

RENATA RASZEWSKA-SKAŁECKA

Uniwersytet Wrocławski

WYBRANE PROBLEMY ADMINISTRACJI ŚWIADCZĄCEJ
W ZAKRESIE WYKONYWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. WPROWADZENIE

„Oświata i szkolnictwo są samoistną wartością i istotnymi elementami kultury narodowej, warunkiem utrzymania ciągłości i trwałości tej kultury. Naród niedbający o edukację podcina korzenie swojej egzystencji”¹.

Celem rozważań jest wskazanie w ramach zadań oświatowych na edukację lokalną w kontekście współczesnych uwarunkowań polityki oświatowej i zmian zachodzących w lokalnej sieci szkół publicznych. Likwidacja szkół i konsolidacja sieci — przeniesienie uczniów z zamkniętej szkoły do innej placówki oraz przekazywanie szkół przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej jako j.s.t.) do prowadzenia innemu podmiotowi niż j.s.t., zwłaszcza podmiotom prywatnym, to coraz częstsze praktyki samorządowe w zakresie zarządzania oświatą, wzbu-
dzające „wątpliwości wokół powierzenia prowadzenia szkół samorządowych”².

¹ B. Śliwerski, *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji. Inspiracje do badań polityki oświatowej*, Kraków 2015, s. 30.

² D. Sześciło, *O wątpliwościach wokół powierzenia prowadzenia szkół samorządowych*, ST 2014, nr 3, s. 5–13. Zob. pismo RPO do MEN ws. zastępowania szkół samorządowych publicznymi placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne (<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29.pdf>); (<https://www.rpo.gov.pl/content/do-men-ws-zastepowania-szkol-samorzadowych-publicznych-placowkami-publicznymi-prowadzonymi>). Zdaniem I. Lipowicz „coraz więcej samorządów rozważa częściowe lub całkowite zastąpienie samorządowych publicznych szkół placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne (osoby fizyczne i prawne)”. Autorka zwraca uwagę na ten problem w piśmie z dnia 17 marca 2015 r. (znak VII.7037.38.2014.NC) skierowanym do MEN ws. zastępowania szkół samorządowych publicznych placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne. I. Lipowicz zaniepokojenie w tej sprawie wyraziła także w piśmie z dnia 17 lipca 2014 r. (znak I. 7037.22.2014.NC) do MEN (*Wystąpienie RPO w piśmie z dnia 17 lipca 2014 r. do MEN ws. prze-*

Czynią one niniejszą problematykę ciągle aktualną również w ramach kognicji sądów administracyjnych co do prawnych aspektów zabezpieczenia dalszego wykonywania zadań oświatowych przez j.s.t. Likwidacja i przekształcenie szkół (placówek) publicznych prowadzonych przez j.s.t. oraz przekazywanie przez j.s.t. prowadzenia szkół publicznych osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej jest procesem złożonym³. Warto zatem podjąć próbę zidentyfikowania płaszczyzn tego obszaru działań samorządowych na gruncie przepisów ustawy o systemie oświaty oraz oceny sposobów jego rozwiązywania w społecznościach lokalnych. Edukację należy postrzegać jako jeden z istotnych obszarów działalności państwa ukierunkowany na organizowanie i dostarczanie specyficznych dóbr publicznych oraz urzeczywistnianie określonych, wyraźnie sprecyzowanych celów ogólnospołecznych⁴. Stanowi ona fundamentalną część życia publicznego, usług publicznych i gospodarki narodowej, której gwarancje edukacyjne w państwie statuuje konstytucja w rozdziale o wolnościach i prawach ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Obywatele mają prawo do nauki, przy czym nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. „Nie oznacza to oczywiście, że świadczenie usług edukacyjnych nie pociąga za sobą wydatków, i to wydatków ze środków publicznych”⁵. Dlatego też wśród

kazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym (<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/>); *Do MEN ws. przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym* (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-men-ws-przekazywania-szkol-publicznych-podmiotom-prywatnym>). Według I. Lipowicz „Takie zmiany, jeżeli dotyczą znaczącej części placówek oświatowych na terenie gminy lub powiatu, mogą zagrozić realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywateli”.

³ Na ten temat w literaturze piszą m.in.: P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 153–162; *Szkoła a organ prowadzący*, red. K. Gawroński, Warszawa 2008, s. 15–31 i cyt. orzecznictwo sądowe; R. Raszewska-Skałicka, *Udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu lokalnych konfliktów edukacyjnych na tle rozwiązań prawnych*, [w:] *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałicka, Warszawa 2010, s. 466–498; J. Korczak, *Przekazywanie zespołu szkół prowadzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2010, nr 1, s. 56 i n.; R. Raszewska-Skałicka, *Problem pewności sytuacji prawnej użytkownika likwidowanego zakładu administracyjnego (oświatowego) — wybrane zagadnienia*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa, s. 75–83; *Mała szkoła. Poradnik dla Stowarzyszeń Rozwoju Wsi*, red. K. Lipka-Szostak, Warszawa 2012; *Mała szkoła — problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, red. E. Tołwińska-Królikowska, wyd. I, Warszawa 2015; *Na wyzwania — rozwiązania. Dobre praktyki samorządowe w zakresie zarządzania oświatą*, red P. Nosal, Warszawa 2014; E. Majchrowicz-Jopek, *Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace, Szkoła Główna Handlowa 2012, nr 4, s. 161–184 (<http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/kwartalnik/archiwum/Documents/EMajchrowicz-Jopek12.pdf>).

⁴ Zob. E. Majchrowicz-Jopek, *Wybrane problemy...*, s. 161; A. Giza-Poleszczuk, *Dobra publiczne — wspólne czy niczyje. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, kwiecień 1994, BS/62/54/94 (http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1994/K_054_94.PDF).

⁵ A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 12.

działań samorządowych względem szkół lokalnych rozważa się częściowe lub całkowite zastąpienie publicznych szkół placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne⁶.

2. PROCES ZMIAN I UWARUNKOWANIA W SIECI PUBLICZNYCH SZKÓŁ W RAMACH ZADAŃ OŚWIATOWYCH

Zmiany demograficzne i ograniczone środki na edukację publiczną powodują konieczność likwidacji części szkół. Zdarza się, że jedyną szansą na utrzymanie zbyt kosztownych małych szkół jest przekazanie ich prowadzenia podmiotom prywatnym. Jednostka samorządu terytorialnego w takim przypadku może zdecydować o przekazaniu szkoły zgodnie z procedurą art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). W świetle art. 5 ust. 5g u.s.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, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, z wyjątkiem osoby, o której mowa w art. 5 ust. 5ga u.s.o.⁷, lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły.

Procedura likwidacji szkoły podlega szczególnemu reżimowi prawnemu i wymaga podjęcia szeregu czynności likwidacyjnych określonych u.s.o. Należy wyraźnie zaznaczyć, że szkołę publiczną można zlikwidować wyłącznie na zasadach i w trybie określonym w art. 59 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸. Przekazanie szkół i placówek j.s.t. do prowadzenia osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej w przypadku szkoły liczącej nie więcej niż 70 uczniów określa art. 5 ust. 5g-5l u.s.o. Możliwości prawne przekazania szkoły publicznej prowadzonej przez j.s.t. osobie prawnej niebędącej j.s.t. wynikają z ustawy o systemie oświaty — z art. 5 ust. 5g u.s.o. (nie więcej niż 70 uczniów,

⁶ Zob. *RPO: za dużo szkół trafia w prywatne ręce* (<http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/rpo-za-duzo-szkol-trafia-w-prywatne-rece-1>).

⁷ Art. 5 ust. 5ga u.s.o. dodany przez art. 1 pkt 3 lit.b ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 357) zmieniającej nim ustawę z dniem 31 marca 2015 r.

⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm. Zob. też M. Pilich, *Komentarz do art. 59 ustawy o systemie oświaty*, [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2013 (<http://abc.online.wolterskluwer.pl>). Decyzję o likwidacji szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu podejmuje, w formie uchwały, rada gminy, rada powiatu bądź sejmik województwa. Zob. też wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 września 2011 r. II SA/OI 453/11, LEX nr 1101379, z którego wynika: „Podmiotem obowiązany do zakładania i prowadzenia publicznych szkół podstawowych, gimnazjów i przedszkoli jest gmina. Obowiązek gminy polegający na zakładaniu i prowadzeniu publicznych placówek oświatowych nie może być przekazany odrębnej osobie prawnej”.

decyduje liczba uczniów szkoły) i z art. 59 u.s.o. (likwidacja szkoły przez j.s.t., organ prowadzący szkołę) oraz z art. 58 ust. 3 u.s.o. (założenie szkoły publicznej przez osobę prawną inną niż j.s.t. lub osobę fizyczną).

Coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego rozważa częściowe lub całkowite zastąpienie samorządowych publicznych szkół placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne. A to oznacza, że częste przypadki przekazywania tych szkół podmiotom prywatnym, niezobowiązanym do stosowania wszystkich uprawnień i gwarancji przysługujących nauczycielom zgodnie z ustawą z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 191) zwróciły uwagę również Rzecznika Praw Obywatelskich⁹. Irena Lipowicz podkreśla, że „możliwość zakładania szkół publicznych przez podmioty prywatne istnieje od początku obowiązywania ustawy o systemie oświaty. Była ona jednak traktowana jako sposób na uzupełnienie sieci szkół samorządowych”¹⁰. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r. (sygn. Akt I OSK 1372/05)¹¹, oceniając zgodność z prawem uchwały likwidującej placówki prowadzone przez gminę, stwierdził: „żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym, ani ustawy o systemie oświaty bezpośrednio nie zabrania organowi prowadzącemu szkoły zlikwidowania wszystkich szkół i placówek prowadzonych przez ten organ. Jak można sądzić, ustawodawcy nie przyszło nawet na myśl, że kiedykolwiek jakiś organ prowadzący szkoły, a zwłaszcza jednostka samorządu terytorialnego stopnia podstawowego — gmina, do której zadań własnych należy ich prowadzenie, będzie chciała zlikwidować za jednym zamachem wszystkie prowadzone przez siebie szkoły i placówki. Nie oznacza to jednak wcale, że zamiar takiej likwidacji, czy wręcz sama ich likwidacja, są zgodne z prawem”¹².

„Dopuszczenie likwidacji lub przekazanie wszystkich samorządowych placówek niepublicznym podmiotom jest nowym zjawiskiem, przede wszystkim skutkiem ułatwienia przekazywania szkół podmiotom prywatnym z pominięciem

⁹ Wystąpienie RPO w piśmie z dnia 17 lipca 2014 r. do MEN ws. przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym (<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/>); Do MEN ws. przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-men-ws-przekazywania-szkol-publicznych-podmiotom-prywatnym>); zob. M. Tabaszewska, *RPO do MEN: trzeba zastanowić się nad modelem systemu oświaty w Polsce* (www.rpo.gov.pl).

¹⁰ RPO w piśmie do MEN z dnia 17 marca 2015 r. (znak VII.7037.38.2014.NC).

¹¹ LEX nr 194880. Z wyroku NSA wynika, że: „Obowiązkowy charakter zadań własnych gminy w postaci prowadzenia szkół podstawowych i przedszkoli powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować, czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ. Nie można zlikwidować w trybie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) wszystkich szkół i placówek na terenie gminy, prowadzonych przez gminę” (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>). W wyroku NSA uznano brak możliwości zarówno całkowitej rezygnacji, jak i przekazania szkół publicznych do prowadzenia innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ. Zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 68, 642.

¹² Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r. I. OSK 1372/05, LEX nr 194880.

procedury likwidacji”¹³. RPO, występując do MEN o przeanalizowanie kwestii przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym, sygnalizuje problemy, które mogą wynikać z wyzbycia się przez j.s.t. wszystkich lub znacznej części placówek publicznych¹⁴. Stąd też zasadne staje się tu przybliżenie również stanowiska RPO w sprawie powierzania prowadzenia szkół samorządowych przez j.s.t. podmiotom prywatnym. Praktyki samorządów przekazywania szkół podmiotom prywatnym pokazują, że obecne zmiany w systemie oświaty na skutek zbyt ogólnych i nie całkiem precyzyjnych przepisów ustawy o systemie oświaty wymagają, w ujęciu I. Lipowicz, interwencji prawodawczej. „Dokonują się niejako poza wolą ustawodawcy, bez wyraźnych standardów służących zabezpieczeniu konstytucyjnych gwarancji”¹⁵. Ze względu na wagę konstytucyjnego prawa do równości i powszechnego dostępu do nauki stan taki nie może być oceniany pozytywnie¹⁶.

Niektóre praktyki przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym wypaczają intencje ustawodawcy, ponieważ — jak podkreśla RPO w piśmie z dnia 17 lipca 2014 r. skierowanym do MEN — „ustawa o systemie oświaty, w obecnym kształcie, nie została stworzona z założeniem, że to na podmiotach prywatnych ma spoczywać ciężar zapewnienia konstytucyjnej gwarancji prawa do nauki”. Autorka zauważa, że „Podmioty prywatne, w przeciwieństwie do j.s.t. nie są zobowiązane do realizacji zadań oświatowych w interesie publicznym i nie gwarantują podobnej trwałości i ciągłości (osoba fizyczna lub prawna może, niekoniecznie z własnej woli, być zmuszona do zaprzestania lub zmiany profilu działalności). Przede wszystkim jednak szkoły inne niż samorządowe w większości przypadków muszą, z punktu widzenia prowadzącego je podmiotu, przynosić zysk (wyjątkiem są tzw. szkoły społeczne, a więc placówki z założenia o charakterze *non profit*). Tymczasem w interesie publicznym leży także prowadzenie szkół lub kierunków nauczania generujących koszty, a więc takich, które niezależnie od przyjętego

¹³ RPO w piśmie z dnia 17 marca 2015 r. do MEN (znak VII.7037.38.2014.NC) ws. zastępowania szkół samorządowych publicznymi placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne (<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29.pdf>); (<https://www.rpo.gov.pl/content/do-men-ws-zastepowania-szkol-samorzadowych-publicznych-placowkami-publicznymi-prowadzonymi>).

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ RPO w piśmie z dnia 17 lipca 2014 r. do MEN ws. przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym; Do MEN ws. przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym; zob. M. Tabaszewska, RPO do MEN: trzeba zastanowić się nad modelem systemu oświaty w Polsce (www.rpo.gov.pl).

¹⁶ RPO w piśmie z dnia 17 lipca 2014 r. do MEN ws. przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym. Wystąpienie RPO w piśmie z dnia 7 maja 2013 r. do Wójta Gminy Darłowo w sprawie likwidacji szkoły w gminie Darłowo. Rzecznik zwrócił się do Wójta Gminy Darłowo o udzielenie informacji na temat zasad przeprowadzenia reorganizacji sieci szkół publicznych na terenie gminy. Likwidacja szkoły spotkała się ze sprzeciwem części lokalnej społeczności, a forma protestu rodziców była reakcją na brak konsultacji społecznych w tej sprawie (https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_likwidacja_szkoły.pdf).

systemu finansowania nie mogą być dochodowe¹⁷. Trzeba mieć na uwadze, że zadania własne w oświacie samorządowej dotyczą każdej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spraw dotyczących edukacji publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym¹⁸, art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁹, art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa²⁰). Ponadto świadczenie podstawowych usług publicznych przez administrację samorządową w tej dziedzinie wynika w szczególności z art. 3 pkt 14 w zw. z art. 5 ust. 5-5c oraz art. 5 ust. 6 i 6a ustawy o systemie oświaty²¹. Warto dodać, że jednym z podstawowych założeń reformy samorządowej w zakresie oświaty było przekazanie samorządom lokalnym prowadzenia szkół²². Szkoła publiczna w oczekiwaniach społecznych winna być instytucją społeczną spełniającą funkcje misyjne, a przypisanie jej „roli usługowej przybliżyło ją do innych instytucji funkcjonujących na rynku, choć w tej dziedzinie wolnego rynku należałoby ją postrzegać jako instytucję *non profit* (niedochodową). Szkoła jest instytucją specyficzną — która nie zawsze podda się regułom wolnorynkowym, ale też nie da się jej uniknąć działań powalających na funkcjonowanie w zupełnie nowym rynku²³. Zmiany w oświacie, przejście szkół przez samorząd terytorialny doprowadziły do decentralizacji zarządzania oświatą i działania współczesnej szkoły jako organizacji usługowej w warunkach wolnego rynku²⁴.

Zdaniem I. Lipowicz przepisy ustawy o systemie oświaty pozwalające na przekazanie przez j.s.t. prowadzenia szkoły podmiotom prywatnym coraz częściej stosowane są nie tylko w wyjątkowych sytuacjach, w których lokalna społeczność decyduje się na przejście od gminy prowadzenia małych (głównie wiejskich szkół), ale stają się podstawowym założeniem polityki oświatowej samorządu. Przykładem takiej praktyki według RPO może być np. gmina Hanna, pierwsza gmina w Polsce, która nie prowadzi ani jednej publicznej placówki oświatowej (na terenie gminy jedyne publiczne szkoły prowadzone są przez podmiot prywatny), czy gminy ogłaszające przetarg na prowadzenie szkoły publicznej (np. zarządze-

¹⁷ RPO w piśmie z dnia 17 lipca 2014 r. do MEN ws. przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym.

¹⁸ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).

¹⁹ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).

²⁰ Zob. art. 14 ust. 1 pkt 1 u.s.w. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

²² Zob. A. Jeżowski, *Ekonomia oświaty...*, s. 60 i n.

²³ A. Strumińska-Doktór, *Jak skutecznie wypromować szkołę i placówkę oświatową*, Warszawa 2015, s. 5.

