 stycznia 2019 roku.

Ustawodawca dopuszcza możliwość nadania uprawnień publicznej szkoły wyłącznie szkole artystycznej. Zgodnie z art. 176 ust. 1 u.p.o. niepublicznej szkole artystycznej realizującej kształcenie ogólne założonej zgodnie z art. 168 ust. 1-10 u.p.o. przysługują uprawnienia publicznej szkoły artystycznej z dniem rozpoczęcia działalności, a kurator oświaty w ciągu 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności przez niepubliczną szkołę podstawową lub szkołę ponadpodstawową jest obowiązany sprawdzić spełnianie warunków określonych w art. 14 ust. 3. W przypadku niepublicznej szkoły artystycznej realizującej kształcenie ogólne, która uzyskała uprawnienia publicznej szkoły artystycznej z dniem rozpoczęcia działalności, specjalistyczna jednostka nadzoru, o której mowa w art. 53 ust. 1, jest obowiązana sprawdzić spełnianie warunków określonych w art. 14 ust. 4 w ciągu 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności przez szkołę (art. 176 ust. 2 u.p.o.). W świetle art. 176 ust. 4 u.p.o. ustawodawca stanowi, że minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na wniosek osoby prowadzącej niepubliczną szkołę artystyczną nieposiadającą uprawnień publicznej szkoły artystycznej, złożony nie wcześniej niż po zakończeniu przez szkołę pierwszego roku kształcenia, a w przypadku artystycznej szkoły policealnej – pierwszego semestru kształcenia, nadaje tej szkole uprawnienia publicznej szkoły artystycznej po stwierdzeniu, że szkoła ta spełnia warunki określone w art. 14 ust. 4 u.p.o., a w przypadku szkoły artystycznej realizującej kształcenie ogólne – także po przedstawieniu przez osobę prowadzącą pozytywnej opinii kuratora oświaty. Na mocy ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2245 ze zm.) zniesiono możliwość i obowiązek posiadania uprawnień szkoły publicznej przez szkoły niebędące szkołami artystycznymi.

4. Formy organizacyjno-prawne szkół niepublicznych

Nie ulega wątpliwości, że w państwie prawa tryb powierzania zadań edukacyjnych może być publicznoprawny lub prywatnoprawny. W przypadku oświaty powszechniejszy jest tryb pierwszy. Istnieje jednak i upoważnienie do powierzania zadań oświatowych podmiotom prywatnym, co wynika z ustawy.

Szkołą lub placówką niepubliczną jest każda szkoła lub placówka, która nie jest publiczna w rozumieniu art. 14 ust. 1 u.p.o. Z dotychczasowych rozważań wynika, że istota szkoły niepublicznej sprowadza się do braku wymagania zapewnienia jej powszechnej dostępności dla obywateli oraz braku ustawowej gwarancji bezpłatności kształcenia, wychowania i opieki. Szkoła niepubliczna jest tworzona i istnieje w interesie osób prywatnych, nie zaś ogółu w interesie publicznym. W sensie prawnym sam fakt wpisania szkoły niepublicznej do ewidencji prowadzonej przez j.s.t. obowiązującej do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek „nadaje szkole lub placówce charakter niepublicznej, bez względu na to, czy i w jakim zakresie prowadzi ona działalność nieodpłatną i powszechnie dostępną”⁶⁹.

Przybliżenia wymagają poniżej 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 logiczny,

⁶⁹ M. Pilich, *op. cit.*, 2012, s. 714; zob. wyrok SN z dnia 10 września 1998 r., IPKN 303/98, OSNP 1999, nr 19, poz. 609.

bowiem j.s.t. – mimo że mają osobowość prawną w rozumieniu kodeksu cywilnego – są zarazem podmiotami prawa publicznego, istniejącymi i wykonującymi swoje zadania w interesie całej lokalnej wspólnoty samorządowej, a nie w interesie jakiegokolwiek grupy osób prywatnych⁷⁰.

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 fizyczną⁷¹. Warto zaznaczyć, że osoby prawne i osoby 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 (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.). Ustawodawca w art. 29 u.p.o. nierozłącznie traktuje

⁷⁰ Zob. M. Pilich, *op. cit.*, 2012, s. 64.

⁷¹ 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”.

„zadania i kompetencje organu prowadzącego”, przyporządkowując je odpowiednim organom jednostek samorządu terytorialnego. 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 jednostek samorządu terytorialnego, przez użycie ustawowego sformułowania „zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego”.

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.)”⁷².

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

⁷² M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 62; M. Pilich, A. Olszewski, *op. cit.*, s. 63-64.

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.)”⁷³.

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

⁷³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 5 października 2017 r., KNI.4131.1.475.2017.22, LEX nr 2391839.

statutu dokonuje rada szkoły (lub w razie jej braku – rada pedagogiczna). Zmiany w statucie dokonywane są więc w drodze uchwały rady szkoły (rady pedagogicznej)⁷⁴. W wyroku z dnia 29 maja 2014 r. WSA w Szczecinie⁷⁵ 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

⁷⁴ 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.

⁷⁵ II SA/Sz 1449/13, LEX nr 1479476.

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 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.).

W administracji publicznej 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.)⁷⁶ czy tzw. „edukacji domowej”, będącej formą

⁷⁶ 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. jedyną różnicą, 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.

edukacji pozaszkolnej (art. 37 u.p.o.), postrzeganej jako forma prywatyzacji zadań publicznych⁷⁷. 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. obowiązującej 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. 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 oświaty⁷⁸. Zaznaczmy też, że „od decyzji organu ewidencyjnego w sprawie odmowy wpisu do ewidencji osobie ubiegającej

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, *op. cit.*, s. 77.

⁷⁷ Zob. A. Bochentyn, „Edukacja domowa” jako forma prywatyzacji zadań publicznych „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII, s. 50; 50; M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 77; R. Raszevska-Skałeczka, *Administracyjnoprawne aspekty...*, s. 487-523.

⁷⁸ 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-wykreślenie-szkoły-z-prowadzonej-ewidencji-szkół-i-placówek-niepublicznych-powinno-nastąpić-w...?cm=SREST> [dostęp: 20.12.2017].

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 administracyjnymi⁷⁹. Przepisy ustawy Prawo oświatowe 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 prowadzącego⁸⁰.

W związku z art. 8 ust. 3 u.p.o. jednostki samorządu terytorialnego 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.⁸¹ 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 rozdzielnosc 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

⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2011 r., I OSK 277/11, LEX nr 1082712.

⁸⁰ 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/komentarze-i-publikacje/komentarze-praktyczne/osoby-uprawnione-do-zakladania-i-prowadzenia-szkol-i-469830725> [dostęp: 20.05.2018]; stan prawny na dzień 31 sierpnia 2017 r. W zakresie omawianych spraw nie traci na aktualności.

⁸¹ I OSK 614/14, LEX nr 1500697.

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 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 spełnia 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 terytorialnego⁸².

Katalog zadań z zakresu edukacji publicznej zmienia się, ma charakter dynamiczny, lecz obowiązek realizacji tych zadań spoczywa na państwie i jednostkach samorządu terytorialnego, jest powszechnie społecznie uznawany⁸³.

5. Administracyjno-prawne aspekty przekazania prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej

Wypada odnieść się poniżej 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

⁸² M. Fota, *op. cit.*

⁸³ D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata...*; R. Raszewska-Skałecka, *Szkoła publiczna...*

j.s.t. lub osobie fizycznej prowadzenie takiej szkoły. Przekazanie szkoły dopuszczalne jest wyłącznie na podstawie umowy, o której mowa 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”⁸⁴. 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

⁸⁴ 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-spolceprawa...?keyword=Czy%20osoba%20fizyczna%20prowadz%20przedszkole%20publiczne%20mo%20przekazac%20je%20do%20prowadzenia%20sp%C3%B3%C5%82ce%20prawa%20handlowego&cm=SFIRST> [dostęp:20.08.2018].

której prowadzenie tej szkoły jest zadaniem własnym”⁸⁵. 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 niebędącymi jednostkami samorządu terytorialnego⁸⁶.

Edukacja publiczna jest szczególnego rodzaju zadaniem publicznym, 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 wykonania⁸⁷. 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 administrowania⁸⁸. 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 obej-

⁸⁵ 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].

⁸⁶ 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%BCliwa%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].

⁸⁷ J. Korczak, D. Cendrowicz, *Dyweryfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 111.

⁸⁸ P. Lisowski, *Organizacja administracji publicznej wobec zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *op. cit.*, s. 442-475.

muje różne podmioty, o odmiennym charakterze. Podkreślmy, 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”⁸⁹. 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 ewoluują⁹⁰.

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.

⁸⁹ J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 87; por. M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 529.

⁹⁰ D. Kurzyna-Chmiel, *Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 395.

Rozdział II

Organizacje pozarządowe jako podmioty wspierające system oświaty

1. Uwagi ogólne

Daleko idące przemiany społeczno-polityczne po 1989 r.⁹¹, rozwój ustawodawstwa w kierunku wzmocnienia instytucji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza organizacji pozarządowych, jak i bogaty dorobek literatury na ten temat stwarzają podstawy do wypracowania nowej koncepcji organizacji pozarządowych jako szczególnej formy demokratyzacji zarządzania, dostosowanej do nowych potrzeb i zadań państwa w aktualnym etapie rozwoju. Z uwagi na to, że państwo jest powołane do reprezentowania najszerzej pojętych interesów ogólnospołecznych, organizacje pozarządowe jako instytucje społeczeństwa obywatelskiego mogą ten podstawowy kierunek działalności wspierać i umacniać, zwłaszcza w realizacji polityki oświatowej państwa.

Na nową pozycję organizacji pozarządowych, zarówno wobec administracji publicznej, jak również szkół i placówek, w realizacji polityki oświatowej państwa wpływają także inne jeszcze czynniki. Obok zmian

⁹¹ Od początków okresu transformacji politycznej (1989 r.) polski system edukacyjny przeszedł wiele zmian. Liczne zmiany w ustawodawstwie stały się podstawą do przeprowadzenia reform w szkolnictwie ogólnym i wyższym.

wewnętrznych istotną rolę odgrywają powiązania europejskie. Przemiany, które zaszły w Polsce od momentu akcesji do UE, i działania podejmowane w ramach realizacji wspólnej polityki edukacyjnej państw członkowskich mają na celu poprawę jakości i integracyjnego charakteru edukacji szkolnej, kompetencji nauczycieli i kadry kierowniczej szkół oraz zarządzania szkołami. Można powiedzieć, że reformy wdrażane w tym obszarze są efektem konieczności dostosowania edukacji do współczesnych realiów życia społeczno-gospodarczego, które wymuszają redefinicję polityki edukacyjnej, zarówno jeżeli chodzi o jej podmioty, cele, jak i treści nauczania oraz adresatów⁹².

Jeżeli zaś chodzi o zakres wspierania systemu oświaty przez organizacje pozarządowe, to problematyka ta ma różne wymiary, a realizacja przyjętych założeń przebiega na wielu płaszczyznach oraz w różnym zakresie przedmiotowym. W różnym stopniu znajdują one wyraz w aktach prawnych. Podstawowym aktem regulującym te zagadnienia jest ustawa Prawo oświatowe⁹³. Ranga postanowień, jakie zawiera, przesądza o tym, że ustawa i jej rozwiązania otwierają dość rozległe pole inicjatywy współdziałania organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w wykonywaniu zadań publicznych w sferze zadań oświatowych. Jego realizacji służy m.in. możliwość zakładania i prowadzenia szkół przez dane podmioty⁹⁴.

Wyróżniona ustawa nie wyczerpuje na ogół całości problematyki. Ta regulacja uzupełniana jest szeregiem innych aktów prawnych, jak np. ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁹⁵, w której zawarto możliwość współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami

⁹² Zob. szerzej: K. Maj-Waśniowska, *op. cit.*, s. 157.

⁹³ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 910.

⁹⁴ Stosownie do treści art. 1 pkt 4 ustawy system oświaty zapewnia w szczególności: możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty. Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 1 system oświaty wspierają organizacje pozarządowe, w tym organizacje harcerskie, a także osoby prawne prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania.

⁹⁵ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1481.

pozarządowymi w zakresie tworzenia regionalnych lub lokalnych programów, mających na celu wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży⁹⁶. Istotne znaczenie dla określenia relacji pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi w sferze realizacji zadań oświatowych ma również ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹⁷. Kluczowym zagadnieniem jest tu pojęcie działalności pożytku publicznego, które w rozumieniu ustawy oznacza działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych obejmujących zadania m.in. z zakresu edukacji, oświaty i wychowania⁹⁸. Z tego wynika zarazem wniosek, że organizacje pozarządowe stanowią reprezentację społeczeństwa – szczególnie, bo upoważnioną do tego, by uczestniczyć w realizacji określonych zadań publicznych w obszarze oświaty. Oddaje to istotę zarządzania partycypacyjnego jako formy współpracy władz publicznych z obywatelami oraz ich organizacjami w procesach kreowania polityki oświatowej.

2. Istota organizacji pozarządowych. Kilka uwag o stanie obecnym według prawa polskiego

Na podstawie definicji organizacji pozarządowych zawartej w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹⁹ do podstawowych elementów przesądzających o charakterze tych podmiotów należy zaliczyć: formę wyodrębnienia organizacyjnego, powodującą ich lokalizację poza jednostkami należącymi do sektora finansów publicznych, niezarobkowy charakter, a także cel działalności. Oparcie prawnej definicji organizacji pozarządowych

⁹⁶ Zob. art. 90t i art. 90u ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

⁹⁷ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570, 2020, dalej u.d.p.p.w.

⁹⁸ Art. 3 ust. 1 u.d.p.p.w.

⁹⁹ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570, 2020.

na koncepcji odrębności tych podmiotów od jednostek sektora finansów publicznych ma przede wszystkim znaczenie z punktu widzenia braku powiązań organizacyjnych i finansowych wyróżnionych organizacji z jednostkami tego sektora. Z zakresu pojęciowego podmiotów pozarządowych należy wyłączyć również przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki i spółki prawa handlowego będące państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi. Za organizacje pozarządowe można uważać te podmioty, które nie wchodzą w zakres pojęciowy podmiotów państwowych, w tym rządowych, i podmiotów samorządowych. Zgodnie z definicją ustawową organizacje pozarządowe to organizacje „niedziałające w celu osiągnięcia zysku”. Z przesłanką tą łączy się zakaz dystrybuowania zysków z prowadzonej przez nie działalności gospodarczej między członków organizacji lub jej założycieli i pracowników. Należy także podkreślić, że fundacje i stowarzyszenia stanowią podstawowe komponenty sektora organizacji pozarządowych¹⁰⁰. Pierwsze z nich są osobami prawnymi typu zakładowego (fundacyjnego), drugie – osobami prawnymi typu korporacyjnego (zrzeszeniowego)¹⁰¹. Różnicując te typy osób prawnych, podkreśla się, że substratem fundacji (zakładu) jest wyodrębniona masa majątkowa, natomiast substratem korporacji są ludzie¹⁰². Pomimo

¹⁰⁰ Por. J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 74.

¹⁰¹ H. Cioch, *Status polskich fundacji w świetle judykatury*, „Rejent” 2000, nr 5, s. 19. W doktrynie za fundacje uznaje się majątek przeznaczony z woli fundatora na określony cel i trwale z nim związany oraz mający osobowość prawną – por. A. Wiśniewski, *Prawna problematyka fundacji. Zagadnienia podstawowe*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 9, s. 27. Por. też: B. Sagan, J. Strzępka, *Prawo o fundacjach. Komentarz*, Katowice 1992, s. 11. Według H. Ciocha fundacje to „jednostki organizacyjne typu zakładowego, wyposażone w przymiot osobowości prawnej, utworzone z inicjatywy osób fizycznych bądź osób prawnych do realizacji w sposób trwały i na podstawie wpływów uzyskiwanych z przekazanego im majątku, wskazanych w akcie fundacyjnym celów użyteczności publicznej” – zob. H. Cioch, *Fundacje w ujęciu prawa polskiego*, Lublin 1995, s. 22.

¹⁰² J. Kremis, *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, t. I. *Prawo cywilne*, pod red. E. Gniewka, Wrocław 1998, s. 66. Trzeba też dodać, iż założycielami fundacji mogą być zarówno osoby fizyczne, prawne, jak też kilka osób fizycznych i prawnych, lub wszystkie one wspólnie – zob. szerzej: E. Bednarek, *Zakładanie i działalność fundacji*, „Gazeta

zasadniczych różnic fundacje i stowarzyszenia posiadają szereg cech wspólnych. Obie te instytucje są instrumentem służącym do realizacji celów niegospodarczych, celów społecznie użytecznych. Mogą funkcjonować jako osoby prawne (fundacje samodzielne, stowarzyszenia rejestrowane) bądź jako jednostki organizacyjne nie posiadające przymiotu osobowości prawnej (fundacje niesamodzielne, stowarzyszenia zwykłe)¹⁰³.

Tematem stałych dociekań naukowych jest problem, czy mimo różnorodności form organizacji pozarządowej instytucja ta jest na tyle spójna, aby można mówić o jednolitym pojęciu prawnym. Trzeba stwierdzić, że w art. 3 ust. 2 cyt. ustawy zawarto wiele ogólnikowych cech charakteryzujących ten typ organizacji. Cechy te nie przesądzają ostatecznie o tym, które podmioty powinny być objęte zakresem danego pojęcia, a które z tego zakresu powinny być wyłączone. Dotyczy to w szczególności fundacji prawa publicznego, których strukturę i zadania określają osobne ustawy, a także zróżnicowanej pozycji prawnej stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego wobec stowarzyszeń powszechnych jako organizacji pozarządowych¹⁰⁴.

Dla naszych celów wydaje się więc uzasadnione wstępne założenie, że podmioty tzw. trzeciego sektora rozpatrywać należy przede wszystkim jako podmioty prawa prywatnego, które w odróżnieniu od sektora biznesu działają w interesie publicznym (ogólnym), a nie prywatnym. Należy też wskazać, że konstrukcja organizacji trzeciego sektora jest związana z koncepcją działalności pożytku publicznego, z którą wiąże się w szczególności sposób czynnik społecznej użyteczności w sferze

Prawna” 2000, nr 114, s. 1. Zob. także w sprawie fundatorów: A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 225. Na temat konstrukcji reprezentacji łącznej, dla osób prawnych typu korporacyjnego – zob. E. Gniewek (red.), *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, Wrocław 1998, s. 80.

¹⁰³ H. Cioch, *Fundacje...*, s. 19-20.

¹⁰⁴ Zob. J. Blicharz, *Podmioty wykonujące zadania*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne*, Katowice 2018, s. 42 i 54.

realizacji zadań publicznych przy współpracy z organami administracji publicznej¹⁰⁵.

Choć pojęcie „społecznej użyteczności” nie zostało zdefiniowane w przepisach prawnych, we współczesnej literaturze mianem tym określa się cel, który jest realizowany w interesie społeczeństwa, a więc w interesie publicznym¹⁰⁶. Sprawa jednakże jest bardzo sporna i ustalenia dokonane zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie sądowym nie są w pełni konstruktywne dla wyprowadzenia ogólniejszych wniosków. Dość krańcowe stanowisko w tej sprawie zajął NSA, traktując cele społecznie użyteczne jako służące ogółowi społeczeństwa¹⁰⁷. Największym minusem przyjętego kryterium jest chyba jego płynność, skoro o celu działalności społecznie użytecznej, np. fundacji prowadzącej działalność na rzecz wspierania systemu oświaty, mogło zadecydować zastrzeżenie, że krąg zainteresowanych destinariuszy obejmuje ogół społeczeństwa. W wyniku takiego rozwiązania nieobliczalne byłyby skutki praktyczne, skoro cele, które służą tylko np. części społeczeństwa (np. wspieranie kształcenia dzieci i młodzieży przebywających w szkołach specjalnych, a nie ogólnie wspieranie działalności instytucji szkolnych), nie byłyby celami społecznie użytecznymi. Istotne i charakterystyczne dla fundacji realizujących cele społecznie użyteczne (działające w interesie publicznym) jest uzupełnienie, że chodzi nie tyle o dopuszczalność ustanawiania tych instytucji

¹⁰⁵ Szerzej: J. Blicharz, *Problem implementacji dyrektywy usługowej UE w odniesieniu do organizacji trzeciego sektora w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3109, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. LXXIX, s. 27 i n.

¹⁰⁶ W literaturze wskazuje się, że fundacja jako organizacja pozarządowa ma cel publiczny, jeżeli służy interesowi pewnej nieokreślonej grupy destinariuszy – zob. H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach, komentarz*, Warszawa 2007, s. 15.

¹⁰⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 1992 r., SA/Wr 139/92, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1992, nr 3, s. 146. Ze stanowiskiem NSA polemizuje C. Kosikowski, który pisze: „Przyjmując, że cele społecznie użyteczne to cele służące ogółowi społeczeństwa, NSA sam popadł w pułapkę. Jak bowiem rozumieć «ogół społeczeństwa», czy może tylko ich większość? Czy chodzi o ogół potencjalnych czy rzeczywistych adresatów społecznych [...]” – zob. C. Kosikowski, *Glosa do wyroku NSA z 6 marca 1992 r. (SA/Wr 139/92)*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1993, nr 1, s. 43.

np. tylko ze względu na realizację interesów pewnej nieokreślonej grupy destynatariuszy, ale również tych, które służą ograniczonemu kręgowi osób (o ile nie wiąże się to z preferowaniem interesu prywatnego). Z tego podstawowego założenia wynika już, że wymóg działania fundacji w interesie publicznym nie oznacza jednak, że działanie fundacji musi dotyczyć bezpośrednio całego społeczeństwa (co jest oczywiście rzadkością), ale również przez działanie na rzecz pewnej zbiorowości, np. regionalnej czy też lokalnej¹⁰⁸. Tylko dla przykładu można wskazać art. 5 ust. 3 ustawy o fundacjach¹⁰⁹ dopuszczający możliwość tworzenia fundacji, które mają prowadzić działalność tylko na terenie jednego województwa.

