



Jacek Pierzchała

Prawo oświaty prywatnej

Jacek Pierzchała

Prawo oświaty prywatnej

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



Wolters Kluwer

Warszawa 2016

Stan prawny na 1 lipca 2016 r.

Wydawca serii
Elżbieta Piotrowska-Albin

Wydawca
Izabella Malecka

Redaktor prowadzący
Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne
Joanna Cybulska

Łamanie
Wolters Kluwer

· Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących ·
· im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście známym, ale nie publikuj jej ·
· w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. ·
· A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty. ·

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-444-4

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział I	
Zagadnienia wstępne	19
1. Uwagi wprowadzające	19
1.1. Współczesne definicje zadań publicznych	19
1.2. Prywatyzacja zadań publicznych w aspekcie prawnym	24
1.3. Zlecenie funkcji a zlecenie zadań administracji publicznej	30
2. Charakterystyka zadania oświatowego	34
2.1. Istota zadania oświatowego	34
2.2. „Publiczność” zadania oświatowego	36
2.3. Zadanie oświatowe jako zadanie własne samorządu terytorialnego	45
2.4. Swoistość regulacji prawnej zadania oświatowego	52
2.5. Międzynarodowy i unijny charakter zadania oświatowego	54
Rozdział II	
Konstytucyjne podstawy prywatyzacji zadania oświatowego	59
Rozdział III	
Prywatyzacja zadania oświatowego w polskim ustawodawstwie	65
1. Skala i tendencje prywatyzacji zadania oświatowego	65
2. Równoległe wykonywanie zadania oświatowego	70
3. Zakres prywatyzacji zadania oświatowego	73
3.1. Uwagi wprowadzające	73
3.2. Zakres przedmiotowo-organizacyjny prywatyzacji zadania oświatowego	76
3.3. Zakres podmiotowy prywatyzacji zadania oświatowego	87
4. Współczesne determinanty prywatyzacji zadania oświatowego	101
4.1. Determinanty ekonomiczne prywatyzacji zadania oświatowego ..	101
4.2. Determinanty społeczne prywatyzacji zadania oświatowego	106
4.3. Determinanty ustrojowe prywatyzacji zadania oświatowego	108

Rozdział IV

Współczesne formy prywatyzacji zadania oświatowego	111
1. Umowa jako forma prywatyzacji zadania oświatowego	111
1.1. Charakter prawny umowy o przekazanie zadania oświatowego do realizacji na podstawie art. 5 ust. 5g u.s.o.	116
1.2. Próba oceny umowy o przekazanie szkoły w trybie art. 5 ust. 5g u.s.o. jako instrumentu prawnego prywatyzacji wykonania zadania oświatowego	122
2. Wpis do ewidencji działalności oświatowej	125
3. Zezwolenie na założenie szkoły	130
4. Decyzja dyrektora szkoły zezwalająca na edukację domową	135
5. Otwarty konkurs ofert jako nowa forma prywatyzacji zadania oświatowego	140

Rozdział V**Finansowanie zadania oświatowego realizowanego przez podmioty**

prywatne	144
1. Źródła finansowania zadania oświatowego – uwagi ogólne	144
2. Pośrednia forma finansowania zadania oświatowego	145
3. Dotacja oświatowa udzielana przez jednostki samorządu terytorialnego jako bezpośrednia forma finansowania zadania oświatowego	151
3.1. Pojęcie dotacji oświatowej	151
3.2. Charakter prawny dotacji oświatowej	152
3.3. Zakres podmiotowy dotacji oświatowej	155
3.4. Zakres przedmiotowy dotacji oświatowej	156
3.5. Tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek prowadzonych przez podmioty niepubliczne	171
3.6. Problem wykorzystania dotacji oświatowej	174
4. Finansowanie zadania oświatowego przez użytkowników szkół i placówek prowadzonych przez podmioty niepubliczne	180

Rozdział VI

Jednostka wobec prywatyzacji zadania oświatowego	185
1. Uwagi ogólne	185
2. Charakter prawny jednostki oświatowej założonej przez prywatny podmiot	187
3. Dualny charakter relacji prawnych wpływających na sytuację prawną użytkownika zakładu oświatowego	190
3.1. Uwagi wprowadzające	190

3.2. Stosunki cywilnoprawne	191
3.3. Stosunki administracyjnoprawne	194
4. Jednostka jako podmiot praw i obowiązków w ramach prywatnego zakładu oświatowego	198
5. Ochrona praw jednostki w prywatnym zakładzie edukacyjnym	205
6. Uwagi końcowe	214

