

Renata RASZEWSKA-SKAŁECKA*

Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań oświatowych na kanwie wybranych form prywatyzacji zadań publicznych

Uwagi ogólne

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na zagadnienie „prywatyzacji zadania publicznego” w kategorii zadań oświatowych oraz wskazanie możliwości zakładania i prowadzenia szkół i placówek¹ publicznych lub niepublicznych przez różne podmioty prawa². System oświaty dopuszcza różne podmioty, zarówno publiczne, jak i niepubliczne, uczestniczące w wykonywaniu zadań oświatowych. Edukacja publiczna jest jednym z najważniejszych zadań publicznych, których rozrost coraz bardziej rozmija się z oczekiwaniami społecznymi we współczesnych państwach demokratycznych. Najczęściej uwaga krytyki skierowana jest na instytucję zakładu administracyjnego³ jako podmiotu wykonawczego zadań oświatowych. Spojrzenie na administrację świadczącą w całości admini-

* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: renata.raszewska-skalecka@uwr.edu.pl.

¹ Zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm. (dalej: u.s.o.) przez placówkę ustawodawca rozumie jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3–8 i 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r., poz. 59 z późn. zm. (dalej: u.p.o.); zgodnie z art. 4 pkt 1 u.p.o. przez szkołę należy rozumieć także przedszkole (por. art. 3 pkt 1 u.s.o.).

² 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.).

³ Szerzej zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] *System prawa ad-*

stracji publicznej w zakresie edukacji publicznej pokazuje nie tylko wielość i zróżnicowanie zadań oświatowych, ale i różnorodność podmiotów administrujących. Chodzi tu o zaspokajanie przez administrację publiczną potrzeb w dziedzinie edukacji. Edukacja publiczna polega „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”⁴, zadania z zakresu edukacji stanowią ze strony administracji publicznej świadczenie usług w ramach tzw. administracji świadczącej⁵.

W nauce prawa administracyjnego i nauce administracji przyjmuje się, że „Bez administracji nikt sobie już dzisiaj nie wyobraża funkcjonowania państwa. I też bez administracji nie mogłoby państwo dziś funkcjonować”⁶. Trafne są uwagi czynione przez Jana Bocia, że „zmieniają się cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwalszego z wyjątkiem niej samej”⁷. Nie zagłębiając się w problematykę szerzej, z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania, wskazać jedynie należy, że zadania publiczne utożsamiane są z zadaniami administracji publicznej, a zatem i samorządu terytorialnego. To oznacza, że wykonywane są w celu zaspokajania potrzeb powszechnych – potrzeb grupowych oraz indywidualnych będących konsekwencją współżycia ludzi w społecznościach⁸. W opinii Lidii Zacharko „pojęcie zadań publicznych w relacji do zadań samorządu terytorialnego występuje w bezpośredniej współzależności. Samorząd gminny wykonuje zadania publiczne i jest nośnikiem tych zadań. Potwierdza to art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”⁹. W judykaturze Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyż-

ministracyjnego, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 423–500.

⁴ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005, s. 42.

⁵ *Ibidem*, s. 30.

⁶ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 8.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 19. J. Boć definiuje administrację publiczną jako „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”, *ibidem*; D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej – studium gdańskiego „Pozytywnego” przypadku*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 664.

⁹ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 17.

szego podkreśla się, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych – w przypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa – jak w przypadku zadań zleconych. Samorząd terytorialny, wykonując we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność istotną część przyznanych mu ustawowo zadań publicznych, uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej na zasadzie decentralizacji i pomocniczości¹⁰. Wskazuje się, że choć katalog zadań z zakresu edukacji publicznej ulega zmianom, to jednak obowiązek ich realizacji spoczywa na państwie i samorządzie terytorialnym i jest powszechnie społecznie uznawany¹¹.

W tym miejscu należy dodać, że problem edukacji, ujmowany w formie prawa do nauki oraz obowiązku nauki, jest przedmiotem wielu aktów prawa międzynarodowego, w szczególności Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Konwencji o prawach dziecka¹². Zasadnicze jednak znaczenie dla edukacji jako zadania publicznego na gruncie polskiego systemu prawa ma art. 70 ust. 4 zd. 1 Konstytucji RP¹³, nakładający na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Konkretyzacją wskazanego przepisu jest regulacja zawarta w u.p.o., która wśród nadrzędnych zadań jako celów systemu oświaty wymienia „realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju” (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.o.).

W literaturze zauważa się, że „decentralizacja władzy publicznej [...] nie ma w sensie normatywnym znaczenia wąskiego, «jedynie administracyjnego», lecz stanowi odwzorowanie doktryny pomocniczości w kontekście politycznym i państwowym, a więc pozycji i uprawnień wspólnot obywatelskich do zarządzania swoimi sprawami, wiąże się zatem z szerokim zakresem przekazania odpowiedzialności za sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym i regionalnym do gestii samorządu terytorialnego”¹⁴. Wyni-

¹⁰ D. Tykwińska-Rutkowska, *op. cit.*, s. 664–665; por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., K/93, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1994, nr 2, poz. 46; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1996 r., III ARW 64/96, „Wspólnota” 1996, nr 43, s. 26.

¹¹ D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.

¹² Zob. A. Bochentyn, „Edukacja domowa” jako forma prywatyzacji zadań publicznych, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII, s. 50.

