

PRAWO OŚWIATOWE

Komentarz

redakcja naukowa Mateusz Pilich

Mateusz Pilich, Artur Olszewski

KOMENTARZE

WYDANIE **3**

PRAWO OŚWIATOWE

Komentarz

redakcja naukowa Mateusz Pilich

Mateusz Pilich, Artur Olszewski

KOMENTARZE

WYDANIE **3**

Stan prawny na 2 września 2022 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Artur Olszewski – art. 25a, 28a, 39a, 46a, 46b, 121a, 122a, 125a, 173a

Artur Olszewski, Mateusz Pilich – art. 46, 47, 53, 117, 118, 122

Mateusz Pilich – preambuła, art. 1–13, 15–17, 19–28, 29–39, 40–42, 51, 55–56,
60–116, 119, 120a, 123–167, 169–189

Mateusz Pilich, aktualizacja Artur Olszewski – art. 14, 18, 43–45, 48–50, 52, 54,
57–59, 120, 121, 168



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, 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.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-760-2
3. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Przedmowa	21
Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)	23
Preambuła	25
Rozdział 1. Przepisy ogólne	29
Art. 1. [Cele systemu oświaty]	29
Art. 2. [Zakres podmiotowy stosowania ustawy]	32
Art. 3. [Organizacje wspierające system oświaty]	39
Art. 4. [Definicje legalne]	41
Art. 5. [Obowiązki nauczyciela]	53
Art. 6. [Status nauczycieli – odesłanie]	53
Art. 7. [Status pracowników administracji i obsługi – odesłanie]	54
Art. 8. [Organy prowadzące szkoły i placówki]	57
Art. 9. [Przekazanie prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej]	75
Art. 10. [Odpowiedzialność i zadania organu prowadzącego szkołę lub placówkę]	103
Art. 11. [Zadania oświatowe j.s.t.]	110
Art. 12. [Rejestracja statystyczna jednostek systemu oświaty i ich zespołów]	113
Art. 13. [Publiczne przedszkola, przedszkola niepubliczne i inne formy wychowania przedszkolnego]	114
Art. 14. [Standardy prawne dla szkół publicznych i niepublicznych]	121
Art. 15. [Zatrudnianie osób niebędących nauczycielami do realizacji zadań dydaktycznych]	128
Art. 16. [Nauczyciele realizujący zajęcia dodatkowe finansowane z funduszy Unii Europejskiej]	133
Art. 17. [Szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne]	135

Art. 18.	[Typy szkół, zewnętrzne egzaminy]	135
Art. 19.	[Egzaminy zewnętrzne; kontynuowanie wykształcenia po ukończeniu poszczególnych typów szkół]	143
Art. 20.	[Poziomy wykształcenia]	146
Art. 21.	[Tworzenie oddziałów międzynarodowych]	150
Art. 22.	[Zasady działania oddziałów międzynarodowych]	155
Art. 23.	[Cofnięcie zezwolenia MEN na utworzenie oddziału międzynarodowego]	158
Art. 24.	[Likwidacja oddziału międzynarodowego przez organ prowadzący]	160
Art. 25.	[Oddziały dwujęzyczne]	160
Art. 25a.	[Oddziały dziecięce w szkołach przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, szkołach konsularnych, przedstawicielstwach wojskowych RP]	163
Art. 26.	[Program wychowawczo-profilaktyczny]	164
Art. 26a.	[Doradztwo zawodowe]	166
Art. 26b.	[Monitoring karier absolwentów publicznych i niepublicznych szkół ponadpodstawowych]	168
Art. 27.	[Filtrowanie Internetu]	175
Art. 28.	[Wychowanie fizyczne]	178
Art. 28a.	[Oddziały przygotowania wojskowego]	179
Art. 28b.	[Wspieranie przez ministra prowadzenia działalności innowacyjnej lub eksperymentalnej w systemie oświaty i zlecanie innym podmiotom działań w tym zakresie]	184
Art. 29.	[Podział kompetencji pomiędzy organy j.s.t.]	186
Art. 30.	[Kolegia pracowników służb społecznych]	193
Art. 30a.	[Przetwarzanie danych osobowych w szkołach i placówkach]	197
Art. 30b.	[Czasowe ograniczenie lub zawieszenie funkcjonowania szkół i placówek]	202
Art. 30c.	[Rozporządzenia MEN dotyczące ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania szkół i placówek]	203
Art. 30d.	[Powoływanie ministerialnych zespołów ekspercko-doradczych] ...	209
Rozdział 2. Wychowanie przedszkolne, obowiązek szkolny i obowiązek nauki		211
Art. 31.	[Wychowanie przedszkolne]	214
Art. 32.	[Sieć przedszkolna i oddziałów przedszkolnych, inne formy wychowania przedszkolnego]	223
Art. 33.	[Realizacja obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego]	235
Art. 34.	[Niesamorządowe inne formy wychowania przedszkolnego]	238
Art. 35.	[Obowiązek szkolny i obowiązek nauki]	238
Art. 36.	[Spełnianie i odroczenie rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego]	241

Art. 37.	[Spełnianie obowiązków edukacyjnych w formach pozaszkolnych]	250
Art. 38.	[Odroczenie rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego]	257
Art. 39.	[Sieć szkolna]	258
Art. 39a.	[Sposób realizacji obowiązku dowozu dzieci niepełnosprawnych]	271
Art. 40.	[Obowiązki rodziców dziecka podlegającego obowiązkowi szkolnemu lub nauki]	275
Art. 41.	[Kontrola spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki] . . .	278
Art. 42.	[Egzekucja obowiązków edukacyjnych]	281
Rozdział 3.	Zarządzanie szkołami i placówkami publicznymi	289
Art. 43.	[Zadania MEN w zakresie polityki oświatowej]	289
Art. 44.	[Działania na rzecz optymalnych warunków kształcenia, wychowania i opieki]	290
Art. 44a.	[Narzędzie informatyczne wspierające realizację działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej przez szkoły i placówki]	292
Art. 45.	[Eksperyment pedagogiczny]	298
Art. 46.	[Klasyfikacja zawodów szkolnictwa branżowego]	308
Art. 46a.	[Klasyfikacja zawodów szkolnictwa artystycznego]	315
Art. 46b.	[Upoważnienia do wydania aktów wykonawczych]	316
Art. 47.	[Upoważnienia do wydania aktów wykonawczych]	318
Art. 48.	[Uprawnienia Ministra Obrony Narodowej]	336
Art. 49.	[Szkoły resortowe – upoważnienie]	337
Art. 50.	[Kurator oświaty]	337
Art. 51.	[Zadania i kompetencje kuratora oświaty]	345
Art. 52.	[Kuratoria oświaty i ich delegatury]	357
Art. 53.	[Nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami prowadzonymi przez ministrów]	362
Art. 54.	[Nadzór pedagogiczny nad szkołami dla marynarzy]	368
Art. 55.	[Sprawowanie nadzoru pedagogicznego]	369
Art. 56.	[Środki prawne stosowane w razie poważniejszych uchybień]	385
Art. 57.	[Nadzór finansowo-administracyjny organu prowadzącego]	396
Art. 58.	[Ograniczenia w sprawowaniu nadzoru]	406
Art. 59.	[Nadzór finansowo-administracyjny nad innymi formami wychowania przedszkolnego]	410
Art. 60.	[Uzupełniające przepisy o nadzorze pedagogicznym]	411
Art. 61.	[Odpowiednie stosowanie przepisów do szkół prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania]	424
Art. 62.	[Dyrektor szkoły lub placówki publicznej]	425
Art. 63.	[Konkurs na stanowisko dyrektora szkoły; tryb i zasady powierzenia stanowiska]	438
Art. 64.	[Powierzenie innych stanowisk kierowniczych w szkole]	462

Art. 65.	[Powierzenie innych stanowisk kierowniczych w placówce]	465
Art. 66.	[Odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego]	466
Art. 67.	[Odwołanie ze stanowiska osoby niebędącej nauczycielem]	485
Art. 68.	[Zakres obowiązków, zadań i kompetencji dyrektora]	486
Art. 69.	[Rada pedagogiczna]	512
Art. 70.	[Kompetencje rady pedagogicznej]	517
Art. 71.	[Kontrola legalności uchwał rady pedagogicznej]	522
Art. 72.	[Kompetencje rady pedagogicznej – uzupełnienie]	526
Art. 73.	[Tryb działania rady pedagogicznej]	528
Art. 73a.	[Tryb klasyfikacji i promocji uczniów]	533
Art. 74.	[Szkoły i placówki, w których nie tworzy się rady pedagogicznej]	535
Rozdział 4.	Spółeczne organy w systemie oświaty	536
Art. 75.	[Kompetencje Krajowej Rady Oświatowej]	536
Art. 76.	[Skład, kadencja, działalność Krajowej Rady Oświatowej]	536
Art. 77.	[Rada do spraw Szkolnictwa Artystycznego]	537
Art. 78.	[Samorządowe rady oświatowe]	539
Art. 79.	[Zasady działania samorządowych rad oświatowych]	542
Art. 80.	[Rada szkoły lub placówki]	543
Art. 81.	[Ustrój i zasady działania rady szkoły lub placówki]	548
Art. 82.	[Szczególne regulacje dotyczące rad szkół lub placówek]	554
Art. 83.	[Rady rodziców]	555
Art. 84.	[Kompetencje rad rodziców. Uchwalanie programu wychowawczo-profilaktycznego]	560
Art. 85.	[Samorząd uczniowski]	567
Art. 86.	[Działalność organizacji społecznych]	571
Art. 87.	[Przepis szczególny dla szkół i placówek publicznych niesamorządowych oraz niepublicznych]	576
Rozdział 5.	Organizacja kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach publicznych	577
Art. 88.	[Założenie szkoły publicznej]	577
Art. 89.	[Likwidacja lub przekształcenie szkoły lub placówki publicznej] . . .	590
Art. 90.	[Publiczne formy wychowania przedszkolnego prowadzone na podstawie zezwolenia]	616
Art. 90a.	[Zmiana siedziby szkoły lub placówki publicznej lub lokalizacji zajęć]	618
Art. 90b.	[Zmiana osoby prowadzącej publiczną niesamorządową szkołę lub placówkę]	621
Art. 91.	[Zespoły szkół]	625
Art. 92.	[Przekształcenie oddziału przedszkolnego w przedszkole]	633
Art. 93.	[Centra kształcenia zawodowego i ustawicznego]	635
Art. 94.	[Rok szkolny]	637
Art. 95.	[Struktura organizacyjna szkoły podstawowej]	637