²⁴ Zob. *ibidem*, s. 7 i n. Pojawiło się „nowe zjawisko, jakim jest konkurencja między szkołami i »zabieranie« sobie dzieci, a ze względu na głęboki niż demograficzny stało się dla niektórych szkół bardzo bolesne”. *Ibidem*, s. 10. Na temat edukacyjnych problemów w edukacji zob. też J. Fazlagić, *Marketing szkoły*, Warszawa 2011, s. 30 i n.; R. Otręba, *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, Warszawa 2012; J. Kordziński, *Zarządzanie rozwojem szkoły*, Warszawa 2012; I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, Warszawa 2010; M.J. Szymański, *Edukacyjne problemy współczesności*, Kraków 2014.

nie nr 1647/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 17 grudnia 2013 r.)²⁵. W ocenie I. Lipowicz „zmiana podmiotu prowadzącego szkołę nie wynika z woli lokalnej społeczności i chęci utrzymania placówki, która z punktu widzenia rachunku ekonomicznego jest zbyt kosztowna, ale z celowego unikania tych postanowień Karty Nauczyciela, które generują największe koszty. [...] zmiana podmiotów prowadzących szkoły z publicznych na prywatne, zwłaszcza jeżeli skala zjawiska miałaby być znaczna, łączy się ze zmianą modelu systemu oświaty i może prowadzić do modelu sprzecznego z postanowieniami Konstytucji”²⁶.

Trzeba tu wyraźnie zaznaczyć, że odczuwany w szkołach publicznych niż demograficzny prowadzący do spadku liczby uczniów, a w konsekwencji do zwiększenia kosztów kształcenia i nasilające się problemy finansowania oświaty stają się dla władz samorządowych źródłem do poszukiwania bardziej ekonomicznych możliwości realizacji zadań oświatowych²⁷. Zdaniem E. Kopeć: „Kiedy wynik ekonomiczny nie zajmuje pozycji po właściwej dodatniej stronie, samorządy [...] decydują się na zamykanie szkół publicznych. W pierwszej kolejności problem ten dotyczy małych szkół wiejskich, gdzie ze względu na małą liczbę ludności istnieją niewielkie szanse na pozyskanie wystarczającej liczby uczniów”²⁸. Problemy budżetowe samorządów i rosnące wydatki związane z finansowaniem zadań oświatowych nie pozwalają na pełne sfinansowanie prowadzenia publicznych szkół samorządowych²⁹. Według C. Trutkowskiego „[...] w wielu gminach, zwłaszcza tych mniejszych, wydatki na oświatę stanowią ponad połowę wszystkich bieżących wydatków budżetowych. [...] w wielu miejscach rozryw pomiędzy lokalnymi potrzebami edukacyjnymi a możliwościami ich finansowania stale się powiększa”³⁰.

Niewystarczające środki finansowe na zabezpieczenie szkoły publicznej przez lokalną administrację samorządową są coraz bardziej niepokojącym zjawiskiem, przysparzającym wielu problemów bezpośrednio uczestnikom edukacji — uczniom, ich rodzicom w zakresie zmiany szkoły, ale też nauczycielom oraz lokalnej społeczności, dla której szkoła to nie tylko budynek służący do kształcenia, wychowania

²⁵ Do MEN ws. przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Zob. R. Raszewska-Skałicka, *Udział organizacji pozarządowych...*, s. 466–498.

²⁸ E. Kopeć, *Zamykanie małych szkół wiejskich (uwarunkowania, sposoby zapobiegania)*, Polityka i Społeczeństwo 2013, nr 3 (11), s. 5. Na temat uwarunkowań i finansowania szkół samorządowych piszą m.in.: D. Sześciło, *O wątpliwościach wokół powierzania prowadzenia szkół...*; C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, ST 2015, nr 1–2, s. 44–53; A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*

²⁹ Zob. D. Sześciło, *O wątpliwościach wokół powierzania prowadzenia szkół...*, s. 5 i n.

³⁰ C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej...*, s. 44; zob. też A. Kopańska, *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Warszawa 2014, s. 54 i n.

i opieki³¹. Zamknięcie jedynej miejscowej szkoły, która jest dla mieszkańców tej społeczności „niemal centrum kultury, miejscem spotkań towarzyskich czy zebrań wiejskich o podłożu polityczno-społecznym, [...] miejscem kultywowania kultury ich małej ojczyzny”³², jest problemem nie tylko dla społeczności lokalnej, lecz także dla władz samorządowych. Z reguły mała szkoła samorządowa to „jedyna placówka aktywizująca do działań edukacyjnych, społecznych i kulturalnych wszystkich jej mieszkańców”³³. Czy te argumenty znajdują uzasadnienie w procesie likwidacji szkoły i w lokalnych konfliktach na tle postrzegania oświaty samorządowej i szkoły w kategoriach dobra publicznego, czy może dominuje dyskurs racjonalizacji zarządzania szkołą i kierowanie się względami ekonomicznymi?

Przyjmując jednak, że oświata w Rzeczypospolitej Polskiej jest „wspólnym dobrem całego społeczeństwa”, to kreowanie polityki oświatowej powinno być oparte na prawie i na kanwie uniwersalnych wartości, których realizację ma zapewnić polski system oświaty. Zarówno ustawodawstwo, jak i polityka oświatowa, a nade wszystko edukacja ma służyć obywatelowi, wypełniając postanowienia konstytucyjne, służyć dobru ogółu jako wspólnocie edukacyjnej, społeczności lokalnej czy społeczeństwu jako całości. Natomiast wszelkie działania administracji publicznej w zakresie oświaty powinny prowadzić do czynienia z niej zadania publicznego, będącego dobrem wspólnym o charakterze powszechnym i równym³⁴. Oświata jest jedną z tych fundamentalnych potrzeb indywidualnych i społecznych, z którą wiąże się odpowiedzialność państwa i samorządu terytorialnego za funk-

³¹ Zgodnie z art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) przez zadania oświatowe jednostek samorządowych należy rozumieć „zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej”.

³² E. Kopeć, *Zamykanie małych szkół wiejskich...*, s. 6.

³³ Joanna Kluzik-Rostkowska apeluje do samorządowców, by oszczędzali małe szkoły, (www.oswiata.abc.com.pl; <http://abc.online.wolterskluwer.pl>). Zob. list J. Kluzik-Rostkowskiej MEN z dnia 4 lutego 2015 r. do prezydentów, burmistrzów, wójtów, radnych w sprawie likwidacji małych szkół oraz prezentacja przygotowana przez MEN *Małe szkoły — czy warto je likwidować?* (www.men.gov.pl). Z informacji *Małe szkoły — czy warto je likwidować?* (www.men.gov.pl) wynika, że „Mała szkoła to taka, w której uczy się nie więcej niż 70 uczniów. [...] Prawie 92% małych szkół podstawowych to szkoły wiejskie. W większości są to szkoły samorządowe” (*ibidem*). Lista argumentów za utrzymaniem małych szkół w ocenie MEN: „bliżej dzieci — lepsza dostępność, integrują społeczność lokalną, lepszy kontakt rodziców z nauczycielami, brak potrzeby dowożenia dzieci, możliwość organizacji opieki przedszkolnej, szczególnie 3- i 4-latków, nieograniczona trudnością rodziców w dowożeniu dzieci, [...] łatwiejsza adaptacja najmłodszych dzieci do szkolnych warunków, większe możliwości dostosowania metod i form pracy do indywidualnych potrzeb uczniów, większe bezpieczeństwo — łatwiej o nie zadbać, lepszy dostęp do edukacji dla niepełnosprawnych mieszkańców wsi, aktywizacja wiejskich środowisk do działań edukacyjnych, społecznych i kulturalnych, praca dla nauczycieli, stabilność i poczucie bezpieczeństwa uczniów — znane miejsce, znani nauczyciele” (www.men.gov.pl).

³⁴ Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 16; R. Raszewska-Skałicka, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w związku z powszechnym i równym dostępem do edukacji na tle ustawy o systemie oświaty (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014, s. 265 i n.

cjonowanie całego systemu oświaty, której szczególnym przejawem jest wymaganie zapewnienia powszechnej dostępności do szkół publicznych³⁵.

Zdaniem I. Lipowicz, „wynikająca z Konstytucji zasada współistnienia sektora publicznego i prywatnego w oświacie zapewnia możliwość skorzystania z placówek niepublicznych, ale gwarantuje także powszechną dostępność szkół publicznych. Jedną z takich gwarancji ustawowych służących realizacji tej konstytucyjnej zasady jest art. 17 ust. 2 i 14a ust. 2 ustawy o systemie oświaty”³⁶, zobowiązujące j.s.t. do stworzenia takiej organizacji sieci szkół publicznych, od której zależy faktyczna dostępność edukacji. „Celem tej regulacji jest zapewnienie, że droga dziecka do szkoły obwodowej nie będzie nadmiernie czasochłonna i nie będzie stanowiła dla rodziny dziecka dużego obciążenia finansowego i organizacyjnego, a faktyczna dostępność edukacji nie będzie zależała od rodzinnej i finansowej sytuacji dziecka” — zauważa RPO. Irena Lipowicz zwraca uwagę, że zastępowanie szkół publicznych szkołami niepublicznymi prowadzi do ograniczenia powszechnego dostępu do szkół. Ma to znaczenie w szczególności dla uczniów z mniejszych terenów wiejskich. Zastępowanie szkół samorządowych szkołami prowadzonymi przez podmioty prywatne prowadzi również do różnicowania standardów pracy i płacy nauczycieli. Dodać wypada, że szkoły niepubliczne nie muszą być bezpłatne, nie muszą też prowadzić rekrutacji z zachowaniem zasady powszechnej dostępności. Szkoły niepubliczne, jakkolwiek mogą stanowić i stanowią zgodnie z ustawą o systemie oświaty uzupełnienie sieci szkół publicznych, to jednak nie są w stanie zastąpić publicznych placówek oświatowych w zapewnieniu realizacji konstytucyjnego prawa do nauki. Zgodnie z art. 70

³⁵ M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 25–26. Zob. też wyroki: WSA w Łodzi z dnia 2 grudnia 2008 r., III SA/Łd 440/08, LEX nr 541761; WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 441/08, LEX nr 506173; NSA z dnia 3 lutego 2003 r., II SA 2427/02, LEX nr 697671.