Rozdział VII

Kontrola zadania oświatowego realizowanego przez podmioty

prywatne	217
1. Uwagi wstępne	217
2. Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli	219
3. Kontrola sprawowana przez pozasądowe organy gwarancji praw i wolności	221
4. Kontrola sprawowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową	225
5. Kontrola sprawowana przez samorząd terytorialny	226
6. Kontrola sądowa	232
7. Kontrola i nadzór pedagogiczny ministrów	238
8. Kontrola i nadzór pedagogiczny kuratora oświaty	241
9. Problem kontroli i nadzoru pedagogicznego zadania oświatowego sprawowanego przez dyrektora prywatnej jednostki oświatowej	249
10. Uwagi końcowe	254
Zakończenie	257
Literatura	267
Orzecznictwo	287
Wykaz aktów prawnych	291
Wykaz wykresów i tabel	297
Wykaz źródeł internetowych	299

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

- EKPCz – europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- KN – ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 191 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- KPP – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)

- p.s. – ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.)
- p.sp. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 21)
- r.n.p. – rozporządzenie MEN z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. poz. 1270)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
- traktat amsterdamski – Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 340 z 10.11.1997, s. 5)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)
- u.d.j.s.t. – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.)
- u.d.p.p.w. – ustawa dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 239)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.g.k. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 573 z późn. zm.)
- u.i.r. – ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1079 z późn. zm.)
- u.o.k.k. – ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 184 z późn. zm.)
- u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.)

-
- | | | |
|----------|---|--|
| u.RPD | – | ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn.: Dz. U. 2015 r. poz. 2086 z późn. zm.) |
| u.RPO | – | ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 z późn. zm.) |
| u.s.g. | – | ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) |
| u.s.i.o. | – | ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 45 z późn. zm.) |
| u.s.o. | – | ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.) |
| u.s.p. | – | ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.) |
| u.s.s. | – | ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.) |
| u.s.w. | – | ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.) |

Czasopisma i publikatory

- | | | |
|----------|---|---|
| FK | – | Finanse Komunalne |
| MSiG | – | Monitor Sądowy i Gospodarczy |
| NZS | – | Nowe Zeszyty Samorządowe |
| ONSA | – | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| ONSAiWSA | – | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych |
| OSN | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego |
| OSNC | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna |
| OSNP | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych |
| OSP | – | Orzecznictwo Sądów Polskich |
| OTK | – | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |

PiP	–	Państwo i Prawo
ST	–	Samorząd Terytorialny
SPE	–	Studia Prawno-Ekonomiczne

Organy i instytucje

ETS	–	Europejski Trybunał Sprawiedliwości (od 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
GUS	–	Główny Urząd Statystyczny
KRRIO	–	Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
j.s.t.	–	jednostka samorządu terytorialnego
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RPD	–	Rzecznik Praw Dziecka
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
SIO	–	System Informacji Oświatowej
SN	–	Sąd Najwyższy
SOKiK	–	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Inne

LEX	–	system informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
NPM	–	Nowe Zarządzanie Publiczne (<i>New Public Management</i>)

WSTĘP

Dynamika zmian we współczesnym świecie stawia przed administracją publiczną coraz to nowe wyzwania. Dążenie jej struktur do absorpcji nowych zjawisk i tendencji zachodzących w społeczeństwie powoduje konieczność stałej gotowości do zmian prawa, zmian organizacyjnych, form działania czy też funkcji, jaką ostatecznie administracja publiczna ma spełniać. Dodatkowo pomimo zmiany ustrojowej państwa nie można uznać, że administracja publiczna została w sposób znaczący odciążona w realizacji obligatoryjnych zadań publicznych. Wręcz przeciwnie, rosnące oczekiwania obywateli wobec państwa pozwalają dostrzec dynamiczną naturę zadań publicznych, charakteryzującą się przede wszystkim zmianą warunków organizacyjno-prawnych ich wykonywania. Administracja publiczna także stale poddawana jest wpływowi nowych trendów politycznych, gospodarczych i podążających za nimi poglądów doktryny prawa administracyjnego, ekonomii i zarządzania. Wolny rynek, prywatyzacja, konkurencja, decentralizacja, uspołecznienie, koncepcja New Public Management to zjawiska mające znaczący wpływ na sposób działania organów administracji publicznej. Ekspansywność tych zjawisk doprowadziła do wykształcenia się nowego typu administracji, coraz odważniej w doktrynie nauki administracji określanej mianem usługowej¹. Do głównych narzędzi organizacyjnych, prawnych i finansowych, którymi posługuje się administracja usługowa, należy „prywatyzacja zadań publicznych”, rozumiana w literaturze jako wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej działające w formach prawa publicznego². Powyższe tendencje nie omijają jednego z podstawowych zadań publicznych państwa, jakim jest zadanie oświatowe. Pojęcie zadania oświatowego należy do zagadnień ustawowo zdefiniowanych w art. 5a ust. 2 u.s.o. jako zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym

¹ Zob. D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014, s. 48–51.

