

OŚWIATA JAKO ZADANIE PUBLICZNE

Danuta Kurzyna-Chmiel

MONOGRAFIE LEX



a Wolters Kluwer business

OŚWIATA JAKO ZADANIE PUBLICZNE

Danuta Kurzyna-Chmiel

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 1 stycznia 2013 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rosińska

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Układ typograficzny

Marta Baranowska

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4158-5

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów / 9

Wstęp / 15

Rozdział 1

Wokół pojęcia „oświata” / 21

- 1.1. Zakres pojęcia „oświata” / 21
- 1.2. System oświaty / 26
- 1.3. Godność człowieka źródłem definiowania oświaty / 38
- 1.4. Główne cechy współczesnej oświaty / 45
 - 1.4.1. Powszechny dostęp do wykształcenia / 47
 - 1.4.2. Równy dostęp do wykształcenia / 53
- 1.5. Ramy systemowej pomocy władz publicznych dla uczniów / 57
- 1.6. Sprawiedliwość społeczna w oświacie / 62

Rozdział 2

Obowiązki oświatowe jednostki / 70

- 2.1. Zagadnienia wprowadzające / 70
- 2.2. Obowiązek nauki / 73
- 2.3. Obowiązek szkolny / 82
- 2.4. Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego / 102

Rozdział 3

Zadania publiczne / 112

- 3.1. Próba ustalenia zakresu pojęcia „zadania publiczne” / 112
- 3.2. Zadania publiczne a interes publiczny / 118
- 3.3. Podział zadań publicznych w oparciu o zasady pomocniczości i decentralizacji / 122

- 3.4. Prywatyzacja zadań publicznych – zagadnienia ogólne / 134
- 3.5. Nowe Zarządzanie Publiczne / 142

Rozdział 4

Rola (państwa) administracji rządowej w realizacji publicznych zadań oświatowych / 148

- 4.1. Uwarunkowania historyczne / 148
- 4.2. Kreowanie polityki oświatowej państwa / 160
 - 4.2.1. Nadzór pedagogiczny / 170
- 4.3. Zakładanie i prowadzenie szkół i placówek oświatowych przez ministrów / 181

Rozdział 5

Realizacja publicznych zadań oświatowych przez samorząd terytorialny / 198

- 5.1. Zagadnienia wprowadzające / 198
- 5.2. Samodzielność samorządu w wykonywaniu zadań oświatowych / 207
- 5.3. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego / 220
 - 5.3.1. Zakładanie i prowadzenie szkół i placówek oświatowych / 221
 - 5.3.2. Zapewnienie bezpłatnego dowozu i opieki w czasie przewozu dziecka do szkół i placówek oświatowych / 231
 - 5.3.3. Inne zadania / 235
- 5.4. Wpływ na działalność szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty / 242

Rozdział 6

Współdziałanie w wykonywaniu oświatowych zadań publicznych / 253

- 6.1. Próba ustalenia istotnych cech instytucji współdziałania / 253
 - 6.1.1. Współdziałanie z organizacjami pozarządowymi / 261
- 6.2. Porozumienie administracyjne / 267
- 6.3. Związki jednostek samorządu terytorialnego / 281

- 6.4. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego / **286**
 - 6.5. Umowy / **288**
 - 6.5.1. Przekazywanie drogą umowy prowadzenia szkół publicznych / **297**
 - 6.6. Uzgodnienia / **302**
 - 6.7. Czynności faktyczne / **309**
- Wnioski końcowe / **317**
- Bibliografia / **337**

Wykaz ważniejszych skrótów

Akty prawne

- EKSL** Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę dnia 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprostowaniem)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.r.o.** ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788)
- Konstytucja (ustawa zasadnicza)** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Konwencja o Prawach Dziecka** Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczo-

- nych z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526)
- nowela z 2009 r.** ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458)
- nowela z 2011 r.** ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 205, poz. 1206)
- nowela z 2012 r.** ustawa z dnia 27 stycznia 2012 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 176)
- PDPC** Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r.
- pr. stow.** ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.)
- rozporządzenie z 1997 r.** rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 sierpnia 1997 r. w sprawie zakładów kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 104, poz. 664 z późn. zm.)
- rozporządzenie z 2010 r.** rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie przyjmowania osób niebędących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek oraz organizacji dodatkowej nauki języka polskiego, dodatkowych zajęć wyrównawczych oraz nauki języka i kultury kraju pochodzenia (Dz. U. Nr 57, poz. 361)
- rozporządzenie z 2011 r.** rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości

- i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. Nr 109, poz. 631)
- TFUE** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 115 z 09.05.2008, s. 13 wersja skonsolidowana)
- u.d.j.s.t.** ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.)
- u.f.p.** ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.)
- u.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1270 z późn. zm.)
- u.s.g.** ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- u.s.o.** ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- u.s.w.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)

Inne

CKE	Centralna Komisja Egzaminacyjna
Dz. U.	Dziennik Ustaw
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
LEX	System Informacji Prawnej LEX wydawany przez Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska
M.P.	Monitor Polski
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MENiS	Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu
NPM	Nowe Zarządzanie Publiczne (ang. New Public Management)
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OHP	Ochotnicze Hufce Pracy
OKE	Okręgowe Komisje Egzaminacyjne
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSAB	Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Białymstoku
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPIUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zbiór urzędowy, kategoria A
OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	Państwo i Prawo
r.i.o.	regionalna izba obrachunkowa

RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SA	Sąd Apelacyjny
SKO	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	Sąd Najwyższy
ST	Samorząd Terytorialny
t.	tom
TK	Trybunał Konstytucyjny
UE	Unia Europejska
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
wyd.	wydanie

Wstęp

Tematyka dotycząca oświaty jest współcześnie szczególnie istotna, głównie w kontekście dyskusji społecznych i zmieniającej się roli administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych i indywidualnych ludności. Obowiązki oświatowe i szerzej socjalne władzy publicznej należy na powrót określić. Niewątpliwie jednak pierwotny wpływ na sposób rozumienia oświaty jako zadania publicznego ma uznanie jej w preambule ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) za dobro wspólne całego społeczeństwa.

Wyraźnie widoczna jest w przepisach prawnych redukcja zadań administracji rządowej i przekazywanie ich samorządowi terytorialnemu. Można z całą pewnością stwierdzić, iż zasada decentralizacji jest dziś jedną z głównych podstaw ich rozdziału. Kolejne, bardzo liczne reformy istotnie umacniają pozycję jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) w roli podstawowych podmiotów odpowiadających za kształcenie, wychowanie i opiekę w szkołach publicznych. Zasada decentralizacji wzmocniona jest realizacją idei pomocniczości, która w omawianym zakresie każe nie tylko rozkładać wykonanie zadań oświatowych „od dołu do góry” struktur administracyjnych, lecz także uwzględniać podstawową rolę rodziny zarówno w bezpośrednim kształceniu, wychowaniu i opiece nad swoimi dziećmi, jak też jej wpływu na funkcjonowanie szkół i placówek, a nawet szerzej na politykę oświatową – zarówno tę w wymiarze lokalnym, jak i państwowym. Można też wstępnie zaznaczyć, że zasady pomocniczości i decentralizacji zawierają wiele podobnych treści, obie dotyczą bowiem podziału zadań publicznych między wspólnoty prawa publicznego z państwem na czele. W literaturze słusznie podkreśla się, iż podstawową różnicą między nimi jest to, że zasada pomocniczości ma w większym stopniu charakter materialnoprawny (merytoryczny), a zasada decentralizacji

– ustrojowoprawny¹. Zasada decentralizacji bywa też określana jako prawnoustrojowa forma zastosowania zasady pomocniczości². Podział zadań publicznych (w tym oświatowych) odbywa się w naszym kraju z uwzględnieniem powyższych zasad i to one w sposób ogólny określają, które podmioty i w jaki sposób mogą te zadania wykonywać. Działanie administracji publicznej w zakresie oświaty powinno być nadal domeną państwa, które musi zauważać potrzeby partycypacyjne swoich obywateli i niejako „dopuszczać” ich do wykonywania swoich zadań.