Art. 96.	[Oddziały szkolne; klasy i zajęcia łączone w szkołach publicznych]	640
Art. 97.	[Wicedyrektorzy i inne stanowiska kierownicze w strukturze szkół publicznych]	643
Art. 98.	[Statut szkoły publicznej]	644
Art. 99.	[Obowiązki ucznia]	650
Art. 100.	[Jednolity strój szkolny]	651
Art. 101.	[Oddziały i stanowiska kierownicze w przedszkolach publicznych]	654
Art. 102.	[Statut przedszkola publicznego]	655
Art. 103.	[Standard nauki, wychowania i opieki w szkołach publicznych] ...	657
Art. 104.	[Biblioteki szkolne]	660
Art. 105.	[Opieka świetlicowa]	661
Art. 106.	[Stołówki szkolne]	663
Art. 106a.	[Dostęp do gorących posiłków w szkole]	667
Art. 107.	[Internaty szkolne]	668
Art. 108.	[Standard wychowania i opieki w przedszkolach publicznych] ...	670
Art. 108a.	[Monitoring wizyjny]	670
Art. 109.	[Formy działalności statutowej szkół]	673
Art. 110.	[Arkusze organizacji publicznej szkoły lub publicznego przedszkola]	677
Art. 111.	[Delegacja do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji szkół i przedszkoli]	680
Art. 111a.	[Filie placówek kształcenia ustawicznego i centrów kształcenia zawodowego]	682
Art. 112.	[Statut placówki publicznej]	682
Art. 113.	[Statuty publicznych szkół i placówek artystycznych]	685
Art. 114.	[Kontrola legalności treści statutu przedszkola, szkoły lub placówki publicznej]	686
Art. 115.	[Indywidualny program lub tok nauki]	688
Art. 116.	[Zakaz pobierania opłat za udzielanie informacji o wynikach ucznia]	693
Art. 117.	[Kształcenie ustawiczne]	694
Art. 118.	[Akredytacja placówek kształcenia ustawicznego i centrów kształcenia zawodowego]	700
Art. 119.	[Zadania edukacyjne Ochotniczych Hufców Pracy]	708
Art. 120.	[Praktyczna nauka zawodu]	709
Art. 120a.	[Ustalenia odnośnie do zakresu szkolenia]	716
Art. 121.	[Dofinansowanie wynagrodzeń opiekunów praktyk zawodowych]	716
Art. 121a.	[Staż uczniowski]	717
Art. 122.	[Dofinansowanie przygotowania zawodowego]	723
Art. 122a.	[Walidacja i certyfikowanie kwalifikacji rynkowej]	734
Art. 123.	[Placówki inne niż artystyczne – delegacja]	735

Art. 124. [Placówki artystyczne]	737
Art. 125. [Bezpieczeństwo i higiena pracy w szkołach i placówkach]	739
Art. 125a. [Zawieszenie i zmiana formy prowadzenia zajęć w szczególnych okolicznościach]	745
Art. 126. [Wymagania przeciwpożarowe wobec lokalu zajmowanego przez oddział przedszkolny]	754
Art. 127. [Kształcenie specjalne i indywidualne nauczanie]	756
Art. 128. [Kształcenie w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej]	776
Art. 129. [Odesłanie do przepisów o pomocy społecznej]	780
Rozdział 6. Przyjmowanie do publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego, publicznych szkół i publicznych placówek	781
Art. 130. [Ogólne zasady przyjmowania do szkół i placówek publicznych] ...	781
Art. 131. [Kryteria rekrutacji do publicznych przedszkoli i publicznych innych form wychowania przedszkolnego]	788
Art. 132. [Przyjmowanie laureatów lub finalistów olimpiad i konkursów przedmiotowych]	797
Art. 133. [Rekrutacja do klas pierwszych publicznych szkół podstawowych]	799
Art. 134. [Rekrutacja do klas pierwszych publicznych szkół ponadpodstawowych]	802
Art. 135. [Rekrutacja do publicznych szkół branżowych drugiego stopnia] ...	806
Art. 136. [Rekrutacja do publicznych szkół policealnych]	809
Art. 137. [Rekrutacja do publicznych szkół sportowych i mistrzostwa sportowego oraz do oddziałów sportowych]	811
Art. 138. [Rekrutacja do klas pierwszych oddziałów międzynarodowych szkół publicznych]	814
Art. 139. [Rekrutacja do oddziałów dwujęzycznych publicznych szkół podstawowych]	816
Art. 140. [Rekrutacja do publicznych szkół ponadpodstawowych dwujęzycznych]	818
Art. 141. [Rekrutacja do publicznych szkół dla dorosłych]	819
Art. 142. [Rekrutacja do publicznych szkół i placówek artystycznych]	821
Art. 143. [Rekrutacja do klas pierwszych szkoły ponadpodstawowej prowadzonej przez MON lub do oddziałów przygotowania wojskowego]	824
Art. 144. [Rekrutacja na zajęcia w publicznych placówkach oświatowo-wychowawczych]	826
Art. 145. [Rekrutacja do publicznych placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie nauki poza miejscem stałego zamieszkania]	828
Art. 146. [Rekrutacja w zakresie form kształcenia ustawicznego]	830
Art. 147. [Rekrutacja na kwalifikacyjne kursy zawodowe]	831

Art. 148. [Publikowanie przez kuratorów oświaty wykazów zawodów i miejsc w zawodach uznanych za wysokie dla celów rekrutacji]	833
Art. 149. [Wniosek w postępowaniu rekrutacyjnym]	834
Art. 150. [Dane osobowe ujawniane we wniosku i dokumenty na ich potwierdzenie]	835
Art. 151. [Treść zgłoszenia do obwodowej szkoły podstawowej]	842
Art. 152. [Upoważnienie do ustalenia wzorów wniosku i zgłoszenia]	842
Art. 153. [Porządek postępowania rekrutacyjnego w publicznych przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego oraz placówkach]	843
Art. 154. [Ustalanie terminów postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego; ogłaszanie kryteriów branych pod uwagę w ramach tych postępowań]	845
Art. 155. [Zobowiązanie do informowania o stanie zdrowia, diecie i rozwoju dziecka]	848
Art. 156. [Ograniczenie możliwości ubiegania się o przyjęcie do publicznych szkół i placówek]	849
Art. 157. [Komisja rekrutacyjna]	850
Art. 158. [Wyniki postępowania rekrutacyjnego i dalsze postępowanie] . . .	851
Art. 159. [Organizacja przyjmowania uczniów i postępowania rekrutacyjnego do nowo tworzonych szkół i placówek publicznych]	856
Art. 160. [Terminy retencji danych osobowych kandydatów]	860
Art. 161. [Postępowanie uzupełniające]	862
Art. 162. [Delegacja do wydania rozporządzenia]	862
Art. 163. [Wyłączenie ustawowe niektórych szkół publicznych]	863
Art. 164. [Przechodzenie przez uczniów z jednych szkół do innych]	864
Rozdział 7. Kształcenie osób przybywających z zagranicy	867
Art. 165. [Prawo cudzoziemców do nauki szkolnej]	867
Art. 166. [Wskazanie innej szkoły w celu realizacji obowiązku szkolnego] . . .	887
Art. 167. [Możliwość dofinansowania przez MEN współpracy międzynarodowej]	890
Rozdział 8. Szkoły i placówki niepubliczne	891
Art. 168. [Założenie szkoły lub placówki niepublicznej]	891
Art. 169. [Wykreślenie wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych]	909
Art. 170. [Stosunek do przepisów o działalności gospodarczej]	918
Art. 171. [Obowiązek zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w ramach oświatowej działalności gospodarczej]	922
Art. 172. [Statut i procedura likwidacji szkoły lub placówki niepublicznej] . . .	922
Art. 172a. [Ustalenie zawodu lub zawodów kształcenia w szkołach niepublicznych]	930
Art. 173. [Stosowanie przepisu o stołówkach szkolnych]	930

Art. 173a. [Stosowanie do placówek niepublicznych przepisów o zawieszeniu zajęć oraz o kształceniu na odległość]	931
Art. 174. [Odpowiednie stosowanie niektórych przepisów o publicznych placówkach]	932
Art. 175. [Stosowanie przepisów o wczesnym wspomaganie rozwoju dziecka]	933
Art. 176. [Uprawnienia publicznej szkoły artystycznej]	934
Art. 177. [Stosowanie przepisów o kształceniu specjalnym]	936
Art. 178. [Szkoły niepubliczne eksperymentalne]	937
Art. 179. [Cofnięcie uprawnień szkoły publicznej]	941
Art. 180. [Nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami niepublicznymi]	942
Art. 181. [Zakładanie i prowadzenie niepublicznych form wychowania przedszkolnego]	944
Art. 182. [Zespoły szkół lub placówek prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne]	945
Rozdział 9. Placówki doskonalenia nauczycieli	947
Art. 183. [Placówki doskonalenia nauczycieli]	947
Art. 184. [Uzyskiwanie akredytacji]	949
Art. 185. [Wstępna akredytacja placówek doskonalenia nauczycieli]	952
Art. 186. [Cofnięcie akredytacji]	954
Art. 187. [Akredytacja – delegacja do wydania rozporządzenia]	956
Art. 188. [Placówki doskonalenia nauczycieli – uzupełnienie]	957
Art. 189. [Wejście w życie]	961
Bibliografia	963
Wykaz rozporządzeń	971