³⁶ *Do MEN ws. przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym*. „Zgodnie z tymi przepisami, sieć szkół publicznych powinna pozostawać na tyle gęsta, by odległość miejsca zamieszkania dziecka od placówki, w której może ono realizować obowiązkowe przygotowanie przedszkolne i obowiązek szkolny, nie przekraczała, w zależności od klasy, 3 lub 4 kilometrów” (*ibidem*). Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 u.s.o. „Sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, z uwzględnieniem ust. 2”. Zgodnie z art. 17 ust. 2 u.s.o.: „Droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać: 1) 3 km — w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych; 2) 4 km — w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów”. W świetle art. 14a ust.1. u.o.s. „Rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych”. Zgodnie z art. 14a ust. 2 u.o.s. „Sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych wraz z publicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego powinna zapewniać wszystkim dzieciom pięcioletnim zamieszkałym na obszarze gminy możliwość spełniania obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3. Droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub do publicznej innej formy wychowania przedszkolnego nie powinna przekraczać 3 km”.

Konstytucji RP każdy ma zagwarantowane prawo równego i powszechnego dostępu do bezpłatnych publicznych szkół³⁷.

Bogusław Śliwerski w dziedzinie nauk pedagogicznych, pisząc o edukacji w polityce i polityce w edukacji, stawia ważne pytanie: „Czy władze resortu edukacji, podejmując rozwiązania strukturalne, ustrojowe czy ideowe wbrew znacznej części społeczeństwa, nie starają się mu wmawiać, że czynią tak dla jego dobra albo dobra narodu czy państwa?”³⁸. Warto w tym miejscu odnieść się do listu MEN z dnia 4 lutego 2015 r., skierowanego do władz samorządowych, w którym przekonuje o społecznej funkcji szkoły: „[...] małe szkoły podstawowe, blisko domu ucznia, to edukacja naszych dzieci w bezpiecznych i przyjaznych warunkach. Bliskość szkoły oznacza dla małego dziecka brak konieczności dojazdów, możliwość uczestniczenia w szkolnych zajęciach w czasie wolnym, integrację z kolegami, a dla jego rodziców możliwość angażowania się w szkolne przedsięwzięcia”³⁹. Jakie znaczenie dla kształtowania polityki oświatowej władz lokalnych mają polityczne działania ministra nakłaniające władze samorządowe, by rozważyły wszystkie argumenty na rzecz podjęcia decyzji o ewentualnej likwidacji szkół. Czy przekonujące są argumenty ministra i w jakim stopniu skuteczne są apele skierowane w liście do prezydentów, burmistrzów, wójtów, radnych, skoro decyzje dotyczące zmian w lokalnej sieci szkół, w tym ich likwidacja i przekształcenia, należą do zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządowe poszczególnych szczebli ponoszą odpowiedzialność za realizację zadań oświatowych na swoim obszarze. „Przejęcie niemal całego szkolnictwa przez odpowiednie szczeble samorządu terytorialnego umożliwiło im prowadzenie własnej polityki edukacyjnej z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań w osiąganiu ustalonych w państwie ogólnych celów i zadań edukacyjnych. Zrealizowanie [...] postulatu samorządności oświaty jest efektem uwzględnienia w organizacji i zarządzaniu systemem oświaty [...] zasad ustrojowych zakładających decentralizację i subsydiarność”⁴⁰.

Gmina, będąc podstawową j.s.t., zakłada i prowadzi publiczne szkoły i placówki oświatowe należące do zadań własnych gminy. Zadania własne są zaś wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków, a zatem zakres autonomii przy ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w wypadku zadań zleconych (zob. wyrok TK z dn. 09.06.2010 r., K 29/07). Z kognicji NSA wynika, że „Uprawnienie gminy, prowadzącej szkoły położone na jej terenie, do likwidacji małych szkół wiąże się z chronioną konsty-

³⁷ M. Tabaszewska, *RPO do MEN: trzeba zastanowić się nad modelem systemu oświaty w Polsce*.

³⁸ B. Śliwerski, *Edukacja (w) polityce...*, s. 63.

³⁹ List Joanny Kluzik-Rostkowskiej MEN do prezydentów, burmistrzów, wójtów, radnych z dnia 4 lutego 2015 r.; zob. też D. Bąbiak-Kowalska, *List minister do samorządów w sprawie likwidacji małych szkół* (www.wspolnota.org.pl).

⁴⁰ D. Kurzyńska-Chmiel, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, wyd. 2, Warszawa 2009, s. 102.

tuczynie zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, których działalność podlega nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia legalności” (sygn. I OSK 886/13)⁴¹. W ocenie NIK: „Ustawodawca dał gminom swobodę w kształtowaniu sieci szkół na danym terenie, stwarzając warunki prawne, umożliwiające likwidację szkół. I samorządy, chcąc zaoszczędzić — z tej możliwości korzystają. [...] Swoje decyzje samorządy uzasadniają najczęściej koniecznością poprawy warunków nauczania i zmniejszenia wydatków na zadania oświatowe”⁴². Koszty utrzymania małych szkół samorządowych rosną bowiem proporcjonalnie do obniżania się liczby ich uczniów. W wielu przypadkach stanowi to znaczne obciążenie budżetów j.s.t. i niejednokrotnie staje się przyczyną podjęcia decyzji o ich likwidacji. Stąd też poszukuje się alternatywnych rozwiązań do likwidacji szkół, pokazując problemy oświaty na terenach wiejskich i samorządowe przykłady praktyk z gmin wiejskich.

A może przyczyn i słabości polskiego systemu oświaty oraz dzisiejszej edukacji należy doszukiwać się w przemianach i rozwiązaniach strukturalnych, ustrojowych, w tym politycznych, społecznych, kulturowych, ekonomicznych zmianach w procesie zarządzania sferą publiczną, w jakiej znajduje się edukacja, politycznego instrumentalizowania oświaty publicznej, w jakości prawa oświatowego, będących efektem nieudolności reformowania polskiej oświaty?⁴³ System oświatowy na przełomie ostatnich lat zmienia się dynamicznie, odbiegając niejednokrotnie od oczekiwań społecznych.

Z reguły zmiany w systemie oświaty i społeczne skutki reformy edukacji wynikają z transformacji ustrojowej, modernizacji i zmian polskiego systemu oświaty i integracji europejskiej⁴⁴. „Edukacja, będąc funkcją życia społecznego i gospodarczego, musi respektować potrzeby rozwijającego się społeczeństwa,

⁴¹ NSA: *sąd nie może decydować o słuszności likwidacji szkoły* (<http://www.oswiata.abc.com.pl>).

⁴² NIK: *o likwidacji szkół* (<http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-likwidacji-szkol.html>). Na ten temat zob. *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2014 (www.nik.gov.pl); *Likwidacja szkół podstawowych oraz przekazywanie stowarzyszeniom. Kontekst, proces i skutki przemian edukacyjnych w społecznościach lokalnych na podstawie analizy studiów przypadku. Raport z badania*, Warszawa 2014 (www.ibe.edu.pl).

⁴³ Na temat wielowymiarowej rzeczywistości edukacyjnej piszą m.in.: B. Śliwerski, *Szkola na wirażu zmian politycznych. Bez cenzury*, Kraków 2012; *idem*, *Diagnoza uspołecznienia publicznego szkolnictwa III RP w gorsecie centralizmu*, Kraków 2013; *Zawirowania systemu edukacji. Z perspektywy socjologicznych warsztatów badawczych*, red. M. Zahorska, Warszawa 2012; B. Śliwerski, *Edukacja (w) polityce...*; M.J. Szymański, *Edukacyjne problemy współczesności*, Kraków-Warszawa 2014; A. Bogaj, S.M. Kwiatkowski, M.J. Szymański, *System edukacji w Polsce. Osiągnięcia — przemiany — dylematy*, Warszawa 1997, s. 118; B. Śliwerski, *Etyczno-pedagogiczne aspekty polityki oświatowej III RP wobec procesów stratyfikacji społecznej* (http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2006/2006_02_sliwerski_12_20.pdf); *Szkola w zmianie. Zarządzanie i komunikacja w sytuacjach szkolnych*, red. W.J. Maliszewski, I. Nowosad, R. Uździcki, Toruń 2009.

⁴⁴ Zob. P. Długosz, *Społeczne skutki zmian systemu edukacyjnego*, [w:] *Zawirowania systemu edukacji. Z perspektywy socjologicznych warsztatów badawczych*, red. M. Zahorska, Warszawa 2012, s. 29–49; M.J. Szymański, *Edukacyjne problemy współczesności*, s. 18 i n.