Szczególny wpływ na ustalenie zakresu pojęcia i sposobu realizacji oświatowych zadań publicznych ma kreowana w danym okresie polityka oświatowa państwa i zmieniający się interes publiczny. Podleganie większym lub mniejszym wpływom decentralizacji, centralizacji i pomocniczości w dużym stopniu determinuje przeobrażenia samej oświaty jak i sposobów jej organizacji czy zarządzania. Podział zadań nie powinien nigdy wynikać ze współzawodnictwa organów administracji rządowej i samorządowej, lecz opierać się na optymalnym dopasowaniu form i sposobów ich realizacji do rodzaju i możliwości danego podmiotu. Ostoją polityki oświatowej powinno być prawo gwarantujące sprawiedliwy i równy sposób zaspokajania potrzeb oświatowych ludności. Wszelkie zaś działania administracji publicznej w tym zakresie powinny prowadzić do czynienia z oświatą dobra o charakterze powszechnie dostępnym.

Praca stanowi próbę kompleksowego ujęcia i uporządkowania podstawowych zagadnień dotyczących rozumienia oświaty jako zadania publicznego. Zastosowana w niej metoda badawcza, oparta na całościowej i wszechstronnej ocenie stanu normatywnego obowiązującego w zakresie omawianej tematyki, posłużyła do wskazania, iż obowiązujące w naszym kraju regulacje prawne statuują oświatę jako zadanie publiczne będące dobrem wspólnym całego społeczeństwa, zaś w wyniku rozwoju procesu prywatyzacji pojęcie „oświatowych zadań publicznych” nie jest już tak ostre, jak w przeszłości. Główną przyczyną tego zjawiska jest fakt, iż podmioty niepubliczne realizując te zadania, dążą także do osiągnięcia własnych, partykularnych celów, kierując się często względami ekonomicznymi. Z całą pewnością administracja świadcząca nie powinna jednak ograniczać słusznych inicjatyw społecznych mających na celu samodzielne zaspokajanie swoich potrzeb. Państwo powinno

¹ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 293.

² Tamże.

skupić się na budowie różnorodnych struktur odpowiadających realizacji tych zadań i współdziałać z podmiotami niepublicznymi zawsze, o ile nie pogorszy to standardu i trwałości świadczeń. Prowadzone w pracy badania aktualnego stanu prawnego mają także wykazać, czy zwiększenie kompetencji administracji rządowej w zakresie oświaty wiąże się ze zmniejszeniem samodzielności decyzyjnej innych podmiotów odpowiedzialnych za kształcenie w naszym kraju, głównie samorządu terytorialnego.

Zasadniczym celem niniejszej pracy jest wskazanie, że oświata – rozumiana jako dobro wspólne całego społeczeństwa – wymaga przejęcia całości odpowiedzialności za wykonywanie oświatowych zadań publicznych przez państwo (administrację rządową) i j.s.t. Natomiast przesunięcia w podmiotowej sferze ich realizacji powinny opierać się na ciągłym dążeniu ustawodawcy do tworzenia instrumentów gwarantujących zaspokajanie potrzeb oświatowych ludności w bardziej efektywny i trwały sposób. Dodatkowo przekazanie oświatowych zadań publicznych podmiotom niepublicznym powinno dokonywać się o tyle, o ile przyczynia się do pełniejszego zaspokojenia potrzeb zbiorowych, realizacji słuszych inicjatyw obywateli, ale nigdy nie może rodzić ograniczenia dostępu do oświaty publicznej.

Prowadzone badania będą skupiały się wokół odpowiedzi na główne pytanie, tj.: w jakim zakresie współczesna oświata jest nadal zadaniem publicznym i jakie są faktyczne ramy odpowiedzialności państwa (administracji rządowej) i samorządu terytorialnego za realizację zadań oświatowych. Odpowiedzialność rozumiana jest tu jako obowiązek ponoszenia przewidzianych przez normę prawną konsekwencji zachowania się własnego lub innych podmiotów realizujących zadania oświatowe.