² S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kra-ków 1994, s. 25.

profilaktyki społecznej³. Jest to definicja lapidarna, wymagająca od interpreta-tora poszukiwania jej wyjaśnienia w wielu normach prawnych zarówno w ra-mach ustawy o systemie oświaty, jak i w innych aktach prawnych rangi ustawo-wej i podstawowej. Termin ten jest typowym homonimem, co komplikuje sto-sowanie prawa oraz jego wykładnię. W niniejszej dysertacji „zadanie oświato-we” będzie rozumiane jako pewna uniwersalna wartość.

Praca stanowi próbę analizy zjawiska prywatyzacji zadania publicznego w odniesieniu do oświaty. Głównym celem badawczym jest analiza konstrukcji prawnych prywatyzacji zadania oświatowego obowiązujących w polskim porządku prawnym. W ten sposób sformułowany cel wpływa na strukturę i zakres pracy. Wpływ na wybór tematu miało kilka czynników.

Po pierwsze, przekonanie o doniosłej roli oświaty w życiu każdego społeczeństwa demokratycznego państwa, co potwierdza umieszczenie treści dotyczącej oświaty w Konstytucji RP i w przepisach prawa międzynarodowego. Dodatkowo ustawodawca w ustawie o systemie oświaty, dla podkreślenia znaczenia oświaty w życiu społeczeństwa, na samym jej wstępie umieścił uroczysty tekst preambuły.

Po drugie, prywatyzacja zadania oświatowego stanowi instrument coraz intensywniej wykorzystywany przez organy administracji publicznej w celu zapewnienia dostępu obywateli do edukacji, przy jednoczesnych próbach ograniczania kosztów finansowych z tym związanych. Należy przy tym zauważyć, że prywatyzacja zadania oświatowego jest pod pewnymi względami zjawiskiem dość nowym. Oczywiście prywatne formy oświaty istniały już wcześniej, jednakże nigdy ani w takiej skali prywatyzacji omawianego zadania nie dokonywały przez swoje działania bezpośrednio organy władzy publicznej. W szczególności chodzi tu o jednostki samorządu terytorialnego, które poddane presji oszczędzania środków finansowych powierzają szkoły podmiotom prywatnym.

Po trzecie, interesujący jest wymiar teoretyczny podejmowanego w pracy zagadnienia. Realizacja zadania oświatowego została bowiem poddana prywatyzacji funkcjonalnej, a co za tym idzie – podmiot publiczny przestał być jedynym faktycznym wykonawcą zadania oświatowego. W jego rolę wchodzi podmiot prywatny, który posiada odmienną strukturę organizacyjną, finansową, prawną oraz odmiennie określone cele działalności. Zasadne jest w tym kontekście postawienie szeregu pytań dotyczących m.in. następujących zagadnień:

³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.).

czy istnieją w polskim porządku prawnym dostateczne podstawy prawne do prywatyzacji zadania oświatowego, czy zadanie oświatowe nie utraciło w wyniku procesu prywatyzacji konstruktywnych cech zadania publicznego, czy istnieją odpowiednie środki ochrony prawnej użytkownika prywatnego zakładu edukacyjnego, czy ustawodawca określił docelowo granice prywatyzacji zadania oświatowego?

Po czwarte, omawiane zagadnienie nie zostało kompleksowo opracowane przez doktrynę prawa administracyjnego. W piśmiennictwie brakuje monografii prawniczej zawierającej analizę prywatyzacji zadania oświatowego. Nieliczne publikacje występujące na polskim rynku wydawniczym odnoszą się do zagadnienia prywatyzacji oświaty w ograniczonym zakresie, poruszając te kwestie w sposób wybiórczy⁴, lub wywodząc swe metody badawcze z innych dziedzin nauki⁵.