Można też zauważyć, że cel przedmiotowo odpowiadający pewnej potrzebie społecznej przy zawężonym jednak zakresie podmiotowym działania fundacji nie zawsze służy publicznej użyteczności. Nieprzypadkowo więc do fundacji niedozwolonych zalicza się taką, która stawiałaby sobie za cel np. pomoc edukacyjną dzieciom zmarłych pracowników określonego zakładu, z pominięciem wszystkich dzieci zmarłych pracowników niezależnie od zakładu pracy. W danym przypadku cel fundacji ogranicza się wyłącznie do dzieci pracowników określonego zakładu pracy, w której grupę pracowniczą wiążą liczne więzi i wspólne interesy. Z tego względu stanowi grupę partykularną, a tym samym fundacja nie spełnia wymogu użyteczności publicznej¹¹⁰.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że termin „grupa osób” nie ma określonej treści prawnej i nie można jej, bez bliższego zbadania treści, traktować jako równoznacznej z grupą, którą łączą np. liczne więzi i wspólne interesy. Można się przy tych ustaleniach odwołać do przepisów prawnych, które na ogół dość jasno określają działalność społecznie użyteczną odpowiadającą przede wszystkim potrzebom określonej grupy społecznej,

¹⁰⁸ Zob. R. Trzaskowski, *Działalność statutowa a działalność gospodarcza fundacji – prawo i praktyka*, Warszawa 2003, s. 32.

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1491).

¹¹⁰ R. Trzaskowski, *op. cit.*, s. 40.

o ile dostęp do owoców tej działalności nie będzie z przyczyn społecznie nieuzasadnionych zamknięty dla pozostałych grup społecznych¹¹¹. Podkreśla to przepis art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym organizacją pożytku publicznego może być organizacja pozarządowa, która „prowadzi działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności, lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa”.

Kluczowym zagadnieniem z punktu widzenia statusu prawnego polskich organizacji pozarządowych jest uregulowanie kwestii zasad i form współpracy organów administracji publicznej z sektorem organizacji pozarządowych. Można powiedzieć, iż cechą specyficzną relacji sektora publicznego i organizacji pozarządowych jest dynamizm tej relacji. Zasadniczą cechą relacji jest możliwość współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze wykonywania zadań publicznych. Współpraca ta odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ust. 3 u.d.p.p.w.). Istotną konsekwencją stosowania zasady pomocniczości jest zagwarantowanie organizacjom pozarządowym określonej autonomii w sposobie realizacji zadań publicznych, także tych, które są realizowane w inny sposób przez organy administracji publicznej (art. 12). Zasada suwerenności stron podkreśla instytucjonalną niezależność organizacji pozarządowych od organów administracji publicznej. Natomiast zasada partnerstwa opiera się na relacji wzajemnego zaufania, a także informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych działań. Z zasadą efektywności łączy się wymóg rzetelności i jakości wykonania zadania przez organizacje pozarządowe, jak również

¹¹¹ Zob. R. Trzaskowski, *op. cit.*, s. 43. Także: J. Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016, s. 36.

prawidłowość wykorzystania środków publicznych otrzymanych na jego realizację. Dążenie do zmniejszenia kosztów i wzrostu efektywności świadczonych usług przez organizacje pozarządowe (zasada uczciwej konkurencji) idzie w parze z zasadą jawności, która stanowi gwarancję realizacji zadań zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania. Wszystkie te zasady, razem wzięwszy, decydują o charakterze prawnym stosunków między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi opartych na wzajemnym, skutecznym uzupełnianiu się tych podmiotów w sferze realizacji zadań publicznych.

Przy zachowaniu organizacyjnej niezależności organizacji pozarządowych wobec organów administracji publicznej oraz podejmowaniu przez nie inicjatyw nastawionych nie na osiągnięcie zysku, lecz realizację powszechnie akceptowanych celów pożytku publicznego, a także przy utrzymaniu szeregu elementów cywilnoprawnych przez nawiązanie do osobowości prawnej, występuje wiele nowych cech prawnych w działalności tych podmiotów. Te nowe cechy to: uregulowanie zasad współpracy między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, możliwość prowadzenia przez nie nieodpłatnej działalności w zakresie zadań publicznych (art. 7) oraz powierzania przez organ administracji organizacjom realizacji zadań publicznych (art. 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 2). To pociąga za sobą szereg dalszych konsekwencji; przede wszystkim następuje oparcie sfery działalności organizacji pozarządowych na jednolitych założeniach, a także podporządkowanie tych podmiotów jednolitej koncepcji organizacji, które mają do spełnienia w państwie podobne funkcje.

2.1. Formy wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe

2.1.1. Tytułem wstępu

Dla rozważanych w niniejszej pracy zagadnień istotne znaczenie ma art. 3 u.p.o., w którym czytamy, iż „System oświaty wspierają organizacje pozarządowe, w tym organizacje harcerskie, a także osoby

prawne prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania” (ust. 1). „System oświaty w zakresie kształcenia zawodowego wspierają także pracodawcy, organizacje pracodawców, samorządy gospodarcze lub inne organizacje gospodarcze, stowarzyszenia lub samorządy zawodowe, sektorowe rady do spraw kompetencji oraz Rada Programowa do spraw kompetencji, o których mowa w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości” (ust. 1a.). „Organy administracji publicznej prowadzące szkoły i placówki współdziałają z podmiotami, o których mowa w ust. 1 i 1a, w wykonywaniu zadań wymienionych w art. 1” (ust. 2).

Z góry bowiem można założyć, że nie ma się do czynienia z instytucjami wspierającymi system oświaty pod względem prawnym identycznymi, choć niewątpliwie mogącymi służyć wspólnemu celowi. Nie ulega wątpliwości, że wyróżnione podmioty stanowią formy organizacyjno-prawne szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego – otwierają przestrzeń współdziałania różnych form aktywności obywateli z organami administracji publicznej w sferze realizacji zadań oświatowych¹¹².

Jakkolwiek *wspieranie systemu oświaty*¹¹³ nie ma ściśle określonej treści prawnej, to jednak użycie tego wyrażenia w treści aktu prawnego ma wpływ na rodzaj i charakter prawny działań organów administracji publicznej we współpracy z innymi podmiotami (m.in. z organizacjami pozarządowymi) w realizacji polityki oświatowej. Jej realizacji służyć mogą przede wszystkim: prowadzenie szkół i placówek publicznych lub niepublicznych, tworzenie regionalnych lub lokalnych programów

¹¹² Szerzej: J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 37.

¹¹³ W literaturze zwraca się uwagę, iż pojęcie wspierania odnosi się finansowej i organizacyjnej pomocy podmiotom publicznoprawnym (tzn. państwu i organom samorządu terytorialnego) w zapewnieniu sprawnego funkcjonowania (poszczególnych ogniw) systemu edukacji – zob. R. Raszewska-Skałecka, *Trzeci sektor w systemie oświaty – wybrane formy wspierające oświatę*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki rozwoju*, Wrocław 2017, s. 124.

wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży¹¹⁴, a także czynności faktyczne, nie wywołujące bezpośrednich skutków prawnych, ale o dużej doniosłości praktycznej (np. wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki).

Chociaż można ustawodawcy zarzucić, że przepisy art. 3 u.p.o. zawierają wiele ogólnikowych postanowień, to jednak oczywiste jest, że w sumie przesądzają o tym, iż rzeczywistymi podmiotami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie całego systemu oświaty, rozumianego jako zbiór instytucji oświatowych, których podstawowym celem jest kształcenie, wychowanie i sprawowanie opieki nad dziećmi i młodzieżą¹¹⁵ – jest państwo i samorząd terytorialny. I w tym tkwi jego podstawowe znaczenie.

2.1.2. Przekazanie prowadzenia szkół publicznych organizacjom pozarządowym

Jedną z form wspierania systemu oświaty przez organizacje pozarządowe jest możliwość prowadzenia szkół publicznych przekazanych im przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy.

¹¹⁴ Art. 90t. u.s.o.

¹¹⁵ W doktrynie określa się go jako zbiór instytucji oświatowych, których podstawowym celem jest kształcenie, wychowanie i sprawowanie opieki nad dziećmi i młodzieżą Zob. R. Raszewska-Skałecka, *Szkola publiczna...*, s. 51. W literaturze zwraca się uwagę na przedmiotowo-funkcjonalne rozumienie analizowanego pojęcia, określając tym mianem 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. zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. V, publ. LEX/el. Termin „system oświaty” może mieć dwa znaczenia. „Z jednej strony w węższym znaczeniu przez system oświaty rozumie się system szkolny, tzn. układ szkół od przedszkoli do studiów podyplomowych. W szerszym znaczeniu przez system oświaty rozumie się całkowity układ wszystkich instytucji, grup, organizacji i urządzeń, poprzez które wiedza naukowa, ideologia, system wartości, wzory osobowości – słowem elementy nauczania i wychowania docierają do społeczeństwa. Przyjmując to drugie znaczenie zwrotu, mówimy czasami o – całym systemie oświaty – podkreślając, że chodzi o całość oddziaływań, kształtujących postawy, wartości, przekonania, zachowania – słowem, kształtujących osobowości, działania i postępowania obywateli” – zob. M. Pęcharski, *Polityka oświatowa*, Wrocław 1975, s. 34.

Analizując sposób regulowania kwestii przekazania szkoły do prowadzenia podmiotowi pozarządowemu, przede wszystkim odnieść się należy do treści art. 9 ust. 1 u.p.o., zgodnie z którym 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 szkoły¹¹⁶. Umowa o przekazanie szkoły musi określać w szczególności: wskazanie, czy szkole ustala się obwód, a jeżeli szkole nie ustala się obwodu – warunki przyjmowania uczniów do szkoły; tryb przejęcia szkoły lub placówki przez jednostkę samorządu terytorialnego w przypadku niezdolności zleceniobiorcy do jej dalszego prowadzenia; warunki korzystania z mienia przejętej szkoły; tryb kontroli przestrzegania warunków umowy; warunki i tryb rozwiązania umowy za wypowiedzeniem.

Sama ustawa nie wyczerpuje wszystkich, nasuwających się tu zagadnień związanych z wymaganiami, jakie powinien spełniać podmiot pozarządowy przejmujący prowadzenie szkoły samorządowej (np. oceny jego możliwości w realizacji zadania publicznego, czy też jego udziału w zakresie środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na jego realizację).

Takich wątpliwości może być wiele i można by je dalej przytaczać. Zasadnicze trudności wynikają natomiast stąd, że brak jest jasności co do charakteru prawnego umowy o przekazanie prowadzenia szkoły przez

¹¹⁶ Trudności z klasyfikacją wyróżnionych podmiotów mogą wynikać z faktu, że struktura podmiotowa jest rozbudowana i obejmuje różne podmioty, o odmiennym charakterze – zob. J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016, s. 87. Warto zaznaczyć, iż przekazywanie szkoły do prowadzenia podmiotom zewnętrznym nie jest rozwiązaniem obligatoryjnym, jednak ze względów demograficznych i z powodu kryzysu finansów publicznych (również samorządowych) jest to rozwiązanie szczególnie zyskujące w ostatnim czasie na popularności. W szczególności pozwala na uniknięcie likwidacji placówki – zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Współczesne wyzwania...*, s. 632.

organizację pozarządową. Na tym tle nasuwa się jednak pytanie, czy uregulowania zawarte w u.p.o. dotyczące umowy o przekazanie prowadzenia szkoły przez podmiot pozarządowy zespolone zostały z działalnością pożytku publicznego, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze realizacji zadań publicznych obejmujących zadania, m.in. z zakresu edukacji, oświaty i wychowania¹¹⁷. Zagadnieniu temu nie poświęca się chyba dostatecznej uwagi, a ma ono – jak sądzę – istotne znaczenie z punktu widzenia oceny podobieństwa i różnic tego typu umowy z innymi umowami zawieranymi przez podmioty administracji publicznej w ramach wykonywania zadań publicznych, np. umową o powierzenie lub wspieranie realizacji zadania publicznego uregulowaną w u.d.p.p.w.¹¹⁸

Niezwykle istotne jest mocne zaakcentowanie tego, że z prawnego punktu widzenia proces przekazywania prowadzenia szkoły publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego (j.s.t.) podmiotowi zewnętrznemu (organizacji pozarządowej) obejmuje w pierwszym rzędzie podjęcie przez organ stanowiący tej jednostki uchwały wyrażającej wolę tego organu co do przekazania prowadzenia szkoły, której ważność (w sensie możliwości wywołania zamierzonego skutku prawnego) jest uzależniona od wydania pozytywnej opinii przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny, co wypełnia dyspozycję art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹¹⁹, a następnie zawarcie przez j.s.t. umowy z danym podmiotem, który zamierza przejąć prowadzenie szkoły.

¹¹⁷ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 14 u.d.p.p.w.

¹¹⁸ Zob. D. Sześciło, *Prywatyzacja prowadzenia szkół samorządowych do poprawki*, <https://www.prawo.pl/samorzad/privatyzacja-prowadzenia-szkol-samorzadowych-do-poprawki,98190.html> [dostęp: 09.01.2020].

¹¹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej u.s.g.). Art. 89. 1. Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem ust. 1a. 1a. Termin, o którym mowa w ust. 1, wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane

Warto też zaznaczyć, iż zgodnie ze stanowiskiem NSA opinia organu sprawującego nadzór pedagogiczny jest środkiem nadzoru określonym art. 89 ust. 1 u.s.g., a tym samym aktem nadzoru, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹²⁰. W rezultacie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od jej doręczenia. Podstawą zaskarżenia może być niezgodność opinii z prawem.

Należy też podkreślić, że u.p.o. nie zawiera w swej treści przepisu, który odsyłałby bezpośrednio do postanowień u.d.p.p.w. (np. konkurencyjnego trybu wyłonienia podmiotu, który uzyskuje zlecenie prowadzenia szkoły). Jakkolwiek przedmiotem obu regulacji (u.p.o. i u.d.p.p.w.) jest powierzenie podmiotom pozarządowym do realizacji w drodze zawieranych umów zadań, jakie w świetle obowiązujących ustaw przypisane są podmiotom publicznym, to jednak zakres stosowania u.d.p.p.w. jest

jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. 2. Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1 lub 1a, nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminu określonego w ust. 1 lub 1a.

¹²⁰ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325. Zob. też wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r., I OSK 93/13, CBOSA, zgodnie z którym przez pojęcie „akt nadzoru” należy rozumieć wszelkiego rodzaju akty organów państwa (nie tylko organów nadzoru w rozumieniu art. 171 Konstytucji RP), którym prawo przyznało kompetencję do stosowania wobec organów samorządu terytorialnego jakiegokolwiek środka nadzoru. W tej kwestii por. także: Z. Kmieciak, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 92 i n. W przedmiocie charakteru prawnego „opinii kuratora” wypowiedział się też TK w wyroku z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że „w tym przypadku mamy do czynienia z dopuszczalnym «współdziałaniem fachowym» w rozumieniu art. 89 i art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, mieszczącym się w granicach ustanowionej konstytucyjnie zasady współdziałania władz (preambuła do Konstytucji). [...] Analiza zadań i kompetencji kuratora jednoznacznie wskazuje, że pełni on w polskim systemie oświaty 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 (art. 31 pkt 6), aby ta ostatnia pozostawała w zgodzie z polityką oświatową państwa. Taka pozycja kuratora oświaty jest mocno ugruntowana w tradycji Państwa Polskiego, co musi być również brane pod uwagę przy określaniu jego relacji z jednostkami samorządu terytorialnego, odpowiedzialnymi za prowadzenie szkół. Opinia kuratora ma charakter rozstrzygnięcia celowego” Dz. U. z 2002 r. Nr 66, poz. 612.

niewątpliwie szerszy niż regulacji dotyczącej u.p.o., albowiem w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w. w trzydziestu dziewięciu punktach zostało scharakteryzowane pojęcie sfery zadań publicznych, a zadania z zakresu oświaty są tylko jednym z ich rodzajów. Ponadto w odniesieniu do u.d.p.p.w. wzory ofert, umów i sprawozdań, czyli podstawowych dokumentów systemu zlecenia zadań publicznych określają rozporządzenia wykonawcze¹²¹.

Co prawda, przepisy u.d.p.p.w. określają podstawowe zasady organizowania i rozstrzygania konkursów, w tym obligatoryjną zawartość ogłoszenia o konkursie, niemniej jednak w sytuacji, gdy wspieranie oraz powierzanie zadań publicznych jest finansowane z niepodlegających zwrotowi środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, wybór może natomiast nastąpić na zasadach i w trybie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych (art. 11 ust. 5). W szczególnych zaś sytuacjach ustawodawca dopuszcza także zlecenie zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert w art. 11a (w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej), art. 11b (jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny), art. 11c (w przypadkach dotyczących zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa), art. 19a (tzw. uproszczona oferta na realizację zadania publicznego).

Choć w odniesieniu do umowy o powierzenie zadania publicznego zawieranej na podstawie u.d.p.p.w. dominują poglądy o jej cywilnoprawnym charakterze¹²², to w przypadku umowy o przekazanie prowadzenia

¹²¹ Zob. rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2057); rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2055).

¹²² Por. A. Treła, *Powierzanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, z. 3, s. 254. Zob. też postanowienie NSA z dnia 10 sierpnia 2018 r., I GSK 2684/18, CBOSA.

szkoły przez podmiot zewnętrzny (osobę fizyczną lub osobę prawną) spotkać można się z koncepcjami uznawania jej zarówno za umowę cywilnoprawną¹²³, jak też za umowę publicznoprawną¹²⁴.

Oczywiście przypisanie danej umowie charakteru publiczno- czy też prywatnoprawnego wielokrotnie może się okazać zadaniem niełatwym, zwłaszcza że ustawodawca zazwyczaj nie wypowiada się jednoznacznie w kwestii jej charakteru prawnego. Nadto w literaturze używa się niekiedy określenia, iż np. w danej umowie występują zarówno „elementy prywatnoprawne”, jak i „elementy publicznoprawne”, z tym że niektóre z nich mogą przeważać¹²⁵.

Odnosząc się do charakteru prawnego umowy o przekazanie szkoły do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu (pozarządowemu), należałoby w pierwszej kolejności podnieść, iż umowy stanowią ważny instrument realizacji zadań przede wszystkim w sferze administracji świadczącej¹²⁶. Towarzyszy temu zjawisko prywatyzacji zadań publicznych. Umowne formy działania administracji obejmują zarówno umowy cywilnoprawne, jak i umowy prawa publicznego (przede wszystkim umowy

¹²³ W kwestii charakteru tych umów jako cywilnoprawnych: zob. D. Sześciło, *Prywatyzacja...* [dostęp: 31.01.2020].

¹²⁴ W doktrynie zwraca się uwagę, że trudno uznać ją za typową czynność cywilnoprawną, ze względu na powierzenie na jej podstawie realizacji zadań publicznych, a także zachowanie ścisłej kontroli administracji publicznej nad jej realizacją – zob. M. Pilich, *op. cit.*, 2012, s. 71-72.

¹²⁵ Zob. T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik *et al.* (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa prof. zw. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 611.

¹²⁶ Szerzej: R. Raszewska-Skałecka, *Szkoła publiczna...*, s. 145 i n. W kwestii prywatyzacji zadań publicznych w dziedzinie edukacji – zob. *eadem*, *Udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu lokalnych konfliktów edukacyjnych na tle rozwiązań prawnych*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 466-498; także w tej sprawie: L. Zacharko, A. Zacharko, *Umowa publicznoprawna jako forma realizacji zadań publicznych w Unii Europejskiej* [w:] P. Bieś-Srokosz, J. Srokosz, E. Żelasko-Makowska (red.), *Wzajemne oddziaływanie gałęzi prawa publicznego i prywatnego*, Częstochowa 2017, s. 71-81.

administracyjnej)¹²⁷. Jednym z kryteriów wyodrębnienia umów publicznonprawnych (umów administracyjnych) jest szczególna pozycja podmiotu publicznego. Jak słusznie podkreśla się w literaturze, niezależnie od charakteru prawnego umowy nie są zawierane w ramach swobody kontraktowej¹²⁸. Przede wszystkim przepisy prawa administracyjnego wyraźnie określają zasady i warunki ich zawierania. W konsekwencji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego administracja nie może realizować zadań publicznych w formie kontraktowej¹²⁹.

Z teoretycznego punktu widzenia poglądy na temat charakteru prawnego umowy o przekazanie szkoły osobie fizycznej lub prawnej są zróżnicowane. Niektórzy autorzy (M. Pilich) opowiadają się za publicznonprawnym charakterem tej umowy, o czym świadczy m.in. „szczególny tryb zawierania umowy i powierzenie w ten sposób pewnej funkcji przypisywanej tradycyjnie aparatowi administracji publicznej, lecz także zachowanie przez j.s.t., która przekazuje do prowadzenia szkołę, stałej kontroli nad realizacją przez drugą stronę umowy jej celu – dalszego utrzymywania działalności tejże szkoły”¹³⁰.

Odębne stanowisko zajmuje D. Sześciło. Jego zdaniem analizowaną umowę należy uznać za czynność cywilnoprawną, która dochodzi do skutku w warunkach istotnego ograniczenia swobody umów i której przedmiotem jest wykonywanie zadań publicznych. Jednocześnie zwraca uwagę, iż umowa ta nie różni się zasadniczo od innych umów zawieranych przez podmioty administracji publicznej w ramach wykonywania

¹²⁷ Szerzej: A. Miruć, *O roli i specyfice umów w działaniach administracji pomocy społecznej* [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2019, s. 326.

¹²⁸ T. Kocowski, *Umowa w działaniach administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 302-303.

¹²⁹ *Ibidem*, s. 302.

¹³⁰ M. Pilich, *op. cit.*, 2012, s. 73. W doktrynie można też spotkać się ze stanowiskiem głoszącym cywilnoprawną naturę czynności prawnej „przekazania”, natomiast publicznonprawny charakter samej umowy – zob. D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata...*, s. 298.

zadań publicznych, np. umowy o powierzenie lub wspieranie realizacji zadania publicznego uregulowanej w u.d.p.p.w.¹³¹ Prezentowane jest też stanowisko, że umowy wykorzystywane do powierzania zadań publicznych to przykład umów pozakodeksowych, a ich treści są kształtowane przepisami prawa administracyjnego, lecz nie tracą one cywilnego charakteru¹³². W konsekwencji już teraz można stwierdzić, że w literaturze możemy spotkać wypowiedzi o pewnej stopniowości publicznego lub prywatnego charakteru danej umowy.