Wykaz skrótów

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
KPD	– Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
nowelizacja z 2007 r.	– ustawa z 11.04.2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 542)

- nowelizacja z 2008 r. – ustawa z 25.07.2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. Nr 145, poz. 917 ze zm.)
- nowelizacja z 2009 r. – ustawa z 19.03.2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458 ze zm.)
- nowelizacja z 2015 r. – ustawa z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 357 ze zm.)
- nowelizacja z 2018 r. – ustawa z 22.11.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2245 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
- p.p.m. – ustawa z 4.02.2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 1792)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
- pr. bank. – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 2439 ze zm.)
- pr. not. – ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1799)
- pr. ośw. – ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.)
- p.s.w.n. – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.)
- p.w.pr.ośw. – ustawa z 14.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 60 ze zm.)
- p.z.p. – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)
- r.a.p.d. – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 11.10.2018 r. w sprawie akredytacji placówek doskonalenia nauczycieli (Dz.U. poz. 2029)
- r.b.h.sz. – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31.12.2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1604)

r.d.p.n.	– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 25.08.2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz.U. poz. 1646 ze zm.)
r.k.n.	– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 1.08.2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1289)
r.n.p.	– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 25.08.2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1551 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze sprostowaniami)
r.org.	– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 28.02.2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz.U. poz. 502 ze zm.)
r.org.Ukr.	– rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 21.03.2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz.U. poz. 645 ze zm.)
r.p.d.n.	– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 28.05.2019 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli (Dz.U. poz. 1045 ze zm.)
r.p.n.z.	– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 22.02.2019 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu (Dz.U. poz. 391)
r.p.z.m.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 28.05.1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz.U. z 2018 r. poz. 2010 ze zm.)
r.w.t.i.p.	– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 9.08.2017 r. w sprawie warunków i trybu udzielania zezwoleń na indywidualny program lub tok nauki oraz organizacji indywidualnego programu lub toku nauki (Dz.U. poz. 1569)
r.z.s.p.	– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 18.08.2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub osobę fizyczną szkoły lub placówki publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1591)

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 1)
u.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.)
u.d.f.p.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.p.p.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.)
u.e.r.	– ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.f.z.o.	– ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1930 ze zm.)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
u.KN	– ustawa z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.)
u.KP	– ustawa z 7.09.2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. z 2019 r. poz. 1598 ze zm.)
u.o.d.o.	– ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
u.o.Ojcz.	– ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 655 ze zm.)
u.o.p.d.g.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1110)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.niel.	– ustawa z 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2018 r. poz. 969)

u.p.o.Ukr.	– ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583 ze zm.)
u.pr.sam.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)
u.p.z.	– ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.)
u.r.	– ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.)
u.RDS	– ustawa z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.)
u.r.i.o.	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668)
u.RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.)
u.r.o.n.	– ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.i.o.	– ustawa z 15.04.2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 868 ze zm.)
u.s.o.	– ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2021 r. poz. 1915 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
u.s.publ.	– ustawa z 29.06.1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 459 ze zm.)
ustawa COVID-19	– ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.)
ustawa epidemiologiczna	– ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2021 r. poz. 2069 ze zm.)
ustawa przedszkolna	– ustawa z 13.06.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 827 ze zm.)

u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.)
u.ś.r.	– ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.)
u.u.c.o.	– ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.)
u.u.p.	– ustawa z 20.06.1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 295 ze zm.)
u.w.a.rz.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.)
u.w.c.	– ustawa z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2021 r. poz. 1697)
u.w.r.	– ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.)
u.w.r.n.	– ustawa z 9.06.2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz.U. poz. 1700)
u.z.g./ustawa o zwolnieniach grupowych	– ustawa z 13.03.2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyających pracowników (Dz.U. z 2018 r. poz. 1969 ze zm.)
u.ZSK	– ustawa z 22.12.2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 226)
u.z.z.	– ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 854)

Czasopisma i publikatory

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.Urz. Dolnośl.	– Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz.Urz. Lubel.	– Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego
Dz.Urz. Lubus.	– Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego
Dz.Urz. Małop.	– Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
Dz.Urz. Mazow.	– Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
Dz.Urz. MEN	– Dziennik Urzędowy Ministra Edukacji Narodowej

Dz.Urz. MKiDN	– Dziennik Urzędowy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Dz.Urz. MS	– Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości
Dz.Urz. Pomor.	– Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego
Dz.Urz. Śląsk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
Dz.Urz. Zachodniopom.	– Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego
FK	– Finanse Komunalne
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna. Zbiór Dodatkowy
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Pracy	– Prawo Pracy
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
Rec.	– zbiór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji wydanych przed 1.05.2004 r.
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
St. Praw.	– Studia Prawnicze
ZP	– Zarządzanie Publiczne

Dokumenty

uzasadnienie projektu nowelizacji z 2009 r. – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 1343

- uzasadnienie projektu nowelizacji z 2015 r. – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2957
- uzasadnienie projektu nowelizacji z 2018 r. – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i ustawy o systemie oświaty oraz innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 2861
- uzasadnienie projektu Prawa oświatowego – uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo oświatowe, VIII kadencja, druk sejm. nr 1030

Inne

- BHP – bezpieczeństwo i higiena pracy
- EKD – Europejska Klasyfikacja Działalności
- j.s.t. – jednostka(-i) samorządu terytorialnego
- MEN – Minister Edukacji Narodowej
- MKiDN – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OHP – Ochotnicze Hufce Pracy
- OKE – okręgowe komisje egzaminacyjne
- PKWiU – Polska Klasyfikacja Wytrobów i Usług
- PSP – Państwowa Straż Pożarna
- PUODO – Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
- RIO – regionalna izba obrachunkowa
- RSPO – Rejestr Szkół i Placówek Oświatowych (w ramach SIO)
- SA – sąd apelacyjny
- SIO – System Informacji Oświatowej
- SKO – samorządowe kolegium odwoławcze
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TS – Trybunał Sprawiedliwości (dawniej: ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości)
- WRRP – wojewódzka rada rynku pracy
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Przedmowa

Trzecie wydanie komentarza do ustawy – Prawo oświatowe dowodzi zaufania czytelników do literatury prawniczej w stanie permanentnej legislacyjnej „klęski urodzaju”. Liczba aktów normatywnych w ramach prawa oświatowego, po raz kolejny reformowanego poczynawszy od 2016 r., nie tylko nie zmalała, lecz niepomrotnie wzrosła. Silna pozostaje zatem tendencja do wydawania kolejnych, mniej lub bardziej dyskusyjnych przepisów; niektóre z nich szczęśliwie nie stają się obowiązującym prawem, jednak sam fakt ich uchwalania przez Sejm jest wielce znaczący. Rzetelna debata publiczna nad założeniami reform prawa edukacyjnego jest niestety ostatnią rzeczą, której środowiska oświatowe i prawnicze mogą oczekiwać w obecnej sytuacji politycznej w Polsce i na świecie. Tym większa rola przypada więc w udziale komentatorom niestabilnego ustawodawstwa.

Tematem numer jeden AD 2022 jest bez wątpienia wojna w Ukrainie i wywołana tym fala uciekinierów (potocznie, choć niezbyt poprawnie w świetle konwencji międzynarodowych, określanych jako „uchodźcy wojenni”). Choć zbyt krótki czas, jaki dzieli nas od początku tych wydarzeń, generalnie nie pozwala ich jeszcze właściwie ocenić, już teraz można zakładać, że polska szkoła będzie musiała bardzo się zmienić – otworzyć na uczniów, którzy nie tylko nie rozumieją i nie znają polszczyzny, lecz co więcej, mogą mieć zasadniczo inny punkt widzenia w wielu kwestiach. Czy polska edukacja jest zatem gotowa do funkcjonowania w wielokulturowym środowisku społecznym, w którym na pytanie wiersza: „Kto ty jesteś?”, odpowiedzi nie będą już oczywiste?

Cały czas bez zmian pozostaje zespół autorski: prof. UW, dr hab. Mateusz Pilich (zarazem redagujący dzieło) i dr Artur Olszewski. Zachowano ciągłość dorobku orzecznictwa i doktryny wypracowanych na gruncie ustawy o systemie oświaty oraz na podstawie obowiązującej ustawy. Z tego względu komentarz – tak jak w poprzedzających wydaniach – pomija na ogół cytowanie przepisów ustawy o systemie oświaty, traktując

tezy z powoływanych źródeł w taki sposób, jakby były one formułowane aktualnie, w odniesieniu do Prawa oświatowego. Artykuły powoływane w tekście komentarza bez oznaczenia ustawy są artykułami Prawa oświatowego.

Prof. UW, dr hab. Mateusz Pilich
(współautor i redaktor naukowy)

Warszawa, wrzesień 2022 r.

USTAWA

z dnia 14 grudnia 2016 r.

Prawo oświatowe

(tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 655, poz. 1079, poz. 1116, poz. 1383,
poz. 1700, poz. 1730)

Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniemi zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka. Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości Ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności.

1. Preambuła Prawa oświatowego dokładnie powtarza sformułowania analogicznego elementu ustawy o systemie oświaty, co pozwala powtórzyć rozważania zawarte w ostatnim wydaniu komentarza do ustawy o systemie oświaty. Omawiana część aktu normatywnego – choć sama w sobie nie niesie konkretnej treści normatywnej – może być postrzegana jako źródło wskazówek dla wykładni teleologicznej, czyli odwołującej się do celów, dla których osiągnięcia ustawodawca ustanowił regulację prawną¹. Z preambuły aktu normatywnego można odczytać to, co z punktu widzenia ustawodawcy jest wartością prawną, a więc jest dla niego cenne, chociaż jest to rodzaj wypowiedzi dyrektywnej o mniej stanowczym charakterze niż tych wywodzonych z norm postępowania albo wprost ujmowanych w zasadach prawnych². Stwierdzenie, że „oświata (...) stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa”, nie tylko uwypukla jej doniosły charakter jako jednej z podstawowych potrzeb społecznych, lecz także koresponduje z odpowiedzialnością państwa i samorządu terytorialnego za funkcjonowanie całego systemu oświaty, której szczególnym przejawem jest wymaganie za-

¹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 139. Taki charakter przypisuje się również preambułom do aktów normatywnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego; por. chociażby wyroki: z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5, poz. 49, LEX nr 155502; z 11.05.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007/5, poz. 48, LEX nr 272765; z 28.04.1999 r., K 3/99, OTK 1999/4, poz. 73, LEX nr 37318.