¹³ Zob. art. 70 ust. 4 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁴ A. Trela, *Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 243, za: M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 14.

ka z tego, że istoty samorządu nie należy upatrywać w klasycznej decentralizacji funkcji władczych państwa, a w decentralizacji ustroju i zadań (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP). Samorząd terytorialny, zgodnie z art. 163 Konstytucji RP, wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z kolei art. 166 ust. 1 Konstytucji RP statuuje, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) jako zadania własne. W kontekście polskiego prawa samorządowego i prawa oświatowego edukacja publiczna stanowi jedno z zadań j.s.t.¹⁵ Dodajmy, że ustawa zasadnicza i u.p.o. zobowiązują organy administracji publicznej do podejmowania działań mających na celu zaspokojenie potrzeb edukacyjnych obywateli, z drugiej jednak strony nakładają na tychże obywateli, znajdujących się w określonym wieku, obowiązki edukacyjne, tj.: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki¹⁶.

W kwestii decentralizacji publicznych zadań oświatowych w systemie oświaty

Wobec nieustających zmian zachodzących w zakresie zaspokajania wzrastających potrzeb społeczności samorządowych w zakresie edukacji publicznej i wynikającego z tego zjawiska wzrostu zadań publicznych, które mają być realizowane przez administrację, powstaje kwestia sposobu wykonywania tych zadań¹⁷. Zmiana uwarunkowań ustrojowych w obecnym świecie i poddawanie administracji publicznej nowym trendom politycznym, ekonomicznym, prawnym, technicznym i społecznym wywierają znaczący wpływ na sposób działania organów administracji publicznej i wykonywa-

¹⁵ Zadania własne gminy w zakresie edukacji publicznej – art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.; zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej – art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1868 z późn. zm.; zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego – art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2096 z późn. zm.

¹⁶ Zob. K. Szlyk, *Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki – zagadnienia ustrojowe i praktyka*, <https://sip.lex.pl/#/publication/469830722/szlyk-katarzyna-obowiazek-rocznego-przygotowania-przedszkolnego-obowiazek-szkolny-i-obowiazek...?keyword=K.%20S%20z%20C5%82yk,%20Obowi%20C4%85zek%20rocznego%20przygotowania%20przedszkolnego&cm=SFIRST>, (20.11.2017); szerzej zob. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011; P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.

¹⁷ Zob. J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 203–222.

nia przez nich zadań publicznych¹⁸. Nie bez znaczenia jest dzisiejszy katalog zadań publicznych, który nie może mieć stałego charakteru. Zadania publiczne zmieniają się wraz z: rozwojem cywilizacyjnym, koniunkturą gospodarczą, sytuacją polityczną, przeobrażeniami kulturowymi, zmianami klimatycznymi oraz z uwagi na wiele innych czynników¹⁹. Bez wątpienia rozrost zadań publicznych, zwłaszcza zadań samorządu terytorialnego, wynika z tego, że administracja publiczna musi reagować na zmieniającą się rzeczywistość, a jej zadania nie stanowią kategorii trwale wyodrębnionej i zamkniętej²⁰. Uznając edukację publiczną za szczególnego rodzaju zadanie publiczne, nie sposób nie odnieść się do charakteru i konstrukcji zadań oświatowych, ze względu na specyfikę tych zadań i w jej podmiotowym znaczeniu. W państwie prawa, jak stanowi art. 2 Konstytucji RP²¹, zadania administracji publicznej wynikają wyłącznie z normy prawnej rangi ustawowej, tym samym – jak się przyjmuje w nauce prawa – ustawodawca powierza określonym organom administracji zadania do wykonania²². Pierwotnymi adresatami zadań publicznych oraz nosicielami funkcji administracji publicznej są podmioty administracji publicznej.

W doktrynie proponuje się ich podział na podmioty: podstawowe, uzupełniające i hybrydowe²³. Jednakże to na podmiotach podstawowych administracji publicznej (państwo, j.s.t.) spoczywa główny ciężar administrowania. Jak pisze Piotr Lisowski, „To od nich «zaczyna się» i na nich bazuje organizacja prawna administracji publicznej. [...] są systemowo niezbędne dla organizowania i wykonywania administracji publicznej”²⁴.

Należy zauważyć, że współcześnie nie bez znaczenia jest udział w wykonywaniu zadań oświatowych przez podmioty niepubliczne. W doktrynie brakuje usystematyzowania podmiotów niepublicznych w oświacie uwzględniającej kryterium podmiotowości. Trudność ich klasyfikacji zdaniem Jacka Pierzchały wynika przede wszystkim z faktu, że struktura podmiotowa jest rozbudowana i obejmuje różne podmioty, o odmiennym charakterze²⁵. Autor wskazuje, że „ta podmiotowa różnorodność jest źródłem trudności definio-

¹⁸ Szerzej zob. *Sposoby realizacji zadań...; Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.

¹⁹ *Organizacja administracji publicznej z perspektywy...*, s. 15.

²⁰ L. Kieres, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 187; por. J. Korczak, D. Cendrowicz, *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy...*, s. 117.

²¹ Zob. art. 2 Konstytucji RP.

²² J. Korczak, D. Cendrowicz, *op. cit.*, s. 111.

²³ Zob. P. Lisowski, *Organizacja administracji publicznej wobec zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy...*, s. 442–475.

²⁴ *Ibidem*, s. 443.