Problematyka prywatyzacji zadania oświatowego wymaga analizy siatki pojęć doktryny na temat rozumienia zadań publicznych oraz tematyki ich prywatyzacji. Dokonano również próby ogólnej charakterystyki zadania oświatowego, rozwijając znaczenie tego pojęcia, kontekst prawny z nim związany oraz jego swoiste cechy. Współcześnie bowiem dokładna charakterystyka zadania oświatowego nie jest możliwa bez ukazania tej tematyki w szerszym kontekście. Poza normami prawa administracyjnego, bo do takich zalicza się prawo oświatowe, posłużono się w niniejszej pracy dorobkiem pedagogiki, ekonomii i socjologii.

W rozdziale drugim przedstawiono konstytucyjne ramy prywatyzacji zadania oświatowego. Rozdział trzeci stanowi rozważania dotyczące *de lege lata* konstrukcji prawnych prywatyzacji zadania publicznego. W tej części pracy przedstawione zostały dwa podstawowe zakresy prywatyzacji zadania oświatowego. Jest to zakres podmiotowy, w którym omówiono podmioty mogące przejąć oświatowe zadanie publiczne do realizacji oraz zakres przedmiotowo-organiza-

⁴ Zob. J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne*, Warszawa 1984; A. Barański, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, *Szkoły niepubliczne. Przepisy i wyjaśnienia*, Warszawa 1996; D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013; D. Sześciło, *O wątpliwościach wokół powierzania prowadzenia szkół samorządowych*, ST 2014, nr 3, s. 5–13; R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, ST 2000, nr 7–8, s. 123 i n.; J. Korczak, *Przekazywanie zespołu szkół prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej*, NZS 2010, z. 1, s. 56 i n.

⁵ Zob. W. Rabczuk, *Szkolnictwo prywatne w Europie Zachodniej i w Polsce*, Warszawa 1992.

cyjny – ukazujący typy jednostek organizacyjnych oświaty, w jakich to zadanie może być realizowane. Dodatkowo, w celu pełniejszej analizy, wskazano skalę i tendencję tego zjawiska z uwzględnieniem danych statystycznych zawierających informacje ilościowe o charakterze prawnym organów prowadzących. Ponadto na tle tych rozważań wyróżnione zostały współczesne determinanty, które mają bezpośredni wpływ na zachodzące procesy prywatyzacyjne.

W rozdziale czwartym przeanalizowano współczesne formy prawne prywatyzacji zadania oświatowego. Problematyka form prawnych prywatyzacji została ujęta bardzo szeroko. Przedstawione zostały zarówno formy dwustronne, jak i formy jednostronne prywatyzacji zadania wraz z ich różnorodnością oraz przydatnością konstrukcji w praktyce organów administracji publicznej. Szeroka analiza administracyjnoprawna form prywatyzacji umożliwiła omówienie jednego z celów opracowania, jakim jest ustalenie granic prywatyzacji zadania oświatowego.

Kolejny wątek badawczy został określony w rozdziale piątym niniejszego opracowania. Została w nim zaprezentowana kwestia finansowo-prawna zadania oświatowego realizowanego przez podmiot niepubliczny. Poznanie źródeł finansowania zadania publicznego wykonywanego przez podmioty niepubliczne stanowiło jeden z głównych celów badawczych publikacji. Wnikliwa analiza możliwości prawnych finansowania i konstrukcji związanych z pozyskiwaniem dofinansowania ze źródeł publicznych pozwoli uzyskać odpowiedź na postawione wcześniej pytania o istotę gwarancji zabezpieczających działalność tego typu podmiotów edukacyjnych i związanej z tym dostępności do oferowanych usług.

Rozdział szósty skoncentrowany jest wokół zasadniczego zagadnienia pozycji prawnej jednostki – użytkownika wobec prywatyzacji zadania oświatowego. Hybrydowy układ relacji prawnych pomiędzy jednostką a zakładem edukacyjnym określający wzajemne prawa i obowiązki, nieczytelna budowa organizacyjno-prawna oświatowego podmiotu prywatnego, dychotomiczny charakter dostępnych środków prawnych przysługujących użytkownikowi spowodowały potrzebę dogłębnej analizy i próby uporządkowania tej problematyki, zwłaszcza że ustalenia doktryny w tym zakresie są niejednolite.

Następnym problemem, rozwijanym w rozdziale siódmym pracy, jest zagadnienie kontroli i nadzoru sprawowanego nad wykonywaniem oświatowego zadania publicznego przez podmioty niepubliczne. Podkreślono, że podmioty prywatne jako wykonawcy zadań publicznych są poddane szczególnej kontroli organów władzy publicznej. W pierwszej kolejności dokonano analizy organów

kontroli państwowej i zakresu ich uprawnień kontrolnych. Zwrócono uwagę na fakt, że podmioty te realizują zadanie publiczne uregulowane w aktach wysokiej rangi. W dalszej kolejności wskazano również szczególne cechy nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez organy administracji oświatowej.