² M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, RPEiS 2006/1, s. 53.

pewnienia powszechnej dostępności szkół publicznych (o czym mowa niżej)³. Deklaracja ta posłużyła w jednym z orzeczeń do wzmocnienia argumentacji zmierzającej do wykazania, że niepubliczne placówki oświatowe również wykonują zadania publiczne i są z tego tytułu zobowiązane do udostępniania informacji publicznej zgodnie z odrębnymi przepisami⁴, natomiast w innym – do poparcia wykładni celowościowej art. 122 ust. 1 pr. ośw. w kierunku przyznania pracodawcy dofinansowania kształcenia zawodowego młodocianego pracownika w sytuacji zmiany stanu prawnego podstawy prawnej i braku odpowiednich przepisów międzyczasowych⁵.

2. W preambule zawarto także odesłania do źródeł prawa (wewnętrznego oraz międzynarodowego), które mają duże znaczenie dla interpretacji i stosowania ustawy. Prawo oświatowe musi być interpretowane i stosowane w sposób spójny zarówno z Konstytucją RP, jak i umowami międzynarodowymi. Konstytucja, nazywana również ustawą zasadniczą, jest w systemie prawa polskiego fundamentem demokratycznego ładu polityczno-prawnego. Dla systemu oświaty szczególne znaczenie ma art. 70 Konstytucji RP, w którym określa się prawo do nauki jako jedno z praw obywatelskich (należących do grupy praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych) oraz obowiązek nauki do 18. roku życia. Wspomniany przepis konstytucyjny ponadto gwarantuje obywatelom polskim nieodpłatność nauki w szkołach publicznych, wolność wyboru przez rodziców szkoły publicznej lub niepublicznej, partycypację władz publicznych w utrzymaniu niepublicznych szkół i placówek oraz indywidualną pomoc finansową i organizacyjną dla uczniów i studentów.

Oprócz Konstytucji RP komentowana preambuła wymienia również kilka aktów prawa międzynarodowego. U podstaw przepisów konstytucyjnych określających stosunek umów międzynarodowych do aktów ustawodawczych leży domniemanie zgodności polskiego prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym. Jej najogólniejszym wyrazem jest art. 9 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”⁶. Przepis ten stanowi wyraźną wytyczną dla organów państwa i innych podmiotów – w tym dla szkół, placówek oraz ich organów – wskazując na obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego w procesie prawotwórczym i decyzyjnym⁷.

³ Zob. wyroki: WSA w Łodzi z 2.12.2008 r., III SA/Łd 440/08, LEX nr 541761; WSA w Warszawie z 12.08.2008 r., I SA/Wa 441/08, LEX nr 506173; wyrok NSA z 3.02.2003 r., II SA 2427/02, LEX nr 697671.

⁴ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.06.2016 r., II SAB/Bd 30/16, LEX nr 2105428.

⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.08.2021 r., II SA/Rz 787/21, LEX nr 3241484.

⁶ Zob. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 116–117.

⁷ Zob. A. Wasilkowski, *Miejsce umów międzynarodowych wedle nowej Konstytucji RP (uwagi wstępne)*, „Przegląd Legislacyjny” 1997/6, s. 32.

Stosunek norm prawa międzynarodowego do prawa krajowego nie został w tym przepisie jednoznacznie przesądzony przez ustrojodawcę polskiego z uwagi na różnorodząjowy charakter źródeł tego pierwszego. Istotną regułą porządkującą, dotyczącą pewnej, ściśle określonej kategorii umów międzynarodowych, zawarto w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Przez akt ratyfikacji rozumie się uroczyste potwierdzenie w imieniu państwa przez właściwy organ, że umowa międzynarodowa będzie przez to państwo w dobrej wierze przestrzegana i wykonywana⁸. Zgoda ustawowa na ratyfikację jest wymagana w ściśle określonych przypadkach, zapisanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Pierwszeństwo umów międzynarodowych przed ustawami ma na celu dążenie do zachowania spójności systemu prawnego i niewystąpienia sytuacji, którą można by określić jako sprzeniewierzenie się przez państwo przyjętym zobowiązaniom międzynarodowym⁹. Powołany tu przepis należy interpretować ściśle jako nie dotyczący tych umów międzynarodowych, które zostały ratyfikowane bez uprzedniej zgody ustawowej¹⁰. Dotyczy on także umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie poprzednio obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych, które zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw (art. 241 ust. 1 Konstytucji RP).

Dobór aktów, których tytuły wymieniono w preambule do komentowanej ustawy, wydaje się nieprzypadkowy: chodzi bowiem o zręby uniwersalnego systemu praw człowieka. Można sądzić, że w ten sposób ustawodawca chciał w szczególny sposób podkreślić podmiotowość dziecka w polskim systemie oświaty.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, będąc deklaracją polityczną przyjętą na trzeciej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Paryżu 10.12.1948 r., nie ma charakteru źródła prawa *sensu stricto*. W pozostałych przypadkach wymienione zostały wielostronne umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę. Przepisy międzynarodowych konwencji praw człowieka nakładają na państwa-strony wiele istotnych obowiązków, przede wszystkim zaś obowiązek ochrony osób małoletnich, respektowania praw mniejszości narodowych (również w dziedzinie kultury i oświaty)¹¹, a także upowszechnienia bezpłatnej edukacji na poziomie podstawowym oraz zapewnienia

⁸ Zob. W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1989, s. 75–76; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 83–84.

⁹ Inaczej chyba A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2.04.1997 r.*, Prz. Sejm. 1997/5, s. 40, którego zdaniem ratyfikowane umowy międzynarodowe mają „wyższą moc prawną” niż ustawy.

¹⁰ Por. wyrok NSA z 29.05.2002 r., I SA/Lu 883/01, LEX nr 679018.

¹¹ Zob. art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 12 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu 1.02.1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).

poradnictwa szkolnego i zawodowego¹². Odpowiednią regulację w tym zakresie odnaleźć można np. w art. 13 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r.¹³, Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie 28.07.1951 r.¹⁴, Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzonej w Paryżu 15.12.1960 r.¹⁵, czy też w umowach międzynarodowych, do których Polska należy jako członek Rady Europy – zwłaszcza w Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych¹⁶.

Należy ogólnie stwierdzić, że stanowiąc ustawę o systemie oświaty, Polska prawidłowo i w sposób pełny wywiązała się z przyjętych zobowiązań międzynarodowych¹⁷.

3. Następująca po zdaniu pierwszym część preambuły jest już deklaracją wartości o znikomym znaczeniu dla wykładni i stosowania prawa¹⁸. Na uwagę zasługuje duża liczba zwrotów o niedookreślonej czy wręcz nieokreślonej treści (np. uniwersalne zasady etyki).

¹² Zob. art. 28–29 KPD.

¹³ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

¹⁴ Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 ze zm.; zob. art. 22 tej konwencji, gwarantujący uchodźcom dostęp do szkolnictwa podstawowego na równi z obywatelami, zaś do szkolnictwa ponadpodstawowego na poziomie nie mniej korzystnym niż gwarantowany cudzoziemcom.

¹⁵ Dz.U. z 1964 r. Nr 40, poz. 268. Wyraża ona zasadę równego dostępu do oświaty bez względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne lub jakiegokolwiek inne, narodowość lub pochodzenie społeczne, sytuację materialną lub urodzenie.

¹⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209. Gwarantuje ona prawo do zakładania i prowadzenia szkół i placówek kulturalno-oświatowych mniejszości narodowych oraz nauczania i kultywowania ich języków; zob. art. 12–14 tej konwencji.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. M. Pilich, *Europejski i międzynarodowy kontekst prawa oświatowego* [w:] *Meritum Prawo oświatowe*, red. nauk. K. Gawroński, S.M. Kwiatkowski, Warszawa 2016, s. 247 i n.; D. Kurzyna-Chmiel, *Prawa w dziedzinie oświaty (edukacji) w wybranych umowach międzynarodowych i prawie UE* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 335 i n.

¹⁸ W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011, s. 148.

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Cele systemu oświaty]

System oświaty zapewnia w szczególności:

- 1) realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju;
- 2) wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny;
- 3) wychowanie rozumiane jako wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej, wzmacniane i uzupełniane przez działania z zakresu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży;
- 4) możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty;
- 5) dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej;
- 6) możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną, niedostosowaną społecznie i zagrożoną niedostosowaniem społecznym, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami;
- 7) opiekę nad uczniami niepełnosprawnymi przez umożliwianie realizowania zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych;
- 8) opiekę nad uczniami szczególnie uzdolnionymi poprzez umożliwianie realizowania indywidualnych programów nauczania oraz ukończenia szkoły każdego typu w skróconym czasie;
- 9) upowszechnianie dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższych;
- 10) możliwość uzupełniania przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego, zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych;

- 11) zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomiastowymi i wiejskimi;
 - 12) kształtowanie u uczniów postaw prospołecznych, w tym poprzez możliwość udziału w działaniach z zakresu wolontariatu, sprzyjających aktywnemu uczestnictwu uczniów w życiu społecznym;
 - 13) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy i umiejętności niezbędnych do aktywnego uczestnictwa w kulturze i sztuce narodowej i światowej;
 - 14) utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach;
 - 15) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach zrównoważonego rozwoju oraz kształtowanie postaw sprzyjających jego wdrażaniu w skali lokalnej, krajowej i globalnej;
 - 15a) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałaniu marnowaniu żywności;
 - 16) opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej;
 - 17) dostosowywanie kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy;
 - 18) kształtowanie u uczniów postaw przedsiębiorczości i kreatywności sprzyjających aktywnemu uczestnictwu w życiu gospodarczym, w tym poprzez stosowanie w procesie kształcenia innowacyjnych rozwiązań programowych, organizacyjnych lub metodycznych;
 - 19) przygotowywanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia;
 - 20) warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych oraz kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego;
 - 21) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń, w tym związanych z korzystaniem z technologii informacyjno-komunikacyjnych, i sytuacji nadzwyczajnych;
 - 22) kształtowanie u uczniów umiejętności sprawnego posługiwania się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi;
 - 23) wspomaganie nauczania języka polskiego i w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących.
1. Komentowany przepis stanowi w znacznym stopniu powtórzenie dawnego art. 1 u.s.o., jednak został on uzupełniony o kilka nowych punktów (pkt 3, 13, 22 i 23); tych różnic nie należy specjalnie przeceniać. Od 18.09.2019 r. dodany został pkt 15a, nakazujący uwzględnienie w ramach systemu oświaty potrzeby upowszechniania wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałaniu marnowaniu żywności¹.