[...] Szkoły, a wraz z nimi inne instytucje edukacyjne, otrzymują zadania związane z potrzebami współczesności [...]”⁴⁵. Zawirowania wokół systemu edukacji wskazują na „płaszczyznę nieustannego ścierania się różnorodnych presji politycznych, kulturowych i społeczno-ekonomicznych. Większość zachodzących obecnie w polskich szkołach przemian pojawia się w wyniku odpowiedzi szkół na wymogi polityki oświatowej. Radykalne zmiany w życiu społecznym i gospodarczym [...] znajdują swoje odbicie w polityce oświatowej, która koncentruje się na działaniach związanych z podnoszeniem efektywności kształcenia poprzez wprowadzenie elementów politycznie konstruowanej gospodarki rynkowej do obszaru oświaty. Poddawanie edukacji procesom »ekonomicznej racjonalizacji«, a wraz z tym stosowanie w obszarze edukacji charakterystycznych dla sfery biznesu zabiegów, sprowadzających się zazwyczaj do obniżania kosztów i równocześnie go podnoszenia jakości wytwarzanych produktów, wzbudza wiele kontrowersji [...]”⁴⁶.

W polityce oświatowej coraz wyraźniej zauważalna jest „ekonomiczna teoria polityki” (teoria wyboru publicznego)⁴⁷ jako jeden z nurtów szeroko rozwijającej się nowej ekonomii politycznej i wiedzy ekonomicznej w polityce oświatowej. „Edukacja znajduje się w sektorze publicznym, [...] obejmującym wszystkie typy szkół publicznych i komercyjnych jako jeden z kluczowych czynników w rozwoju polskiej gospodarki. [...] Nie można pomijać w badaniach oświatowych sfery ekonomicznej, finansowania i zarządzania szkolnictwem w skali kraju czy w poszczególnych jego regionach, miastach i wsiach. Planowanie i finansowanie przez rząd z polskiego sektora finansów publicznych budżetu na edukację musi rzutować na jej zasięg, a więc sieć szkolną, dostępność, stan zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych kadr nauczycielskich i administracyjno-technicznych oraz infrastrukturę oświatową”⁴⁸.

W odniesieniu do zarysowanego obrazu rzeczywistości edukacyjnej trzeba jednak mieć na uwadze preferowany system wartości oświaty i wychowania, wartości edukacji, jej założenia i cele, stosowane metody kształcenia, rozumienie

⁴⁵ M. J. Szymański, *Edukacyjne problemy współczesności*, s. 24.

⁴⁶ J.M. Michalak, *Sukces a ekonomizacja edukacji. Aspekty etyczne*, s. 60 (http://www.analesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2006/2006_02_michalak_59_67.pdf), oraz wskazana tu literatura.

⁴⁷ Zob. B. Śliwerski, *Edukacja (w) polityce...*, s. 87; *Teoria wyboru politycznego. Główne nurty i zastosowania*, red. J. Wilkin, Warszawa 2012. Według J. Wilkina, „Teoria wyboru publicznego ma charakter normatywny, jej celem [...] nie jest opis rzeczywistości, lecz analiza modeli idealizacyjnych. Przyjmuje się w nich założenia, których spełnienie uznaje się jedynie za pożądane. Zadaniem tych teorii jest bowiem ustalenie rozwiązań normatywnych: optymalnych, spełniających postulowane warunki” (*Teoria wyboru publicznego...*, s. 12). Zdaniem tego autora, „Teoria wyboru publicznego bada przede wszystkim proces kształtowania instytucji w sferze politycznej. To właśnie jakoś instytucji decyduje o sprawności i efektywności funkcjonowania sfery politycznej, podobnie jak sfery ekonomicznej” (J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego — homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria wyboru politycznego...*, s. 11). Zdaniem B. Śliwerskiego: „Dzisiaj wiedza ekonomiczna odnoszona jest także do sfery polityki, w tym także polityki oświatowej, edukacyjnej państw demokratycznych o gospodarce wolnorynkowej” (B. Śliwerski, *Edukacja (w) polityce...*, s. 87).

⁴⁸ B. Śliwerski, *Edukacja (w) polityce...*, s. 88.

edukacji jako publicznego prawa podmiotowego⁴⁹. Pojawia się więc pytanie, czy istnieją granice współczesnego wkraczania ekonomii w obszar „ekonomicznej strategii kształtowania praktyki oświatowej”? Jakie będą w przyszłości skutki postrzegania polskiej edukacji wyłącznie w perspektywie „edukacyjnego ekonomizmu”, dokąd doprowadzi narzucanie samorządowym działaniom oświatowym „ideologii rynkowego (ekonomicznego, nie pedagogicznego) liberalizmu”? Jakie będą skutki postrzegania człowieka jedynie przez pryzmat „kapitału ludzkiego”, a instytucji edukacyjnych jako „przedsiębiorstw usługowych” dostosowujących usługi czy produkty do potrzeb rynku edukacyjnego? To pytania, co do których trudno dzisiaj o jednoznaczne zajęcie stanowiska w tej sprawie, albowiem w edukacji publicznej coraz częściej podejmuje się badania zmierzające w kierunku zatrzymania lub obniżania kosztów edukacji⁵⁰.

Samorządy mają czas na przyjęcie uchwał o zamiarze likwidacji szkół do dnia 28 lutego danego roku kalendarzowego, czyli mogą to zrobić najpóźniej na pół roku przed początkiem nowego roku szkolnego. Zdaniem MEN: „mała szkoła podstawowa, a szczególnie mała wiejska szkoła podstawowa to miejsce bardzo cenne z punktu widzenia dzieci, które do tych szkół uczęszczają — to jest kwestia odległości dziecka do szkoły, to jest również kwestia odległości rodzica do szkoły. [...] szkoły w małych społecznościach pełnią rolę szczególną, są jej centrum”⁵¹. Minister edukacji narodowej w liście do władz samorządowych zwraca uwagę, że likwidacja małych szkół daje często pozorne oszczędności⁵². Z kolei RPO w wystąpieniu z dnia 17 marca 2015 r. do MEN w kwestii przeanalizowania przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym zwraca uwagę na następujące problemy: 1) ustalenie obwodu

⁴⁹ Zob. M. Kozak, *Edukacja na rzecz praw dziecka w szkole wyższej. Zarys dydaktyki szczegółowej*, Kraków 2014, s. 21.

⁵⁰ Zob. A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty...*

⁵¹ *Minister edukacji apeluje o rozważę przy likwidacji szkół*, (<http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-artykul/minister-edukacji-apeluje-o-rozwage-...>); zob. też informacje w tym zakresie: *Małe szkoły — czy warto je likwidować?*, z której wynika, że „Mała szkoła to taka, w której uczy się nie więcej niż 70 uczniów [...]. Dlaczego warto utrzymać małe szkoły?: bliżej dzieci — lepsza dostępność, integrują społeczność lokalną — pełnią rolę centrów kultury (często łączą funkcje biblioteki, przedszkola, uniwersytetu trzeciego wieku), lepszy kontakt rodziców z nauczycielami, brak potrzeby dowożenia dzieci — zajęcia dodatkowe niewymuszane przez organizację dowożenia, możliwość organizacji opieki przedszkolnej, szczególnie 3- i 4-latków, nieograniczona trudnością rodziców w dowożeniu dzieci. Objęcie obowiązkiem szkolnym 6-latków zwiększy liczbę dzieci w szkołach podstawowych. Brak istotnych różnic w osiągnięciach uczniów z małych i dużych szkół” (*ibidem*).

⁵² Według MEN likwidacja małych szkół daje często pozorne oszczędności: 1) utrzymanie budynków — budynki po zlikwidowanych lub skonsolidowanych szkołach często pozostają nadal na utrzymaniu gmin, bo trudno znaleźć na nie nabywców; 2) dowożenie dzieci — jeśli dzieci ze zlikwidowanej szkoły przejdą do szkoły zbiorczej, trzeba je będzie dowozić. [...] koszty związane z dojazdem i zatrudnieniem opiekuna; 3) odtwarzanie szkół — po objęciu obowiązkiem szkolnym wszystkich sześciolatków, w szkołach znów uczyć się będzie więcej dzieci. Likwidacja szkoły dzisiaj może oznaczać konieczność jej odtworzenia w przyszłości. [...] dodatkowe koszty: remont [...] budynku szkoły, zakup pomocy dydaktycznych, zatrudnienie nauczycieli”. (<http://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/czy-warto-likwidowac-male-szkoly-list-minister-edukacji-narodowej-dosamorzadowcow.html>); zob. też *Małe szkoły — czy warto je likwidować?*

szkolnego, 2) planowanie sieci szkół i kierunków kształcenia, 3) zasadę równości⁵³. Takie decyzje władz samorządowych wynikają najczęściej z oszczędności, a tracą na tym uczniowie — problem istnieje zwłaszcza w gminach, które nie prowadzą już żadnej szkoły, ponieważ niesamorządowe placówki nie muszą ustalać obwodu⁵⁴.