Problem jest wielowątkowy i wyjątkowo trudny, także w sensie prawnym. Wobec ustanowionej w u.p.o. możliwości przekazania szkoły publicznej w drodze umowy warto też odnieść się do tego, jaka jest pozycja podmiotu niepublicznego (organizacji pozarządowej). W tym względzie odpowiedź wydaje się nasuwać już sama. Ustawodawca wyraźnie wskazuje, że jednostka samorządu terytorialnego ma wyłączne prawo inicjowania działań mających na celu zawarcie umowy o przekazanie prowadzenia szkoły. Podmiotowi niepublicznemu pozostawiono jedynie możliwość przystąpienia do zawarcia takiej umowy.

Kolejny punkt odniesienia może stanowić to, że szkoła przejęta do prowadzenia przez organizację pozarządową nie traci statusu szkoły publicznej. Stosuje się do niej przepisy dotyczące szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne (art. 9 ust. 4 u.p.o.). Nadto, co istotne, zleceniobiorca nie może zlikwidować przejętej szkoły. W sytuacji utraty zdolności do dalszego wykonywania tego zadania powinien złożyć wniosek do j.s.t., która przekazała szkołę, o przejęcie prowadzenia szkoły. W tym przypadku umowa ulega rozwiązaniu z dniem przejęcia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 9 ust. 5 i ust. 6 u.p.o.).

¹³¹ Zob. D. Sześciło, *Prywatyzacja...* [dostęp: 09.01.2020].

¹³² R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2008, s. 260.

Takie rozwiązanie nie powinno dziwić z uwagi na to, że zadaniem j.s.t. jest jak najlepsze zabezpieczenie interesu publicznego. W tym kierunku również zdaje się iść ustawodawca. Generalnie można powiedzieć, że z punktu widzenia zawartych w u.p.o. przepisów pozycja podmiotu niepublicznego względem drugiej strony umowy – jednostki samorządu terytorialnego jest słabsza.

Dla kierunku dalszych rozważań należy też zaznaczyć, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowane jest stanowisko, zgodnie z którym umowa przekazania przez jednostkę samorządu terytorialnego prowadzenia szkoły osobie fizycznej lub prawnej ma charakter cywilnoprawny¹³³. Oczywiście jest, że podstawą działania j.s.t. nie może być sama zasada swobody umów¹³⁴. W tym wypadku tzw. zasada swobody umów, pojmowana jako przyznanie podmiotom prawa cywilnego kompetencji do swobodnego decydowania: o zawarciu umowy, o osobie kontrahenta, o treści umowy oraz o formie umowy, doznaje pewnych ograniczeń.

Analizując przysługującą j.s.t. swobodę decydowania w aspekcie samego faktu zawarcia umowy, należy zauważyć, że art. 9 u.p.o. nie nakłada na j.s.t. obowiązku zawarcia umowy, której przedmiotem jest przekazanie prowadzenia szkoły przez podmiot prywatny (osobę fizyczną lub osobę prawną). Jednocześnie j.s.t. mają pewien margines swobody w zakresie ukształtowania treści umowy (granicą omawianej swobody są przepisy u.p.o. przewidujące wymóg wprowadzenia do treści danej

¹³³ Wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2013 r., II SA/Po 552/12, CBOSA.

¹³⁴ W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowane jest stanowisko, zgodnie z którym tzw. zasada swobody umów, pojmowana jako przyznanie podmiotom prawa cywilnego kompetencji do swobodnego decydowania: o zawarciu umowy, o osobie kontrahenta, o treści umowy oraz o formie umowy, doznaje pewnych ograniczeń. Gmina, powierzając wykonanie zadań własnych podmiotowi zewnętrznemu, musi postępować według określonych procedur. Nie może samodzielnie, według własnego uznania, realizować tych zadań, podobnie jak nie może ich samodzielnie kreować. Zob. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., II GSK 2669/14, LEX nr 1646221. Zob. także: A. Czajka, *Dualizm środków ochrony prawnej partnerstw publiczno-prywatnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki, J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012, s. 59.

umowy bezwzględnie obowiązujących jej elementów – art. 9 ust. 3 u.p.o.). Brak któregokolwiek z elementów wskazanych w przywołanym powyżej przepisie powodowałby, iż byłaby to czynność prawna sprzeczna z ustawą i, co za tym idzie, obarczona wadą powodującą jej nieważność z mocy prawa¹³⁵.

Powyższy wywód skłania do wniosku, że w toku przekazywania prowadzenia szkoły publicznej przez j.s.t. podmiotowi zewnętrznemu występują czynności regulowane przepisami u.p.o. (podjęcie uchwały intencyjnej przez organ stanowiący j.s.t. i wydanie opinii przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny), jak i klasyczna czynność cywilnoprawna, jaką jest zawarcie przez j.s.t. umowy z podmiotem zewnętrznym (organizacją pozarządową), która zamierza przejąć prowadzenie szkoły.

Warto też podnieść, że treść art. 9 ust. 1 u.p.o. wyraźnie wskazuje, że mamy do czynienia z „umową przekazania prowadzenia szkoły samorządowej” określone podmiotowi, a nie, jakby się wydawać mogło, „umową lub umowami w zakresie prowadzenia szkół”. Jakkolwiek przekazanie prowadzenia szkoły jednoznacznie powiązane zostało przez ustawodawcę z zawarciem umowy, a więc z czynnością cywilnoprawną¹³⁶, to jednak nie uniemożliwia zawierania kolejnych umów ją wspierających lub jej towarzyszących.

Można powiedzieć, że zarówno w przypadku umowy o przekazanie prowadzenia szkoły na gruncie u.p.o., jak i zawieranych umów o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłoniionymi organizacjami pozarządowymi w trybie u.d.p.p.w. ustawodawca dokonał kolejnego ruchu w kwestii prywatyzacji zadań publicznych. Dodać należy również i to, że w obu przypadkach współpraca podmiotów publicznych i niepublicznych oparta na umowie

¹³⁵ Zob. art. 58 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, 1495, dalej k.c.). Także w tej sprawie: wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2013 r., II SA/Po 552/12, CBOSA.

¹³⁶ Zob. też wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013, I OSK 93/13, CBOSA.

cechuje się wzmożonym korzystaniem przez administrację publiczną z tzw. cywilnoprawnych form aktywności.

Zarówno powierzanie realizacji zadań publicznych w trybie u.d.p.p.w., jak i przekazanie prowadzenia szkoły na gruncie u.p.o stanowią formułę swoistej, funkcjonalnej prywatyzacji świadczenia usług społecznych¹³⁷. Z powyższego wynika, że zadanie będące przedmiotem współpracy nie utraci charakteru publicznego, gdyż ustawowa odpowiedzialność za jego realizację nadal spoczywać będzie na podmiocie publicznym¹³⁸.

W dalszych rozważaniach uwagę poświęcimy naprzód pojęciu „prowadzenia szkoły”, a następnie sytuacji pracowników (nauczycieli) w związku z przekazaniem przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły publicznej do dalszego prowadzenia przez organizację pozarządową. Z pełną świadomością ograniczam jednak wywód do tych dwóch zagadnień. Pierwsze nawiązuje do podmiotowości przekazanej szkoły, drugie dotyczy statusu zatrudnionych w niej nauczycieli,

Jakkolwiek pojęcie „prowadzenie szkoły” nie zostało zdefiniowane w u.p.o., to jednak należy zauważyć, że ustawodawca odróżnia „prowadzenie szkoły” przez organ (podmiot) prowadzący¹³⁹ od „kierowania szkołą” pojmowanego jako bieżące zarządzanie przez jej dyrektora¹⁴⁰.

Zgodnie z brzmieniem art. 10 u.p.o. organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności: 1) zapewnienie warunków

¹³⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 320.

¹³⁸ Samo zadanie, które jest przedmiotem zlecenia, zachowuje publiczny charakter, ale istnieje możliwość, by było bezpośrednio wykonywane przez podmiot niepubliczny – zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych (zarys problematyki)*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 5, s. 6-7.

¹³⁹ Art. 1 pkt 4 u.p.o. stanowi, że system oświaty zapewnia w szczególności możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty. Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 16 organem prowadzącym szkołę lub placówkę jest minister, jednostka samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne.

¹⁴⁰ Zob. uchwała SN z dnia 19 maja 2016 r., III PZP 2/16, OSNP 2016, nr 12, poz. 149.

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 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴¹ 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; 7) przekazanie do szkół dla dzieci i młodzieży oraz placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7, z wyjątkiem szkół artystycznych realizujących wyłącznie kształcenie artystyczne, informacji o podmiotach wykonujących działalność leczniczą udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia stomatologicznego dla dzieci i młodzieży, finansowanych ze środków publicznych.

Istotne znaczenie z punktu kierowania szkołą ma art. 62 ust. 1, zgodnie z którym szkołą lub placówką kieruje nauczyciel mianowany lub dyplomowany, któremu powierzono stanowisko dyrektora, przy czym kierować szkołą lub placówką może również osoba niebędąca nauczycielem, powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (ust. 2). W tym kontekście zwrócić należy również uwagę na regulację zawartą w art. 68 ust. 1 ustawy, w myśl której dyrektor szkoły lub placówki w szczególności kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

¹⁴¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

Natomiast ust. 5 tego artykułu stanowi, iż dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki; 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki; 3) występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki.

Analiza treści powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że pojęcia „prowadzenie szkoły” nie można utożsamiać z pojęciem „kierowanie szkołą”. Należałoby to jednakże uzupełnić, ponieważ różnica między wskazanymi pojęciami nie leży w ich przeciwstawności, a w odmienności zagadnień, które obejmują. Przede wszystkim z u.p.o. nie wynika, aby podmiot był uprawniony, już tylko z tytułu przejęcia prowadzenia szkoły, do zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz podejmowania innych czynności dyrektora szkoły. Upoważnionym do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy będącego jednostką organizacyjną jest dyrektor szkoły lub placówki. Oznacza to, że pracodawcą jest nadal szkoła, a nie podmiot zewnętrzny (np. organizacja pozarządowa), który przejmuje szkołę do prowadzenia jako organ prowadzący. Innymi słowy, przejęcie szkoły w tej roli nie oznacza, że przejmujący staje się pracodawcą¹⁴².

Zwrócić należy też uwagę, że zgodnie z art. 9 ust. 8 u.p.o. nauczyciel, w terminie 3 miesięcy od uzyskania informacji, o której mowa w ust. 7, może złożyć oświadczenie o odmowie przejścia do szkoły publicznej

¹⁴² Zob. zdanie odrębne Sędziogo SN Krzysztofa Staryka do Uchwały Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 19 maja 2016 r., III PZP 2/16, OSNP 2016, nr 12, poz. 149. Zob. też: M. Pilch, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012. Zob. też w tej sprawie: wyrok SN z dnia 21 czerwca 2011 r., III PK 80/10, LEX nr 1095944 oraz wyrok SN z dnia 24 września 2009 r., II PK 78/09, LEX nr 558307.

przejmowanej do prowadzenia przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną. W pełni aktualne pozostaje więc trafne stwierdzenie K. Staryka, iż w cytowanym przepisie mówi się o „przejściu do szkoły”, a nie o przejściu do pracy u osoby prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osoby fizycznej¹⁴³.

Nie przesądzając losów dalszej dyskusji naukowej, trzeba w każdym razie stwierdzić, że przekazanie przez j.s.t. prowadzenia szkoły publicznej podmiotowi zewnętrznemu (np. organizacji pozarządowej) nie powoduje skutku w postaci powstania nowego pracodawcy. Albowiem nie dochodzi do likwidacji szkoły, lecz zmiany jej dotychczasowej formy organizacyjno-prawnej, będącej konsekwencją przejęcia szkoły przez podmiot niebędący j.s.t. Innymi słowy, przejęcie prowadzenia szkoły oznacza kontynuację jej bytu¹⁴⁴.

O podmiotowości szkoły jako pracodawcy przesądza to, że szkoła jest nadal szkołą publiczną, której podmiot zewnętrzny (pozarządowy) jako organ prowadzący szkołę nie może zlikwidować. W razie rezygnacji przez wskazany wyżej podmiot jednostka samorządu terytorialnego przejmuje jej prowadzenie w trybie określonym w umowie (art. 9 ust. 6 u.p.o.). Z uwagi na to, iż do przejętej szkoły stosuje się przepisy dotyczące szkół publicznych, pozostaje ona ogólnodostępną, bezpłatną dla ucznia szkołą publiczną (art. 9 ust. 4 w zw. z art. 14 ust. 1 u.p.o.). Ponadto, zgodnie z przepisami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych¹⁴⁵, szkoły te są

¹⁴³ Por. zdanie odrębne Sędziego SN Krzysztofa Staryka do Uchwały Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 19 maja 2016 r., III PZP 2/16, *op.cit.*

¹⁴⁴ Przy zachowanej tożsamości podmiotowej dochodzi do modyfikacji formy organizacyjno-prawnej funkcjonowania szkoły. Stanowisko to od dawna podkreślane jest w orzecznictwie (wyroki SN z dnia 3 czerwca 1988 r., II URN 102/88, OSNCP 1991, nr 1, poz. 7; z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 70/98, OSNAPiUS 1999, nr 7, poz. 236; z dnia 11 września 1998 r., II UKN 196/98, OSNAPiUS 1999, nr 18, poz. 589, z dnia 2 października 2002, I PKN 609/01, OSNAPiUS 2004, nr 10, poz. 167).

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 17. Zasady obliczania wysokości dotacji dla oświaty niesamorządowej zostały zawarte w przepisach materialnych rozdziału 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (art. 15-art. 32 ww. ustawy).

finansowane w formie dotacji przekazywanej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Niezmiernie istotnym elementem przekazania szkoły publicznej do prowadzenia podmiotowi pozarządowemu jest aspekt pracowniczy i wynikające z niego obowiązki, jakie w tym zakresie ciążyą na jednostce samorządu terytorialnego, która przekazuje szkołę, jak i na podmiocie, który przejmuje szkołę do prowadzenia. Stosownie do treści art. 9 ust. 7 u.p.o. jednostka samorządu terytorialnego oraz podmiot przejmujący do prowadzenia szkołę publiczną na podstawie umowy są obowiązani powiadomić w terminie 6 miesięcy przed dniem przekazania szkoły pracowników szkoły lub placówki oraz zakładową organizację związkową o terminie przekazania szkoły lub placówki, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy. Z kolei nauczyciel, w terminie 3 miesięcy od uzyskania tej informacji, może złożyć oświadczenie o odmowie przejścia do szkoły przejmowanej do prowadzenia przez osobę fizyczną (art. 9 ust. 8 u.p.o.). Może on zatem sam zdecydować, czy rozwiązać stosunek pracy na mocy tego oświadczenia z dniem przekazania szkoły, czy też dalej pozostawać w zatrudnieniu i przyjąć zmianę warunków zatrudnienia proponowaną w szkole po jej przekazaniu do prowadzenia innemu podmiotowi. Można powiedzieć, że decyzja nauczyciela stanowi samodzielną podstawę rozwiązania nauczycielskiego stosunku pracy.

Trzeba też zaznaczyć, iż do nauczycieli zatrudnionych w szkole publicznej prowadzonej przez podmiot zewnętrzny (np. organizację pozarządową) tylko w ograniczonym zakresie stosuje się przepisy ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁴⁶. Jakkolwiek korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (podobnie jak nauczyciele w szkołach samorządowych), to jednak nie stosuje się do nich przepisów Karty Nauczyciela dotyczących np. warunków

¹⁴⁶ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2215. Zob. art. 91b ust. 2 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy.

zatrudnienia i wynagrodzenia czy świadczeń pracowniczych. Można powiedzieć, że nauczyciele zatrudnieni w szkołach publicznych prowadzonych przez podmiot niebędący jednostką samorządu terytorialnego podlegają Kartce Nauczyciela tylko w zakresie w niej określonym, a ten nie jest pełny.

Podsumowując powyższe rozważania, należy przyjąć, że:

- po pierwsze, u.p.o., operując pojęciem umowy, podając jej niezbędne elementy, nie aspiruje do tego, by traktować ją jako typową umowę nazwaną, czyli taką, której treść jest stypizowana normatywnie. W założeniach ustawy umowa ta ma być rozumiana raczej jako sposób realizacji zadania publicznego, w ramach umowy zawierającej niezbędne elementy charakterystyczne dla danego typu umowy cywilnoprawnej;
- po drugie, wypracowanie jednolitego modelu zlecenia realizacji zadań publicznych na gruncie u.p.o. (rozszerzenie na tę sferę odpowiedniego stosowania w zakresie wyboru podmiotu przejmującego szkołę przepisów u.d.p.p.w. dotyczących powierzania lub wspierania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym) nie jest wyłącznie sprawą teoretyczną, rzutuje bowiem na całe ustawodawstwo. Nieuporządkowanie koncepcyjne i brak jednolitych rozwiązań prowadzi do niespójności systemu prawnego;
- po trzecie, przekazanie przez j.s.t. prowadzenia szkoły publicznej organizacji pozarządowej jako nowemu organowi prowadzącemu nie powoduje likwidacji szkoły i dotychczasowego pracodawcy. Nie można więc utożsamiać „likwidacji dotychczasowej formy organizacyjno-prawnej szkoły” z likwidacją szkoły i dotychczasowego pracodawcy. Co prawda, przekazana w umowie szkoła zachowuje status szkoły publicznej, której organem prowadzącym staje się podmiot pozarządowy, niemniej jednak nauczyciele zatrudnieni w szkołach publicznych prowadzonych przez podmioty

niepubliczne podlegają Karcie Nauczyciela tylko w zakresie w niej określonym, a ten nie jest pełny;

- po czwarte, nie można tracić z pola widzenia faktu, że globalizujący się gospodarczo i politycznie świat powoduje, że coraz silniej poszukuje się rozwiązań, które pozwoliłyby na zmierzenie się z nowymi wymiarami problemów ekonomicznych i społecznych. Jednym z nich, chociaż na pewno nie jedynym, jest przemowienie szkół publicznych bez konieczności ich likwidacji. Można powiedzieć, iż uczestnictwo podmiotów pozarządowych jako podmiotów wspierających system oświaty jest pożądane jako uzupełnienie oferty publicznej, a nie jej zastępowanie.

2.1.3. Zakładanie szkół publicznych przez organizacje pozarządowe

Prawna możliwość zakładania szkół lub placówek publicznych przez organizacje pozarządowe znalazła swoje wyraźne potwierdzenie, przede wszystkim w art. 88 ust. 4 u.p.o., zgodnie z którym założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego 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, a w przypadku szkół artystycznych realizujących wyłącznie kształcenie artystyczne, a także realizujących kształcenie ogólne – zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.

W przepisie tym nie można oczywiście dostrzec wyłączości podmiotów niepublicznych (m.in. organizacji pozarządowych) w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie edukacji publicznej. Pełnią one w zakresie zaspokajania tych potrzeb tylko funkcję uzupełniającą.

Nie bez znaczenia powyższa regulacja prawna znajduje potwierdzenie na gruncie ustaw samorządowych, tj. odpowiednio art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴⁷ oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁴⁸. Z porównania przywołanych przepisów jednoznacznie wynika, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie edukacji publicznej należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego¹⁴⁹.

W kwestii zaś oceny, czy utworzenie szkoły publicznej wskazanej przez wnoszącego podanie o wydanie zezwolenia stanowi korzystne uzupełnienie sieci szkół danego rodzaju (por. art. 88 ust. 6 u.p.o.) na danym terenie, ustawodawca pozostawił właściwym organom jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc, że ma być ona dokonana według kryteriów określonych w rozporządzeniu (art. 88 ust. 6 u.p.o.).

Natomiast zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 sierpnia 2017 r. Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub osobę fizyczną szkoły lub placówki publicznej¹⁵⁰ zezwolenie na założenie szkoły lub placówki publicznej jest udzielane, jeżeli:

- statut lub inny dokument stanowiący podstawę funkcjonowania osoby prawnej będącej założycielem przewiduje prowadzenie przez nią działalności oświatowej;
- projekt aktu założycielskiego i projekt statutu szkoły lub placówki publicznej są zgodne z przepisami ustawy i aktów prawnych wydanych na jej podstawie;
- w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – zawód lub zawody, w jakich szkoła będzie kształcić, są zgodne z klasyfikacją zawodów szkolnictwa zawodowego;

¹⁴⁷ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713.

¹⁴⁸ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920.

¹⁴⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., I OSK 147/14, CBOSA.

¹⁵⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1625.

- warunki lokalowe oraz wyposażenie szkoły lub placówki publicznej w pomoce dydaktyczne i sprzęt zapewniają realizację statutowych zadań szkoły lub placówki publicznej, w tym bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki;
- nauczyciele posiadają kwalifikacje wymagane do zatrudnienia w szkole lub placówce publicznej danego typu lub rodzaju;
- utworzenie szkoły w miejscowości wskazanej przez założyciela będzie sprzyjać poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniać sieć szkół publicznych odpowiednio w tej miejscowości, gminie, powiecie, województwie lub regionie.

Nie można jednak tracić z pola widzenia zasadniczego czy dominującego znaczenia użytego przez prawodawcę kryterium w formie zwrotu prawnie niedookreślonego, zgodnie z którym tworzenie szkół publicznych przez osoby prawne i fizyczne ma sprzyjać poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniać sieć szkół publicznych na danym terenie (w art. 88 ust. 6 u.p.o. i § 4 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 sierpnia 2017 r.).

Co prawda, na treść powyższego zwrotu prawnie niedookreślonego składa się wiele okoliczności faktycznych, których spełnienie daje się ustalić dopiero na gruncie rozpoznawanej sprawy, to jednak może on prowadzić nieuchronnie do rozbieżnych ocen podobnych sytuacji spowodowanych kontekstem społecznym, wrażliwością opinii publicznej kształtowaną pod wpływem tradycji i historycznych doświadczeń.