¹ Dodany na podstawie ustawy z 19.07.2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz.U. z 2020 r. poz. 1645).

Artykuł 1 obejmuje zbiór postulatów i wytycznych, według których powinien być zorganizowany system oświaty w Polsce, a także standardów, jakie powinien spełniać; odnośnie do trudności z interpretacją terminu „system oświaty” – zob. teza 1 do art. 2. W istocie zatem należy rozumieć, że to nie system oświaty jako bliżej niesprecyzowany byt prawny, lecz organy państwa i j.s.t. powinny zapewnić taką organizację procesu nauczania, wychowania i opieki w szkołach i placówkach, aby warunki prawne określone w tym i innych przepisach ustawy zostały spełnione.

Z art. 1 w związku z innymi przepisami ustawy mogą wynikać konkretne zobowiązania państwa i samorządu terytorialnego wobec jednostek². Naczelny Sąd Administracyjny uznał w jednym ze swoich orzeczeń, że art. 1 pkt 1 i 5 pr. ośw. nadają konkretny kierunek interpretacji aktu podstawowego, jakim jest rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14.04.1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach³, wydane na podstawie art. 12 ust. 2 u.s.o. W związku z tym organizacja nauki religii w jednej grupie międzyklasowej dla wszystkich dzieci jednego wyznania od klasy 0 do klasy VIII narusza powyższe rozporządzenie przez to, że nie uwzględnia celu systemu oświatowego polegającego na zapewnieniu prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, a także dostosowania treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów⁴.

Z komentowanego artykułu wynikają konkretne zasady ogólne korespondujące z regulacją konstytucyjną, m.in. zasada powszechności kształcenia (pkt 1), pomocniczej funkcji wychowawczej szkoły wobec rodziny (pkt 2) czy też autonomii obywateli i ich organizacji w tworzeniu i prowadzeniu szkół i placówek niepublicznych (pkt 4). W niektórych kwestiach ustawa poprzestaje na deklaracjach, których nie uszczegółowiono w dalszych przepisach. Krytycznie odniósł się do tego m.in. Trybunał Konstytucyjny, wskazując w swoim orzecznictwie na konieczność tym bardziej szczegółowej regulacji, im bardziej sprawa jest ważna dla pojedynczego ucznia⁵.

2. Deklarowane w pkt 1 prawo „każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej” do kształcenia się nie oznacza, że Prawo oświatowe ma zastosowanie wprost tylko do obywateli polskich. Z brzmienia art. 165 ust. 1 wynika bowiem, że prowadzenie działalności edukacyjnej z udziałem cudzoziemców także podlega jej przepisom⁶. Ten sam punkt komentowanego przepisu stanowił w innym orzeczeniu podstawę do objęcia prawem dzieci i młodzieży do opieki również dostępności stołówek w szkole publicznej. Pro-

² Zob. decyzja SKO we Wrocławiu z 28.02.2008 r., SKO 4701/9/08, OwSS 2008/3, s. 67, LEX nr 417227.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 983.

⁴ Wyrok NSA z 15.01.2021 r., III OSK 2907/21, LEX nr 3121544.

⁵ Wyrok TK z 24.09.2013 r., K 35/12, OTK-A 2013/7, poz. 94, LEX nr 1371945.

⁶ Zob. wyrok NSA z 1.07.2008 r., II GSK 214/08, LEX nr 566040.

wadzenie takich stołówek na zasadach przewidzianych w ustawie nie może być w konsekwencji potraktowane jako odpłatne świadczenie usług stołówkowych, obciążone podatkiem od towarów i usług⁷.

Art. 2. [Zakres podmiotowy stosowania ustawy]

System oświaty obejmuje:

- 1) przedszkola, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami specjalnymi lub integracyjnymi, a także inne formy wychowania przedszkolnego;
- 2) szkoły:
 - a) podstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami przedszkolnymi, integracyjnymi, specjalnymi, przysposabiającymi do pracy, dwujęzycznymi, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe i mistrzostwa sportowego,
 - b) ponadpodstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, specjalnymi, dwujęzycznymi, przygotowania wojskowego, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe, mistrzostwa sportowego, rolnicze, leśne, morskie, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa,
 - c) artystyczne;
- 3) placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego;
- 4) placówki kształcenia ustawicznego oraz centra kształcenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych;
- 5) placówki artystyczne – ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych;
- 6) poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu;
- 7) młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpo-

⁷ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 14.11.2019 r., I SA/Gd 1333/19, LEX nr 2750051.

wiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki;

8) placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;

9) placówki doskonalenia nauczycieli;

10) biblioteki pedagogiczne;

11) kolegia pracowników służb społecznych.

1. Wbrew obiegowym opiniom trudno uznać komentowany przepis za definicję kluczowego pojęcia systemu oświaty. Zgodnie z leksykalnym znaczeniem słowa „system” chodzi tu o skoordynowany układ elementów, zbiór tworzący pewną całość uwarunkowaną stałym, logicznym uporządkowaniem jego części składowych⁸. Wynika z tego, że elementami tworzącymi system są także reguły porządkujące. Ustawodawca określił w art. 2, jakie jednostki organizacyjne wchodzą w skład systemu oświaty od strony podmiotowej, a zatem zdefiniował ów system jako **swoisty zbiór jednostek organizacyjnych**. Można jednak wskazać również na przedmiotowo-funkcjonalne rozumienie analizowanego pojęcia, określając tym mianem pewną grupę instytucji prawnych, które służą wychowaniu i opiece oraz podnoszeniu poziomu wiedzy w społeczeństwie, jak np. podstawa programowa kształcenia i wychowania, standardy kształcenia nauczycieli, zasady finansowania oświaty. Z tego punktu widzenia komentowany art. 2 ma jedynie na celu **wyznaczenie zakresu** regulacji prawnej; innymi słowy, ustala, jakie jednostki organizacyjne działają według przepisów ustawy⁹. Nie zaliczają się do nich np. fundacje i inne organizacje społeczne współpracujące ze szkołami przy realizacji projektów edukacyjnych, nawet bezpośrednio z udziałem uczniów¹⁰.

Dalszą kwestią jest, czy komentowany artykuł jest wyczerpujący, a zatem czy lista podmiotów podlegających ustawie zamyka się w powyższych kilkunastu punktach. Na to pytanie należy w zasadzie udzielić odpowiedzi twierdzącej, choć zarazem na poziomie ustawowym niedookreślona pozostaje (a przez to również w pewnym sensie z powrotem otwiera ten katalog) **kategoria „placówek oświatowo-wychowawczych”**, o których mowa w art. 2 pkt 3; wyjaśnienie zob. teza 5 do omawianego przepisu. Tytułem przykładu: nie istnieje żaden przepis, który umożliwiałby radzie miasta podjęcie uchwały o utworzeniu samodzielnego internatu – niewchodzącego w skład struktury organizacyjnej szkoły, ponieważ dawny art. 58 ust. 1 u.s.o. (obecnie: art. 88 ust. 1 pr. ośw.)

⁸ Zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1992, s. 387.

⁹ Por. J. Homplewicz, *Zagadnienia ustawodawstwa szkolnego. Zarys problematyki polskiego prawa szkolnego*, Katowice 1973, s. 16–17, który przedstawia system oświaty i wychowania właśnie jako „system” powiązanych ze sobą jednostek organizacyjnych. Jednak gdyby nawet przyjąć to zapatrywanie, to trzeba zarazem stwierdzić, że ten opis „systemu oświaty”, zawarty w art. 2, jest dalece niekompletny – choćby dlatego, że pomija organy nadzoru, które J. Homplewicz w cytowanej pracy również czyni jego częścią. Zob. także D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 26 i n.

¹⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z 27.06.2018 r., I SA/Gd 417/18, LEX nr 2542638.

odnosi się jedynie do jednostek wchodzących w skład systemu oświaty wymienionych w art. 2 tej ustawy¹¹.

2. Przedszkola są pierwszym typem jednostek organizacyjnych, które zostały wymienione jako element systemu oświaty. Jak wynika z ustawy, świadczą one usługi opieki nad dziećmi i wychowania dzieci zasadniczo w wieku od lat 3 do 6; od 1.09.2004 r. w tych jednostkach może być organizowane obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne¹². Należy w związku z tym zaznaczyć, że z punktu widzenia organizacyjnego oddziały przedszkolne szkół podstawowych nie są przedszkolami, chociaż realizują podstawę programową wychowania przedszkolnego. Mimo to w orzecznictwie przyjęto, że z uwagi na dawny art. 61 ust. 1 u.s.o. (odpowiednik art. 95 ust. 1 pr. ośw.), określający strukturę organizacyjną szkoły podstawowej, oddziału przedszkolnego nie można uważać za integralną część szkoły podstawowej, oddział taki bowiem w dalszym ciągu z prawnego punktu widzenia pozostaje podstawową jednostką organizacyjną przedszkola i stosuje się do niego zasady organizacji pracy przewidziane dla przedszkoli, a nie dla szkół¹³. To stwierdzenie rzutuje w poważnym zakresie na treść statutu szkoły podstawowej, w której strukturze utworzono oddział przedszkolny – wymaga on bowiem osobnego uregulowania w statucie szkoły.