Zgodnie z art. 20e ust. 1 u.s.o. dzieci mieszkające w obwodzie przyjmowane są z urzędu do szkoły podstawowej i gimnazjum (podstawą przyjęcia jest zgłoszenie rodziców). Szkoła nie może odmówić przyjęcia dziecka z obwodu. Zdaniem I. Lipowicz „kwestia braku obwodu może mieć decydujące znaczenie dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności”⁵⁵, natomiast o sieci szkół nie mogą decydować względy ekonomiczne, ponieważ „zasadą systemu oświaty powinna pozostawać sieć szkół zarządzana przez podmioty publiczne, a więc nienastawione na zyski i odpowiedzialne nie tylko za pojedyncze placówki, ale za całość oświaty”⁵⁶. Wątpliwości ze względu na zgodność z konstytucyjną gwarancją równości budzić mogą, w zależności od prowadzącego szkoły publiczne organu, różne warunki pracy i płacy zatrudnionych w nich nauczycieli⁵⁷. Należy także za RPO zwrócić uwagę, że „szkoły niesamorządowe, [...] nie mają obowiązku zapewniania rodzicom uczniów oraz samym uczniom prawa do udziału w decydowaniu o sprawach szkoły”⁵⁸.

⁵³ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Minister Edukacji Narodowej (znak: VII.7037.38.2014.NC); zob. Do MEN ws. zastępowania szkół samorządowych publicznymi placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne; zob. też wcześniejsze pismo w tej sprawie RPO z dnia 17 VII 2014 r. do MEN (znak: I. 7037.22.2014.NC).

⁵⁴ Zob. *RPO: za dużo szkół trafia w prywatne ręce*.

⁵⁵ „Obwód jest ustawową gwarancją powszechnego i równego dostępu do edukacji, szkoła nie może odmówić przyjęcia dziecka z obwodu. Sytuacja, w której znaczna część lub, w skrajnym przypadku, wszystkie publiczne placówki nie mają ustalonego obwodu, może zaś prowadzić do faktycznego różnicowania sytuacji prawnej obywateli. Dotyczy to w szczególności uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego czy opinii o potrzebie dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb” (https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUIK-ROSTKOWSKA%20%281%29_0.pdf).

⁵⁶ Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 u.s.o. sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego oraz gwarantujący, że odległość miejsca zamieszkania ucznia od placówki zobowiązanej do jego przyjęcia nie może przekraczać, w zależności od klasy, 3 lub 4 km. W świetle art. 14a i 17 ust. 4 u.s.o., rada gminy ustala sieć prowadzonych przez siebie przedszkoli i szkół. „[...] jedną z gwarancji równego i powszechnego dostępu do edukacji jest zatem nałożenie na gminę obowiązku racjonalnego zarządu siecią placówek, tak, aby o rozmieszczeniu szkół nie decydowały kryteria ekonomiczne, ale kryterium równego dostępu. Ma to szczególne znaczenie na terenach wiejskich, gdzie, ze względu na mniejszą gęstość zaludnienia, sieć placówek nie jest tak gęsta jak w miastach” (https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUIK-ROSTKOWSKA%20%281%29_0.pdf).

⁵⁷ „Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. a w związku z art. 91b ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. — Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 191), do nauczycieli zatrudnionych w szkole prowadzonej przez podmiot prywatny stosuje się tylko część zawartych w Karcie przepisów, a w szczególności nie stosuje się przepisów regulujących kwestię urlopów i uprawnień socjalnych nauczycieli” (https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUIK-ROSTKOWSKA%20%281%29_0.pdf).

⁵⁸ „Zgodnie z art. 57 u.s.o. szkoły publiczne prowadzone przez podmiot prywatny mogą nie powoływać rad szkół, rad rodziców i samorządów uczniowskich. [...] Szkoły prowadzone przez

Niewątpliwie zamykanie małych szkół wiejskich jest źródłem wielu konfliktów na linii władza samorządowa–lokalna społeczność⁵⁹. W konsekwencji w wielu tych gminach argumentem ze strony władz samorządowych są ekonomiczne wskaźniki, które wprost przedstawiają zbyt duże koszty utrzymywania nierentownych placówek oświatowych wobec nasilających się problemów budżetów samorządowych. Brak wystarczających środków finansowych w zakresie zabezpieczenia potrzeb edukacyjnych samorządu terytorialnego staje się źródłem poszukiwania alternatywnych rozwiązań obniżających koszty realizacji zadań oświatowych⁶⁰. Procesowi tych zmian towarzyszą niekończące się pytania i wątpliwości, czy warto likwidować małe szkoły, czy może przekazać gminną szkołę stowarzyszeniu, czy przekazać prowadzenie szkół prywatnym podmiotom, jaki jest wpływ likwidacji szkół i zmiany sieci szkół na lokalną społeczność? Jakie są skutki likwidacyjnych działań władz samorządowych w zakresie likwidacji szkoły publicznej obecnie i jakie będą skutki zmian sieci szkół i kierunków kształcenia w najbliższej przyszłości w lokalnej społeczności?

Podejmując jakiegokolwiek działania w zakresie lokalnej polityki oświatowej, należy jednak mieć na uwadze, że szkoła jest podstawowym ogniwem systemu oświatowego i równocześnie częścią składową lokalnego środowiska społecznego⁶¹, rolą samorządu terytorialnego zaś jest wykonywanie zadań publicznych, w tym zadań oświatowych w interesie publicznym, na rzecz mieszkańców wchodzących w skład wspólnot lokalnych⁶².

3. W KWESTII ADMINISTRACJI ŚWIADCZĄCEJ W ZAKRESIE WYKONYWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Z problemem demograficznym i spadkiem liczby uczniów w szkole⁶³ związana jest m.in. „potrzeba konsolidacji i racjonalizacja sieci szkolnej, [...], zapewne-

podmioty prywatne, z punktu widzenia uczniów i ich rodziców, nie zapewniają zatem takich samych praw jak szkoły prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego” (https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29_0.pdf).

⁵⁹ E. Kopeć, *Zamykanie małych szkół wiejskich...*, s. 6.

⁶⁰ D. Sześciło, *O wątpliwościach wokół powierzania prowadzenia szkół...*, s. 5 i n.

⁶¹ Zob. S. Witek, *Zarządzanie reformowaną szkołą. Wybrane problemy teoretyczno-praktyczne*, Warszawa-Kraków 2000, s. 7; K. Gawroński, *Potyczki prawne dyrektora szkoły. Rola prawa w wybranych obszarach zarządzania szkołą*, Warszawa 2010, s. 19.

⁶² Zob. M. Kisała, *Wpływ koncepcji zarządzania administracją publiczną na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, red. M. Rudnicki, M. Jabłoński, Warszawa 2011, s. 193.

⁶³ Decentralizacja zarządzania oświatą publiczną w warunkach zmian systemowych, przemian ustrojowych, przyczyniła się do tego, że przed władzami samorządowymi pojawiają się m.in. wyzwania związane z zarządzaniem siecią szkół w warunkach niżu demograficznego. W literaturze piszą na ten temat: J. Herczyński, *Wyzwania oświatowe stojące przed jednostkami samorządu terytorialnego*, s. 4. www.ore.edu.pl; zob. *idem*, *Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami*, [w:]

nie pełnej oferty edukacyjnej w szkołach wiejskich. W sytuacji zamykania szkół kwestia powszechnej dostępności do oświaty staje się istotną sprawą i wyzwaniem dla samorządów [...]”⁶⁴. Przeobrażenia i przekształcenia współczesnej administracji, rozwój nowych obszarów działania, pojawianie się coraz to nowszych form działania powodują potrzebę postrzegania administracji w ujęciu dynamicznym⁶⁵. Wpływ na jej istotę działania wywierają zwłaszcza uwarunkowania zewnętrzne, zmuszając ją do uczenia się funkcjonowania w środowisku globalnym, które wymaga od niej dobrego przygotowania organizacyjnego i szybkiej reakcji na zachodzące przemiany w państwie⁶⁶. Współczesny dynamizm działania administracji oraz zmienność roli i funkcji na przestrzeni ostatnich lat przekształciły się diametralnie pod wpływem czynników zewnętrznych. Należy tu wspomnieć o procesach globalizacji, rozwoju technologii internetowych i społeczeństwa informacyjnego czy też innowacyjnej gospodarce, przeobrażeniach samej administracji, związanych z akcesją Polski do struktur Unii Europejskiej. Niewątpliwie

Strategie oświatowe, red. A. Levitas, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej”, t. 1, Warszawa 2012, s. 15 i n.; A. Kasperczyk, *Samorządowe podmioty polityki edukacyjnej*, [w:] *Polska wobec wyzwań edukacyjnych Unii Europejskiej*, red. L. Dziewięcka-Bokun i A. Ładyżyński, Wrocław 2004, s. 63; R. Raszewska-Skałicka, *Współczesne wyzwania i dylematy zarządzania oświatą samorządową. Społeczne inicjatywy edukacyjne*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek et al., Lublin 2010, s. 621–633; R. Raszewska-Skałicka, *Decentralizacja publicznych zadań oświatowych a zawodność państwa*, [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kalina-Prasznica, Wrocław 2011, s. 105 i n.

⁶⁴ J. Herczyński, *O polityce oświatowej na poziomie lokalnym*, [w:] *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego*, red. D. Jastrzębska, M.W. Dzienisiewicz, Warszawa 2011, s. 9, www.ore.edu.pl.