²⁵ J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016, s. 87; por. M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6..., s. 529.

wania 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”²⁶. W piśmiennictwie pod pojęciem podmiotów prywatnych rozumie się podmioty niepaństwowe²⁷. Przy tym najszerszy zakres znaczeniowy w nauce prawa przypisuje się podmiotom zbiorczym nazwanym określeniem „podmioty niepubliczne”, „którym można objąć wszystkie podmioty administrujące (czyli wykonujące zadania administracji publicznej), pozostające na zewnątrz aparatu administracji publicznej, niezależnie od ich statusu prawnego, rodzaju zadań i związanych z nimi kompetencji oraz sposobu przekazania (powierzenia) im tych zadań”²⁸. W doktrynie wskazuje się również na pojęcie „nietypowe podmioty administrujące”²⁹, zaznaczając, że „rozrost zadań publicznych sprawia, iż są one udziałem wielu różnych jednostek organizacyjnych, o różnym statusie prawnym i zróżnicowanym charakterze organizacyjnym, jak i niejednorodnych funkcjach”. Podmioty administrujące, o których tu mowa, to „wszystkie te podmioty, które w oparciu o prawo zaangażowane są w realizację zadań i kompetencji ze sfery administracji publicznej. Kategoria ta jest związana z procesem realizowania zadań i funkcji administracyjnych”, przy akcencie położonym głównie ma przedmiotowy (funkcjonalny) aspekt wykonywania administracji³⁰.

W aktualnym stanie prawnym publiczne zadania oświatowe realizowane są zarówno przez administrację rządową (państwo), samorząd terytorialny, jak i przez podmioty niepubliczne, którym zostały one w różnych formach powierzone. Zarówno zakres tych zadań, jak i sposoby ich rozdzielania ewoluują³¹. Można się zastanawiać, czy oświata jako „dobro wspólne całego społeczeństwa”³², jedno z dóbr społecznych, którego za-

²⁶ J. Pierzchała, *op. cit.*, s. 87; por. M. Stahl, *op. cit.*, s. 529.

²⁷ Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 32. Autor używa pojęcia „prywatyzacji zadań publicznych” w szerokim rozumieniu, jako określenia odnoszącego się m.in. do przejmowania zadań publicznych przez różnorodne podmioty niebędące organami (zakładami) państwowymi lub samorządu terytorialnego, zbiorczo nazywając te podmioty „podmiotami niepublicznymi”. Powodem przyjęcia przez autora tak szerokiego rozumienia prywatyzacji zadań publicznych jest to, że „te same zadania publiczne mogą być przekazywane szerokiemu i zróżnicowanemu kręgowi podmiotów, np. kościołom, organizacjom społecznym, podmiotom gospodarczym lub osobom fizycznym. [...] przyczyny, dla których dokonuje się przekazywania zadań należących wcześniej do organów i zakładów publicznych, są w gruncie rzeczy podobne, niezależnie od tego, jaki charakter mają podmioty przejmujące te zadania; również zastosowane konstrukcje prawne są zasadniczo takie same”, *ibidem*, s. 32.

²⁸ M. Stahl, *op. cit.*, s. 529.

²⁹ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 206.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ D. Kurzyna-Chmiel, *Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe*, [w:] *Sposoby realizacji zadań...*, s. 395.

³² Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Dobro wspólne jako wartość w prawie administracyjnym – wybrane aspekty aksjologii prawa oświatowego*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 717–732.

spokojenie należy do klasycznych zadań współczesnego świata³³, a które z założenia ustawowego jest zadaniem publicznym³⁴, jest zadaniem publicznym w praktycznym wykonywaniu przy udziale różnych podmiotów administracji, w tym podmiotów niepublicznych, które w wykonywaniu zadań oświatowych kierują się z reguły partykularnymi celami i względami ekonomicznymi. Trzeba też mieć na uwadze, że edukacja publiczna wiąże się z nakładami i wydatkami ponoszonymi ze środków publicznych, które przejęły na siebie państwo i samorząd terytorialny. Ponieważ nieodpłatnie nie znaczy za darmo³⁵.

Zadania publiczne, jakie przypisuje się edukacji publicznej, były i są zróżnicowane, a ich złożoność można dostrzec na tle oddziałujących na nią determinant, przyglądając się różnym uwarunkowaniom, zwłaszcza zaś kryteriom uwarunkowań politycznych i ekonomicznych³⁶. Przemiany ustrojowe w Polsce pozwoliły na stopniowe oswajanie się z tym, że edukacja jest kosztowna zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i społecznym. Na poczet niniejszych rozważań przyjmijmy, że o funkcjonowaniu i organizacji szkoły w przestrzeni publicznej decydują z reguły uwarunkowania ekonomiczne i polityczne. I nie ma znaczenia, kto jest podmiotem prawnym prowadzącym szkołę. Nieuniknione na gruncie wykonywania zadań oświatowych są problemy natury ekonomicznej czy politycznej, które zależą od bieżącej polityki oświatowej państwa i samorządu terytorialnego³⁷. Dostrzega się, że ustawodawca na mocy ustaw ustrojowych, przesądzając o decentralizacji zadań oświatowych państwa, przyjął, że odpowiedzialność j.s.t., w tym zwłaszcza odpowiedzialność gminy, nie musi się cechować samodzielnym wykonawstwem zadań oświatowych, ale może być utożsamiana ze zjawiskiem jego prywatyzacji, czyli przekazywaniem zadania do wykonania innemu podmiotowi prawa niż publiczny³⁸. Tym samym w doktrynie zakłada się, że nie ma zadań publicznych nieodzownie przypisywanych samorządowi terytorialnemu, podobnie jak nie istnieje niezmienna pula zadań publicznych³⁹. Przyjąć należy, że „tam, gdzie jest to możliwe, obywatele i ich wspólnoty zdolne do prawidłowej realizacji zadań powin-

³³ D. Kurzyna-Chmiel, *op. cit.*, s. 395.

³⁴ Zob. *ibidem*, *passim*.

³⁵ A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, Warszawa 2012, s. 7 i n.