Celem opracowania jest także próba odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

- co oznacza rozumienie oświaty jako dobra wspólnego;
- jaki jest zakres obowiązków oświatowych jednostki;
- jakie są aktualne ustalenia doktryny dotyczące zakresu pojęcia „zadania publiczne”;
- na czym polega rola państwa w realizacji zadań oświatowych i kształtowaniu polityki oświatowej;
- jakie powinny być ramy prywatyzacji i udziału tzw. społeczeństwa obywatelskiego w realizacji zadań oświatowych;

- czy zasadne jest uczynienie z samorządu terytorialnego głównego podmiotu realizującego zadania oświatowe i regulatora realizacji tych zadań przez inne podmioty;
- jakie są główne formy współdziałania w zakresie wypełniania zadań oświatowych.

Kolejnym celem pracy jest ocena obowiązujących regulacji prawnych, wykazanie ich niedoskonałości i wysunięcie wniosków *de lege ferenda*. Niezbędne stanie się więc przedstawienie dorobku doktryny. Powyżej sformułowane cele określiły zakres i układ pracy, która składa się z sześciu rozdziałów. Proponowane podejście opiera się na wstępnym założeniu celowości określenia pojęć budujących zagadnienie oświaty jako zadania publicznego. Z punktu widzenia celu rozważań wywody ograniczono do prawa administracyjnego i tylko w niewielkim zakresie wykorzystano dorobek innych gałęzi prawa. W analizie pojęć takich, jak np. oświata, wartości, dobra itd. uzasadnione było także krótkie przedstawienie sposobu postrzegania tych zagadnień w innych dyscyplinach naukowych (np. pedagogice, filozofii). Warto w tym miejscu także nadmienić, iż przedmiot rozważań skupia się na analizie roli państwa (administracji rządowej) i samorządu terytorialnego w zakresie bezpośredniej realizacji zadań oświatowych, a także na ich regulacyjnym wpływie na podmioty niepubliczne równolegle realizujące te zadania i wreszcie na badaniu głównych form współdziałania.

W rozdziale 1 nakreślono sposób rozumienia oświaty jako dobra wspólnego. Przyjęto, iż podstawowymi determinantami współczesnej oświaty jest jej powszechność i równość, a źródła jej definiowania opierają się na wartościach wynikających z godności człowieka. Uznano za niezbędne omówienie oświaty z wykorzystaniem dorobku innych dziedzin nauki, gdyż podejście to pozwoliło na ukazanie jej wyjątkowej roli w organizacji społeczeństwa. Wskazano również na obowiązki państwa mające na celu zabezpieczenie dostępu do świadczeń oświatowych. Intencją autorki nie jest wszechstronna analiza instrumentów finansowego wsparcia dla uczniów, gdyż tematyka ta należy do zagadnień regulowanych innymi niż prawo administracyjne gałęziami prawa, głównie prawa finansowego. Przedstawienie różnych form pomocy ma jedynie służyć określeniu jej ram i wskazaniu podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych świadczeń. W kolejnych rozdziałach zawsze najpierw czyniono ogólne uwagi teoretyczne odnośnie do omawianej tematyki. Następnie opisywano rozwiązania szczegółowe

dla poszczególnych instytucji. Rozdział 2 zawiera analizę instytucji obowiązków oświatowych jednostek. Omówiono tu ich rodzaje i wskazano niedoskonałości stanu prawnego. Rozdział 3 pracy ma charakter teoretyczny. Jednak prezentacja bogatego dorobku literatury wydaje się konieczna z racji potrzeby właściwej delimitacji pola badawczego. Rozdziały 4 i 5 pracy obejmują rozważania dotyczące roli podstawowych podmiotów realizujących zadania oświatowe, tj. administracji rządowej i j.s.t. Zaprezentowano również podstawowe zadania oświatowe wykonywane przez te podmioty. Ostatni rozdział nakreśla instytucję współdziałania. Zdaniem autorki niniejszej publikacji rosnąca ilość oświatowych zadań publicznych implikuje konieczność szukania nowych form ich skutecznego wykonywania. Analiza obowiązującego stanu prawnego pozwoliła na wskazanie głównych form współdziałania w wykonywaniu oświatowych zadań publicznych. Do form tych zaliczono: porozumienia administracyjne, związki j.s.t., umowy, uzgodnienia i czynności faktyczne. Pokróctce przedstawiono też stowarzyszenia j.s.t. jako podmioty tworzone w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Ukazano ścisły związek współczesnych form współdziałania z realizacją zasady pomocniczości i społeczeństwa obywatelskiego. Rozważania na temat poszczególnych form współdziałania mają głównie na celu omówienie ich przydatności i zakresu stosowania w realizacji zadań oświatowych. Celem autorki nie była wszechstronna analiza tych form, ale poczynione uwagi mogą stać się przyczynkiem do dalszych badań tej bogatej materii.