⁶⁵ A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, [w:] *Problemy prawa i administracji*, red. A. Kojder, Półrocznik 2012, nr 1–2, Warszawa 2012, s. 106. Na temat współczesnych uwarunkowań i zachodzących przekształceń oraz wyzwań w administracji publicznej piszą m.in.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 27 i n.; I. Lipowicz [w:] Z. Niewiadomski et al., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 27–30; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 4 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 19–20; J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 12; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93; J. Boć [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 127; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 191. Na temat ujęcia menedżerskiego administracji i definicji administracji „menedżerskich”, eksponujących znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności, pisze m.in. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. Uwagi wstępne*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja — nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 469 i n. Zdaniem J. Supernata naukowej refleksji nad administracją publiczną brakuje spójności (*ibidem*, s. 469); por. też B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 405.

⁶⁶ Zob. A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji...*, s. 105–113.

administracja ewoluuje, ciągle się zmienia, kształtując oblicze sprawnego państwa ulega zmianom i przekształceniom w obszarze jej działania (funkcjach)⁶⁷.

Oświata i wychowanie, w tym szkoła, zakwalifikowane są do tych dziedzin społecznych administracji publicznej, w których dominuje funkcja świadcząca administracji⁶⁸. Specyfika usług edukacyjnych, jakie świadczy szkoła, dotyczy obowiązku dbałości o rozwój jednostki i podstawowego czynnika gwarantującego rozwój demograficzny, społeczny i gospodarczy kraju. Działania dzisiejszej administracji świadczącej wywołują niejednokrotnie liczne obawy społeczne, albowiem w wykonywaniu nałożonych na nią zadań publicznych dochodzi do rozdzwiku pomiędzy zakresem zadań administracji świadczącej a możliwościami ich realizacji⁶⁹.

W relacji pomiędzy współczesnym państwem i jego administracją a obywatelami pojawia się często dysharmonia widoczna w niezadowoleniu społecznym (m.in. protesty rodziców, uczniów, nauczycieli) z działalności administracji świadczącej⁷⁰. Coraz bardziej widoczne rozmiłowanie się z oczekiwaniami społecznymi wynika z tego, że administracja świadcząca wobec zachodzących w niej i w przestrzeni publicznej zmian nie jest w stanie właściwie wykonywać swoich obowiązków i często nie potrafi sobie z nimi poradzić⁷¹. Nałożone ustawowe zadania publiczne wykonuje za drogo, nieefektywnie i niewydolnie, obciążając budżety publiczne nieproporcjonalnie do efektów⁷². Pogłębiające się niepowodzenia z przeprowadzanych reform, w tym oświatowych, i współcze-

⁶⁷ Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, s. 17.

⁶⁸ W literaturze w zakresie administracji świadczącej zob. m.in.: J. Posłuszny, *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemysł-Rzeszów 2003, s. 296–324; *idem*, *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego)*. Studium administracyjnoprawne, Rzeszów-Przemysł 2004; *idem*, *Istota i cechy administracji świadczącej*, *Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka* 2005, s. 55–67; *idem*, *Geneza i rozwój administracji świadczącej*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 289–304; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 85; P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2005, s. 36; *idem*, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 19–25; R. Raszewska-Skałicka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007, s. 13 i n.; M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 21; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 31; Z. Niewiadomski, *Pojęcie...*, s. 17; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 423–439; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 33; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 73–117.

⁶⁹ J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 301; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, s. 423.

⁷⁰ J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 296.

⁷¹ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 423.

⁷² J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 301.

sne niezbyt korzystne tendencje w funkcjonowaniu administracji świadczącej sprzyjają poszukiwaniu przyczyn i podłoża owych nieprawidłowości w administracji świadczącej oraz wskazaniu alternatywnych instrumentów naprawczych. Według J. Połusznego należałoby przyjrzeć się systemowemu spojrzeniu na administrację, obejmującemu zarówno koncepcję i konstrukcję zadań administracji świadczącej, jak i sposoby ich wykonywania⁷³. Zdaniem tego autora administracja świadcząca powinna znaleźć należne jej miejsce w programach politycznych, w ustawodawstwie i doktrynie⁷⁴. Postulaty te, z którymi należy się zgodzić, dotyczą w niniejszym opracowaniu obszaru oświaty i koncepcji powierzania prowadzenia szkoły samorządowej, gdzie nie brakuje niedociągnięć legislacyjnych i administracji publicznej w zakresie i w sposobach wykonywania ustawowych zadań oświatowych. Słabości współczesnej administracji świadczącej, samodzielnie realizującej zadania publiczne w zakresie oświaty, sprzyja między innymi brak wystarczających środków publicznych do realizacji zadań oświatowych. Pojawia się tu rozgraniczenie dwóch różnych sfer działania administracji: sfery powinności określonej nałożonym katalogiem ustawowych zadań publicznych, w tym zadań oświatowych do wykonania, i sfery rzeczywistych możliwości ich realizacji⁷⁵.

Konstytucyjne prawo do nauki musi być postrzegane w kategoriach zarówno dobra i wartości indywidualnej, jak i podstawowego dobra wspólnego społeczeństwa. Oświata ujmowana jest jako dobro wspólne społeczeństwa, co wynika z preambuły ustawy o systemie oświaty. Obowiązek państwa (administracji rządowej) i jednostek samorządu terytorialnego zagwarantowania dostępu do świadczeń edukacyjnych (tj. obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny, obowiązek nauki — obowiązki edukacyjne o charakterze administracyjnoprawnym), rozumienie oświaty jako zadania publicznego⁷⁶, wiąże się z przejęciem odpowiedzialności za wykonywanie oświatowych zadań publicznych. Na władzach publicznych spoczywa zatem ustawowy obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do edukacji. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. (U 5/06, Dz.U. Nr 10, poz. 70), powszechność i równość kształcenia rozumiana musi być jako równość szans.

⁷³ *Ibidem*, s. 297; J. Połuszný, *Geneza i rozwój administracji...*, s. 303. Zdaniem J. Połusznego, „nadzieja na efektywne realizowanie zadań przez administrację świadcząca tkwi we wprowadzaniu nowych sposobów ich wykonywania oraz poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania” (*ibidem*, s. 303).

⁷⁴ J. Połuszný, *Geneza i rozwój administracji...*, s. 288.

⁷⁵ Zob. A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki...*, s. 108; por. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 15–18.

⁷⁶ Zob. D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata...*

Interpretacja przepisów regulujących konstytucyjne prawo do nauki⁷⁷, w tym obowiązek szkolny i obowiązek nauki⁷⁸ do 18. roku życia w świetle ustawy o systemie oświaty dostarcza niejednokrotnie wątpliwości prawnych w ich stosowaniu i przykładów rozmiłowania się oczekiwań społecznych z praktycznym wykonywaniem publicznych zadań oświatowych. A zatem powstaje pytanie, czy w warunkach dynamicznie zmieniających się uwarunkowań w obszarze oświaty samorządowej i patrzenia na szkołę przez pryzmat kosztów edukacji publicznej koncentracja na problemach natury ekonomicznej nie odwraca uwagi od celów systemu oświaty — „od pytania o rolę władz samorządowych w definiowaniu priorytetów lokalnej polityki oświatowej, [...] postrzegania szkoły nie jako obciążenia dla lokalnego budżetu, a spojrzenia na szkołę jako instytucję, od której zaczyna się rozwój lokalny, [...] myślenia o szkole jako instytucji budującej lokalny kapitał społeczny”⁷⁹.

Skutki przemian edukacyjnych powodują jednak, że koszty edukacji przesłaniają pogłębioną analizę potrzeb edukacyjnych ze względu na niewystarczające zabezpieczenie wykonywania zadań oświatowych przez lokalną administrację samorządową, np. w organizowaniu sieci szkolnej. Planowanie lokalnej polityki oświatowej, w tym organizacji sieci szkół rozpoczyna się „od dyskusji na temat możliwości minimalizowania różnicy pomiędzy wysokością subwencji a nakładami ponoszonymi przez samorządy”⁸⁰. Co więcej, warto się przy tym zastanowić, jaka jest odpowiedzialność państwa i samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań oświatowych w kontekście zachodzących procesów likwidacji szkoły publicznej? Jakie są uwarunkowania i skutki likwidacji szkoły oraz przemian edukacyjnych w społecznościach lokalnych w ramach przekazania szkoły publicznej do prowadzenia przez inny podmiot niż j.s.t.? Warto tu dodać, że zachodzących procesów i przemian społecznych w kraju, coraz szybszych zmian cywilizacyjnych, w tym zmian o charakterze globalnym również w dziedzinie edukacji, nie da się zatrzymać. Przykładem jest reforma systemu oświaty powodująca przy tym zmiany zasad i mechanizmów działania oraz funkcjonowania szkół publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z art. 5 ust. 3 u.s.o. mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. Poszukiwanie przez nie efek-

⁷⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w art. 70 ust. 1 stanowi, że „Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa”. Określenie sposobu wykonywania obowiązku szkolnego (art. 70 ust. 1 zd. 3 Konstytucji RP) zastrzeżono do materii ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej jako u.s.o.). „Postanowieniami konstytucyjnymi państwo nałożyło administracyjnoprawny obowiązek nauki na osoby, które nie ukończyły 18 roku życia”. J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 129.