³⁶ Zob. R. Raszewska-Skałecka, *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015, s. 145–170.

³⁷ Zob. R. Raszewska-Skałecka, *Polityka administracyjna a samorządowa polityka oświatowa – na gruncie nauk prawnoadministracyjnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CIX, s. 157–176.

³⁸ J. Pierzchała, *Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy*, [w:] *Sposoby realizacji zadań...*, s. 559.

³⁹ Szerzej zob. *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2017, s. 11 i n;

ni mieć możliwość prywatyzacji”⁴⁰. Uwzględniając regulacje oświatowe, wskażemy, że poza szkołami i placówkami publicznymi (samorządowymi i niesamorządowymi) w systemie oświaty funkcjonują także szkoły i placówki niepubliczne, które są zakładane i prowadzone przez osoby fizyczne i osoby prawne na podstawie wpisu do ewidencji prowadzonej przez właściwą rzeczowo i miejscowo j.s.t.⁴¹

W kwestii prywatyzacji zadań publicznych – na przykładzie zadań oświatowych

Realizacja zadań z zakresu edukacji może zostać powierzona podmiotom spoza systemu administracji publicznej. Zjawisko takie określa się jako prywatyzację zadań publicznych bądź mianem prywatyzacji realizacji tychże zadań⁴². Zagadnienie to jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki prawa i w ustawodawstwie⁴³ oraz w naukach społecznych, w tym w dziedzinie edukacji⁴⁴. W tej sferze społecznej, podobnie jak w całej administracji publicznej, zauważalne są tendencje do włączania różnych podmiotów administracji publicznej, w tym podmiotów niepublicznych, w realizację zadań publicznych. Co prawda prywatyzacja zadań publicznych nie ma ustalonego znaczenia w polskim prawie i w literaturze, jednak wypada przyjąć, że pod pojęciem tym mieszczą się „wszelkie przejawy odstępowania od wykonania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”⁴⁵. Jan Zimmermann wskazuje, że prywatyzacja zadań publicznych jest jedną z głównych ten-

⁴⁰ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 331; por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 92.

⁴¹ H. Walczak, *Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Sposoby realizacji zadań...*, s. 701.

⁴² A. Bochentyn, *op. cit.*, s. 52.

⁴³ Zob. S. Biernat, *op. cit.*; L. Zacharko, *op. cit.*; K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 331–345; *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012; D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014, s. 48–51.

⁴⁴ Na temat obecności różnych podmiotów administracji publicznej, w tym niepublicznych, w wykonywaniu zadań oświatowych zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 122–145; *eadem*, *Udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu lokalnych konfliktów edukacyjnych na tle rozwiązań prawnych*, [w:] *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, Warszawa 2010, s. 466–498; *eadem*, *Administracyjnoprawne aspekty wolności „edukacji domowej” w ustawodawstwie polskim*, [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 487–523; *eadem*, *Trzeci sektor w systemie oświaty – wybrane formy wspierające oświatę*, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017, s. 113–128; A. Bochentyn, *op. cit.*, s. 49–59; J. Pierzchała, *Prawo oświaty...*

⁴⁵ S. Biernat, *op. cit.*, s. 25.

dencji we współczesnej administracji publicznej i sposobem działania szeroko rozwiniętym w wielu państwach. Autor pisze, że „widoczny jest trend przesuwania aktywności administracyjnej od organów administracji publicznej do podmiotów prywatnych, od władczych form działania do prawa prywatnego i od bezpośredniego do pośredniego sposobu wykonywania zadań przez państwo”⁴⁶. Nie można nie zauważyć, że jednym z wykonawców zadań oświatowych są podmioty niepubliczne, których formy aktywności w systemie oświaty wyznaczone są prawem, odciażające struktury publiczne i podlegające kontroli ze strony państwa. Stąd też wciąż aktualne jest pytanie o „głębokość” prywatyzacji zadań publicznych w kategorii zadań oświatowych – granice jej przeprowadzenia⁴⁷. Dodajmy, że edukacja jest jedną z tych dziedzin życia społecznego, w których hamulcem nadmiernej prywatyzacji musi być konieczność ochrony praw jednostki oraz zachowanie pewnych zasad – w tym zasad konstytucyjnych, takich jak zasada równości i sprawiedliwości społecznej⁴⁸.

Przyjmuje się, że instytucje edukacyjne, funkcjonując w systemie społecznym obok instytucji politycznych, ekonomicznych oraz prawnych, obejmując wszystkie typy szkół i rodzaje kształcenia na różnych poziomach kształcenia, odzwierciedlają stronę podażową rynku usług edukacyjnych⁴⁹. Dlatego też w obszarze administracji świadczącej o charakterze edukacyjnym warto zwrócić uwagę na klasyczne i indywidualne cechy usług edukacji⁵⁰, która wykazuje właściwości działalności usługowej na różnych poziomach. Do cech klasycznych rynku usług edukacyjnych należy zaliczyć: niematerialność (usługa niematerialna, skierowana na umysły osób uczących się); nierozłączność (wytwarzanie i konsumowanie usługi pozwala na bieżącą kontrolę jej rezultatów i preferencji odbiorców); różnorodność (zmienność jakości świadczonej usługi); brak możliwości przechowywania i przywłaszczania (usługi nie można magazynować czy nabyć do niej prawa własności, nabywca ma dostęp do danej czynności usługowej); nietrwałość (usługa edukacyjna, tak jak inne produkty, ma swój cykl życia – zależy od wielu czynników, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, jak np. dorobek naukowy, renoma, dobre zarządzanie i marketing, zasoby, jakimi dysponuje, czy marka, jaką kształtuje w opinii odbiorców); indywidualizacja (postrzegana jednostkowo przez każdego klienta – ucznia, studenta).