Zakończenie pracy stanowi reasumpcję i odpowiedź na postawione we wstępie problemy badawcze. W dalszej kolejności wskazano zalety i wady obecnych regulacji prawnych dotyczących prywatyzacji zadania oświatowego oraz zawarło wnioski *de lege ferenda*.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda prawno-dogmatyczna. Badania koncentrują się wokół konstrukcji prawnych regulujących zjawisko prywatyzacji zadania oświatowego w Polsce, stąd głównym przedmiotem badania jest polski materiał normatywny, dorobek doktryny, jak również orzecznictwo sądowe.

Monografia powstała na podstawie rozprawy doktorskiej opracowanej w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, złożonej w marcu 2015 r. Pragnę w tym miejscu wyrazić głęboką wdzięczność promotorom mojej rozprawy doktorskiej Pani Profesor Lidii Zacharko oraz Panu Doktorowi Marcinowi Janikowi (promotorowi pomocniczemu) za opiekę naukową oraz udzielone mi wsparcie. Dziękuję także recenzentom rozprawy Pani Profesor Zofii Duniewskiej oraz Panu Profesorowi Bogdanowi Dolnickiemu za cenne uwagi i wskazówki.

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Uwagi wprowadzające

1.1. Współczesne definicje zadań publicznych

Problematyka zadań publicznych wydaje się jednym z fundamentalnych zagadnień nauki prawa administracyjnego. Podejmowana jest przez licznych przedstawicieli doktryny zarówno w Polsce, jak i w krajach europejskich. Wydaje się, że szczególne zainteresowanie tą tematyką spowodowane jest jej atrakcyjnością, która wyraża się poprzez brak elementów statycznych. Określenie zadania publicznego jest zmienne w czasie i przestrzeni, zależy od określonego kontekstu prawnego, politycznego, społecznego oraz od przyjmowanego systemu wartości⁶. Poza ogólnym sformułowaniem, że zadanie publiczne jest przyjętym przez państwo zaspokajaniem zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, nie można określić tego pojęcia raz na zawsze. Pojęcie zadania publicznego ma bowiem charakter dynamiczny⁷. Jak zauważył R. Stasikowski, pojęcie zadania publicznego należy do jednych z najtrudniejszych do opisanie w nauce prawa administracyjnego. Jednym ze skutków tego stanu rzeczy jest brak jego definicji legalnej, co wynika z trudności w jej stworzeniu (a raczej obiektywnej niemożliwości jej stworze-

⁶ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 95.

⁷ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 154.

nia)⁸. Dodatkowo w literaturze przedmiotu termin „zadanie publiczne” używany jest zamiennie z terminami „kompetencja”, „zakres działania” czy „właściwość”⁹.

Na potrzeby niniejszych rozważań należy przytoczyć kilka poglądów współczesnych teoretyków prawa administracyjnego. A. Błaś dokonuje nominalnej definicji zadań publicznych, stwierdzając, że w Rzeczypospolitej Polskiej do zadań publicznych określonych konstytucyjnie należy zaliczyć m.in.: zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności granic państwa, udzielanie pomocy Polakom zamieszkałym za granicą, ochrona środowiska, zapewnienie obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia¹⁰. Konstytucja RP nie określa wszystkich zadań władz publicznych (państwowych i samorządowych). Szereg zadań tych władz określonych jest w ustawach. Ten sam autor dodatkowo wskazuje, że zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego określane są w normach prawa powszechnie obowiązującego w sposób bardziej jednoznaczny niż zadania innych podmiotów administracji publicznej. Ponadto art. 163 Konstytucji RP formułuje zasadę domniemania wykonywania zadań publicznych, niezastrzeżonych przez Konstytucję RP i ustawy dla innych władz publicznych, przez samorząd terytorialny¹¹. Również TK w uchwale z dnia 27 września 1994 r. stwierdził, że „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych, w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w przypadku zadań zleconych”¹².

⁸ R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, ST 2009, nr 7–8, s. 5; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz 2009, s. 48–49.

⁹ Zob. na temat terminów „kompetencja”, „zakres działania” czy „właściwość” L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 13 i powołana tam literatura.

¹⁰ Zob. szerzej A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 141.