Należy też zauważyć, iż ważną rolę merytorycznego wyznacznika interpretacji zwrotu prawnie niedookreślonego odgrywa orzecznictwo sądowe. Orzeczeniem, w którym pojawił się bardzo wyraźnie aspekt wspomnianego wyżej kryterium tworzenia szkół publicznych przez osoby prawne i fizyczne, był wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., I OSK 147/14¹⁵¹. Argumentacja zaprezentowana w uzasadnieniu tego orzeczenia

¹⁵¹ Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., I OSK 147/14, CBOSA.

zwraca uwagę zarówno na względy o charakterze demograficznym, jak i o charakterze fiskalnym. Po pierwsze, istotne jest uznanie przez NSA, że w sytuacji, gdy istniejąca sieć szkół prowadzonych „przez samorząd terytorialny jest aż nadto wystarczająca i są w nich wolne miejsca, to nie może być uznany za zasadny argument odwołujący się – do niczym zresztą nie uprawdopodobnionego – twierdzenia, że tworzenie szkół publicznych” przez podmioty spoza sektora publicznego będzie sprzyjało poprawie warunków kształcenia w rozumieniu art. 88 ust. 6 u.p.o. Po drugie, orzeczenie to potwierdza wyraźnie konieczność dostrzeżenia także kryterium fiskalnego. Tymczasem, jak stanowi art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych¹⁵², prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędące szkołami specjalnymi, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym¹⁵³, w wysokości stanowiącej iloczyn kwoty przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego¹⁵⁴. NSA potwierdził więc tezę, że „łożenie na te szkoły pieniędzy publicznych” ma sens jedynie wtedy, kiedy istniejąca na danym terenie sieć „szkół będących własnością jednostek samorządu terytorialnego nie jest w stanie zaspokoić określonego rodzaju potrzeb edukacyjnych miejscowej wspólnoty samorządowej”¹⁵⁵.

¹⁵² T.j. Dz. U z 2020 r. poz. 17.

¹⁵³ Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych pod pojęciem organu rejestrującego należy rozumieć jednostkę samorządu terytorialnego wydającą zezwolenie, o którym mowa w art. 88 ust. 4 pkt 1 lub art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

¹⁵⁴ Dotyczy to także prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publicznych szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauk – zob. art. 25 ust. 3 cyt. ustawy.

¹⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., I OSK 147/14, CBOSA.

W tym miejscu warto przypomnieć, że zezwolenie na założenie szkoły (a tym bardziej jego odmowa) wymaga formy decyzji administracyjnej, co wyraźnie wynika z § 6 wyżej powołanego rozporządzenia z dnia 18 sierpnia 2017 r. Przepisy te stanowią podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia w przedmiocie udzielenia zezwolenia na założenia szkoły. Są również wyrazem kompetencji właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych danego typu. Istotny jest natomiast zakres kompetencji kuratora oświaty jako organu drugiej instancji w stosunku do wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego decyzji w przedmiocie zezwolenia lub odmowy udzielenia zezwolenia szkół publicznych i niepublicznych oraz placówek niepublicznych (art. 51 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.). Powyższy przepis jest wyjątkiem od wyrażonej w art. 17 pkt 1 k.p.a.¹⁵⁶ zasady, że organami wyższego stopnia w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze, a zatem nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca tego przepisu¹⁵⁷.

Trzeba też podkreślić, że kompetencja kuratora do wydawania wiążącej opinii w przedmiocie udzielenia zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez podmiot niepubliczny (m.in. organizację pozarządową) wynika z faktu, że pełni on w polskim systemie oświaty szczególną rolę organu administracji rządowej, odpowiedzialnego za realizację polityki oświatowej państwa, a jednocześnie obciążonego obowiązkiem takiego współtworzenia i realizowania regionalnej i lokalnej, aby ta ostatnia pozostawała w zgodzie z polityką oświatową państwa (art. 51 ust. 1 pkt 5 u.p.o.)¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256.

¹⁵⁷ Por. też: wyrok WSA z dnia 20 kwietnia 2018 r., III SA/Ld 89/18, CBOSA.

¹⁵⁸ Zob. też: wyrok WSA z dnia 14 lutego 2017 r., II SA/Wa 1229/16, LEX nr 2240708. Warto też podnieść, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 maja 2002 r. (K 29/00, publ. OTK-A 2002/3/30, LEX nr 54064) wskazał, iż polski system oświatowy jest integralną

Można postawić pytanie, czy rzeczywiście dzisiaj można sensownie dostrzegać zagrożenia wynikające z włączania podmiotów niepublicznych (m.in. organizacji pozarządowych) w realizację zadań oświatowych? Takie lub podobnie formułowane pytanie pojawia się ostatnio coraz częściej nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach.

Podkreśla się przede wszystkim, że współdziałanie z organizacjami pozarządowymi nie powinno polegać na przekazaniu realizacji obowiązkowych zadań własnych j.s.t. innej osobie prawnej¹⁵⁹. Niepokój wzbudza nie tylko, że szkoły te są w przeważającej części utrzymywane ze środków publicznych, czyli środków finansowych gromadzonych w sektorze finansów publicznych¹⁶⁰, ale często wyrażane przekonanie, że szkoły te osadzone są w sferze publicznej jedynie poprzez abstrakcyjnie ujęty „interes publiczny” i sposób finansowania¹⁶¹.

Wydaje się sprawą oczywistą, że przekazywanie wykonywania zadania publicznego polegającego na założeniu i prowadzeniu szkoły publicznej przez organizację pozarządową jako podmiot niepubliczny z natury rzeczy musi zderzać się z regulacjami na gruncie ustaw samorządowych, z których jednoznacznie wynika, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie edukacji publicznej należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego

Niektóre z zasygnalizowanych wyżej wątpliwości znajdują pewne wyjaśnienie przy analizie treści rozwiązań prawnych przyjętych w u.p.o. Przede wszystkim założenie i prowadzenie szkoły publicznej przez podmiot niepubliczny odbywa się w oparciu o akt administracyjny o charakterze

całością, na którą składa się suma różnych zadań i kompetencji wielu jednostek organizacyjnych, organów publicznych.

¹⁵⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2006 r., I OSK 1377/06, LEX nr 320841. Także w tej sprawie: E. Majchrowicz-Jopek, *Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/czasopisma/kwartalnik/archiwum/Documents/EMajchrowicz-Jopek12.pdf> [dostęp: 03.03.2020].

¹⁶⁰ Zob. M. Pilich, *op. cit.*, 2012, s. 135.

¹⁶¹ E. Majchrowicz-Jopek, *op. cit.*

władczym. Jednocześnie szkoła taka może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie (art. 89 ust. 3 u.p.o.). Z założenia szkoły publiczne prowadzone przez wyróżnione podmioty mają sprzyjać poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniać sieć szkół publicznych na danym terenie. Z tego wynika zarazem wniosek, że pełnią one w zakresie zaspokajania tych potrzeb tylko funkcję uzupełniającą. Jednocześnie z treści art. 14 ust. 1 u.p.o. wynika, iż mają obowiązek zapewnienia bezpłatnego nauczania w zakresie ramowych planów nauczania, udzielania świadczeń pomocy materialnej dla uczniów (art. 90c u.p.o.). Ponadto obowiązują je standardy nauki wychowania i opieki w szkołach publicznych (art. 103 u.p.o.). Trzeba też podkreślić, iż podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 2 u.p.o., zakładające szkołę lub placówkę podpisują akt założycielski oraz nadają pierwszy statut (art. 88 ust. 7 u.p.o.), które następnie zostają przesłane do właściwego kuratora oświaty oraz innych organów właściwych do sprawowania nadzoru pedagogicznego nad szkołą lub placówką (art. 88 ust. 8 u.p.o.).

Jakkolwiek znaczenie organizacji pozarządowych jako podmiotów niepublicznych jest znaczące w kontekście realizacji zadań oświatowych, to jednocześnie nie mogą one być przy tym traktowane jako alternatywa dla podmiotów administracji publicznej w realizacji zadań oświatowych.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że współcześnie tak w oświacie, jak i w całej administracji coraz wyraźniejsze są tendencje do włączania podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych¹⁶². Nie można tego rozumieć inaczej niż jako zapowiedź wprowadzenia „demokratycznej administracji” – tej więc, którą niektórzy autorzy określają jako otwartą na inicjatywy i innowacje w zarządzaniu przedsięwzięciami publicznymi. W istocie bowiem można powiedzieć, że w dobie obecnej szczególnie ważna staje się zdolność adaptacji administracji publicznej do wyzwań i oczekiwań współczesnego społeczeństwa, zwłaszcza w takich dziedzinach

¹⁶² R. Raszewska-Skałeczka, *Szkola publiczna...*, s. 137.

jak odpowiedzialność oraz współpraca z podmiotami obywatelskimi (pozarządowymi) i prywatnymi w realizacji zadań publicznych (w tym zadań w dziedzinie oświaty).

2.1.4. Prowadzenie szkół niepublicznych przez organizacje pozarządowe

Inną z form wspierania systemu oświaty przez organizacje pozarządowe, postrzeganą jako forma prywatyzacji zadań publicznych, jest możliwość zakładania szkół i placówek niepublicznych przez te podmioty.

Dodajmy przy tym, iż możliwość (a nie obowiązek) zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych (i wyboru przez rodziców) wpisuje się w katalog wolności (obywateli i instytucji)¹⁶³. Dla potwierdzenia tej tezy wystarczy odwołać się do treści art. 70 ust. 3 zd. 1 i 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „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”¹⁶⁴.

Wydaje się jednak, że na jednej płaszczyźnie nie można stawiać szkół publicznych i niepublicznych. Te pierwsze mają charakter powszechny, gwarancyjny i służebny wobec obywatela i społeczeństwa (złożony obowiązek publiczny), zaś drugie wpisują się w obywatelskie i instytucjonalne wolności¹⁶⁵.

Dla rozważanych w niniejszym rozdziale zagadnień istotne znaczenie ma art. 168 ust. 1 u.p.o., w którym czytamy, iż „Osoby prawne i osoby fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego

¹⁶³ Zob. szerzej: M. Kopeć, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BCNHQF> [dostęp: 05.03.2020].

¹⁶⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483. Zob. także: R. Raszewska-Skałecka, *Wybrane problemy...*, s. 135.

¹⁶⁵ Por. M. Kopeć, *op. cit.* Szerzej na temat szkół niepublicznych: R. Raszewska-Skałecka, *Szkoły niepubliczne...*, s. 123 i n.

obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek”. Jeśli zaś chodzi o niesamorządowe osoby prawne, założycielami szkół publicznych mogą być przede wszystkim stowarzyszenia i fundacje jako podstawowe instytucje organizacji pozarządowych.

Nie może jednak budzić wątpliwości, że 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 ustawy, bądź też które nie zostały utworzone przez osobę fizyczną lub prawną na podstawie zezwolenia udzielonego przez j.s.t. (art. 88 ust. 4)¹⁶⁶.

Wart jest tu odnotowania faktu, że warunkiem *sine qua non* założenia placówki niepublicznej jest wcześniejsze uzyskanie wpisu do ewidencji prowadzonej przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego¹⁶⁷. Podkreślić też należy, że wpis taki ma charakter konstytutywny, dlatego też dopiero z chwilą uzyskania wpisu szkoła może rozpocząć działalność¹⁶⁸.

Postępowanie w sprawie wpisu szkoły do ewidencji rozpoczyna złożenie przez organizację pozarządową, chcącą założyć szkołę, wniosku o wpis do ewidencji. Istotne dla tej sprawy jest też zaakcentowanie charakteru prawnego wpisu, który zgodnie z prezentowanymi ustaleniami doktrynalnymi i orzecznictwem jest czynnością materialno-techniczną, sprowadzającą się do zaewidencjonowania wymaganych ustawą danych¹⁶⁹.

Ustawodawca precyzował dokładnie, jakie dane konkretnie powinno obejmować zgłoszenie o wpis i podmiot ubiegający się o wpis do ewidencji szkół i placówek niepublicznych zobowiązany jest załączyć wszelkie niezbędne dokumenty stanowiące podstawę wpisu do ewidencji.

¹⁶⁶ Szerzej: R. Raszevska-Skałeczka, *Szkola publiczna...*, s. 134.

¹⁶⁷ Wyrok WSA z dnia 8 czerwca 2011 r., II SA/OI 289/11, CBOSA.

¹⁶⁸ Zob. E. Czepczyńska *Prawne aspekty zakładania szkół niepublicznych w polskim systemie oświaty*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2015, t. 33 (4), s. 80.

¹⁶⁹ Jak przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 10 września 2014 r., I OSK 2085/14 (v. LEX nr 1528994), czynność wpisu do ewidencji jest czynnością materialno-techniczną nie objętą zakresem kognicji sądów administracyjnych.

Prawidłowo zgłoszenie do ewidencji szkoły podstawowej niepublicznej powinno zawierać:

- a) oznaczenie osoby zamierzającej prowadzić szkołę, jej miejsca zamieszkania lub siedziby;
- b) określenie odpowiednio typu lub rodzaju szkoły oraz daty rozpoczęcia jej funkcjonowania;
- c) w przypadku szkoły podstawowej – informację, czy szkoła jest przeznaczona dla dzieci i młodzieży czy dla dorosłych;
- d) w przypadku szkoły podstawowej – informację, czy w szkole będzie zorganizowany oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne;
- e) wskazanie adresu siedziby szkoły oraz innych lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, jeżeli ich utworzenie jest przewidywane, przy czym inne lokalizacje muszą znajdować się na terenie jednostki samorządu terytorialnego dokonującej wpisu do ewidencji, a także informację o warunkach lokalowych zapewniających: możliwość prowadzenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych oraz realizację innych zadań statutowych, a także bezpieczne i higieniczne warunki nauki i pracy, spełniające wymagania określone w przepisach w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, przepisach o ochronie środowiska, przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przepisach techniczno-budowlanych i przepisach o ochronie przeciwpożarowej. Spełnienie tych wymagań potwierdza się przez dołączenie do zgłoszenia odpowiednio pozytywnej opinii właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz pozytywnej opinii komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej;
- f) statut szkoły lub placówki;

- g) dane dotyczące kwalifikacji pracowników pedagogicznych i dyrektora, przewidzianych do zatrudnienia w szkole lub placówce;
- h) zobowiązanie do przestrzegania wymagań określonych w art. 14 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe;
- i) dane niezbędne do wpisania szkoły do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (art. 168 ust. 4).

Jakkolwiek czynność wpisu do ewidencji jest czynnością materialno-techniczną, która nie została objęta zakresem kognicji sądów administracyjnych¹⁷⁰, to jednak możliwość wydania decyzji została przewidziana dopiero w przypadku odmowy wpisu do ewidencji (np. zgłoszenie nie zawiera danych wymienionych w art. 168 ust. 4 u.p.o.), a także jego wykreślenia (np. niepodjęcia działalności przez szkołę lub placówkę w terminie wskazanym w zgłoszeniu do ewidencji), przy czym

¹⁷⁰ Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 10 września 2014 r., I OSK 2085/14, CBOSA „Czynność wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych jest czynnością materialno-techniczną, która nie została objęta zakresem kognicji sądów administracyjnych. Wynika to z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, czynności podlegające kognicji sądów administracyjnych 1) mają charakter władczy, chociaż nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, te bowiem są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a.; wymienione w tym przepisie akty i czynności nie mają również charakteru aktów stosowania prawa, ponieważ nie kształtują sytuacji prawnej indywidualnego adresata na podstawie normy prawnej; 2) są podejmowane w sprawach indywidualnych, ponieważ akty o charakterze ogólnym zostały wymienione w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.; 3) muszą mieć charakter publicznoprawny, ponieważ tylko w tym zakresie działalność administracji została poddana sądowej kontroli; i 4) dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, co oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność. Omówione kryteria wskazujące na cechy charakterystyczne tej grupy aktów i czynności organów administracji są akceptowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Przykładowo, w uzasadnieniu uchwały z 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07 (ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 21) NSA stwierdził, że o akcie lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4, na który może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego, można mówić wówczas, gdy akt (czynność) podjęty jest w sprawie indywidualnej, skierowany jest do oznaczonego podmiotu administrowanego, dotyczy uprawnienia lub obowiązku tego podmiotu, zaś samo uprawnienie lub obowiązek, którego akt (czynność) dotyczy, są określone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego”.

ograniczono przesłanki wydania tych decyzji (art. 168 ust. 12 oraz art. 169 ust. 2 u.p.o.).

Warto przy tym dodać, iż w przypadku odmowy wpisu do ewidencji ustawodawca dopuścił możliwość uzupełnienia zgłoszenia na wezwanie. Bezskuteczny wpływ wyznaczonego terminu do uzupełnienia zgłoszenia skutkuje wydaniem decyzji o odmowie wpisu do ewidencji. Taki tryb postępowania wynika jednoznacznie z treści cytowanego art. 168 ust. 12 pkt 1 i pkt 2 u.p.o. Kwestie z tym związane stały się przedmiotem orzeczeń Sądu Administracyjnego, w których zwrócono uwagę, iż art. 168 ust. 13 u.p.o. wyznaczający 14-dniowy termin do uzupełnienia zgłoszenia stanowi *lex specialis* wobec art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷¹, który uwzględniać należy w przypadku stwierdzenia jedynie braków formalnych wniosku, poprzez np. jego niepodpisanie¹⁷².

Inne nieco refleksje nasuwają się na tle analizy art. 169 u.p.o., które dotyczą wykreślenia szkoły lub placówki z ewidencji. Problemem, który został dostrzeżony na tle dotychczasowego orzecznictwa, jest kwestia charakteru prawnego decyzji w sprawie wykreślenia szkoły lub placówki z ewidencji. Podkreśla się, że decyzja ta nie stanowi „uznania administracyjnego”, a więc organ nie może swobodnie decydować o wydaniu decyzji o wykreśleniu bądź odmowie wykreślenia¹⁷³. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że regulacje ustawowe są w tym zakresie dostatecznie klarowne i nie wywołują wątpliwości interpretacyjnych. Przede wszystkim decydujące znaczenie ma tu wystąpienie przesłanek określonych w art. 169 ust. 1 u.p.o.

Należy w tej sprawie zaakcentować jeszcze inne charakterystyczne elementy ujawniające się w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Administracyjnego. Dotyczą one zwłaszcza stwierdzenia w trybie nadzoru

¹⁷¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256.

¹⁷² Por. np. wyrok WSA z dnia 8 czerwca 2011 r., II SA/Ol 289/11, CBOSA.

¹⁷³ Wyrok WSA z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Łd 274/10, LEX nr 758122.

pedagogicznego przez właściwy organ, to jest kuratora oświaty, że niepubliczna szkoła prowadzi działalność sprzeczną z prawem lub statutem (art. 169 ust. 1 pkt 3 u.p.o.). Kwestie z tym związane stały się przedmiotem wyroków WSA i NSA. Wyroki te dały okazję do oceny znaczenia potrzeby zapewnienia szkole lub placówce niepublicznej prawnej możliwości kwestionowania wyników przeprowadzonych czynności nadzorczych. Związane jest to z tym, że w przypadku szkoły lub placówki niepublicznej nie jest wymagane wydanie odrębnej decyzji stwierdzającej określone naruszenia prawa w trybie nadzoru pedagogicznego.

Argumentacja zaprezentowanych w uzasadnieniu tych orzeczeń zwraca uwagę, iż po pierwsze dopuszczalność przyjmowania „niedecyzyjnego” trybu nadzoru pedagogicznego, jak i „[...] przypisywania jego wynikiom charakteru wiążącego dla postępowania w przedmiocie wykreślenia z ewidencji jest konsekwencją błędnej wykładni prawa materialnego, prowadzącą do pozbawienia strony możliwości kontroli legalności stwierdzonych w trybie nadzoru uchybień”¹⁷⁴. Po drugie, zwrócono m.in. uwagę na to, że „jeśli bowiem da się uzasadnić pod względem konstytucyjnym odrębności trybu nadzoru pedagogicznego nad szkołami i placówkami niepublicznymi nie może odbywać się to w sposób prowadzący do istotnego ograniczenia ich podstawowych zasad i gwarancji procesowych i materialnych”¹⁷⁵.

Można więc postawić ogólniejszą tezę, że decyzja o wykreśleniu z ewidencji jest aktem głęboko oddziałującym na sferę praw i obowiązków strony. Z tego względu w postępowaniu w przedmiocie wykreślenia danej szkoły lub placówki z ewidencji organ zobligowany jest do przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego i wydania decyzji określającej faktyczne i prawne przesłanki wykreślenia z ewidencji¹⁷⁶.

¹⁷⁴ *Ibidem.*

¹⁷⁵ *Ibidem.*

¹⁷⁶ Zob. wyrok WSA z dnia 25 listopada 2010 r., I SA/Go 736/10 CBOSA. Także: wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2011 r., I OSK 277/11, CBOSA.

Należy też przyjąć, że od decyzji wydanej przez wójta, burmistrza, prezydenta lub starostę w sprawach wykreślenia wpisu do ewidencji istnieje możliwość wniesienia odwołania do kuratora oświaty (art. 51 ust. 1 pkt 4 lit. a) w trybie przepisów k.p.a. Trzeba też zaznaczyć, że decyzja taka jest równoznaczna z likwidacją szkoły lub placówki (art. 169 ust. 2 u.p.o.). Wart odnotowania jest jednak fakt, że w przypadku likwidacji szkoły niepublicznej obowiązkiem podmiotu prowadzącego jest zawiadomienie najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji 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.)¹⁷⁷. Jednocześnie stosownie do treści art. 172 ust. 5 u.p.o. dokumentację przebiegu nauczania zlikwidowanej szkoły przekazuje się organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny, w terminie jednego miesiąca od dnia zakończenia likwidacji. Po zakończeniu likwidacji wpis do ewidencji ulega wykreśleniu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż współcześnie toczący się spór o celowość zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych jest znacznie bardziej złożony, a i w konsekwencji znacznie bardziej złożone są relacje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w oświacie. Nie chodzi więc o mniej lub bardziej złożone konsekwencje dostosowania regulacji prawnych do przemian i reform edukacyjnych opartych na zasadach demokracji i pluralizmu oraz związanych z procesami integracji europejskiej i wyzwaniem globalnymi¹⁷⁸. Chodzi o coś więcej,

¹⁷⁷ Szerzej: R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna...*, s. 206.

¹⁷⁸ Por. Cz. Banach, *Edukacja. Wartość. Szansa*, Kraków 2001, s. 57-58. Także w tej sprawie: M. Szyszka, *Edukacja w Polsce – konieczność reformy i nowe wyzwania*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2010, t. 2(38), s. 257 i n. oraz R. Raszewska-Skałeczka, *Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, Wrocław 2017, s. 161 i n. Także: *eadem*, *Przemiany i wyzwania...*, s. 59-76 oraz *eadem*, *Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 241.

a mianowicie o to, czy na podmiotach prywatnych spoczywać będzie ciężar zapewnienia edukacji szkolnej. Refleksja nad tymi zagadnieniami jest może tym bardziej potrzebna, ponieważ nadal istnieje przecież dość silne przeświadczenie, iż edukacja niepubliczna podlegająca żywiołowemu rozwojowi w ramach procesu prywatyzacji nie tylko daje podstawę do zakładania niezależnych od państwa szkół, ale postrzegana jest w kategoriach czynnika dzielącego społeczeństwo¹⁷⁹.