⁴⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 210–211.

⁴⁷ Na przykładzie pomocy społecznej, por. I. Sierpowska, *Państwo wobec pomocy społecznej*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/24603/011.pdf> (10.10.2017).

⁴⁸ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 211; por. R. Raszewska-Skałeczka, *Równość w prawie administracyjnym – teoria i rzeczywistość z obszaru prawa oświatowego* (w druku).

⁴⁹ K. Peszko, *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] *Konsument na rynku usług*, red. G. Rosa, Warszawa 2015, s. 181.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 182.

W grupie cech indywidualnych usługi edukacyjnej znajdują się: interdyscyplinarny charakter (dotyczy zagadnień z różnych dyscyplin naukowych); podwójna rola studentów (są klientami i produktami oferty edukacyjnej); udział studentów we współtworzeniu usługi (w zajęciach, w relacjach między studentami, ale i poprzez zaangażowanie w kształcenie); jednorazowość (korzystanie z usługi szkoły wyższej przez studentów-klientów); kapitalizacja efektów (czasowe przesunięcie oceny efektów usługi); wielopodmiotowość i złożony proces świadczenia usługi oraz długi czas realizacji⁵¹.

Należy wskazać, że „rynek usług edukacyjnych staje się coraz bardziej konkurencyjny na wszystkich poziomach edukacji, niezależnie od jej formy prawnej czy lokalizacji”⁵². Konkurowanie powoduje, że sytuacja nakłada na każdy poziom edukacji konieczność badania zmian zachodzących na rynku, a zwłaszcza potrzeb i zachowań potencjalnych konsumentów usługi edukacyjnej⁵³. Usługi edukacyjne powstają (na pewnym poziomie) pod wpływem nakazów systemowych i prawnych, podobnie jak usługi medyczne⁵⁴. Stąd też otwarte pozostaje pytanie: jaka jest rola współczesnej administracji publicznej w wykonywaniu funkcji świadczącej w ramach powierzenia świadczenia usług edukacyjnych podmiotom niepublicznym? W kontekście zakładania i prowadzenia szkół i placówek w warunkach urynkowania świadczenia usług edukacyjnych niezaprzeczalnie znaczącą rolę odgrywa złożone otoczenie administracji publicznej i wielość podmiotów uczestniczących w procesie edukacyjnym⁵⁵. Brak wystarczającej wiedzy na temat makrootoczenia może przyczynić się do podejmowania przez szkołę wielu niewłaściwych decyzji. Zasadne jest więc poznanie tych czynników oraz narzędzi i instrumentów marketingu dla usług szkół, które mogą wpłynąć na zachowania konsumentów na rynku usług edukacyjnych⁵⁶. Aktualnie też marketing szkoły jest niezbędnym elementem funkcjonowania współczesnego systemu edukacji⁵⁷. Przyszłość związana jest z sektorem edukacji, w którym tworzy się fundamenty innowacyjnego społeczeństwa⁵⁸. Co istotne, szkoła konkuruje w trzech obszarach wiedzy, tj.: wiedzy merytorycznej, dydaktycznej i organizacyjnej. Konkuruje nie tylko z innymi szkołami, lecz także z szerokim spektrum innych podmiotów⁵⁹.

⁵¹ *Ibidem*, s. 182–184.

⁵² *Ibidem*, s. 189.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ A. Jeżowski, *op. cit.*, s. 19.

⁵⁵ Zob. R. Raszevska-Skałeczka, Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych (w druku); *eadem*, *Polityka administracyjna...*

⁵⁶ K. Peszko, *op. cit.*, s. 189 i n.

⁵⁷ J. Fazlagić, *Marketing szkoły*, Warszawa 2011, s. 19 i n.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 28 i n.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 47.

Szkoła jest organizacją świadczącą usługi edukacyjne, zaś edukacja jest postrzegana jako produkt usługowy⁶⁰. W systemie oświaty uwzględnia się podział szkół i placówek oświatowych na publiczne i niepubliczne, w tym niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej i niepubliczne nieposiadające uprawnień szkoły publicznej. W obrębie szkolnictwa niepublicznego wyróżnia się szkoły społeczne i prywatne. Klasyfikacja szkół i placówek ze względu na organ/podmiot prowadzący wskazuje na ich różnorodność i wielość podmiotów je prowadzących.

Przypomnijmy w tym miejscu, że jednym z podstawowych założeń reformy samorządowej było przekazanie samorządom lokalnym prowadzenia szkół publicznych. Z jednej strony był to przejaw politycznej decentralizacji zarządzania i finansów państwa, z drugiej – jak zauważa Antoni Jeżowski – „czysto pragmatyczna decyzja ekonomiczna, tylko bowiem bezpośredni nadzór wyborców nad finansami publicznymi wymusza na administracji oszczędne nimi zarządzanie”⁶¹. Polski system edukacji ewoluuje w miarę, jak zmienia się świat – gospodarka i polityka⁶², ale także prawo⁶³. Najdalej idące konsekwencje prawne wywołuje modyfikacja porządku szkolnego w ramach reformy ustroju szkolnictwa i reformy edukacji. Intencją ustawodawcy jest, by zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, były zadaniami oświatowymi jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 28 u.p.o.). Wskażmy tu na te regulacje prawa oświatowego, które umożliwiają zakładanie szkół i placówek różnym podmiotom, a mianowicie: osobom fizycznym, j.s.t. oraz innym osobom prawnym, a także właściwym ministrom (art. 8 u.p.o.). Zaznaczmy w tym miejscu, że 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 jednostka samorządu terytorialnego (art. 88 u.p.o.). Możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez j.s.t. została ograniczona jedynie do szkół i placówek publicznych. Zakaz prowadzenia szkół i placówek niepublicznych przez j.s.t. wydaje się logiczny, bowiem j.s.t. – mimo że mają osobowość prawną – w rozumieniu k.c. są zarazem podmiotami prawa publicznego, istniejącymi i wykonującymi swoje zadania w interesie całej lokalnej wspólnoty samorządowej, a nie w interesie jakiegokolwiek grupy osób prywatnych⁶⁴.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 32 i n.; por. I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, Warszawa 2010.