⁷⁸ Konstytucja RP w art. 70 reguluje prawo do nauki, a art. 15 u.s.o. zaznacza jej obowiązek. Według M. Pilicha „tworzą jednak uzupełniającą się całość, gdyż trudno wyobrazić sobie, aby wobec istnienia powszechnego obowiązku nie istniało zarazem prawo dziecka i rodziców do uzyskania ze strony szkoły świadczenia usług edukacyjnych”. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty...*, s. 275.

⁷⁹ C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej...*, s. 44 i n.

⁸⁰ Zob. *ibidem*; E. Kopeć, *Zamykanie małych szkół...*

tywnych sposobów ograniczania kosztów edukacyjnych w prowadzeniu i utrzymywaniu tych szkół wynika ze złożoności współczesnych globalnych procesów edukacyjnych i zmian w edukacji na gruncie krajowym⁸¹. Proces likwidacji szkoły w systemie oświaty przyczynia się niejednokrotnie do podważenia pewności sytuacji prawnej użytkownika likwidowanej szkoły⁸², ale też wywołuje niepewność sytuacji prawnej jednostki w związku z powszechnym i równym dostępem do edukacji⁸³. Kierunki zmian i praktyka powierzania prowadzenia szkół samorządowych może rozmiągać się z zaspokojeniem potrzeb społecznych w zakresie edukacji. Likwidacji szkoły towarzyszy z reguły niepewność co do dalszego wykonywania zadań oświatowych. Różne są podłoża społecznych konfliktów oświatowych oraz ich skutki w zakresie likwidacji i przekształcenia szkół publicznych, widoczne zwłaszcza na kanwie orzecznictwa sądów administracyjnych⁸⁴.

„Przyszłość szkół to [...] konieczność dopasowania się szkół do nowych warunków”⁸⁵. Coraz częściej obywatel, ale też społeczność lokalna zastanawia się nad respektowaniem podstawowych wartości państwa prawa w drodze przeprowadzanych reform ustrojowych państwa, w tym reform administracyjnych i przekształceń dokonujących się również w systemie oświaty. „Każda ze sfer funkcjonowania systemu oświaty jest bardzo istotna, bo tylko połączone w całość pozwalają na wypełnienie konstytucyjnego obowiązku Państwa wobec Obywateli. Podstawowymi wartościami, jakie ma realizować system powiązanych ze sobą publicznych instytucji oświatowych, jest wyrażona w art. 70 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, są to: powszechność i równość dostępu do wykształcenia”⁸⁶. Obowiązki samorządu lokalnego wobec obywateli w kwestii zaspokajania popytu na określone dobra publiczne, w tym oświaty i szkoły, określone są ustawowo i powinny być egzekwowane. Dostarczanie dóbr publicznych przez samorząd lokalny wynika z uwarunkowań legislacyjnych⁸⁷. Edukacja „dokonuje się

⁸¹ Zob. R. Raszewska-Skałicka, *Wpływ przemian cywilizacyjnych na paradygmat zarządzania placówką oświatową a oczekiwania społeczne*, [w:] *Stare dogmaty — nowe wyzwania w prawie i ekonomii*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2013, s. 177 i n.

⁸² Zob. R. Raszewska-Skałicka, *Problem pewności sytuacji prawnej użytkownika likwidowanego zakładu administracyjnego (oświatowego) — wybrane zagadnienia*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 75–83.

⁸³ Zob. R. Raszewska-Skałicka, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w związku z powszechnym i równym dostępem do edukacji na tle ustawy o systemie oświaty (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014, s. 266–274.

⁸⁴ Zob. R. Raszewska-Skałicka, *Problem pewności sytuacji prawnej użytkownika... i cyt. orzecznictwo*.

⁸⁵ R. Lenart, *Zarządzanie wiedzą w tworzeniu konkurencyjności szkoły*, Warszawa 2014, s. 9.

⁸⁶ *Prawo oświatowe*, red. S.M. Kwiatkowski, K. Gawroński, Warszawa 2013, s. 7. Zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP: „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia”.

⁸⁷ Zob. K. Kopcewska, *Infrastruktura techniczna jako przykład dobra publicznego dostarczanego przez samorząd*, [w:] *Samorząd lokalny — dobro publiczne*, red. J. Kleer, wyd. I, Warszawa

w społeczeństwie, służy osiąganiu celów społecznych, realizacji jego potrzeb”⁸⁸. Ma ona w dużej mierze charakter zinstytucjonalizowany, gdyż przedszkola, szkoły, placówki oświaty równoległej i ustawicznej podejmują większość skomplikowanych, specyficznych przedsięwzięć edukacyjnych⁸⁹. Warto jednak zauważyć, że znaczną część wiedzy każdy człowiek zdobywa „w biegu życia, w toku codziennych interakcji społecznych, socjalizacji, czynności niekoniecznie nastawionych na uzyskiwanie efektów edukacyjnych”⁹⁰. Zdobywanie tej wiedzy wymuszają zachodzące współcześnie przemiany społeczne i gospodarcze, zwłaszcza zaś dokonujące się reformy w administracji publicznej z perspektywy konkurencyjnych wizji państwa⁹¹. Zachodzące w państwie zmiany w systemie oświaty są ważne z punktu widzenia rozumienia oświaty „jako dobra całego społeczeństwa”, jako „dobra jednostki” i jako „zadania publicznego” w obliczu dokonujących się przemian edukacyjnych w państwie.

Niejednokrotnie w miejsce zlikwidowanych szkół publicznych następuje utworzenie szkół niepublicznych⁹². Jednakże państwo i samorząd terytorialny, ponosząc odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu oświaty i wychodząc naprzeciw społecznemu zapotrzebowaniu, dopuszcza także różnorodne formy oddolnych edukacyjnych inicjatyw obywatelskich. Uzasadnieniem takiego działania ma być jakoby „interes najważniejszego podmiotu w systemie oświaty, czyli uczniów”, a skutkiem takich działań są często złożone społeczne konflikty oświatowe⁹³. Dlatego też w zapobieganiu likwidacji małych samorządowych i w kreowaniu aktywności obywatelskiej oraz przejawianiu społecznych inicjatyw edukacyjnych uczestniczą coraz częściej organizacje pozarządowe⁹⁴.

Wśród motywów ratowania małych szkół czy likwidacji szkoły samorządowej znajdują się głównie te, które wskazują na edukację jako jej wzrastającą wartość, jako dobro wspólne — wspólną własność społeczeństwa, szkołę zaś postrzegają jako instytucję społeczną w kategoriach dobra publicznego szczególnie ważną dla funkcjonowania społeczności lokalnych. Działania oświatowe zapobiegające likwidacji małych szkół widoczne są nie tylko w kształtowaniu polityki

2008, s. 113; J. Siwińska-Gorzelać, *Jakość dóbr publicznych dostarczanych przez samorząd na przykładzie edukacji*, [w:] *Samorząd lokalny — dobro publiczne...*, s. 133–147.

⁸⁸ M.J. Szymański, *Socjologia edukacji. Zarys problematyki*, Kraków 2013, s. 7.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 9.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Zob. R. Kusiak-Winter, *Reformy w administracji z perspektywy konkurencyjnych wizji państwa*, ST 2014, nr 11, s. 5–21.

⁹² R. Raszevska-Skałecka, *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, ST 2000, nr 7–8, s. 123 i n.

⁹³ Zob. R. Raszevska-Skałecka, *Udział organizacji pozarządowych...*, s. 477 i n.

⁹⁴ R. Raszevska-Skałecka, *Organizacje pozarządowe w systemie oświaty — zarys problematyki*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz i J. Boć, Wrocław 2009, s. 433–454; zob. też A. Kozińska-Bałdyga, *Model szkoły prowadzonej przez organizację pozarządową*, www.fio.org.pl.

oświatowej samorządów lokalnych, lecz także w działaniach w tym zakresie innych podmiotów władzy publicznej w państwie. Problem likwidacji małych szkół i warunki realizacji zadań oświatowych dominuje w polityce oświatowej państwa kreowanej z udziałem MEN i jednostek samorządu terytorialnego, w działaniach interwencyjnych i wystąpieniach RPO do organów władzy publicznej ponoszącej odpowiedzialność za edukację publiczną w państwie, ale też w kontroli sprawowanej przez NIK w zakresie wpływu likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin oraz w orzecznictwie sądowym.

SELECTED PROBLEMS OF PRESTATIVE ADMINISTRATION IN PERFORMING EDUCATIONAL PUBLIC TASKS BY LOCAL SELF-GOVERNMENT

Summary

Public education in the Republic of Poland is a “common good” and is considered as one of the most important public administration tasks. Tiers of Polish local self-government should perform educational public tasks on the basis, and within the limits, of the law. Shaping of the local policy making with regard to education should be built on universal values, referred to by the Polish educational system which implements constitutional principles and provisions. However, present-day school closures and network consolidation — transferring students who attend these schools and handing over the public task of running public schools to, inter alia private entities, NGOs, foundations, associations, is a very visible phenomenon in the local authorities’ management of educational services. The impact of the aforementioned phenomenon shows the scope of obligations of local self-government in performing educational public tasks in the light of the Act on the School Education System of 7 September 1991. Moreover, it helps to evaluate the results of measures introduced by local communities to deal with this issue. For local self-government authorities, the main triggers for systematic searching for more efficient ways of performing public tasks in the sphere of education are: the adverse population trend resulting in a decrease in the number of students, the rising costs of education and decreasing financial problems in the public sector.