Podsumowując te uwagi, trzeba stwierdzić, że:

- po pierwsze, zagwarantowane konstytucyjnie wolności dają wszystkim obywatelom i instytucjom (stowarzyszenia, fundacje itp.) prowadzącym szkoły niepubliczne nie tylko jednolite i równe prawa, ale też obowiązek jednolitego traktowania wszystkich szkół niepublicznych przez administrację publiczną. Wynika to także z treści art. 1 pkt 4 u.p.o., zgodnie z którym system oświaty zapewnia w szczególności możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty;
- po drugie, jakkolwiek warunkiem powstania systemu szkół niepublicznych było przełamanie monopolu państwa w organizacji szkolnictwa, to jednak edukacja niepubliczna nie może zastąpić publicznych szkół w zapewnieniu realizacji konstytucyjnego prawa do nauki;
- po trzecie, nie może też już dzisiaj ulegać wątpliwości, że niezwykle istotna sfera edukacji zawodowej wymaga zarówno tworzenia szkół publicznych, jak i niepublicznych oraz międzysektorowej współpracy na rzecz mobilności uczniów, szczególnie pomiędzy sektorem organizacji pozarządowych i administracji publicznej.

¹⁷⁹ Zdaniem J. Urbańskiej tworzeniu się szkół niepublicznych towarzyszyła wiara w automatyczne uzdrowienie edukacji, ale pojawiły się też opinie negatywne, postrzegające szkoły niepubliczne w kategoriach czynnika dzielącego społeczeństwo – zob. J. Urbańska, *Szkolnictwo niepubliczne jako składnik systemu oświatowego*, Katowice 1997, s. 14.

2.2. Rola organizacji pozarządowych w zakresie wspierania edukacji nieformalnej (pozaszkolnej)

Dobrym obyczajem przy każdej prezentacji poglądów jest wyjaśnienie znaczenia istotnych czy podstawowych pojęć dla głoszonych tez. Z definicją pojęcia edukacji nie wiążą się zasadnicze trudności, jeśli chcemy ustalić jego treść w kategoriach czysto semantycznych, bez nawiązywania do znaczeń w naukach pedagogicznych, socjologicznych i prawnych poszczególnych elementów tej definicji. Możemy bowiem poprzestać na sięgnięciu do łacińskiej etymologii tego pojęcia (*educatio* od *educare* – wychowywać, kształcić)¹⁸⁰, które jest nierozzerwalnie związane z rozwojem umysłowym i wiedzą człowieka. Współczesne rozumienie edukacji odnosi się, jak trafnie zauważa się w literaturze, do każdej zaplanowanej serii „wydarzeń posiadających humanistyczne podstawy, nakierowanych na uczestnictwo uczniów w procesie uczenia się, które zachodzi na każdym etapie życia”¹⁸¹. Zatem edukacja jest zaplanowanym procesem uczenia się, a każde niezaplanowane uczenie się nie może być postrzegane jako edukacja¹⁸².

Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę na prezentowaną w literaturze typologię edukacji. Można więc mówić o edukacji formalnej (szkolnej), polegającej na kształceniu w ramach zinstytucjonalizowanego systemu edukacyjnego, najczęściej kontrolowanego przez władze państwowe oraz o edukacji nieformalnej (pozaszkolnej), czyli poza formalnymi strukturami edukacyjnymi¹⁸³. Innym pojęciem jest tzw. kształcenie incydentalne, które oznacza proces zdobywania wiedzy przez jednostkę w ciągu całego swojego życia dzięki funkcjonowaniu w określonym

¹⁸⁰ *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1965, s. 173.

¹⁸¹ Zob. M. Muszyński, *Edukacja i uczenie się – wokół pojęć*, „Rocznik Andragogiczny” 2014, s. 81.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ Ż. Goździk, *Edukacja nieformalna a potrzeby rynków pracy w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2003, t. 170, s. 135.

środowisku, doświadczeniom życiowym, zawodowym, samokształceniu czy zaangażowaniu w działalność jakichś konkretnych grup¹⁸⁴.

Z prawnego punktu widzenia edukacja pozaszkolna stanowi alternatywną formę nauczania dla zinstytucjonalizowanych form szkolnych. Zakłada z istoty swej możliwość realizowania ustawowego obowiązku szkolnego i nauki poza szkołą. Wart odnotowania jest jednak fakt, że edukacja pozaszkolna, nazywana „domową”, znajduje swoje oparcie przede wszystkim w postanowieniach Konstytucji, które gwarantują 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.). Trzeba też dodać, iż w aktach prawa międzynarodowego, jak np. w Powszechnej deklaracji praw człowieka oraz Konwencji UNESCO przeciw dyskryminacji w edukacji, a także Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych, jak również Karcie podstawowych swobód Unii Europejskiej, podkreślono rolę rodziców w podejmowaniu decyzji dotyczących edukacji dziecka¹⁸⁵.

Trzeba też podkreślić, że w niektórych krajach (w Niemczech, Austrii czy Francji) znaczenie edukacji pozaszkolnej (nieformalnej) jest równoważne ze znaczeniem edukacji szkolnej (formalnej)¹⁸⁶. Dobitym tego potwierdzeniem jest postanowienie zawarte w Zaleceniu Rady z dnia 22 maja 2017 r.¹⁸⁷, że „[...] efekty uczenia się można osiągnąć na różne sposoby, poprzez edukację formalną, pozaformalną lub uczenie się nieformalne, w kontekście krajowym bądź międzynarodowym”.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Zob. szerzej: R. Raszewska-Skałeczka, *Szkola publiczna...*, s. 126.

¹⁸⁶ *Eksperci: rola edukacji wciąż niedoceniana*, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C385907%2Ceksperti-rola-edukacji-pozaszkolnej-wciaz-niedoceniana.html> [dostęp: 09.03.2019].

¹⁸⁷ Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie i uchylające zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, Dz.U.U.E.C.2017.189.15.

Decydujące znaczenie – z punktu widzenia edukacji pozaszkolnej – ma treść art. 37 u.p.o., zgodnie z którym 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 rocznego przygotowania przedszkolnego poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym w szkole podstawowej lub inną formą wychowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą (ust. 1).

Dalej ustawa postanawia, że 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. Jednocześnie do wniosku o wydanie zezwolenia należy dołączyć: opinię publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, oświadczenie rodziców o zapewnieniu dziecku warunków umożliwiających realizację podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacyjnym oraz zobowiązanie rodziców do przystępowania w każdym roku szkolnym przez dziecko spełniające obowiązek szkolny lub obowiązek nauki do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych (art. 37 ust. 2 pkt 1 u.p.o.). Natomiast w przypadku wydawania zezwolenia dla dzieci i młodzieży posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na niepełnosprawność intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym do wniosku należy dołączyć tylko oświadczenia rodziców o zapewnieniu dziecku warunków umożliwiających realizację podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacyjnym (art. 37 ust. 3 u.p.o.).

Jakkolwiek możliwość realizowania nauki poza szkołą umożliwia rodzicom (opiekunom prawnym) przejęcie odpowiedzialności za proces kształcenia dziecka nieuczęszczającego do szkoły, to jednak może ono korzystać ze wsparcia szkoły, której dyrektor wydał zezwolenie. Dotyczy to m.in.: zapewnienia dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych

i materiałów ćwiczeniowych oraz pomocy dydaktycznych służących realizacji podstawy programowej znajdujących się w zasobach szkoły – w porozumieniu z dyrektorem tej szkoły, a także udziału w konsultacjach umożliwiających przygotowanie do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych (art. 37 ust. 7 u.p.o.).

Trudno nie zgodzić się też z poglądem R. Raszewskiej-Skałeckiej, że „uczeń podlegający tzw. «edukacji domowej» w formach pozaszkolnych ma takie same uprawnienia, jak uczeń uczęszczający do szkoły regularnie”¹⁸⁸. Pogląd ten wydaje się w pełni uzasadniony. Rozwiązania prawne przyjęte w analizowanej powyżej ustawie idą właśnie w tym kierunku.

Można postawić pytanie, czy rzeczywiście dzisiaj można sensownie dostrześć przyszłość polskiej edukacji pozaszkolnej? Nawiązując do postawionego pytania, nie bez racji można więc postawić inne jeszcze pytanie: jaka jest rola organizacji pozarządowych w edukacji nieformalnej (pozaszkolnej)?

Pierwsze z pytań wprowadza nas w problematykę teoretycznych i praktycznych zadań stojących przed nowoczesną szkołą. Jednocześnie w literaturze wskazuje się bardzo wyraźnie na tzw. „edukację nakierowaną na strukturę społeczną” (uzależnioną od władzy państwa narodowego w zakresie treści kształcenia i form ich podawania), jak i „edukację nakierowaną na wyzwolenie człowieka”. Propagatorzy tej ostatniej stoją na stanowisku, że wychowanie człowieka dla społeczeństwa jest zniewoleniem, ograniczeniem, zabijaniem tożsamości¹⁸⁹. Istnieją też opcje usiłujące połączyć te dwa skrajne stanowiska¹⁹⁰. Ogólnie rzecz ujmując, współczesne teorie społeczne w kwestii edukacji dotyczą sporu o wyznaczenie celu kształcenia człowieka.

Wydaje się sprawą oczywistą, że również zjawisko globalizacji ma wpływ na procesy wyznaczające cele kształcenia dzieci i młodzieży

¹⁸⁸ R. Raszewska-Skałeczka, *Szkola publiczna...*, s. 129.

¹⁸⁹ Por. J. Urbańska, *op. cit.*, s. 19.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

w polskich placówkach oświatowych. Można pojęciu globalizacji nadać sens ekonomiczny i rozumieć przez nie proces liberalizacji i integracji światowego rynku towarów, kapitału i siły roboczej w jeden, działający ponad granicami państw, rynek światowy¹⁹¹. Można też mu nadać sens społeczny, gdy weźmie się pod uwagę coraz większą ogólnoswiatową współzależność ludzi i krajów. Za tym słowem kryje się cały wachlarz wszystkich dziedzin życia człowieka, a w szczególności postęp naukowy, techniczny, uwarunkowania demograficzne, zdrowie, kultura oraz edukacja¹⁹². Przejawem rozszerzania się świadomości globalnej są procesy uniwersalizacji wartości i norm kulturowych, w tym również religijnych. Zwraca się też uwagę, że „globalizacja liberalizacji i stylów życia oznacza próbę kanalizowania sprzeczności między rozwojem materialnym i duchowym poprzez komercjalizację sfery duchowej”¹⁹³.

Umiejscowienie edukacji domowej jako alternatywnej formy kształcenia nie wyklucza *per se* pytania o jej styk z edukacją szkolną. Warto więc odpowiedzieć sobie, gdzie owe punkty stykowe występują i jakie to ma znaczenie dla funkcji edukacji.

Styk edukacji domowej i szkolnej jest widoczny w dwóch wymiarach. Po pierwsze, w tym, co jest związane z efektami edukacyjnymi. Po drugie, w tym, co bym nazwała historycznym tłem obu tych form edukacji.

Mówiąc o związkach edukacji domowej i szkolnej, należy zwrócić uwagę, że nauczanie domowe nie tylko umożliwi dostosowanie tempa nauki do potrzeb konkretnego dziecka, co jest istotne nie tylko dla uczniów z ponadprzeciętnymi zdolnościami czy posiadających trudności, ale też

¹⁹¹ Zob. W. Szymański, *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001, s. 12-14. Także zob. G.W. Kołodko, *Globalizacja i transformacja. Iluzja i rzeczywistość*, Warszawa 2000, s. 5.

¹⁹² Por. I. Żeber-Dzikowska, E. Buchcic, *Szanse oraz zagrożenia edukacyjne zglobalizowanego świata*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pedagogika” 2016, t. XXV, s. 497-510.

¹⁹³ M.G. Woźniak, *Kapitalizm globalny w kontekście aksjologicznym*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, cz. 1, Rzeszów 2006, s. 16.

w efekcie zmierza do osiągnięcia tego samego efektu edukacyjnego (jak w przypadku edukacji szkolnej) – zdobycia określonej wiedzy i potwierdzenia tego pozytywnym wynikiem egzaminów klasyfikacyjnych¹⁹⁴.

Trzeba też wyraźnie powiedzieć, iż w dyskursie pedagogicznym na temat edukacji domowej podkreśla się nie tylko jej historyczne pochodzenie, ale również akcentuje się jej skuteczność jako metody nauki, mierząc się tym samym ze związanymi z nią mitami, takimi jak brak socjalizacji u dzieci czy niekompetencje wychowawcze rodziców¹⁹⁵. Uznanie tego stwierdzenia i jego zaakceptowanie nie oznacza jednak stawiania równości w zakresie sytuacji administracyjnoprawnej dziecka spełniającego obowiązki edukacyjne poza szkołą i dziecka nauczanego w szkole. Edukacja domowa polega nie tylko na przekazywaniu dzieciom wiedzy bez pośrednictwa instytucji oświatowych, ale jest też przedstawiana jako jedna z ofert kształcenia istniejąca w edukacji człowieka¹⁹⁶. Można więc uznać, że jest pragnieniem edukacyjnej wolności¹⁹⁷.

Jedyną konkluzją praktyczną, jaką można z tych uwag wysnuć, jest następująca: zarówno edukacja szkolna, jak i pozaszkolna jest odbiciem kultury danej epoki. Związek historyczny pomiędzy kulturą i formami tych edukacji polega na tym, że historia rozwoju kultury jest historią rozwoju tych edukacji ucieleśniających się w określonych koncepcjach, zasadach, metodach, środkach i technikach wychowania oraz nauczania¹⁹⁸.

W dalszych rozważaniach uwagę poświęćmy naprzód roli, jaką odgrywały stowarzyszenia w nieformalnej edukacji ludności polskiej na

¹⁹⁴ Por. *ibidem*.

¹⁹⁵ Zob. M. Lenkowski, *Życie we własnych rękach. Fenomen edukacji domowej w ujęciu antropologicznym*, http://www.zew.uni.wroc.pl/files/zew_2018_lenkowski.pdf [dostęp: 13.03.2020].

¹⁹⁶ Zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Szkola publiczna...*, s. 125. Zob. także: *eadem*, *Administracyjnoprawne aspekty wolności „edukacji domowej” w ustawodawstwie polskim*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 487-523.

¹⁹⁷ R. Raszevska-Skałeczka, *Szkola publiczna...*, s. 125.

¹⁹⁸ Por. W. Rudenko, *Uwagi o związku kultury i edukacji (w perspektywie ujęć postradzieckich)*, „Kultura i Wartości” 2012, nr 2, s. 62.

przestrzeni historii, a następnie roli współczesnych organizacji pozarządowych we wspieraniu edukacji pozaszkolnej.

Przypomnijmy w tym miejscu, że edukacja nieformalna tradycyjnie jest rozumiana szeroko, jako te sposoby uczenia się, które istnieją poza systemem edukacji formalnej¹⁹⁹. Ten typ edukacji może oznaczać także jedyną (albo przynajmniej drugą szansę) na wyrównanie nierówności w dostępie do edukacji, na zdobycie wiedzy, a czasem również wykształcenia (choć niekiedy nie jest to wykształcenie potwierdzone formalnym świadectwem)²⁰⁰. Ogólnie rzecz ujmując, zakresem tego pojęcia można objąć te aktywności edukacyjne, które sytuują się poza formalnym systemem oświaty, jak np.: kursy, seminaria, odczyty, koła miłośników, różne formy dokształcania, studia podyplomowe itp.²⁰¹

Jakkolwiek to znaczenie edukacji nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji transformacji systemów gospodarczych, która ma miejsce obecnie także w Polsce, to jednak w historii polskiej oświaty samokształcenie, a także inne formy aktywności edukacyjnej mają bogate tradycje. Wpłynęło na to wiele czynników, m.in.: silne dążenia niepodległościowe, brak szkół, a także – w przypadku ludności mieszkającej pod zaborami – obrona przed wynarodowieniem²⁰². Szczególna rola w tym zakresie przypadła tajnym stowarzyszeniom²⁰³ i kołom samokształceniowym. Tzw.

¹⁹⁹ B. Fatyga, *Edukacja nieformalna w Polsce. Historia i formy współczesne*, [w:] J. Kaczanowska (red.), *Doświadczać uczenia. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2005, s. 19.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Zob. A. Marcinkiewicz, *Pozaformalne i nieformalne aspekty edukacji akademickiej*, *Ogrody Nauk i Sztuk* 2013, t. 3, s. 47. Także w dokumencie Unii Europejskiej *Memorandum na temat uczenia się przez całe życie* uczenie się zdefiniowano jako sieć komplementarnych form uczenia się (formalnego, pozaformalnego i nieformalnego) rozwijających się synergetycznie przez całe życie i we wszystkich obszarach edukacji – zob. Komisja Unii Europejskiej, *Memorandum na temat uczenia się przez całe życie*, Bruksela 2000.

²⁰² Zob. *Kształcenie ustawiczne i jego rola w rozwoju zawodowym człowieka*, http://www.wup.kielce.pl/images/stories/CIZ/Kształcenie_ustawiczne_www.pdf [dostęp: 17.03.2020].

²⁰³ Mimo istniejących przeszkód administracyjnych i politycznych stawianych przez zaborców ograniczających przejawy samorządności społecznej istniejące w okresie zaborów polskie stowarzyszenia stanowiły instrumenty ekonomicznego i społecznego rozwoju. Podejmwana przez nie działalność oświatowa uwidaczniała znaczący udział tych podmiotów

tajna edukacja nieformalna uwidaczniała znaczący udział tych podmiotów w pogłębianiu wśród młodzieży wiedzy o ojczystym języku, historii Polski oraz dziełach literatury polskiej²⁰⁴.

Od drugiej połowy XIX w. pojawiały się także kółka samokształceniowe kobiet. Niektóre z nich miały charakter instytucji zorganizowanej – działającej potajemnie szkoły wyższej – występującej pod nazwą Uniwersytetu Latającego²⁰⁵.

Po odzyskaniu przez Polskę suwerenności znaczącą rolę w kształceniu osób dorosłych odegrały w tym czasie pozaszkolne formy nauczania, prowadzone przez takie organizacje, jak powołane w 1923 r. w Warszawie Towarzystwo Uniwersytetu Robotniczego (TUR), którego działalność skupiała się głównie na edukacji robotników oraz propagowaniu wśród nich

w realizacji zadań na rzecz dobra wspólnego. Przykładem ograniczeń zrzeszania się w stowarzyszeniach była obowiązująca ustawa z 1867 r. (obowiązująca na ziemiach zaboru austriackiego) oraz ustawa o związkach z 1906 r. (w zaborze rosyjskim). Pierwsza z nich wyłączała spod zakresu swego obowiązywania stowarzyszenia i spółki obliczone na zysk, zob. szerzej E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 21-23. Szczególnym ograniczeniem podlegała działalność stowarzyszeń w zaborze rosyjskim. Obowiązujące przepisy o zakładaniu stowarzyszeń politycznych i niepolitycznych opierały się głównie na kryterium uznaniowym. Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach ustalane było za pomocą dwóch kryteriów: zagrożenia spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwstawiania się moralności publicznej – zob. w tej kwestii: J. Sabiniewicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce Ludowej*, Poznań 1980, s. 18 oraz E. Smoktunowicz, *op. cit.* s. 24. Natomiast instytucja fundacji była uregulowana odpowiednio przez przepisy kodeksu cywilnego niemieckiego, unormowania kodeksu cywilnego austriackiego oraz przepisy carskie z 1871 r. Na ziemiach polskich byłego zaboru pruskiego działalność fundacji regulowały przepisy BGB (dotyczyło to fundacji prawa prywatnego w odróżnieniu od fundacji prawa publicznego, które mogły być tworzone na podstawie odrębnych ustaw). Natomiast w byłym zaborze austriackim obowiązywały przepisy kodeksu cywilnego austriackiego oraz wydawane odrębne dekrety kancelarii nadwornej, zob. A. Kidyba, *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 8. Także w kwestii ograniczeń działalności stowarzyszeń zawodowych zob. J. Buszko, *Historia Polski (1864-1948)*, Warszawa 1984, s. 157.

²⁰⁴ Por. P. Waingertner, *Ekspozytury i wpływy Związku Młodzieży Polskiej „Zet” w okresie zaborów (1886-1914)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2017, R. XVI, nr 1, s. 138.

²⁰⁵ Zob. S. Scisłowicz, *Z dziejów samokształcenia w Polsce i na świecie do połowy XX w.*, „Toruńskie Studia Dydaktyczne” 1993, nr 3, s. 67.

samokształcenia²⁰⁶. Prowadzone zajęcia przybierały formę kursów, praktyk oraz staży zawodowych i dokształcających²⁰⁷.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w polskiej oświacie pozaszkolnej okresu międzywojennego dominowała przede wszystkim funkcja kompensacyjna. Była ona nie tylko rezultatem określonych zaniedbań edukacyjnych, pochodzących jeszcze z okresu niewoli narodowej, ale też wynikała z braków ówczesnego szkolnictwa powszechnego²⁰⁸. Wśród stowarzyszeń prowadzących działalność na tym polu można wymienić np.: Towarzystwo Czytelni Ludowych, Towarzystwo Szkoły Ludowej oraz Polską Macierz Szkolną²⁰⁹. Szczególną rolę w rozwoju pozaszkolnej działalności oświatowej odgrywały też organizacje młodzieżowe, w tym m.in. związki młodzieży wiejskiej, z którymi związany był ruch uniwersytetów ludowych²¹⁰. Były to placówki edukacji pozaszkolnej przeznaczone dla młodzieży wiejskiej i kształcące na potrzeby tego środowiska przodowników pracy oświatowej i kulturalnej²¹¹.

Zdecydowanie nowy model edukacji pozaszkolnej występował w państwie socjalistycznym. Placówki pracy pozaszkolnej były instytucjami państwowymi kierowanymi przez władze oświatowe przy ścisłej współpracy Związku Młodzieży Polskiej. Celem tych placówek było udzielanie szkole pomocy w socjalistycznym wychowaniu dzieci i młodzieży²¹².