⁶¹ A. Jeżowski, *op. cit.*, s. 60.

⁶² *Ibidem*, s. 111.

⁶³ Zob. A. Piszko, *Szkoła w zreformowanym systemie edukacji. Zadania dyrektorów i organów prowadzących*, Warszawa 2017.

⁶⁴ Zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 64.

Z artykułu 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 fizyczną⁶⁵. Warto zaznaczyć, że szkoły i placówki niepubliczne mogą zakładać osoby prawne i osoby fizyczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek (art. 168 u.p.o.). Szkołami i placówkami niepublicznymi będą *a contrario* wszystkie te szkoły i placówki, które nie są „publiczne”, tzn. których organami prowadzącymi nie są j.s.t. lub organy państwa (ministrowie) wymienione w art. 8 u.p.o. bądź też które nie zostały utworzone przez osobę fizyczną lub prawną na podstawie zezwolenia udzielonego przez j.s.t. (art. 88 ust. 4 u.p.o.).

Trzeba też mieć na uwadze, że w zakresie podmiotów zakładających i prowadzących szkołę lub placówkę ustawodawca posługuje się pojęciem „organ prowadzący szkołę lub placówkę” (art. 3 pkt 5 u.s.o. z art. 4 pkt 16 u.p.o.), rozumiejąc przez to: ministra, j.s.t., inne osoby prawne i fizyczne, jak i pojęciem „osoba prowadząca szkołę lub placówkę niepubliczną” – osoby prawne i osoby fizyczne w rozumieniu k.c. (zob. rozdział 8 u.p.o.). Artykuł 29 u.p.o. nierozłącznie traktuje „zadania i kompetencje organu prowadzącego”, przyporządkowując je odpowiednim organom j.s.t. Ustawodawca ma tu na uwadze podmioty publiczne i podmioty niepubliczne odpowiedzialne za realizację zadania oświatowego. Dodajmy, 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 oświatowe adresowane do j.s.t., przy użyciu sformułowania „zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego”. Z kolei 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

⁶⁵ 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”.

tym obejmuje się spółki: z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjną, które uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do KRS⁶⁶.

Współcześnie w oświacie, podobnie jak w całej administracji, coraz wyraźniejsze są tendencje do włączania podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych. Przejawia się to w aktywności np. organizacji pozarządowych czy włączaniu osób fizycznych w wykonywanie zadań oświatowych, czego przykładem są szkoły niepubliczne, bądź też edukacja domowa⁶⁷ jako forma prywatyzacji zadań publicznych⁶⁸. Zaznaczmy, że ustawa zasadnicza (art. 70 ust. 3 i art. 48 Konstytucji RP) gwarantuje rodzicom prawo do wyboru miejsca kształcenia swojego dziecka oraz wychowania go zgodnie z własnymi przekonaniem, podobnie jak odpowiednio u.p.o. (art. 37)⁶⁹. Prawo do nauki i prawo do wyboru kształcenia, w tym edukacji domowej, ujmowane jest jako prawo człowieka i obywatela oraz jako alternatywna forma nauczania dla zinstytucjonalizowanych form szkolnych. Spełnianie obowiązku szkolnego / obowiązku nauki w tej formie wymaga zawsze zgody dyrektora szkoły. Zezwolenie to może być wydane przed rozpoczęciem roku szkolnego lub w ciągu roku szkolnego, jeżeli przedszkole, szkoła podstawowa lub szkoła ponadpodstawowa, do której dziecko zostało przyjęte, znajduje się na terenie województwa, w którym zamieszkuje dziecko, po dołączeniu wymaganej art. 37 ust. 2 u.p.o. dokumentacji⁷⁰. Przyjąć należy, że dopuszczalność edukacji domowej jest wyrazem poszanowania praw i wolności człowieka i obywatela⁷¹.

Mając na uwadze prawo do nauki określone w Konstytucji RP, zwrócić należy uwagę na trzy rodzaje wolności: 1) wolność wyboru szkoły publicznej lub innej, 2) wolność tworzenia szkół niepublicznych wszelkich szczebli, przy czym państwu przysługuje w stosunku do nich nadzór pedagogiczny, 3) wolność nauczania, tzn. określania nauczanych treści (art. 73), w każdym razie w odniesieniu do uniwersytetów – wynika ona też z zasady au-

⁶⁶ M. Pilich, *op. cit.*, s. 62.

⁶⁷ Zob. R. Raszewska-Skałicka, *Administracyjnoprawne aspekty...*, s. 487–523.

⁶⁸ Zob. A. Bochentyn, *op. cit.*, s. 50.

⁶⁹ Zgodnie z art. 37 ust. 1 u.p.o.: „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 przez dziecko odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym w szkole podstawowej lub inną formą wychowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą”.