Organizację przedszkola publicznego określa jego statut, który – tak jak w wypadku innych publicznych jednostek organizacyjnych systemu oświaty – wyróżnia organy przedszkola: dyrektora, radę pedagogiczną i ewentualnie radę przedszkola oraz radę rodziców, a także ustala jako podstawową jednostkę podziału organizacyjnego oddział przedszkola, którego liczebność nie powinna być większa niż 25 osób (zob. § 5 ust. 1 r.org.).

Oprócz przedszkoli do systemu oświaty należą także inne formy wychowania przedszkolnego, regulowane głównie przez art. 13 ust. 7 i art. 32 ust. 8–11. Nie są one przedszkolami w rozumieniu komentowanej ustawy, jakkolwiek – w ograniczonym wymiarze – świadczą usługi tego samego rodzaju.

Przedszkola zapewniające dzieciom zbiorowe żywienie w stołówkach nie świadczą odpłatnych usług opodatkowanych VAT. Również w tym wypadku chodzi o świadczenie edukacyjne, stanowiące integralny element zadań przedszkola jako jednostki systemu oświaty¹⁴.

¹¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16.10.2013 r., II SA/Go 584/13, LEX nr 1387180.

¹² Zob. art. 1 pkt 16 lit. c ustawy z 27.06.2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304).

¹³ Wyrok NSA z 2.03.2016 r., I OSK 2515/15, LEX nr 1994377.

¹⁴ Zob. wyrok WSA w Opolu z 6.03.2020 r., I SA/Op 27/20, LEX nr 2887939.

3. Szkoły są podstawowymi i licznie przeważającymi jednostkami organizacyjnymi systemu oświaty, pełniącymi funkcje oświatowe (umożliwienie spełniania obowiązku szkolnego i nauki, podnoszenie wiedzy ogólnej lub specjalnej, przygotowanie do wykonywania zawodu itd.) oraz wychowawcze w stosunku do osób, które zasadniczo ukończyły w roku rozpoczęcia nauki lat 7. Ich podział w pkt 2 komentowanego artykułu odzwierciedla organizacyjno-prawną więź szkół publicznych poszczególnych typów i rodzajów z różnymi szczeblami j.s.t. oraz organami państwa (zob. uwagi do art. 8). Odnosnie do struktury publicznego szkolnictwa ogólnokształcącego – zob. uwagi do art. 8 i 18.

Natomiast obowiązującą strukturę szkolnictwa artystycznego ustalono w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 26.05.2017 r. w sprawie typów szkół artystycznych publicznych i niepublicznych¹⁵. Wyróżniono w nim typy szkół artystycznych, zarówno realizujących kształcenie artystyczne, jak i – w pewnych wypadkach – równoległe kształcenie ogólne. W ślad za tym w powyższym rozporządzeniu szczegółowo określono obowiązek realizacji podstaw programowych kształcenia ogólnego odpowiednio do uzyskiwanego przez absolwentów poziomu wykształcenia (zob. § 3). Uczęszczanie do szkół artystycznych, które obok wykształcenia artystycznego dają również wykształcenie ogólne na określonym poziomie, stanowi dla uczniów tych szkół realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki (§ 4 rozporządzenia). Zob. szerzej teza 3 do art. 18.

Szerzej na temat podstawy prawnej ustalania statutów publicznych szkół artystycznych zob. uwagi do art. 113.

4. Kwestia, czy definicja szkoły w komentowanym przepisie ma charakter systemowy, tzn. jest stosowana także na gruncie innych ustaw, może być uznana za sporną. Naczelny Sąd Administracyjny nie zajmuje w tej mierze jednoznacznego stanowiska. W jednym z orzeczeń uznano, że zwolnienie przewidziane w art. 21 ust. 1 pkt 36 u.p.d.o.f. odnosi się jedynie do dochodów z tytułu prowadzenia szkół w rozumieniu przepisów o systemie oświaty, a nie innych podmiotów wymienionych w ramach art. 2. Prowadzone przez skarżącego w tej sprawie Centrum Szkolenia Zawodowego i Ogólnego – Usługi Komputerowe wpisane było do ewidencji kuratorium jako niepubliczna placówka prowadząca działalność oświatową w formach pozaszkolnych. Na tej podstawie dochody uzyskiwane w ramach tej placówki nie mogły, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, korzystać ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych zgodnie ze wspomnianym przepisem ustawy podatkowej¹⁶. W innym orzeczeniu¹⁷ uznano natomiast, że dla celów wykładni ustawy o pomocy społecznej ogra-

¹⁵ Dz.U. poz. 1125 ze zm.

¹⁶ Wyrok NSA z 18.04.2001 r., I SA/Wr 1234/98, ONSA 2002/2, poz. 89, LEX nr 50002.

¹⁷ Wyrok NSA z 7.02.2008 r., I OSK 1193/07, LEX nr 501076.

niczenie znaczenia terminu „szkoła” do zakresu dawnego art. 2 u.s.o. (odpowiednika omawianego przepisu) jest przesadnym formalizmem i narusza zasady konstytucyjne, zwłaszcza zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Bardziej uzasadnione celami ustawy o pomocy społecznej jest odwoływanie się do definicji zawartych w art. 3 pkt 18 i 19 u.s.r. Zależnie zatem od kontekstu danej sprawy przeważać może wykładnia systemowa (sprzyjająca rozumieniu terminu „szkoła” zgodnie z komentowaną ustawą) lub funkcjonalna (której założeniem jest poszukiwanie znaczenia odpowiedniego dla danego przypadku ze względu na cel, jakiemu służą stosowane w sprawie normy).

5. Kategoria **placówek oświatowo-wychowawczych**, wzmiankowana w pkt 3 omawianego artykułu, jest najszerszą i najmniej precyzyjnie określoną grupą jednostek, gdyż placówki te nie zostały objęte żadną nazwą indywidualizującą ani też nie wyznaczono im w komentowanym przepisie szczególnego celu działania, poza ogólnie opisanym umożliwieniem rozwijania zainteresowań i uzdolnień oraz korzystania z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego. Jedynie przykładowo wymieniono szkolne **schroniska młodzieżowe**. Obok nich do placówek oświatowo-wychowawczych można zaliczyć np. **pałace młodzieży**, **ogniska pracy pozaszkolnej**, a także dalsze jednostki organizacyjne, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 123 ust. 2 (zob. teza 2 do art. 123). W orzecznictwie Sądu Najwyższego – w celu objęcia osób zatrudnionych w tego rodzaju jednostkach korzystnymi przepisami o ubezpieczeniach społecznych – przyjęto, że do placówek zalicza się także **punkty katechetyczne**¹⁸. Wykładnia SN miała w tym wypadku charakter celowościowy, uwarunkowany potrzebą ochrony ubezpieczonych; nie podlega ona jednak generalizacji.

Z jednej strony dopuszczenie pewnej swobody przy wykładni terminu „placówki oświatowo-wychowawcze” byłoby uzasadnione, gdyż oznaczałoby znaczne złagodzenie zasady *numerus clausus* jednostek organizacyjnych systemu oświaty, co ma szczególne znaczenie dla sektora edukacji niepublicznej. Na tej podstawie obywatele zyskują bowiem możliwości swobodnego organizowania się w sposób nienarzucony przez państwo. Z drugiej jednak strony pojawia się istotna wątpliwość co do tego, w jakim zakresie te nienazwane placówki oświatowe podlegają ustawie, a zatem – jaki jest też zakres nadzoru pedagogicznego sprawowanego nad nimi przez organy administracji publicznej (por. uwagi do art. 51 i n.). Nie przyczynia się do jego rozstrzygnięcia art. 123 ust. 1, przewidujący upoważnienie dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania rozporządzenia określającego m.in. rodzaje i szczegółowe zasady działania placówek publicznych, o których mowa w art. 2 pkt 3, 7 i 8, ponieważ zakres tego upoważnienia został ograniczony przez ustawodawcę tylko do placówek

¹⁸ Zob. wyroki SN: z 30.07.1997 r., II UKN 201/97, OSNP 1998/11, poz. 347, LEX nr 32701; z 3.08.2000 r., II UKN 661/99, OSNP 2002/4, poz. 93, LEX nr 45357.

publicznych. W razie wątpliwości o statusie prawnym danego podmiotu rozstrzyga fakt, czy sprawowany jest nad nim zewnętrzny nadzór pedagogiczny na podstawie art. 55, jak również to, czy dokonano jego wpisu do ewidencji prowadzonej na podstawie art. 168.

Do systemu oświaty nie można zaliczyć **bibliotek publicznych**, nawet jeśli w akcie utworzenia takiej biblioteki, jej statucie lub regulaminie znajdują się postanowienia odwołujące się do prowadzenia przez konkretną bibliotekę lub jej filię działalności edukacyjnej jako dodatkowego jej zadania¹⁹.