Co prawda, w modelu państwa socjalistycznego oświata została upaństwowiona i włączona w system socjalistycznej indoktrynacji

²⁰⁶ Zob. *Kształcenie ustawiczne i jego rola...*

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ K. Jakubiak, W. Jamrożek, *Dziedzictwo oraz bilans praktyki i myśli pedagogicznej w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Forum Pedagogiczne” 2019, t. 9, s. 20.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ W. Jamrożek, *Uniwersytety ludowe w II Rzeczypospolitej (zarys problemu)*, „Studia Paedagogica Ignatiana” 2016, Vol. 19/2, s. 193-196.

²¹² M. Cichosz, *Rozwój wychowania pozaszkolnego w Polsce (po 1945 r.)*, <https://dspace.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/2415/Cichosz%20Rozwoj%20wychowania%20pozaszkolnego%20w%20Polsce%20%28po%201945%20roku%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 18.03.2020].

społeczeństwa²¹³, jednak po przełomie politycznym 1989 roku demokracja stała się najważniejszym wyzwaniem i zadaniem edukacyjnym²¹⁴. W ślad za tym reforma oświaty wymagała zmiany form kształcenia do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej i rynku pracy²¹⁵.

Współcześnie na rozwój oświaty mają wpływ procesy globalizowania się gospodarek, decentralizacja, konkurencja, a także nastawienie na efektywność i wydajność²¹⁶. Konsekwencją tego jest stale rosnąca potrzeba modyfikacji edukacji (zarówno szkolnej, jak i pozaszkolnej). Oprócz przystosowania systemów szkolnych do wymagań rynku pracy znaczącą rolę w tym zakresie odgrywają pozaszkolne formy kształcenia obejmujące bardzo różnorodny obszar instytucji i organizacji pozarządowych posiadających wieloletnią tradycję w pracy z młodzieżą (np. harcerstwo), jak i innych działających na rzecz integracji osób i środowisk zainteresowanych ideą edukacji domowej oraz innymi formami edukacji alternatywnej.

Do organizacji pozarządowych, prowadzących działalność w zakresie edukacji pozaszkolnej, należy m.in. Stowarzyszenia Edukacji Domowej. Jednym z głównych celów statutowych tego stowarzyszenia jest upowszechnianie edukacji domowej jako prawnie dopuszczalnej formy realizacji obowiązku szkolnego poza szkołą. W zakresie jego działalności mieści się także: podejmowanie inicjatyw mających na celu tworzenie stabilnych podstaw prawnych i organizacyjnych dla edukacji domowej

²¹³ H. Solarczyk-Szwec, *Edukacja obywatelska młodzieży i dorosłych wobec przemocy politycznej – działania na pograniczu aktywności społecznej, oświatowej i kulturalnej*, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-62c39e30-a9f1-4c53-b751-8d36d65d1f69/c/174-187.pdf> [dostęp: 18.03.2020].

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ Szerzej: M. Szyszka, *Edukacja w Polsce – konieczność reformy i nowe wyzwania*, <https://www.kul.pl/files/852/media/RNS/pdf-y/2010/2010-szyszka.pdf> [dostęp: 18.03.2020].

²¹⁶ Szerzej na ten temat: R. Gerlach, *Edukacja w warunkach zmian cywilizacyjnych*, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-6201df64-5773-422c-b52c-8f5049b2d334/c/Ryszard_Gerlach_Edukacja_w_w warunkach_zmian_cywilizacyjnych.pdf [dostęp: 18.03.2020].

oraz udzielanie wszechstronnej pomocy rodzicom decydującym się na kształcenie swoich dzieci w ramach edukacji domowej, a także prowadzenie działalności szkoleniowej i edukacyjnej²¹⁷.

Wśród innych organizacji pozarządowych prowadzących działalność oświatową w zakresie wspierania i promowania edukacji domowej należy też wymienić Fundację Edukacji Domowej. Fundacja realizuje swoje cele m.in. poprzez: koordynowanie, promowanie i wspieranie projektów edukacyjnych oraz organizowanie i finansowanie konferencji, seminariów i warsztatów specjalistycznych, a także przyznawanie nagród i stypendiów dla dzieci oraz młodzieży, jak również finansowanie zakupów materiałów edukacyjnych i popularnonaukowych. Celem fundacji jest też przygotowywanie materiałów edukacyjnych dostosowanych do potrzeb dzieci spełniających obowiązek szkolny poza szkołą oraz organizowanie kampanii społecznych promujących kulturę polską i język polski²¹⁸.

Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę, że wśród działań związanych z edukacją pozaszkolną prowadzonych przez organizacje pozarządowe mieszczą się programy edukacyjno-wychowawcze o charakterze interdyscyplinarnym (łączą one w sobie elementy edukacji obywatelskiej, historycznej, patriotycznej), a także edukację kulturalną czy wykorzystanie nowoczesnych technologii multimedialnych.

Ogólnie rzecz ujmując, udział organizacji obywatelskich w procesie wspierania edukacji pozaszkolnej polega z jednej strony na podejmowaniu przez nie przedsięwzięć popularyzujących naukę, poszerzających i promujących wiedzę wśród dzieci i młodzieży, z drugiej zaś – na podtrzymywaniu i upowszechnianiu tradycji narodowej, pielęgnowaniu polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej.

²¹⁷ <http://www.edukacja.domowa.pl/> [dostęp: 19.03.2020].

²¹⁸ *Statut Fundacji Edukacji Domowej*, tekst jednolity, marzec 2017, <https://domowa.edu.pl/wp-content/uploads/2019/05/statut-fundacji-edukacji-domowej.pdf> [dostęp: 19.03.2020].

3. Konkluzje

Na zakończenie powtórzmy tezy (a może raczej problemy) tych wywodów. Po pierwsze, rzeczywistymi podmiotami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie całego systemu oświaty, rozumianego jako zbiór instytucji oświatowych, których podstawowym celem jest kształcenie, wychowanie i sprawowanie opieki nad dziećmi i młodzieżą – jest państwo i samorząd terytorialny. Z kolei uczestnictwo organizacji pozarządowych jako podmiotów wspierających system oświaty jest pożądanym uzupełnieniem oferty publicznej, a nie jej zastępowanie.

Po drugie, nie ulega wątpliwości, że współcześnie tak w oświacie, jak i w całej administracji coraz wyraźniejsze są tendencje do włączania podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych (w tym zadań w dziedzinie oświaty).

Po trzecie, jakkolwiek warunkiem powstania systemu szkół niepublicznych było przełamanie monopolu państwa w organizacji szkolnictwa, to jednak edukacja niepubliczna nie może zastąpić publicznych szkół w zapewnieniu realizacji konstytucyjnego prawa do nauki.

Po czwarte, znaczącą rolę w zakresie wymagań rynku pracy odgrywają pozaszkolne formy kształcenia obejmujące bardzo różnorodny obszar instytucji i organizacji pozarządowych posiadających wieloletnią tradycję w pracy z młodzieżą, jak i innych działających na rzecz integracji osób i środowisk zainteresowanych ideą edukacji domowej oraz innymi formami edukacji alternatywnej.

Rozdział III

Udział organizacji pozarządowych w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży

1. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie wy- równywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży

1.1. Charakter prawny programu wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnio- nych dzieci i młodzieży

W myśl art. 90t ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²¹⁹ jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży i wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży we współpracy z organizacjami, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z kolei zgodnie z art. 90t ust. 4 cyt. ustawy w przypadku

²¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 z późn. zm.

przyjęcia wymienionych wyżej programów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, formy i zakres tej pomocy, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze.

Z powyższego wynika, że ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał j.s.t. do przyjęcia programu, wyznaczającego kierunki działania w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, a następnie w oparciu o dany program organ stanowiący j.s.t. winien dopiero określić szczegółowe warunki, formy i zakres tej pomocy. Pozwala to przyjąć, że czym innym jest – w trybie art. 94t u.s.o. – lokalny program wyrównywania szans czy wspierania edukacji, czym innym zaś są szczegółowe warunki udzielania pomocy²²⁰. Tak więc jedynie działając w oparciu o wspomniany program, organ stanowiący j.s.t. uprawniony jest do podjęcia odpowiednich działań organizatorskich, w tym w zakresie zabezpieczenia środków finansowych na realizację programu, a także do uchwalenia zasad i trybu przyznawania wsparcia dla uczniów²²¹.

Wart jest tu odnotowania fakt, że w orzecznictwie sądu administracyjnego został dostrzeżony odmienny charakter uchwały programowej podejmowanej na podstawie art. 90t ust. 1 u.s.o. od uchwały w sprawie zasad udzielania pomocy, o której mowa w art. 90t ust. 4 u.s.o. Dwie istotne tezy sformułowane przez WSA zwracają tu uwagę. Po pierwsze, WSA podkreślił, że uchwała programowa ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego i jako taka nie podlega publikacji. Jak stwierdza WSA,

²²⁰ Zob. w tej sprawie: wyrok WSA z dnia 18 grudnia 2014 r., III SA/Gd 800/14, LEX nr 1605592.

²²¹ Zob. wyrok WSA z dnia 23 października 2012 r., II SA/Bd 895/12, LEX nr 1248644.

„uchwalony program wyrównywania szans edukacyjnych [...] jest aktem kierownictwa wewnętrznego, a nie aktem prawa miejscowego”, albowiem „kompetencja do stanowienia aktu prawa miejscowego w ramach wykonywania zadań oświatowych nakierowanych na uczniów wynika z art. 90t ust. 4 u.s.o”, Ponadto „do zakresu kompetencji dla stanowienia norm prawa miejscowego ustawodawca nie włączył tworzenia norm programowych”²²².

Po drugie, WSA zwrócił uwagę, iż „w porządku prawnym występują konstrukcje, w których uchwała będąca aktem kierownictwa wewnętrznego jest podstawą do uchwalania aktów prawa miejscowego”. W konsekwencji trudno nie dostrzegać, że „taka konstrukcja dotyczy na przykład uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jako aktu kierownictwa wewnętrznego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako aktu prawa miejscowego”²²³.

Jest przy tym sprawą oczywistą i naturalną, że ustalenie zasad przyznawania pomocy dla uzdolnionych dzieci i młodzieży bez przyjętego wcześniej przez daną j.s.t. regionalnego lub lokalnego programu (art. 90t ust. 1 u.s.o.) jest istotnym naruszeniem prawa i przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 90t ust. 4 u.s.o., skutkującym zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. jej nieważnością.

Jakkolwiek w trybie art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. rozgraniczenie kategorii wad uchwał organów gminy na: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa ma znaczenie prawne, to jednak brak określenia w cyt. ustawie rodzaju naruszenia prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa, stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie²²⁴.

Charakterystyczne są też z tego punktu widzenia stanowiska przyjmowane w orzecznictwie, gdzie do istotnych wad uchwały, skutkujących

²²² Wyrok WSA z dnia 13 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 692/19, LEX nr 2720761.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ Wyrok WSA z dnia 13 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 692/19, LEX nr 2720761.

stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały²²⁵.

Wynikają stąd istotne wnioski interpretacyjne. Po pierwsze, uchwała programowa podejmowana na podstawie art. 90t ust. 1 u.s.o. ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego. Po drugie, uchwała wydawana na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o. jest aktem prawa miejscowego. Należy ona do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (zob. art. 40 ust. 1 u.s.g.)²²⁶. W odniesieniu do powyższej uchwały takie upoważnienie wynika wprost z art. 90t ust. 4 u.s.o. Jako akt prawa miejscowego, należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²²⁷ zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

1.2. Zakres działalności organizacji pozarządowych na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży

W myśl art. 90t ust. 3 w zw. z art. 90 t ust. 1 u.s.o. j.s.t. mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży we współpracy z organizacjami, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²²⁵ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r., II OSK 117/11, CBOSA. Także: wyrok NSA z dnia 26 maja 2011 r., II OSK 412/11, CBOSA.

²²⁶ Zob. też: wyrok WSA z dnia 13 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 692/19, LEX nr 2720761.

²²⁷ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325.

Z treści tego przepisu wynika, że podmiotami takich programów współpracy są, z jednej strony, organy jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, powiatu i województwa, a z drugiej organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzące, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów jednostek samorządu terytorialnego, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym działaniom tych organów. Należą do nich w szczególności:

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania;
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- spółdzielnie socjalne;
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz
- kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie²²⁸, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że programy te mogą mieć zarówno zasięg lokalny, jak i regionalny. Jeżeli zaś chodzi o ich cel, to może on polegać na wyrównywaniu szans edukacyjnych dzieci i młodzieży (wtedy ma charakter socjalny – art. 90t ust. 1 pkt 1 u.s.o.), jak i na wspieraniu edukacji uzdolnionych uczniów i młodzieży (wówczas ma on charakter motywacyjny – art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o.)²²⁹.

²²⁸ Dz. U z 2019 r. poz. 1468.

²²⁹ Zob. wyrok WSA z dnia 14 marca 2011 r., IV SA/GI 25/11, LEX nr 995321.

Nie można wprawdzie zaprzeczyć, że termin „wyrównywanie szans edukacyjnych” należy do pojęć socjologii edukacji i pedagogiki społecznej²³⁰. W piśmiennictwie wskazuje się m.in., że termin ten odnosi się do rozwiązań edukacyjnych, społecznych czy administracyjnych, które stwarzają odpowiednie warunki do wszechstronnego rozwoju dzieci i młodzieży, niezależnie od ich miejsca zamieszkania, pochodzenia czy statusu majątkowego²³¹.

Z tego punktu widzenia wyrównywanie szans edukacyjnych prze-kłada się na podniesienie poziomu wykształcenia ludzi żyjących w Polsce. Jednocześnie opracowanie i wdrożenie regionalnych lub lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnionych uczniów i młodzieży wymaga efektywnej, wielopłaszczyznowej współpracy zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych, a także środowisk lokalnych, rodziców, nauczycieli czy wolontariuszy.

Tworzenie powyższych programów przez j.s.t. we współpracy z organizacjami pozarządowymi wiąże się bezpośrednio z wypełnianiem określonej misji zapisanej w statutach tych organizacji. Jest to np. wyrównywanie szans edukacyjnych, promocja talentów, wspieranie projektów edukacyjnych, tj. celowych, kompleksowych działań dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych skierowanych do uczniów.

Wśród organizacji pozarządowych podejmujących działania na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych dzieci jest Fundacja Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego. Jej celem jest zapewnienie optymalnych warunków rozwoju i wyrównywanie szans edukacyjnych wszystkim dzieciom do 10. roku życia. Realizacja powyższego celu odbywa się poprzez organizowanie różnych programów dotacyjnych skierowanych na

²³⁰ Zob. K. Palka, *Działania organizacji pozarządowych na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych dzieci ze środowiska wiejskiego*, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/66249/Działania_organizacji_pozarządowych_na_rzecz_wyrownywania_szans_educacyjnych_dzieci_ze_srodowiska_wiejskiego.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/66249/Dzialania_organizacji_pozarządowych_na_rzecz_wyrownywania_szans_educacyjnych_dzieci_ze_srodowiska_wiejskiego.pdf) [dostęp: 24.03.2020].

²³¹ Por. *ibidem*.

rozwój dzieci z małych miejscowości, ze środowisk zaniedbanych ekonomicznie i kulturowo²³².

Inną fundacją prowadzącą działalność w zakresie wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży ze środowisk wiejskich jest Fundacja na rzecz Dzieci i Młodzieży „Szansa”. Jednym z przykładów takich działań jest aktywizowanie młodzieży studiującej na kierunku pedagogika na rzecz dzieci i młodzieży zagrożonej wykluczeniem głównie z terenów wiejskich²³³.

Warto również wspomnieć o Fundacji Wspierania Edukacji przy Stowarzyszeniu „Dolina Lotnicza”, której celem jest działalność oświatowo-naukowa szczególnie w zakresie: podnoszenia poziomu wykształcenia dzieci i młodzieży, zwłaszcza z obszarów wiejskich, miejsko-wiejskich i małych miast oraz tworzenia i wyrównywania szans edukacyjnych, możliwości rozwoju i samorealizacji²³⁴.

Szereg wartościowych działań podejmuje także Fundacja „Twórczy, Aktywni”. Jej celem jest wyrównywanie szans edukacyjnych; działalność oświatowa i kulturalna; tworzenie warunków do rozwoju kulturalnego, oświatowego i socjalnego różnym grupom dzieci, młodzieży i dorosłych (w tym pochodzącym ze środowisk wiejskich, niepełnosprawnym, uzależnionym, bezrobotnym) z uwzględnieniem ich specyficznych potrzeb i dysfunkcji; podnoszenie poziomu i efektywności nauczania dzieci, młodzieży i dorosłych, prowadzącego do wszechstronnego rozwoju osobowości, pobudzanie i stymulowanie aktywności społecznej, oświatowej, kulturalnej i gospodarczej lokalnej oraz regionalnej²³⁵.

Warto podkreślić, że w ramach lokalnych programów wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, motywujących szkoły do wykorzystywania różnorodnych możliwości wpięcia aktywności i kreatywności

²³² Zob. *ibidem*.

²³³ <https://spis.ngo.pl/244629-fundacja-na-rzecz-dzieci-i-mlodziezy-szansa> [dostęp: 24.03.2020].

²³⁴ <https://dolina-wiedzy.pl/fundacja/statut/> [dostęp: 24.03.2020].

²³⁵ <http://tworczyaktywni.pl/o-nas/fundacja/> [dostęp: 24.03.2020].

uczniów uzdolnionych, coraz częściej zaangażowane są instytucje zewnętrzne, w tym organizacje pozarządowe. W tym zakresie szczególna rola przypada fundacjom i stowarzyszeniom, które zajmują się programami stypendialnymi. Niektóre z nich, jak np. Fundacja Wojciecha Niewiadomskiego „O Lepsze Jutro”, otacza pomocą stypendialną szczególnie młodzież uczącą się w gimnazjach, liceach i technicach, która zamierza kontynuować naukę na wyższych uczelniach. Warunkiem przyznania stypendium jest systematyczne osiąganie przez kandydata dobrych wyników w nauce oraz uzyskanie pozytywnej opinii wychowawców²³⁶.

Organizacją pozarządową, która również zajmuje się upowszechnianiem systemu pomocy stypendialnej dla młodzieży szkolnej w ramach programu „Równe Szanse”, jest Fundacja Batorego. Celem fundacji jest m.in. wspieranie organizacji pozarządowych, które prowadzą lokalne programy stypendialne dla uczniów szkół pochodzących z niezamożnych środowisk, a zwłaszcza z małych miejscowości²³⁷.

Przedstawione przykłady działań organizacji pozarządowych pokazują, że można z sukcesem realizować projekty, których celem jest wyrównywanie szans edukacyjnych oraz wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, ale również te służące rozwojowi całych społeczności lokalnych.

Ogólnie można stwierdzić, że udział organizacji pozarządowych w zakresie wspierania edukacji (wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez prowadzenie zorganizowanych akcji społecznych promujących czytelnictwo, sporty umysłowe wśród dzieci młodzieży szkół podstawowych i ponadpodstawowych, a także opracowywanie programów i podręczników oraz organizowanie turystyki edukacyjnej), jak również upowszechniania systemu pomocy stypendialnej dla młodzieży szkolnej,

²³⁶ A. Urbanik, *Korzyści z prowadzenia programów stypendialnych przez NGO, firmy i JST*, [w:] *Programy stypendialne*, Warszawa 2011, s. 10 i n.

²³⁷ Por. K. Palka, *op. cit.*

w tym zwłaszcza z obszarów wiejskich i małomiasteczkowych przyczynia się do efektywności kształcenia i wychowania.

1.3. Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży a programy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań pożytku publicznego

Zgodnie z art. 5a ust. 1 u.d.p.p.w. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 cyt. ustawy²³⁸, roczny program współpracy. Organ stanowiący j.s.t. może też uchwalić wieloletni program współpracy z wyróżnionymi podmiotami (art. 5a ust. 2). W tej sytuacji organ wykonawczy j.s.t. załącza opinię właściwej rady działalności pożytku publicznego do przedstawianego organowi stanowiącemu j.s.t. projektu rocznego lub wieloletniego programu współpracy (art. 5a ust. 2a).

Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: 1) cel główny i cele szczegółowe programu; 2) zasady współpracy; 3) zakres przedmiotowy; 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2; 5) priorytetowe zadania publiczne; 6) okres realizacji programu; 7) sposób realizacji programu; 8) wysokość środków planowanych na realizację programu; 9) sposób oceny realizacji programu; 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; 11) tryb powoływania

²³⁸ Należą do nich w szczególności: stowarzyszenia, fundacje, osoby prawne i jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i spółdzielnie socjalne, a także spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jak również z kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (art. 5a ust. 4).

Z kolei wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: 1) cel główny i cele szczegółowe programu; 2) zakres przedmiotowy; 3) okres realizacji programu; 4) sposób realizacji programu; 5) wysokość środków planowanych na realizację programu (art. 5a ust. 5).

Mówiąc o formach współpracy międzysektorowej (j.s.t. z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wskazanymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.), nie sposób pominąć tego, że mogą mieć one charakter finansowy (zlecenie realizacji zadań publicznych, umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, umowy partnerstwa) oraz niefinansowy (wzajemne informowanie, konsultowanie aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym)²³⁹.

W tym kontekście za szczególną formę współpracy należy uznać zlecenie realizacji zadań publicznych, która łączy się nie tylko z zaangażowaniem środków publicznych, ale też do której można dojść zasadniczo po wykorzystaniu form mniej intensywnych i sformalizowanych²⁴⁰. Zlecenie może mieć formy: powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub wspierania takich zadań, jak też z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji (art. 5 ust. 4).

Podstawą do zlecenia zadań publicznych powinien być roczny program współpracy, zaś w przypadku zakresu przedmiotowego programu art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w. wymienia w sposób enumeratywny zakres zadań publicznych zaliczanych do sfery pożytku publicznego. Należą do nich m.in. zadania z zakresu nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania (art. 4 ust. 1 pkt 14).

²³⁹ Zob. art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w.

²⁴⁰ Zob. H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 34.