W opracowaniu jedynie w ramowy sposób, niezbędny do zachowania spójnego wyводу, przedstawiono kwestię dotyczącą dotacji i subwencji jako podstawowego trybu przekazywania publicznych środków finansowych. Obejmuje ona bowiem obszar zagadnień należących przede wszystkim do prawa finansowego i nie stanowi obszaru badań prowadzonych przez autorkę.

Koncepcja pracy wynika z przekonania, iż zagadnienia dotyczące funkcjonowania oświaty, organizacji jej zarządzania i wreszcie podmiotowej i przedmiotowej sfery realizacji zadań władzy publicznej omawiane były w literaturze zazwyczaj wrywkowo, przy analizie innych zagadnień szczegółowych. Tematyka ta od czasów publikacji J. Homplewicza z 1984 r.³ nie była zatem przedmiotem szerokich analiz w doktrynie prawa administracyjnego i w związku z tym istniała potrzeba komplek-

³ J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne*, Warszawa 1984.

sowych badań w tym zakresie. Praca stawia sobie zatem za cel wypełnienie istotnej luki w polskim piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego, dotyczącej rozumienia oświaty jako zadania publicznego.

Analiza przedstawianych zagadnień zasadniczo opiera się na badaniu prawodawstwa krajowego. Jednakże omówienie niektórych kwestii byłoby niemożliwe bez zaprezentowania podstawowych w tym względzie przepisów prawa międzynarodowego. Intencją autorki nie jest porównywanie polskiego sposobu zarządzania oświatą ze sposobami przyjętymi w innych krajach. Główną przyczyną tego posunięcia było uznanie ogromnej różnorodności rozwiązań prawnych, wynikających z odmiennych uwarunkowań historycznych, kulturowych i ustrojowych. Dlatego też podjęto decyzję skupienia się na analizie krajowych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Rozważania prowadzone w pracy mają głównie charakter teoretyczny, a formułowane wnioski mogą służyć doskonaleniu omawianych rozwiązań prawnych. Jako metodę opracowania przyjęto analizę materiału normatywnego oraz poglądów prezentowanych w literaturze polskiej i obcej. W związku z powyższym nie ograniczono się do korzystania jedynie z metody dogmatycznej i głównie w celu ukazania ewolucji badanych instytucji posłużono się także metodą historyczną. Takie podejście do rozpatrywanej tematyki pozwala na pełne przedstawienie rozwiązań prawnych i sformułowanie rzetelnych propozycji zmian i udoskonaleń obowiązującego stanu prawnego. Badaniom poddano również orzecznictwo głównie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, które ukazuje sposoby praktycznego zastosowania omawianych regulacji prawnych.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1 stycznia 2013 r.

Rozdział 1

Wokół pojęcia „oświata”

1.1. Zakres pojęcia „oświata”

W przepisach prawnych nie znajdziemy jednolitej definicji pojęcia „oświata”. Akty prawne najczęściej posługują się nim, lecz go nie wyjaśniają. W ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.; dalej: u.s.o.) – najobszerniejszym akcie o tematyce oświatowej – już w preambule znajdujemy określenie oświaty jako „dobra wspólnego całego społeczeństwa”. I to podejście należy uznać za podstawowe przy analizie terminu „oświata”. Pomocne będzie także odwołanie do innych dyscyplin naukowych, gdzie pojęcie „oświata” bywa częstokroć definiowane⁴.