6. Wspólnym mianownikiem wymienionych w pkt 4 komentowanego przepisu **placówek kształcenia ustawicznego** oraz **centrów kształcenia zawodowego** jest to, że są one placówkami edukacji pozaszkolnej, umożliwiającymi uzyskanie i uzupełnienie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych również przez te osoby, które nie podlegają już obowiązkowi szkolnemu (a nawet obowiązkowi nauki). Zob. także uwagi do art. 117.
7. **Placówki (ogniska) artystyczne** w pkt 5 zostały wyodrębnione z szerszej kategorii placówek oświatowo-wychowawczych ze względu na specyficzne, jasno ukierunkowane cele i zadania oraz organizacyjnoprawną podległość ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Statuty publicznych placówek artystycznych powinny być zgodne z przepisami wydanymi przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na podstawie art. 113. Zob. również uwagi do art. 124.
8. Jednostki organizacyjne wskazane w pkt 6 komentowanego artykułu, podobnie jak większość dalej wymienionych, pełnią funkcję wspomagającą. Tworząc prawne podstawy funkcjonowania poradnictwa w systemie oświaty, ustawodawca polski wykonał wcześniej wzmiankowane zobowiązania międzynarodowe (por. art. 28 KPD). **Poradnictwem psychologiczno-pedagogicznym** przypada w udziale istotna rola dokonywania oceny stopnia rozwoju psychicznego i intelektualnego oraz przydatności dzieci i młodzieży do udziału w procesie kształcenia, co przewiduje się m.in. w art. 36 ust. 2 pkt 2 i ust. 6, art. 37 ust. 2 pkt 2 lit. a, art. 115 ust. 1 oraz art. 127 ust. 10. Użyte w aktualnie komentowanym przepisie pojęcie pomocy psychologiczno-pedagogicznej oznacza proces profesjonalnego i zinstytucjonalizowanego wsparcia uczniów, rodziców i nauczycieli w diagnozowaniu i rozwiązywaniu problemów wychowawczych i edukacyjnych poszczególnych uczniów. W jej ramach poradnie, jako wyspecjalizowane ośrodki, współpracują ze szkołami i placówkami, w których taka pomoc jest organizowana.

¹⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 28.02.2019 r., III SA/Gd 919/18, LEX nr 2635298.

9. W pkt 7 komentowanego artykułu, oprócz placówek wspierających wychowawczo dzieci i młodzież ze specyficznymi trudnościami w nauce lub niedostosowaną społecznie (młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze), wskazuje się również placówki, których działalność ma służyć zaspokojeniu szeroko rozumianych potrzeb edukacyjnych tych spośród dzieci i młodzieży, których dysfunkcje (psychiczne, intelektualne czy też społeczne) uniemożliwiają uczestnictwo w zajęciach prowadzonych w szkołach. Zob. teza 9 do art. 36 oraz teza 2 do art. 123.
10. Przez placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie nauki poza miejscem stałego zamieszkania należy rozumieć **bursy i domy wczasów dziecięcych**. Zob. uwagi do art. 123.
11. **Placówki doskonalenia nauczycieli** świadczą szczególne usługi edukacyjne na rzecz osób dorosłych – polegają one na organizowaniu doskonalenia zawodowego, a więc na rozwijaniu wiedzy i umiejętności przydatnych do wykonywania pracy w zawodzie nauczyciela. Jest to ważny element ustawicznego podnoszenia jakości pracy szkół i placówek oświatowych. Placówki doskonalenia nauczycieli pełnią także niekiedy pewne funkcje doradcze i informacyjne, co w przypadku zakładów kształcenia nauczycieli ma daleko mniejsze znaczenie. Zob. także uwagi do art. 183.
12. Pomocniczą i wspierającą funkcję, głównie wobec nauczycieli, pełnią także **biblioteki pedagogiczne**, zapewniając dostęp do literatury fachowej, multimediów, a niekiedy także prowadząc działalność informacyjną. Ani ich roli, ani zasad organizacji ustawa jednak bliżej nie definiuje. Zob. także uwagi do art. 112.
13. Powołanie **kolegiów pracowników służb społecznych** jako elementu struktury organizacyjnej systemu oświaty wynika z przepisu art. 130 u.p.z. Intencją ustawodawcy było zapewnienie dopływu na rynek pracy wykwalifikowanych pracowników socjalnych²⁰. Organizacja kolegiów pracowników służb społecznych została określona w ustawie w sposób w pewnym stopniu zbliżony do modelu dawnych zakładów kształcenia nauczycieli (kolegiów nauczycielskich), które w obecnym stanie prawnym już nie funkcjonują. Zob. także uwagi do art. 30.

²⁰ Zob. przyjęta poprawka w pkt 39 dodatkowego sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z rządowym „Programem uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” o rządowym projekcie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (IV kadencja, druk sejm. nr 2707-A). W toku prac legislacyjnych Senat proponował wprowadzenie do tej ustawy wymagania, aby pracownik socjalny legitymował się tytułem zawodowym w zawodzie pracownik socjalny, dyplomem wyższej szkoły zawodowej o specjalności praca socjalna lub ukończonych studiów wyższych o specjalności praca socjalna na jednym z kierunków: pedagogika, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia lub nauki o rodzinie (pkt 15 uchwały Senatu RP z 16.04.2004 r. w sprawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, IV kadencja, druk sejm. nr 2826).

Art. 3. [Organizacje wspierające system oświaty]**1.²¹ System oświaty wspierają:**

- 1) organizacje pozarządowe, w tym organizacje harcerskie;
- 2) instytuty badawcze;
- 3) instytucje kultury;
- 4) podmioty prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania.

1a. System oświaty w zakresie kształcenia zawodowego wspierają także pracodawcy, organizacje pracodawców, samorządy gospodarcze lub inne organizacje gospodarcze, stowarzyszenia lub samorządy zawodowe, sektorowe rady do spraw kompetencji oraz Rada Programowa do spraw kompetencji, o których mowa w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2020 r. poz. 299).

2.²² Organy administracji publicznej, w tym organy prowadzące szkoły i placówki, współdziałają z podmiotami, o których mowa w ust. 1 i 1a, w wykonywaniu zadań wymienionych w art. 1.

3. System oświaty mogą wspierać także jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej oraz jednostki innych właściwych służb w działaniach służących podnoszeniu bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, w tym w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

4. Organy administracji publicznej, w tym organy prowadzące szkoły i placówki, współdziałają z podmiotami, o których mowa w ust. 3, w zapewnieniu właściwych warunków realizacji zadań wymienionych w ust. 3, w szczególności w prowadzeniu zajęć edukacyjnych z zakresu podnoszenia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, w tym bezpieczeństwa przeciwpożarowego.

1. Termin „organizacje pozarządowe”, użyty w ust. 1 komentowanego przepisu, jest stosunkowo rzadko używany w aktach normatywnych²³. Należałoby przez to pojęcie rozumieć organizacje społeczne, tzn. takie, które są tworzone przez samych obywateli i ich związki, a nie państwo lub j.s.t., zaś cel ich działania obejmuje zadania wychowawcze lub oświatowe. W szczególności chodzi o stowarzyszenia działające na podstawie przepisów ustawy z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach²⁴, a także fundacje, które tworzy się na podstawie przepisów ustawy z 6.04.1984 r. o fundacjach²⁵. Fundacje zawsze są osobami prawnymi, natomiast stowarzyszeniom może – choć nie

²¹ Art. 3 ust. 1 zmieniony przez art. 5 pkt 1 ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1730) zmieniającej nin. ustawę z dniem 19 sierpnia 2022 r.

²² Art. 3 ust. 2 zmieniony przez art. 5 pkt 1 ustawy z 12 maja 2022 r. (Dz.U. poz. 1116) zmieniającej nin. ustawę z dniem 27 maja 2022 r.

²³ Por. definicja legalna organizacji pozarządowej w art. 3 ust. 2 w zw. z ust. 4 u.d.p.p.

²⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.

²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 2167. Dodatkowo można przywołać przykład klubów sportowych oraz innych organizacji, których działalność jest regulowana przepisami szczególnymi.

musi – przysługiwać osobowość prawna²⁶. Konkretny, formalnoprawny status organizacji pozarządowej nie ma jednak, na tle komentowanego przepisu, dużego znaczenia.

2. Przepis nie precyzuje, co należy rozumieć przez pojęcie wspierania systemu oświaty. Biorąc pod uwagę leksykalne znaczenie słowa „wspierać”, można jednak sądzić, że chodzi o finansową oraz organizacyjną pomoc podmiotom publicznoprawnym (tzn. państwu i organom samorządu terytorialnego) w zapewnieniu sprawnego funkcjonowania szkół i placówek wymienionych wyżej w art. 2. Formy wspierania mogą być różne i wynikają pośrednio z poszczególnych przepisów ustawy. Może zatem chodzić o prowadzenie szkół i placówek publicznych lub niepublicznych, przedstawianie własnego stanowiska organizacji społecznych w toku procesu legislacyjnego lub w debacie publicznej, a także o bezpośrednią działalność dydaktyczną lub wychowawczą (np. organizacji harcerskich) w szkołach i placówkach – zob. także uwagi do art. 86. Wspieranie, o jakim mowa, nie może jednak posuwać się aż do całkowitego zastąpienia organów prowadzących szkoły i placówki publiczne przy realizacji zadań powierzonych tym organom przez obowiązującą ustawę²⁷. Komentowany przepis nie upoważnia także organizacji pozarządowych i ich organów do wysuwania jakichkolwiek roszczeń w stosunku do szkół i placówek, np. o nieodpłatne udostępnianie pomieszczeń lub urządzeń szkolnych owym organizacjom w celu prowadzenia przez nie działalności statutowej.
3. Szczególnie interesującą – oraz sprawiającą niemało problemów pod względem kwalifikacji prawnej – instytucją wsparcia wychowawczych funkcji szkoły są **spółdzielnie uczniowskie**. Tego typu jednostki organizacyjne w praktyce funkcjonują w Polsce od początków XX w., jednak nigdy nie doczekały się precyzyjnej regulacji prawnej²⁸. Próby jednoznacznego uregulowania prawnego zasad ich tworzenia i funkcjonowania okazywały się dotychczas zawsze nieskuteczne²⁹. Niezależnie od szacunku i poparcia, jakie należą się samej idei, przeszkodą w jej propagowaniu okazuje się brak zdolności

²⁶ Przymiotu osobowości prawnej pozbawione są tzw. stowarzyszenia zwykłe, zob. art. 40–43 Prawa o stowarzyszeniach.