W obszarze edukacji znajduje się niewątpliwie wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspieranie działalności naukowej z udziałem dzieci i młodzieży szkolnej, szczególnie uzdolnionej. W tym kontekście warto zaznaczyć, że realizacja zadania dotyczącego wyrównywania szans edukacyjnych może polegać np. na ułatwieniu dzieciom niepełnosprawnym z małych miejscowości zdobywania wiedzy i umiejętności oraz umożliwieniu im udziału w zajęciach kulturalnych lub artystycznych, a tym samym przyczynianiu się do ich integracji z rówieśnikami i otoczeniem. Jednocześnie zadanie to może być realizowane w formie zajęć stacjonarnych w szczególności poprzez: organizację kursów, szkoleń, warsztatów i podobnych przedsięwzięć dla dzieci i młodzieży.

O ile więc jest możliwe zlecenie tych zadań podmiotom spoza sektora publicznego, o tyle pojawiać się musi pytanie o cele statutowe tych podmiotów i doświadczenie, które jest niezbędne do realizacji tych zadań. Ocena ta może wywierać konsekwencje w jakości wykonania powyższych zadań. Istotne dla tej sprawy jest też zaakcentowanie, że wspieranie oraz powierzanie zadań odbywa się na ogół po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert²⁴¹.

Można co najwyżej przyjąć, że cele statutowe organizacji pozarządowych (fundacji i stowarzyszeń) oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego powinny obejmować prowadzenie działalności w zakresie zgodnym z postępowaniem konkursowym. Nadto podmioty te powinny posiadać doświadczenie niezbędne do realizacji zadania będącego przedmiotem konkursu.

Ponadto oferta realizacji zadania publicznego złożona w trybie otwartego konkursu ofert powinna zawierać: szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji oraz termin

²⁴¹ Zgodnie z art. 11 ust. 5 u.d.p.p.w. „Wspieranie oraz powierzanie zadań, o których mowa w ust. 1, może nastąpić na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych”.

i miejsce realizacji zadania publicznego, a także kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego, jak również informacje o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł. W ofercie powinna być także zamieszczona deklaracja o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego (art. 14 ust. 1 u.d.p.p.w.).

Zgodnie z art. 15 ust. 4 u.d.p.p.w. po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o powierzenie zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi.

Warto zaznaczyć, że wzór tej umowy – w oparciu o delegację zawartą w art. 19 pkt 2 u.d.p.p.w. – został określony w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań²⁴². Jednocześnie załącznik nr 3 do tego rozporządzenia zawiera ramowy wzór umowy o realizację zadania publicznego zawieranej pomiędzy zleceniodawcą a zleceniobiorcą. Treść ramowego wzoru umowy, pozostająca w związku z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wskazuje wprost, że jest to umowa zlecenia realizacji określonych działań publicznych. Elementem tej umowy jest zobowiązanie zleceniodawcy do przekazania na realizację zadania publicznego określonej kwoty dotacji (§ 3 pkt 1 wzoru umowy).

Można też zauważyć, iż współczesne dyskusje na temat przekazywania zadań publicznych instytucjom pozarządowym wiążane są z pojęciem prywatyzacji zadań publicznych²⁴³. Realizacja tych zadań odbywa

²⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 2057.

²⁴³ Szerzej na temat prywatyzacji zadań publicznych: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 26-27 oraz L. Zacharko,

się w formach prawa prywatnego, czyli na podstawie umów cywilnoprawnych, przy czym odpowiedzialność za realizację tych zadań spoczywa nadal na organach, które je zleciły.

Wszystko to prowadzi do stwierdzenia, że działalność podmiotów pozarządowych w procesie wykonywania zadań publicznych nie jest konkurencyjna wobec działalności organów administracji publicznej, ale ją uzupełnia. Powiązanie, zwłaszcza działalności organizacji pozarządowych z działalnością organów administracji publicznej, zapewnia nie tylko przepis prawny ustalający formę przekazywania zadań publicznych, ale również zbieżność celów tych podmiotów z celami administracji publicznej.

2. Konkluzje

Dotychczasowe uwagi wskazują, że opracowanie i wdrożenie regionalnych lub lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnionych uczniów i młodzieży wymaga efektywnej, wielopłaszczyznowej współpracy zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych. Zaangażowanie instytucji zewnętrznych, w tym organizacji pozarządowych w ramach lokalnych programów wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, służy podniesieniu skuteczności i efektywności działań w tym zakresie oraz służy rozwojowi całych społeczności lokalnych.

Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne, Katowice 2000, s. 31. Także: A. Błaś, *Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2271, „Przegląd Prawa i Administracji” 2000, t. XLV, s. 34.

Rozdział IV

Nadzór i kontrola nad wykonywaniem zadań oświatowych szkół niepublicznych

1. Pojęcie i formy sprawowania nadzoru pedagogicznego nad szkołami

Wstępnie zaznaczmy, że sprawowanie nadzoru pedagogicznego zgodnie z art. 55 u.p.o. 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 metodycznych, których celem jest rozwijanie kompetencji uczniów”. Dodać tu należy, że zakresie wymienionym w ust. 1 pkt 1 i 2 nadzorowi podlega 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”.

Zgodnie z § 3 r.n.p.²⁴⁴ 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 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. Formami nadzoru pedagogicznego są: 1) ewaluacja (zewnętrzna lub wewnętrzna oraz całościowa lub problemowa); 2) kontrola; 3) wspomaganie; 4) monitorowanie.

²⁴⁴ Rozporządzenie MEN z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. poz. 1658 ze zm.). Rozporządzeniem MEN z dnia 23 sierpnia 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. poz. 1627), które weszło w życie 1 września 2019 r. dokonano nowelizacji – dalej r.n.p.

Ustawodawca określa w art. 44 ust. 1 i 2 u.p.o. wymagania wobec przedszkoli, szkół i placówek, mają one obowiązek podejmowania niezbędnych działań w celu tworzenia optymalnych warunków realizacji działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej, zapewnienia każdemu uczniowi warunków niezbędnych do jego rozwoju, podnoszenia jakości pracy przedszkola, szkoły lub placówki i jej rozwoju organizacyjnego. Wymienione tu działania 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”. Ponadto, zgodnie z art. 44 ust. 3 u.p.o., na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania nałożony został obowiązek określenia wymagań wobec przedszkoli, szkół i placówek, dotyczących prawidłowości i skuteczności działań, 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”.

Szczegółowe warunki i tryb przeprowadzania ewaluacji zewnętrznej określa § 6-12 r.n.p. Ustawodawca w § 2 pkt 7 r.n.p. przez ewaluację całościową rozumie 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. Pojęcie ewaluacji zdefiniowano w § 2 pkt 4 r.n.p., rozumiejąc przez nią 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 § 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.

Ewaluację zewnętrzną przeprowadza zespół wyznaczony przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny (w przypadku organu sprawującego nadzór pedagogiczny innego niż kurator oświaty ewaluację zewnętrzną może również przeprowadzić jedna osoba). Ewaluację zewnętrzną w szkole lub placówce artystycznej, rolniczej lub leśnej nadzorowanej również przez kuratora oświaty w zakresie nauczania przedmiotów ogólnokształcących może przeprowadzić wspólny zespół powołany przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad wspomnianą szkołą lub placówką i kuratora oświaty. O zamiarze przeprowadzenia ewaluacji zewnętrznej, jej terminie i zakresie organ sprawujący nadzór pedagogiczny zawiadamia, w terminie co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem ewaluacji, dyrektora jednostki oświatowej oraz organ prowadzący jednostkę oświatową. W przypadku zaistnienia okoliczności uniemożliwiających rozpoczęcie ewaluacji zewnętrznej w terminie określonym w zawiadomieniu ewaluacja może rozpocząć się w terminie 14 dni od dnia upływu terminu określonego w zawiadomieniu. Organ sprawujący nadzór

pedagogiczny niezwłocznie zawiadamia dyrektora oraz organ prowadzący o zmianie terminu ewaluacji zewnętrznej.

Do zadań zespołu lub osoby wyznaczonych do przeprowadzenia ewaluacji zewnętrznej należy: „1) przedstawienie na zebraniu rady pedagogicznej, a w przypadku jednostki oświatowej, w której nie tworzy się rady pedagogicznej – na zebraniu z udziałem dyrektora, nauczycieli i osób niebędących nauczycielami, które realizują zadania statutowe tej jednostki, zakresu i harmonogramu ewaluacji; 2) uzgodnienie z dyrektorem przebiegu ewaluacji i podejmowanych w jej ramach czynności; 3) uzyskanie od dyrektora informacji o pracy jednostki oświatowej; 4) wybór osób uczestniczących w ewaluacji zewnętrznej, w tym nauczycieli, uczniów, wychowanków i ich rodziców oraz przedstawicieli organizacji i instytucji współpracujących z jednostką oświatową; 5) udokumentowanie czynności ewaluacji; 6) przedstawienie wyników i wstępnych wniosków z ewaluacji na zebraniu rady pedagogicznej, a w przypadku jednostki oświatowej, w której nie tworzy się rady pedagogicznej – na zebraniu z udziałem dyrektora, nauczycieli i osób niebędących nauczycielami, które realizują zadania statutowe tej jednostki; 7) sporządzenie raportu z ewaluacji”. Dniem zakończenia ewaluacji zewnętrznej jest dzień doręczenia raportu z ewaluacji. Zgodnie z § 12 ust. 7 r.n.p. w ciągu 3 dni roboczych od dnia otrzymania raportu dyrektor zobowiązany jest poinformować radę rodziców, samorząd uczniowski i radę szkoły, jeżeli rada taka została utworzona, o zakończeniu ewaluacji zewnętrznej i możliwości zapoznania się z raportem z ewaluacji. Natomiast w ciągu 7 dni roboczych od dnia otrzymania raportu dyrektor może zgłosić do organu sprawującego nadzór pedagogiczny, a w przypadku, o którym mowa w § 7 ust. 2 r.n.p. – do organu sprawującego nadzór pedagogiczny i do kuratora oświaty, pisemne, umotywowane zastrzeżenia dotyczące raportu. W przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń organ lub organy, które otrzymały zastrzeżenia, zajmują pisemne stanowisko wobec zastrzeżeń i przekazują je dyrektorowi oraz organowi prowadzącemu w terminie

14 dni roboczych od dnia ich otrzymania. W przypadku stwierdzenia zasadności zastrzeżeń organ lub organy, które otrzymały zastrzeżenia, dokonują zmian w raporcie z ewaluacji i przekazują go dyrektorowi oraz organowi prowadzącemu. Przepis § 12 ust. 7 r.n.p. stosuje się odpowiednio.

Szczegółowe warunki i tryb przeprowadzania kontroli przez organy sprawujące nadzór pedagogiczny określa § 13-18 r.n.p. Przez kontrolę 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. Zgodnie z § 14 ust. 1 r.n.p. kontrola przeprowadzana jest przez jedną osobę lub kilka osób (zespół) wyznaczonych przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny. O zamiarze przeprowadzenia kontroli przewidzianej w planie nadzoru organu sprawującego nadzór pedagogiczny, jej terminie i tematyce organ sprawujący nadzór pedagogiczny zawiadamia, w terminie co najmniej 7 dni przed planowanym rozpoczęciem kontroli, dyrektora jednostki oświatowej oraz organ prowadzący tę jednostkę. Przeprowadzenie czynności kontroli nie może zakłócać pracy jednostki oświatowej, zaś kontrola przewidziana w planie nadzoru organu sprawującego nadzór pedagogiczny nie powinna trwać dłużej niż 2 dni. Osoby kontrolujące powinny się wykazać imiennym upoważnieniem zawierającym: 1) datę wydania i numer upoważnienia; 2) podstawę prawną przeprowadzenia kontroli; 3) imię i nazwisko osoby upoważnionej do przeprowadzenia kontroli; 4) nazwę i siedzibę jednostki oświatowej; 5) tematykę kontroli; 6) terminy rozpoczęcia i zakończenia czynności kontroli; 7) pieczęć i podpis organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

Zadania osób kontrolujących określa § 15 r.n.p., zaliczając do nich obowiązek: 1) rzetelnego i obiektywnego ustalenia stanu faktycznego; 2) zebrania niezbędnych dowodów stanowiących podstawę ustaleń kontroli; 3) zapewnienia dyrektorowi jednostki oświatowej czynnego udziału w kontroli; 4) dokumentowania czynności kontroli. Po zakończeniu kontroli osoby kontrolujące sporządzają w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach protokołów kontroli. Jeden egzemplarz kontrolujący przekazuje, za poświadczeniem odbioru, dyrektorowi (w terminie 7 dni roboczych od dnia zakończenia czynności kontroli w szkole lub placówce), drugi egzemplarz kontrolujący włącza do akt kontroli. Zauważmy, że zgodnie z § 17 r.n.p. dyrektor może odmówić podpisania protokołu, składając w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania wyjaśnienia dotyczące przyczyn odmowy. Odmowa nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu przez kontrolującego. Dyrektor może również zgłosić do organu sprawującego nadzór pedagogiczny pisemne, umotywowane zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole (w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania protokołu). W celu oceny zasadności zgłoszonych zastrzeżeń organ sprawujący nadzór pedagogiczny może zarządzić przeprowadzenie dodatkowych czynności kontrolnych. W przypadku uwzględnienia zgłoszonych zastrzeżeń organ sprawujący nadzór pedagogiczny dokonuje zmian w protokole i przekazuje go dyrektorowi. W przypadku ich nieuwzględnienia (całości lub części zastrzeżeń) organ sprawujący nadzór pedagogiczny sporządza pisemne stanowisko wobec zastrzeżeń i przekazuje je dyrektorowi (w terminie 14 dni roboczych od dnia otrzymania zastrzeżeń).

Z kolei przez wspomaganie rozumie się działania organu sprawującego nadzór pedagogiczny lub dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki mające na celu inspirowanie i intensyfikowanie w przedszkolu, szkole lub placówce procesów służących poprawie i doskonaleniu ich pracy, ukierunkowanych 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.

Działania podejmowane w zakresie nadzoru pedagogicznego organ sprawujący nadzór pedagogiczny ustala w planie nadzoru pedagogicznego na zasadach i trybie określonych w § 20 r.n.p. Opracowuje się go na każdy rok szkolny z uwzględnieniem wniosków z nadzoru pedagogicznego sprawowanego w poprzednim roku szkolnym oraz podstawowych kierunków realizacji polityki oświatowej państwa, o których mowa w art. 60 ust. 3 pkt 1 u.p.o. Zawiera zgodnie z § 20 ust. 2 r.n.p.: liczbę ewaluacji całościowych oraz liczbę i zakres ewaluacji problemowych planowanych w poszczególnych typach szkół i rodzajach placówek, liczbę i tematykę kontroli planowanych w poszczególnych typach jednostek oświatowych oraz zakres monitorowania, typy szkół i rodzaje placówek objętych monitorowaniem oraz ich liczbę. Podaje się go do publicznej wiadomości (przez zamieszczenie na stronie internetowej urzędu obsługującego organ sprawujący nadzór pedagogiczny) w terminie do 31 sierpnia roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, którego dotyczy ten plan. Zgodnie z § 20 ust. 4 r.n.p. w przypadku wprowadzenia przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania zmian w podstawowych kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa oraz wytycznych i poleceniach, o których mowa w art. 60 ust. 3 pkt 1 i 2 u.p.o., w trakcie roku szkolnego, kurator oświaty niezwłocznie dostosowuje plan nadzoru do tych zmian i podaje go do publicznej wiadomości przez zamieszczenie na stronie internetowej kuratorium oświaty. W myśl § 21 r.n.p. kurator oświaty obowiązany jest opracowywać i przedstawiać ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, w terminie do 15 października danego

roku szkolnego, wyniki i wnioski z nadzoru pedagogicznego sprawowanego w poprzednim roku szkolnym.

Wizytatorzy zatrudnieni w kuratoriach oświaty monitorują pracę przedszkola, szkoły lub placówki w zakresie ustalonym na dany rok szkolny w planie nadzoru pedagogicznego. Przez monitorowanie rozumie się działania prowadzone w jednostce oświatowej obejmujące zbieranie i analizę informacji o działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej przedszkola, szkoły lub placówki, w celu identyfikowania i eliminowania zagrożeń w prawidłowej realizacji zadań przedszkola, szkoły lub placówki. O zamiarze przeprowadzenia monitorowania przewidzianego w planie nadzoru pedagogicznego, o którym mowa w § 20 ust. 1 r.n.p., jego terminie i zakresie, organ sprawujący nadzór pedagogiczny obowiązany jest zawiadomić dyrektora szkoły lub placówki, w terminie co najmniej 3 dni przed planowanym rozpoczęciem monitorowania, co wynika z § 19b r.n.p.

Zgodnie z § 19a r.n.p. monitorowanie podejmowane przez kuratora oświaty, przewidziane w planie nadzoru pedagogicznego kuratora oświaty, jest przeprowadzane z wykorzystaniem arkuszy monitorowania zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Na podstawie art. 60 ust. 9 u.p.o. kurator oświaty oraz inne organy sprawujące nadzór pedagogiczny mogą zlecać wyspecjalizowanym instytucjom lub osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz służących ocenie efektywności działalności dydaktycznej, wychowawczej oraz opiekuńczej przedszkoli, szkół i placówek.

Zadania dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki w zakresie nadzoru pedagogicznego zostały określone w § 22-24 r.n.p. Dyrektor obowiązany jest przede wszystkim 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 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 niniejszej 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.

Następnie dyrektor szkoły w zakresie nadzoru pedagogicznego podejmuje zadanie polegające na opracowywaniu na każdy rok szkolny planu nadzoru pedagogicznego. Przedstawia go na zebraniu rady pedagogicznej, a w przypadku jednostki oświatowej, w której nie tworzy się rady pedagogicznej – na zebraniu z udziałem nauczycieli i osób niebędących nauczycielami, które realizują zadania statutowe tej jednostki, w terminie do 15 września roku szkolnego, którego dotyczy plan. Plan jest opracowywany z uwzględnieniem wniosków z nadzoru pedagogicznego sprawowanego w przedszkolu, szkole lub placówce w poprzednim roku szkolnym oraz podstawowych kierunków realizacji polityki oświatowej państwa, o których mowa w art. 60 ust. 3 pkt 1 u.p.o., i zawiera w szczególności: „1) przedmiot ewaluacji wewnętrznej oraz termin jej przeprowadzenia; 2) tematykę i terminy przeprowadzania kontroli przestrzegania przez nauczycieli przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej przedszkola, szkoły lub placówki; 3) zakres wspomaganie nauczycieli w realizacji ich

zadań, o którym mowa w § 22 ust. 1 pkt 3 r.n.p.; 4) plan obserwacji, o której mowa w § 22 ust. 3 pkt 2 r.n.p.; 5) zakres monitorowania, o którym mowa w § 22 ust. 1 pkt 4 r.n.p.” Ustawodawca w § 23 ust. 4 r.n.p. dopuszcza możliwość zmiany planu przez dyrektora. W przypadku jej dokonania dyrektor niezwłocznie informuje radę pedagogiczną, a w przypadku przedszkole, szkoły lub placówki, w której nie tworzy się rady pedagogicznej – nauczycieli i osoby niebędące nauczycielami, które realizują zadania statutowe tej jednostki, o wprowadzonych zmianach. Kolejnym zadaniem dyrektora jest obowiązek przedstawienia na zebraniu rady pedagogicznej, a w przypadku przedszkola, szkoły lub placówki, w której nie tworzy się rady pedagogicznej – na zebraniu z udziałem nauczycieli i osób niebędących nauczycielami, które realizują zadania statutowe tej jednostki, wyników i wniosków ze sprawowanego nadzoru pedagogicznego. Przedstawia je w terminie do 31 sierpnia.

Zgodnie z art. 60 ust. 2 u.p.o. w celu realizacji zadań służących zapewnieniu sprawności i efektywności nadzoru pedagogicznego minister właściwy do spraw oświaty i wychowania obowiązany jest do prowadzenia elektronicznej platformy nadzoru pedagogicznego i administrowania nią. Tym samym przepisem ustalono, że do dostępu do elektronicznej platformy nadzoru pedagogicznego są upoważnione osoby realizujące zadania w zakresie nadzoru pedagogicznego, nauczyciele, uczniowie, rodzice i przedstawiciele organów prowadzących przedszkole, szkoły lub placówki.

Trzeba tu dodać, że zgodnie z § 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., czyli przepisu nakładającego na dyrektorów publicznych przedszkoli, szkół i placówek obowiązek sprawowania nadzoru pedagogicznego. Zauważyć należy, że dyrektorzy niepublicznych

przedszkoli, szkół i placówek nie sprawują nadzoru pedagogicznego i nie wykonują zadań, o których mowa w § 22-24 r.n.p.²⁴⁵

Zgodnie z art. 180 ust. 1 u.p.o. „Nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami niepublicznymi sprawują właściwi kuratorzy oświaty. Nadzór pedagogiczny nad niepublicznymi szkołami i placówkami artystycznymi sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z wyjątkiem nadzoru nad nauczaniem przedmiotów ogólnokształcących w niepublicznych szkołach artystycznych, który sprawują właściwi kuratorzy oświaty. Przepisy art. 44 ust. 1 i 2, art. 55 oraz przepisy wydane na podstawie art. 44 ust. 3 i art. 60 ust. 10 stosuje się odpowiednio”. Ustawodawca statuuje w ust. 2 niniejszego artykułu, że „Jeżeli niepubliczna szkoła lub placówka lub organ prowadzący tę szkołę lub placówkę prowadzi działalność z naruszeniem przepisów niniejszej ustawy, ustawy o systemie oświaty, wydanych na ich podstawie rozporządzeń lub statutu lub nie wypełnia zobowiązań, o których mowa w art. 168 ust. 4 pkt 6, lub nie spełnia warunków funkcjonowania szkoły określonych zgodnie z art. 178 ust. 4, a w przypadku szkoły artystycznej – warunków funkcjonowania szkoły określonych zgodnie z art. 178 ust. 7, organ sprawujący nadzór pedagogiczny może polecić usunięcie uchybień w wyznaczonym terminie”.

2. Konkluzje

Oświatę ujmuje się też w kategoriach „dobro wspólne”, „dobro publiczne”, obecnie coraz częściej „usługi oświatowe czy usługa edukacyjna”, „edukacyjna działalność usługowa”²⁴⁶, szkołę postrzega się jako

²⁴⁵ Zob. P. Gąsiorek, *Nadzór pedagogiczny*, opubl. ABC, <https://sip.lex.pl/#/publication/470034251/gasiorek-piotr-nadzor-pedagogiczny?keyword=Nadz%C3%B3r%20pedagogiczny&cm=SREST>, [dostęp: 20.04.2020].