Najszerzej termin „oświata” omówiony jest w pedagogice⁵. Zdaniem J. Szczepańskiego oznacza on system instytucji, pewien rodzaj działalności, a także stan świadomości społeczeństwa⁶. Pojęcie „oświaty” podobnie definiuje *Encyklopedia Powszechna PWN* – oświata to stan i proces upowszechniania w społeczeństwie wiedzy oraz kultury przez działalność zarówno szkolnictwa, jak i wielu różnych instytucji pozaszkolnych⁷. Według pedagoga W. Okonia, przedstawiającego szeroką definicję tego terminu, oświata to „działalność polegająca na upowszechnianiu wykształcenia ogólnego i zawodowego oraz realizowaniu określonych celów wychowawczych dla zapewnienia jednostkom wszechstronnego rozwoju i pomyślnej egzystencji, a społeczeństwu więzi kulturalnych łączących jego przeszłość historyczną z teraźniejszo-

⁴ W. Okoń, *Słownik pedagogiczny*, Warszawa 1984, s. 212.

⁵ D. Dziewulak, *Systemy szkolne Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 10.

⁶ J. Szczepański, *Refleksje nad oświatą*, Warszawa 1973.

⁷ *Encyklopedia powszechna PWN*, t. 3, Warszawa 1975, s. 416.

ścią (...). W pojęciu „oświaty” mieści się całość tej działalności realizowanej przez system wychowania w rodzinie, system szkolnictwa, system kształcenia równoległego i system kształcenia ustawicznego”⁸.

Pojęciem bliskoznacznym, często zamiennie używanym z pojęciem „oświaty” jest pojęcie „edukacji”, która to uznawana jest za podstawowe prawo człowieka oraz uniwersalną wartość. Edukacja to według UNESCO całokształt procesów życia społecznego, za pomocą których poszczególne jednostki oraz grupy społeczne uczą się świadomie rozwijać, w ramach i na rzecz społeczności narodowych i międzynarodowych, wszystkie swoje indywidualne możliwości, postawy, uzdolnienia i wiedzę⁹. Zgodnie zaś z definicją słownikową, edukacja to spójny system kształcenia i wychowania dzieci, młodzieży i dorosłych, obejmujący różne poziomy kształcenia, w formach instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych¹⁰.

Już ze wstępnych analiz wynika, iż pojęcie „oświaty” ma charakter niejednorodny i szeroki. Zawiera ono w sobie zarówno działania polegające na kształceniu (edukacji), jak i wychowaniu w oparciu o uznane wartości. Również w rozumieniu oświaty zawartym w preambule ustawy o systemie oświaty, jako „dobra wspólnego całego społeczeństwa”, występuje nawiązanie do kreujących ją wartości. W tym punkcie rozważań wydaje się konieczne przyjrzenie się pojęciu „dobra wspólnego”. Można przyjąć, że dobro wspólne to w istocie bardziej lub mniej powszechne dobro, które w świetle prawa wymaga ochrony i gwarancji. Samo bowiem „dobro” jest jednym z naczelnych pojęć etyki¹¹. Uznaje się je za właściwość przysługującą czynowi lub przedmiotowi pożądanemu. W skrócie uważa się, że czyn jest dobry, jeżeli dobra jest jego intencja, przedmiot i okoliczności czynu. Zagadnienie dobra jest przedmiotem rozważań nie tylko etycznych, prawnych, ale także filozoficznych i teologicznych¹². Definicja dobra wspólnego sformułowana została już

⁸ W. Okoń, *Słownik...*, s. 217.

⁹ *Recommendation Concerning Education for International Understanding, Co-operation and Peace and Education Relating to Human Rights and Fundamental Freedoms* 1974.

¹⁰ *Mały Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1993.

¹¹ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 38.

¹² Zob. z szerokiej dyskusji filozoficznej poglądy wybrane. Według Platona „Wszystko, co zgubę przynosi i psuje, to zło, a to, co ocala i przynosi pożytek, to dobro” tegoż, *Państwo prawa*, Kęty 1999, s. 207 i n. Arystoteles natomiast nazywał interesem wspólnym dobro, na które powołują się członkowie wspólnoty powstałej do osiągnięcia

na Soborze Watykańskim II i zawarta w konstytucji duszpasterskiej *Gaudium et spes* w następujący sposób: „Dobro wspólne jest to suma warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeczeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość”¹³. W definicji tej dobro wspólne podporządkowane jest godności wolnej osoby ludzkiej, która to dzięki wolności dokonuje pełni samorealizacji. Wolny człowiek podporządkowany jest budowie dobra wspólnego, zaś dobro wspólne jest podporządkowane spełnieniu wolnych osób¹⁴. Już Arystoteles podkreślał, że „jeśli bowiem nawet to samo jest najwyższym dobrem i dla jednostki, i dla państwa, to jednak dobro państwa zdaje się być czymś większym i doskonalszym, zarówno gdy idzie o osiągnięcie, jak też o zachowanie go (...) i dla jednostki miłą jest rzeczą dopięcie celu, ale i piękniejszą, i bardziej boską dla narodu”¹⁵.