⁷⁰ Zob. MEN, Pismo Nr 11769/2017 z dnia 21 kwietnia 2017 r. Zezwolenia na spełnianie obowiązku szkolnego poza szkołą, <https://sip.lex.pl/#/guideline/184900474/11769-2017-zezwolenia-na-speelnianie-obowiazku-szkolnego-pozza-szkola-pismo-wydane-przez...?cm=URELATION> (20.10.2017); MEN, Pismo Nr 14284/2017 z dnia 10 sierpnia 2017 r. Edukacja domowa, <https://sip.lex.pl/#/guideline/184903571/14284-2017-edukacja-domowa-pismo-wydane-przez-ministerstwo-edukacji-narodowej?keyword=edukacja%20domowa%20MEN&cm=SREST> (13.11.2017).

⁷¹ M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*, s. 49.

tonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5)⁷². Prawo do nauki jest ściśle związane z ustawowymi obowiązkami edukacyjnymi nakładanymi na obywatela⁷³ i podstawowe podmioty administracji publicznej – państwo i j.s.t. – tj. zadaniami gminy, powiatu i województwa. W tym kontekście należy wskazać, że przepisy materialnego prawa administracyjnego poprzez zadania oświatowe j.s.t. uszczegóławiają zadania własne gmin, powiatów i województw w zakresie edukacji publicznej. Co warte podkreślenia, szkoły/placówki, których prowadzenie należy do zadań własnych poszczególnych j.s.t., mogą być też zakładane i prowadzone przez podmioty niepubliczne (w odpowiednich trybach i przy spełnieniu określonych prawem oświatowym wymagań). Możliwość założenia i prowadzenia prywatnych (społecznych, wyznaniowych) szkół publicznych, szkół niepublicznych z uprawnieniami szkół publicznych oraz szkół niepublicznych wynikają z konstytucyjnej podstawy prywatyzacji zadania oświatowego i prywatyzacji zadania oświatowego w polskim prawie oświatowym⁷⁴. Problematyka publikacji skłania też do wspomnienia o szkołach lub placówkach samorządowych liczących nie więcej niż 70 uczniów, których prowadzenie w drodze umowy przekazano osobom prawnym niebędącym j.s.t. lub osobom fizycznym (szkołach lub placówkach przejętych przez takie osoby, czy też szkołach lub placówkach, których prowadzenie przejęły takie osoby, albo szkołach lub placówkach przekazanych)⁷⁵. Rekapitułując, prywatyzacja zadań publicznych z zakresu edukacji sprowadza się do umożliwienia osobom fizycznym oraz osobom prawnym zakładania szkół i placówek niepublicznych (art. 168 ust. 1 i 2 u.p.o.); odrębną formą prywatyzacji w tym zakresie jest przekazanie prowadzenia szkoły liczącej nie więcej niż 70 uczniów przez j.s.t. osobie fizycznej lub osobie prawnej niebędącej j.s.t. (art. 9 u.p.o.) oraz za pry-

⁷² Zob. *ibidem*, s. 52.

⁷³ „Nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia. Obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia” (art. 35 u.p.o.). Zgodnie z art. 31 ust. 4 u.p.o.: „Dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego”. Zob. art. 36 ust. 9 u.p.o.: „Po ukończeniu szkoły podstawowej obowiązek nauki spełnia się przez: 1) uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadpodstawowej; 2) realizowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, przygotowania zawodowego u pracodawcy”.

⁷⁴ Szerzej zob. J. Pierzchała, *Prawo oświaty...*, s. 59 i n.; por. P. Lisowski, *op. cit.*, s. 458–462.

⁷⁵ Przekazanie prowadzenia szkoły osobie prawnej lub osobie fizycznej – art. 9 u.p.o. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.o. – por. przypis 65. W myśl art. 9 ust. 2 u.p.o. „Jednostka samorządu terytorialnego nie może powierzyć lub przekazać wykonywania zadań oświatowych, o których mowa w art. 11 ust. 2–4, osobie prawnej utworzonej przez tę jednostkę samorządu terytorialnego lub osobie prawnej, w której ta jednostka samorządu terytorialnego ma udziały, albo której ma akcje. W szczególności jednostka samorządu terytorialnego nie może przekazać takiej osobie prawnej prowadzenia szkoły na podstawie ust. 1, ani udzielić jej zezwolenia na założenie publicznej szkoły, placówki lub innej formy wychowania przedszkolnego na podstawie art. 88 ust. 4”.

watyzację w tym zakresie można także uznać edukację domową, w której podmiot spoza systemu administracji publicznej (rodzic) w miejsce szkoły oraz organów oświatowych podejmuje działania mające na celu organizację procesu edukacyjnego dziecka (art. 37 u.p.o.).