¹¹ Tamże, s. 142.

¹² Zob. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46 oraz uzasadnienie do wyroku SN z dnia 27 września 1996 r., III ARW 64/95, Wspólnota 1996, nr 43, s. 26, w którym przyjęto, że wszystkie zadania j.s.t. mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności.

Normatywne ujęcie zadań publicznych prezentuje M. Stahl, określając je jako zadania państwa, które są wykonywane przez państwo samodzielnie, za pomocą swoich organów albo przekazywane na rzecz innych podmiotów administracji publicznej. W rozumieniu autorki określenie „zadania publiczne” oznacza zadania państwa jako pierwotnego podmiotu władzy publicznej, które państwo ustala na płaszczyźnie prawnej, państwo przesądza też, kto będzie je wykonywał i w jakiej formie prawnej oraz określa zadania innych podmiotów władzy publicznej, którym państwo przekazało część swoich zadań i związanego z nimi władztwa¹³.

W piśmiennictwie można zauważyć też inne podejście do omawianej problematyki. E. Knosala i R. Stasikowski dokonują próby systematyzacji zadań publicznych nie tylko na podstawie kryterium prawnego, ale uwzględniają również ogólną problematykę teorii funkcji państwowych oraz rzeczywistości administracyjnej. Mając na uwadze powyższe czynniki, proponują wyodrębnić następujące kompleksy zadań publicznych: bezpieczeństwo publiczne, świadczenia, nadzór, rozstrzygnięcie sporów, jawność, podtrzymanie systemu¹⁴.

Według T. Skoczego zadania administracji publicznej oraz jej organów wynikają z potrzeb społecznych i norm prawnych. Aby uznać, że jakieś zadanie jest zadaniem administracji publicznej, konieczne jest więc stwierdzenie:

- 1) istnienia celu państwa, którego urzeczywistnieniu zadanie ma służyć,
- 2) że podmiotem odpowiedzialnym za jego wykonanie jest administracja,
- 3) że zadaniu temu służą określone środki jego wypełniania w sensie preskryptywnym,
- 4) że dla wykonania zadań podejmowane są faktyczne środki lub działania w sensie deskryptywnym¹⁵.

Ze względu na cel badawczy pracy nie sposób pominąć poglądów S. Biernata, który wyróżnił trzy ujęcia zadań publicznych. W pierwszym zadania są rzeczywiście wykonywane przez organy państwowe lub samorządowe. W tym ujęciu chodzi o ustalenie stanu faktycznego, realnego zasięgu i rodzaju zadań publicznych. W drugim znaczeniu są to zadania swoiste i charakterystyczne dla państwa.

¹³ Por. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja...*, s. 32–33.

¹⁴ E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych* (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przeszłością...*, s. 334.

¹⁵ T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, *Organizacja–Metody–Technika* 1985, nr 11–12, s. 20–21.

W publikacji w sposób kompleksowy omówione zostały prawne zagadnienia prywatyzacji zadania publicznego w odniesieniu do oświaty obejmujące m.in.:

- współczesne formy prywatyzacji oświaty,
- źródła finansowania oświaty niepublicznej oraz udzielanie dotacji oświatowych, ich rozliczanie oraz kontrolę wydatków,
- kontrolę i nadzór nad wykonaniem oświatowego zadania publicznego przez podmioty prywatne,
- sprawowanie nadzoru pedagogicznego oraz jego granice,
- hybrydowy układ relacji prawnych pomiędzy użytkownikiem a prywatną placówką oświatową.

Wszystkie kwestie omówiono z uwzględnieniem dotychczasowego dorobku orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego oraz bogatego piśmiennictwa.

Opracowanie jest przeznaczone dla pracowników samorządowych, pracowników kuratoriów oświaty (wizytatorów), właścicieli i dyrektorów niepublicznych przedszkoli, szkół i innych placówek prywatnych oraz dla studentów prawa, administracji i kierunków pedagogicznych.

Jacek Pierzchała – doktor nauk prawnych; wykładowca w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Raciborzu oraz na studiach podyplomowych; dyrektor szkół niepublicznych, szkoleniowiec z zakresu prawa oświatowego; autor publikacji z dziedziny prawa administracyjnego.

PARTNERZY

LEX Prawo Oświatowe

www.PrawoOswiatowe.pl



www.DyrektorSzkoły.pl



www.DyrektorSzkoły.pl/przedszkola

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia@wolterskluwer.pl
www.profinfo.pl



Cena 49 zł
(w tym 5% VAT)