Najbardziej interesujące, z punktu widzenia tematu niniejszej pracy, są prawne rozważania dotyczące dobra wspólnego. I tak w języku aktów prawnych posługujących się pojęciem „dobra”, w szczególności dobra wspólnego, najważniejsze miejsce zajmuje art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja) stanowiący, iż: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”¹⁶. Pojęcie to jest więc łączone z państwem. Widoczne jest to również w literaturze, szczególnie w poglądach J. Trzcńskiego, który uważa, że koncepcja

jakiegoś dobra w tegoż, *Polityka I*, 1:1252a2, III, 8 według przekładu L. Piotrowicza. Kolejny wielki filozof M.T. Cyceon dobro wspólne wiązał z troską obywateli o wspólnotę czy państwo, uznawał, że tylko wtedy to państwo lub ta wspólnota są godne tego miana w tegoż, *O państwie, o prawach*, Kęty 1999, s. 74. Tomasz z Akwinu twierdził zaś, iż działania są zawsze jednostkowo-szczególne, ale nie w ten sposób, jak wspólny jest gatunek lub rodzaj, lecz jak wspólna przyczyna celowa, i dlatego dobrem wspólnym można nazwać wspólny cel. Natomiast Jan Paweł II wskazuje na rodzaje dobra takie, jak: dobro godziwe, dobro użyteczne i dobro przyjemne. Te trzy odmiany dobra determinują ludzkie działanie. Człowiek działając, wybiera jakieś dobro, które staje się dla niego celem (tenże, *Pamięć i tożsamość. Rozmowy na przełomie tysiącleci*, Kraków 2005, s. 42–43).

¹³ *Konstytucja duszpasterska Gaudium et spes*, Kraków 1982, nr 332–334, s. 890.

¹⁴ M. Novak, *Wolne osoby i dobro wspólne*, Kraków, s. 26.

¹⁵ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, Warszawa 1982, 1094 b, s. 12 i n.

¹⁶ Możemy spotkać także innego rodzaju dobra, przykładowo: dobra publiczne, dobra osób (fizycznych i prawnych), dobra osobiste czy też dobra o szczególnej ochronie. Szeroki katalog przepisów prawnych, w których występują powyższe rodzaje dobra, a także inne podaje R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji* (w: Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 568–571.

Danuta Kurzyna-Chmiel – doktor nauk prawnych, pracownik naukowo-dydaktyczny Uniwersytetu Śląskiego – Wydziału Etnologii i Nauk o Edukacji w Cieszynie; autorka wielu prac z zakresu prawa administracyjnego, w tym monografii: *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym* (Bielsko-Biała 2003), *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie* (Warszawa 2006, 2009).

■ W opracowaniu dokonano analizy roli państwa (administracji rządowej) i samorządu terytorialnego w zakresie bezpośredniej realizacji zadań oświatowych, skupiono się także na ich regulacyjnym wpływie na podmioty niepubliczne równoległe realizujące te zadania. Oświatę zaprezentowano w kompleksowy sposób, w kontekście rozważań dotyczących realizacji celu działania administracji publicznej, jakim jest zaspokajanie potrzeb ludności w powszechny i równy sposób.

■ Książka będzie stanowić istotną pomoc dla praktyków – przede wszystkim pracowników państwowych instytucji oświatowych, administracji samorządowej i podmiotów, które mają zamiar prowadzić lub już prowadzą szkoły i placówki oświatowe. Jest ona przeznaczona także dla osób, które chcą uporządkować swoją wiedzę z zakresu prawa oświatowego.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-4158-5



9 788326 441585

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

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