Jak trafnie konstatuje P. Lisowski, „wyodrębnienie samorządowych zadań oświatowych, jak i ich skład oraz zasięg świadczą o znaczeniu oświaty samorządowej, a praktyka administracyjna wskazuje też na to, że ten właśnie segment administracji publicznej jest szczególnie podatny na prywatyzowanie administrowania. [...] im większy udział niepublicznych podmiotów/organów prowadzących i prowadzonych przez nie szkół/placówek, tym więcej form i sposobów oddziaływania oraz związanych z nimi relacji strukturalnych, towarzyszących administrowaniu w sferze oświatowych zadań samorządowych”⁷⁶. Na tle złożoności zadań oświatowych nie brakuje wciąż wątpliwości co do sposobów realizacji tych zadań oraz granic ich prywatyzacji wobec obowiązku zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie zadań oświatowych. Warte podkreślenia jest, że w wyniku prywatyzacji zadań publicznych z zakresu edukacji mamy do czynienia z równoległym ich wykonywaniem przez podmioty administracji publicznej oraz podmioty niepubliczne. Zjawisko takie zostało określone przez Stanisława Biernata mianem „współdomeny” państwa i samorządu terytorialnego oraz podmiotów spoza systemu administracji publicznej, a edukację uznaje się za jeden z obszarów owej „współdomeny”⁷⁷.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1868 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2096 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r., poz. 59 z późn. zm.
- MEN, Pismo Nr 11769/2017 z dnia 21 kwietnia 2017 r. Zezwolenia na spełnianie obowiązku szkolnego poza szkołą, <https://sip.lex.pl/#/guideline/184900474/11769-2017-zezwolenia-na-spełnianie-obowiazku-szkolnego-pozazszkola-pismo-wydane-przez...?cm=URELATION> (20.10.2017).
- MEN, Pismo Nr 14284/2017 z dnia 10 sierpnia 2017 r. Edukacja domowa, <https://sip.lex.pl/#/guideline/184903571/14284-2017-edukacja-domowa-pismo-wydane-przez-ministerstwo-edukacji-narodowej?keyword=edukacja%20domowa%20MEN&cm=SREST> (13.11.2017).

⁷⁶ P. Lisowski, *op. cit.*, s. 475.

⁷⁷ A. Bochentyn, *op. cit.*, s. 54; por. S. Biernat, *op. cit.*, s. 57.

Orzecznictwo

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., K/93, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1994, nr 2, poz. 46.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1996 r., III ARW 64/96, „Wspólnota” 1996, nr 43.

Opracowania

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

Bandarzewski K., *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.

Bednarska-Wnuk I., *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, Warszawa 2010.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.

Bochentyn A., „Edukacja domowa” jako forma prywatyzacji zadań publicznych, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII.

Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2017.

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

Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

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

Fazlagić J., *Marketing szkoły*, Warszawa 2011.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.

Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Jeżowski A., *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, Warszawa 2012.

Kieres L., *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2.

Korczak J., Cendrowicz D., *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.

Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.

Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.

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

Lisowski P., *Organizacja administracji publicznej wobec zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.

Nauka administracji, red. J. Boć, Wrocław 2013.

Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.

Peszko K., *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] *Konsument na rynku usług*, red. G. Rosa, Warszawa 2015.

Pierzchała J., *Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.

- Pierzchała J., *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Piszko A., *Szkoła w zreformowanym systemie edukacji. Zadania dyrektorów i organów prowadzących*, Warszawa 2017.
- Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałecka R., *Administracyjnoprawne aspekty wolności „edukacji domowej” w ustawodawstwie polskim*, [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Raszewska-Skałecka R., *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Gieda, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015.
- Raszewska-Skałecka R., *Dobro wspólne jako wartość w prawie administracyjnym – wybrane aspekty aksjologii prawa oświatowego*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Raszewska-Skałecka R., *Polityka administracyjna a samorządowa polityka oświatowa – na gruncie nauk prawnoadministracyjnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CIX.
- Raszewska-Skałecka R., *Równość w prawie administracyjnym – teoria i rzeczywistość z obszaru prawa oświatowego* (w druku).
- Raszewska-Skałecka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałecka R., *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8.
- Raszewska-Skałecka R., *Trzeci sektor w systemie oświaty – wybrane formy wspierające oświatę*, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017.
- Raszewska-Skałecka R., *Udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu lokalnych konfliktów edukacyjnych na tle rozwiązań prawnych*, [w:] *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernačka, R. Raszewska-Skałecka, Warszawa 2010.
- Raszewska-Skałecka R., *Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych* (w druku).
- Sierpowska I., *Państwo wobec pomocy społecznej*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/24603/011.pdf> (10.10.2017).
- Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Stahl M., *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Sześciło D., *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014.
- Szłyk K., *Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki – zagadnienia ustrojowe i praktyka*, <https://sip.lex.pl/#/publication/469830722/szlyk-katarzyna-obowiazek-rocznego-przygotowania-przedszkolnego-obowiazek-szkolny-i-obowiazek-...?keyword=K.%20Sz%C5%82yk,%20Obowi%C4%85zek%20rocznego%20przygotowania%20przedszkolnego&cm=SFIRST>, (20.11.2017).
- Trela A., *Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Tykwńska-Rutkowska D., *Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej – studium gdańskiego „Pozytywnego” przypadku*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Walczak H., *Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.

Zacharko L, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

THE SHARE OF NON-PUBLIC ENTITIES IN REALIZATION
OF EDUCATIONAL TASKS BASED ON SELECTED FORMS
OF PRIVATIZATION OF PUBLIC SERVICES

Abstract: The system of education allows various legal entities to participate in providing educational services. A look at the public administration in the scope of public education reveals not only a multitude and variety of educational services, but also a diversity of administrating entities. We should assume that functioning and organization of schools in the public domain is affected, as a rule, by economic and political circumstances. And it does not matter what legal entity runs such schools or educational facilities. Economic or political problems related to providing educational services depend specifically on current educational policy of state and local government authorities. By virtue of the educational law that envisages decentralization of the state educational services, it was assumed that the local government authorities' responsibility does not need to mean performing educational services unassisted, but they may delegate their performance to legal entities other than public ones. This paper aims at pointing out the contribution of non-public entities to providing educational services. Relevant questions are asked about the ways of performing educational services and limits to the privatization of educational services contrasted with the responsibility for meeting educational needs of local communities.

Keywords: PUBLIC SERVICES, PRIVATIZATION OF PUBLIC SERVICES, EDUCATION, PUBLIC ENTITIES, NON-PUBLIC ENTITIES