²⁴⁶ Zob. K. Peszko, *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] G. Rosa (red.), *Konsument na rynku usług*, Warszawa 2015, s. 182-183; H. Hall, *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007, s. 120 i n.

„organizację usługową”²⁴⁷, zaś wiedzę – jako szczególnego rodzaju „dobro niematerialne”, którego brak źle wpływa na rozwój człowieka i społeczeństwa, czy szerzej – państwa jako całości. Przyjąć należy, że oświata z uwagi na jej znaczenie społeczne klasyfikuje się wśród kategorii ogólnonarodowego dobra wspólnego – usług edukacyjnych, których świadczenie należy do elementarnych zadań publicznych wykonywanych przez administrację publiczną. Bez względu na to, czy mamy do czynienia ze szkołą publiczną w ogólnym umownym znaczeniu oświaty publicznej, czy ze szkołą niepubliczną w ujęciu oświaty niepublicznej, jest to sfera oświaty w rozumieniu ogólnym, przyjętym w polskim systemie oświatowym, o którym stanowi art. 2 u.p.o. Trzeba zatem przyjąć, że oświata bez względu na kategoryzowanie jej na tzw. oświatę publiczną i oświatę niepubliczną powinna stanowić „wspólne dobro dla społeczeństwa” i służyć dobru człowieka bez względu na wybór szkoły. Ustawodawca bowiem nie posługuje się pojęciami „oświata publiczna” i „oświata niepubliczna”, są to terminy używane w potocznym znaczeniu. Biorąc jednak pod uwagę zakres merytoryczny i podmiotowy szkół, zauważmy, że różnią się między sobą istotą i zakresem działania w systemie oświaty, powszechnością i dostępnością obywateli do jej usług edukacyjnych oraz zróżnicowanymi podmiotami prawnymi w rozumieniu organów i osób je zakładających, utrzymujących i prowadzących (art. 8 ust. 2 u.p.o., w związku art. 88 ust. 4 u.p.o., w związku art. 168 ust. 1 u.p.o.).

Rekapitulując, ustawodawca dzieli wszystkie szkoły w systemie oświaty w oparciu o kryterium podmiotowe (rodzaj podmiotu zakładającego, utrzymującego i prowadzącego szkołę), kryterium przedmiotowe (przestrzeganie pewnych merytorycznych zasad działania szkół) oraz kryterium płaszczyzny ustrojowo-finansowej (charakter świadczonych usług szkolnych, nawiązywania stosunków zależności zakładowej między administrowanymi a administrowanymi, rekrutacja do szkół, ustrój wewnętrzny szkoły).

²⁴⁷ J. Fazlagić, *Marketing szkoły*, Warszawa 2011, s. 30 i n.

Bibliografia

Literatura

- Bała P., *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.
- Banach Cz., *Edukacja. Wartość. Szansa*, Kraków 2001.
- 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-nastapicw...?cm=SREST> [dostęp: 20.12.2017].
- Bednarek, E., *Zakładanie i działalność fundacji*, „Gazeta Prawna” 2000, nr 114.
- Bernatek-Zagula I., *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
- Blicharz J., *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016.
- Blicharz J., *Podmioty wykonujące zadania*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne*, Katowice 2018.
- Blicharz J., *Problem implementacji dyrektywy usługowej UE w odniesieniu do organizacji trzeciego sektora w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3109, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. LXXIX.

- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Blicharz J., *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Błaś A., *Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2271, „Przegląd Prawa i Administracji” 2000, t. XLV.
- Bogaj A., *Edukacja w procesie przemian społecznych*, Warszawa 1998.
- Bogaj A., *Szkoły alternatywne w świecie jako wyraz uspołecznienia oświaty*, „Edukacja” 1995, nr 3.
- Borkowski J., *W stronę prawa szkolnego* [w:] A.W. Maszke (red.), *Od prawa szkolnego do etyki pedagogicznej. Księga Jubileuszowa poświęcona Profesorowi Januszowi Homplewiczowi z okazji czterdziestolecia Jego pracy naukowej*, Rzeszów 2001.
- Buszko J., *Historia Polski (1864-1948)*, Warszawa 1984.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005.
- Chmielowski B., *Szkoła uspołeczniona a edukacja alternatywna*, „Forum Oświatowe” 1991, nr 5.
- Cichosz M., *Rozwój wychowania pozaszkolnego w Polsce (po 1945 r.)*, <https://dspace.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/2415/Cichosz%20Rozwoj%20wychowania%20pozaszkolnego%20w%20Polsce%20%28po%201945%20roku%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 18.03.2020].
- Cioch H., *Fundacje w ujęciu prawa polskiego*, Lublin 1995.
- Cioch H., *Status polskich fundacji w świetle judykatury*, „Rejent” 2000, nr 5.
- Cioch H., Kidyba A., *Ustawa o fundacjach, komentarz*, Warszawa 2007.
- Czajka A., *Dualizm środków ochrony prawnej partnerstw publiczno-prywatnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012.
- Czarnik Z., Poślusznny J., *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.

- Czepczyńska E., *Prawne aspekty zakładania szkół niepublicznych w polskim systemie oświaty*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2015, t. 33 (4).
- Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Dąbrowski M., *Prawo do nauki*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.
- Dębicka A.J., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008.
- Dobosz P., *Instytucje części ogólnej nauki prawa administracyjnego na tle prawa szkolnego* [w:] A.W. Maszke (red.), *Od prawa szkolnego do etyki pedagogicznej. Księga Jubileuszowa poświęcona Profesorowi Januszowi Homplewiczowi z okazji czterdziestolecia Jego pracy naukowej*, Rzeszów 2001.
- Eksperci: rola edukacji pozaszkolnej w Polsce wciąż niedoceniana*, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C385907%2CEksperci-rola-edukacji-pozaszkolnej-wciaz-niedoceniana.html> [dostęp: 09.03.2019].
- Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1992.
- Fatygą B., *Edukacja nieformalna w Polsce. Historia i formy współczesne*, [w:] J. Kaczanowska (red.), *Doświadczać uczenia. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2005.
- Fazlagić J., *Marketing szkoły*, Warszawa 2011.
- 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/komentarze-i-publicacje/komentarze-praktyczne/osoby-uprawnione-do-zakladania-i-prowadzenia-szkol-i-469830725> [dostęp: 20.05.2018].
- Gąsiorek P., *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-nainna...?keyword=Czy%20jest%20mo%25%BCliwa%20zmiana%20organu%20prowadz%20%20osoby%20prawnej%20prowadz%20publiczn%20szko-%20na%20inn%20osob%20fizyczn%20>3F&cm=STOP [dostęp: 20.08.2018].

- Gąsiorek P., *Nadzór pedagogiczny*, <https://sip.lex.pl/#/publication/470034251/gasiorek-piotr-nadzor-pedagogiczny?keyword=Nadz%C3%B3r%20pedagogiczny&cm=SREST> [dostęp: 20.04.2020].
- Gerlach R., *Edukacja w warunkach zmian cywilizacyjnych*, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/handle/item/1730> [dostęp: 18.03.2020].
- Gęsicki J., *Uspołecznienie szkoły*, [w:] W. Pomykała (red.), *Encyklopedia pedagogiczna*, Warszawa 1993.
- Gniewek E., (red.), *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, Wrocław 1998.
- Goździk Ż., *Edukacja nieformalna a potrzeby rynków pracy w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2003, t. 170.
- Hall H., *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007.
- Homplewicz J., *Instytucje prawne polskiej ustawy oświatowej z 1991 r.*, [w:] *Prawo – administracja – obywatele*, Profesorowi Edmundowi Smoktunowiczowi, Białystok 1997.
- Homplewicz J., *Polskie prawo szkolne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Homplewicz J., *Tradycyjne a współczesne instytucje prawa szkolnego (Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1985, z. 112.
- cie. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontaria*
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jakubiak K., Jamrożek W., *Dziedzictwo oraz bilans praktyki i myśli pedagogicznej w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Forum Pedagogiczne” 2019, t. 9.
- Jamrożek W., *Uniwersytety ludowe w II Rzeczypospolitej (zarys problemu)*, „Studia Paedagogica Ignatiana” 2016, Vol. 19/2.
- Jeżowski A., *Ekonomia oświaty w zarządzaniu szkołą*, Warszawa 2012.
- Karpińska A. (red.), *Szkolnictwo niepaństwowe w Polsce. Partnerstwo czy konkurencja?*, Olecko 1997.
- Kidyba A., *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.

- Kłós T., *Wolność tworzenia szkół prywatnych w Polsce de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Prawo – administracja – obywatele. Profesorowi Edmundowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997.
- Kmiecik Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.
- Kocowski T., *Umowa w działaniach administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.
- Kołodko G.W., *Globalizacja i transformacja. Iluzja i rzeczywistość*, Warszawa 2000.
- Kopaliński W. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969.
- Kopec M., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BCNHQF> [dostęp: 05.03.2020].
- Korczak J., Cendrowicz D., *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015.
- Kosikowski C., *Glosa do wyroku NSA z 6 marca 1992 r. (SA/Wr 139/92)*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1993, nr 1.
- Kremis J., *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, t. I. *Prawo cywilne*, pod red. E. Gniewka, Wrocław 1998.
- Król A., Kuzior P., Łyszczarz M., *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa 2011.
- Kształcenie ustawiczne i jego rola w rozwoju zawodowym człowieka*, http://www.wup.kielce.pl/images/stories/CIZ/Kształcenie_ustawiczne_www.pdf [dostęp: 17.03.2020].
- Kucharski D., *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].
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kurzyna-Chmiel D., *Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.

- Kurzyna-Chmiel D., *Uspołecznianie oświaty przedmiotem badań społecznych*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010.
- Lenkowski M., *Życie we własnych rękach. Fenomen edukacji domowej w ujęciu antropologicznym*, http://www.zew.uni.wroc.pl/files/zew_2018_lenkowski.pdf [dostęp: 13.03.2020].
- Lewowicki T., Radziejewicz J., *Szkoła. Szkoła państwowa, publiczna, niepubliczna, prywatna, społeczna*, [w:] W. Pomykało (red.), *Encyklopedia pedagogiczna*, Warszawa 1993.
- Lisowski P., *Organizacja administracji publicznej wobec zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Majchrowicz-Jopek E., *Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/czasopisma/kwartalnik/archiwum/Documents/EMajchrowicz-Jopek12.pdf> [dostęp: 03.03.2020].
- Maj-Waśniowska K., *Wpływ polityki Unii Europejskiej na kierunki zmian w polskim systemie edukacji*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 6 (84), cz. 2.
- Marcinkiewicz A., *Pozaformalne i nieformalne aspekty edukacji akademickiej*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2013, t. 3.
- Miruć A., *O roli i specyfice umów w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2019.
- 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-spolceprawa...?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].
- Muszyński M., *Edukacja i uczenie się – wokół pojęć*, „Rocznik Andragogiczny” 2014.
- Okoń W., *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa 1996.
- Okoń W., *Słownik pedagogiczny*, Warszawa 1987.
- Otręba R., *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, Warszawa 2012.
- Palka, K., *Działania organizacji pozarządowych na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych dzieci ze środowiska wiejskiego*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/66249/Dzialania_organizacji_pozarządowych_na_rzecz_wyrównywania_szans_educacyjnych_dzieci_ze_srodowiska_wiejskiego.pdf [dostęp: 24.03.2020].
- Peszko K., *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] G. Rosa (red.), *Konsument na rynku usług*, Warszawa 2015.
- Pęcharski M., *Polityka oświatowa*, Wrocław 1975.
- Pierzchała E., Pierzchała J., *Oświata w sferze usług publicznych*, [w:] M. Woźniak (red.), *Administracja dóbr i usług publicznych*, Warszawa 2013.
- Pierzchała J., *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.
- Pilich M., Olszewski A. (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Piszko A., *Szkola w zreformowanym systemie edukacji. Zadania dyrektorów i organów prowadzących*, Warszawa 2017.
- Postuszyński J., *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego). Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów-Przemysł 2004.
- 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.
- 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.
- Rabska T., *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik et al. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa prof. zw. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001.
- Raszewska R., *Koncepcja normatywna szkoły niepublicznej de lege lata i de lege ferenda*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2100, „Przegląd Prawa i Administracji” 1998, t. XLI.
- Raszewska R., *Sytuacja prawna szkoły niepublicznej w świetle ustawodawstwa polskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI.
- Raszewska-Skałecka R., *Administracyjnoprawne aspekty wolności „edukacji domowej” w ustawodawstwie polskim*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Raszewska-Skałecka R., *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, [w:] M. Gięda, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
- Raszewska-Skałecka R., *Przemiany i wyzwania współczesnej przestrzeni edukacyjnej*, [w:] E. Musiał, M. Bednarska (red.), *Współczesna przestrzeń edukacyjna. Geneza, przemiany, nowe znaczenia*, t. 2, Kraków 2013.
- Raszewska-Skałecka R., *Równość w prawie administracyjnym – teoria i rzeczywistość z obszaru prawa oświatowego*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Raszewska-Skałecka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałecka R., *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.
- Raszewska-Skałecka R., *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8.

- Raszewska-Skałeczka, R., *Trzeci sektor w systemie oświaty – wybrane formy wspierające oświatę* [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki rozwoju*, Wrocław 2017.
- Raszewska-Skałeczka R., *Udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu lokalnych konfliktów edukacyjnych na tle rozwiązań prawnych*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Raszewska-Skałeczka R., *Współczesne wyzwania i dylematy zarządzania oświatą samorządową*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010.
- Raszewska-Skałeczka R., *Wybrane problemy administracji świadczącej w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1.
- Raszewska-Skałeczka, R., *Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.
- Raszewska-Skałeczka, R., *Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Romaniak M., *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 2.
- Rudenko W., *Uwagi o związku kultury i edukacji (w perspektywie ujęć postradzieckich)*, „Kultura i Wartości” 2002, Nr 2.
- Sabiniewicz J., *Prawo zrzeszania się w Polsce Ludowej*, Poznań 1980.
- Sagan B., Strzępka J., *Prawo o fundacjach. Komentarz*, Katowice 1992.
- Scisłowicz S., *Z dziejów samokształcenia w Polsce i na świecie do połowy XX w.*, „Toruńskie Studia Dydaktyczne” 1993, Nr 3.
- Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1965.
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992.

- Solarczyk-Szwec H., *Edukacja obywatelska młodzieży i dorosłych wobec przemocy politycznej – działania na pograniczu aktywności społecznej, oświatowej i kulturalnej*, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-62c39e30-a9f1-4c53-b751-8d36d65d1f69/c/174-187.pdf> [dostęp: 18.03.2020].
- Stahl M., *Inne podmioty administrujące*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2008.
- Statut Fundacji Edukacji Domowej*, tekst jednolity, marzec 2017, <https://domowa.edu.pl/wp-content/uploads/2019/05/statut-fundacji-edukacji-domowej.pdf> [dostęp: 19.03.2020].
- Sześciło D., *Prywatyzacja prowadzenia szkół samorządowych do poprawki*, <https://www.prawo.pl/samorzad/prywatyzacja-prowadzenia-szkol-samorzadowych-do-poprawki,98190.html> [dostęp: 09.01.2020].
- Sześciło D., *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014.
- Szpor G., *Korzystanie z dóbr publicznych*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004.
- Szymański M.J., *Edukacyjne problemy współczesności*, Kraków-Warszawa 2014.
- Szymański W., *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001.
- Szyszka M., *Edukacja w Polsce – konieczność reformy i nowe wyzwania*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2010, t. 2(38).
- Szyszka M., *Edukacja w Polsce – konieczność reformy i nowe wyzwania*, <https://www.kul.pl/files/852/media/RNS/pdf-y/2010/2010-szyszka.pdf> [dostęp: 18.03.2020].
- Śliwerski B., *Diagnoza uspołecznienia publicznego szkolnictwa III RP w gorszej części 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.

- Trela, A., *Powierzanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, z. 3.
- Trzaskowski R., *Działalność statutowa a działalność gospodarcza fundacji – prawo i praktyka*, Warszawa 2003.
- Urbanik A., *Korzyści z prowadzenia programów stypendialnych przez NGO, firmy i JST*, [w:] *Programy stypendialne*, Warszawa 2011.
- Urbańska J., *Szkolnictwo niepubliczne jako składnik systemu oświatowego*, Katowice 1997.
- Waingertner P., *Ekspozytury i wpływy Związku Młodzieży Polskiej „Zet” w okresie zaborów (1886–1914)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2017, R. XVI, Nr 1.
- Wiśniewski A., *Prawna problematyka fundacji. Zagadnienia podstawowe*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 9.
- Wojtczak B., *Dostosowanie organizacji szkół niepublicznych do nowych przepisów*, opubl. LEX/el. 2018, <https://sip.lex.pl/#/publication/470115661/wojtczak-boguslaw-a-dostosowanie-organizacji-szkol-niepublicznych-do-nowych-przepisow?keyword=B.%20Wojtczak%20Dostosowanie%20organizacji%20szk%C3%B3%C5%82&cm=SFIRST> [dostęp: 20.04.2020].
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998.
- Woźniak M.G., *Kapitalizm globalny w kontekście aksjologicznym*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, cz. 1, Rzeszów 2006.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000.
- Zacharko L., Zacharko A., *Umowa publicznoprawna – jako forma realizacji zadań publicznych w Unii Europejskiej*, [w:] P. Bieś-Srokosz, J. Srokosz, E. Żelasko-Makowska (red.), *Wzajemne oddziaływanie gałęzi prawa publicznego i prywatnego*, Częstochowa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Żeber-Dzikowska I., Buchcic E., *Szanse oraz zagrożenia edukacyjne zglobalizowanego świata*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pedagogika” 2016, t. XXV.

Źródła internetowe

<http://tworczyaktywni.pl/o-nas/fundacja/> [dostęp: 24.03.2020]

<http://www.edukacja.domowa.pl/> [dostęp: 19.03.2020]

<https://dolina-wiedzy.pl/fundacja/statut/> [dostęp: 24.03.2020]

<https://spis.ngo.pl/244629-fundacja-na-rzecz-dzieci-i-mlodziezy-szansa>
[dostęp: 24.03.2020].

Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo administracyjne, które ukazały się w e-Wydawnictwie WPAE UW

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2013,
dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/39860>

Jan Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013,
dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40159>

Norbert Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013,
dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41087>

Iwona Derucka, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013,
dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41616>

Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., red. Jerzy Korczak, Wrocław 2013,
dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41668>

Mediacje ponad podziałami, red. Magdalena Tabernacka, Wrocław 2013,
dostęp online: <http://bibliotekacyfrowa.pl/publication/42209>

Ubóstwo w Polsce, red. Jolanta Blicharz, Lidia Klat-Wertelecka, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014,
dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/50393>

Jolanta Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/53083>

Barbara Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929>

Zarządzanie szkołą wyższą, red. Jolanta Blicharz, Agnieszka Chrisidubudnik, Aleksandra Sus, Wrocław 2014,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63755>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, wyd. 2 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2014,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934>

Jolanta Blicharz, *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Komentarz*, Wrocław 2015,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/71760>

Współpraca transgraniczna w administracji publicznej, red. Renata Kusiak-Winter, Wrocław 2015,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73406>

Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszevska-Skałeczka, Wrocław 2015,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349>

Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79804>

Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszevska-Skałecka, Wrocław 2015,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79973>

Jolanta Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016, dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80003>

Regulamin studiów w Uniwersytecie Wrocławskim. Komentarz, red. Aleksandra Szadok-Bratuń, Wrocław 2016,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80004>

Maciej Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82518>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, wydanie trzecie zaktualizowane i rozszerzone*, Wrocław 2017,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/81797>

Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, Wrocław 2017,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84272>

Dominika Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/85266>

Jolanta Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego*

do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,
Wrocław 2017,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92607>

Lukasz Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94900>

Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego, red.

Jerzy Korczak, Wrocław 2018,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95307>

Jolanta Behr, Jolanta Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775>

Anna Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95964>

Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law, red. Dominika Cendrowicz, Agnieszka Chrisidu-Budnik,
Wrocław 2018,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95859>

Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań, red. Tadeusz Kocowski, Maciej Błażewski, Wrocław 2018,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100567>

Maciej Błazewski, Jolanta Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, Wrocław 2018,
dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100544>

Renata Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019,
dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101621>

Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem, red. Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2019,
dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108083>



Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, *Spółdzielnie socjalne przeciw wykluczeniu społecznemu. Raport*, Wrocław 2019,
dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108240>



Renata Raszewska-Skałeczka, *Szkola publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019,
dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101879>

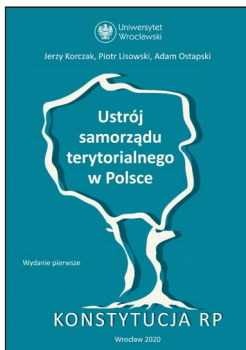


Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej.*

Studium prawno-administracyjne, Wrocław

2019,

dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/103107>



Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski,

Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce,

Wrocław 2020,

dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/115903>

Problematyka ujęta w monografii jest obecnie niezmiernie aktualna, popularna i bardzo przydatna. Pojawienie się takiej monografii jest bardzo znaczące, jest to znakomite kompleksowe opracowanie, dotyczące wąskiego zagadnienia w ramach prawa oświatowego, ale za to podstawowe dla systemu oświaty.

[...] Imponująca jest również erudycja Autorek opracowania, których wszechstronne wykształcenie oraz szerokie horyzonty myślowe pozwalają nam łatwiej zrozumieć opisaną materię. Książka jest zrozumiała również dla osób niemających wystarczającej wiedzy w tym zakresie.

*Z recenzji wydawniczej
dr hab. Aleksandry Monarchy-Matlak, prof. US*

Ze względu na fakt odgrywania coraz to większej roli organizacji pozarządowych w życiu społecznym [...] monografia realizuje bardzo aktualną i niezwykle ważną z użytkowego punktu widzenia tematykę. Konstrukcja logiczna następujących po sobie rozdziałów tej monografii jest dobrze przemyślana, a istota dyskutowanych zagadnień doskonale wyłożona [...]. Dodatkowo, monografia ta napisana jest przystępnym językiem, zrozumiałym nawet dla osób zajmujących się na co dzień inną od prawniczej tematyką.

*Z recenzji wydawniczej
dr. hab. Jarosława Marusiaka, prof. AWF Wrocław*

ISBN 978-83-66601-10-9 (druk)

ISBN 978-83-66601-11-6 (online)