²⁷ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 10.03.2005 r., nr PN-I-0911/42/2005, powołane w wyroku NSA z 9.02.2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880; wyrok WSA w Gdańsku z 27.06.2018 r., I SA/Gd 417/18, LEX nr 2542638.

²⁸ O spółdzielniach uczniowskich w aktach obowiązującego prawa stanowi jedynie art. 259 § 2 pkt 5 ustawy z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r. poz. 648), przy okazji określenia zadań Krajowej Rady Spółdzielczej; szerzej zob. R. Stawicki, *Historia i teraźniejszość spółdzielni uczniowskich w Polsce*, Warszawa 2012, s. 5–6; por. również wzorcowy statut spółdzielni uczniowskiej, <http://wamacoop.pl/wp-content/uploads/2017/08/wzorcowy-statut-spoldzielni-uczniowskiej.pdf> (dostęp: 15.07.2022 r.).

²⁹ Por. przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy – Prawo spółdzielcze (IV kadencja, druk sejm. nr 3415) przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o spółdzielniach (VI kadencja, druk sejm. nr 657) oraz poselskie projekty: ustawy – Prawo spółdzielcze (VI kadencja, druk sejm. nr 1035); ustawy o spółdzielniach uczniowskich (VI kadencja, druk sejm. nr 3421); w VII kadencji zob. poselskie projekty ustaw – Prawo spółdzielcze, druki sejm. nr 980 i 1005.

prawnej tego typu jednostek organizacyjnych³⁰, które można potraktować co najwyżej jako swoistą podkategorię umowy spółki cywilnej w rozumieniu art. 860 i n. k.c. Spółdzielnie uczniowskie cały czas oczekują na sensowne i całościowe uregulowanie ich statusu w przepisach ustawy.

4. Obowiązek współdziałania organów administracji publicznej prowadzących szkoły lub placówki publiczne z organizacjami społecznymi lub osobami prawnymi prowadzącymi statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania powinien być rozciągnięty na wszystkie organy prowadzące szkoły i placówki publiczne – również te, które organami administracji publicznej nie są.
5. Ustawa nowelizująca z 2018 r. dodała w komentowanym przepisie ust. 1a, przewidujący wspieranie systemu oświaty przez pracodawców, organizacje pracodawców, samorządy gospodarcze lub inne organizacje gospodarcze, stowarzyszenia lub samorządy zawodowe, sektorowe rady do spraw kompetencji, a także przez Radę Programową do spraw Kompetencji, o których mowa w ustawie z 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości³¹. Wsparcie tych podmiotów dotyczy kształcenia zawodowego i polega przede wszystkim na współuczestnictwie w jego organizowaniu i prowadzeniu zgodnie ze szczegółowymi uregulowaniami ustawy, a zwłaszcza z art. 45 ust. 11 pkt 3 lit. e tiret drugie i ust. 13, art. 46 ust. 7, art. 68 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 120a, art. 69 ust. 3a, art. 93 ust. 4 i art. 120 ust. 1.
6. W przepisach ust. 3 i 4 komentowanego artykułu przewidziano wspierającą rolę edukacyjną Państwowej Straży Pożarnej oraz bliżej nieokreślonych „jednostek innych właściwych służb” – a więc, jak się wydaje, przede wszystkim Policji – w działaniach służących podnoszeniu bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, w tym w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Przepis ten służy umożliwianiu prowadzenia różnorodnych form aktywności edukacyjnej, w formie chociażby zajęć z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego lub ochrony przeciwpożarowej, formalnie do niczego nie zobowiązując wspomnianych w nim służb ani nie uprawniasz szkół do kategorycznego żądania uczestnictwa ich funkcjonariuszy w działaniach, o jakich tutaj mowa.

Art. 4. [Definicje legalne]

Ileokroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o:

- 1) szkole – należy przez to rozumieć także przedszkole;
- 2) szkole specjalnej lub oddziale specjalnym – należy przez to rozumieć odpowiednio:

³⁰ Por. A. Żabski, *Glosa do uchwały SN z 12.06.1984 r., III CZP 23/84*, PiP 1986/5, s. 136 i n.

³¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 299 ze zm.

- a) szkołę lub oddział dla uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, zorganizowane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 2,
- b) szkołę lub oddział zorganizowane w podmiocie leczniczym, o którym mowa w przepisach o działalności leczniczej, oraz w jednostce pomocy społecznej, w celu kształcenia dzieci i młodzieży przebywających w tym podmiocie lub jednostce, w których stosuje się odpowiednią organizację kształcenia oraz specjalne działania opiekuńczo-wychowawcze, zorganizowane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 128 ust. 3;
- 3) oddziale integracyjnym – należy przez to rozumieć oddział szkolny, w którym uczniowie posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego uczą się i wychowują razem z pozostałymi uczniami, zorganizowany zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 2;
- 4) oddziale dwujęzycznym – należy przez to rozumieć oddział szkolny, w którym nauczanie jest prowadzone w dwóch językach: polskim oraz obcym nowożytnym będącym drugim językiem nauczania, przy czym prowadzone w dwóch językach są co najmniej dwa zajęcia edukacyjne, z wyjątkiem zajęć obejmujących język polski, część historii dotyczącą historii Polski i część geografii dotyczącą geografii Polski, w tym co najmniej jedno zajęcia edukacyjne wybrane spośród zajęć obejmujących: biologię, chemię, fizykę, część geografii odnoszącą się do geografii ogólnej, część historii odnoszącą się do historii powszechnej lub matematykę;
- 4a) oddziale przygotowania wojskowego – należy przez to rozumieć oddział szkolny, w którym nauczanie jest zorganizowane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 18 ust. 6;
- 5) szkole integracyjnej – należy przez to rozumieć szkołę, w której wszystkie oddziały są oddziałami integracyjnymi;
- 6) szkole dwujęzycznej – należy przez to rozumieć szkołę, w której wszystkie oddziały są oddziałami dwujęzycznymi;
- 7) szkole rolniczej – należy przez to rozumieć szkołę ponadpodstawową kształcącą wyłącznie w zawodach dla rolnictwa, dla których, zgodnie z klasyfikacją zawodów szkolnictwa branżowego, o której mowa w pkt 24a, ministrem właściwym jest minister właściwy do spraw rolnictwa, minister właściwy do spraw rozwoju wsi lub minister właściwy do spraw rynków rolnych;
- 8) szkole leśnej – należy przez to rozumieć szkołę ponadpodstawową kształcącą wyłącznie w zawodach dla leśnictwa, dla których, zgodnie z klasyfikacją zawodów szkolnictwa branżowego, o której mowa w pkt 24a, ministrem właściwym jest minister właściwy do spraw środowiska;
- 9) szkole morskiej – należy przez to rozumieć szkołę ponadpodstawową kształcącą wyłącznie w zawodach podstawowych dla żeglugi morskiej, dla których, zgodnie z klasyfikacją zawodów szkolnictwa branżowego, o której mowa

- w pkt 24a, ministrem właściwym jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej;
- 10) szkole żeglugi śródlądowej – należy przez to rozumieć szkołę ponadpodstawową kształcącą wyłącznie w zawodach podstawowych dla żeglugi śródlądowej, dla których, zgodnie z klasyfikacją zawodów szkolnictwa branżowego, o której mowa w pkt 24a, ministrem właściwym jest minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej;
 - 11) szkole rybołówstwa – należy przez to rozumieć szkołę ponadpodstawową kształcącą wyłącznie w zawodach podstawowych dla rybołówstwa, dla których, zgodnie z klasyfikacją zawodów szkolnictwa branżowego, o której mowa w pkt 24a, ministrem właściwym jest minister właściwy do spraw rybołówstwa;
 - 12) oddziale międzynarodowym – należy przez to rozumieć oddział szkolny, w którym nauczanie jest prowadzone zgodnie z programem nauczania ustalonym przez zagraniczną instytucję edukacyjną;
 - 13) oddziale przygotowawczym – należy przez to rozumieć oddział szkolny dla osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, podlegających obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, które nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki, jak również wykazują zaburzenia w komunikacji oraz trudności adaptacyjne związane z różnicami kulturowymi lub ze zmianą środowiska edukacyjnego, co wymaga dostosowania procesu i organizacji kształcenia do ich potrzeb i możliwości edukacyjnych, zorganizowany zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 165 ust. 16 pkt 2;
 - 14) placówce – należy przez to rozumieć jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3–8 i 10;
 - 15) placówce rolniczej – należy przez to rozumieć placówki i centra, o których mowa w art. 2 pkt 4, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności oraz kwalifikacji zawodowych wyłącznie w zawodach, dla których zgodnie z klasyfikacją zawodów szkolnictwa branżowego, o której mowa w pkt 24a, ministrem właściwym jest minister właściwy do spraw rolnictwa, minister właściwy do spraw rozwoju wsi lub minister właściwy do spraw rynków rolnych;
 - 16) organie prowadzącym szkołę lub placówkę – należy przez to rozumieć ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne;
 - 17) kuratorze oświaty – należy przez to rozumieć kierownika kuratorium oświaty jako jednostki organizacyjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie;
 - 18) nauczycielu – należy przez to rozumieć także wychowawcę i innego pracownika pedagogicznego szkoły, placówki i placówki doskonalenia nauczycieli;
 - 19) rodzicach – należy przez to rozumieć także prawnych opiekunów dziecka oraz osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem;

- 20) uczniach – należy przez to rozumieć także słuchaczy i wychowanków;
- 21) ustawie o systemie oświaty – należy przez to rozumieć ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2020 r. poz. 1327 oraz z 2021 r. poz. 4);
- 22) oddziale sportowym lub oddziale mistrzostwa sportowego – należy przez to rozumieć oddział szkolny, w którym są prowadzone zajęcia sportowe obejmujące szkolenie sportowe, zorganizowany zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 18 ust. 5;
- 23) (uchylony)
- 24) podstawie programowej wychowania przedszkolnego lub podstawie programowej kształcenia ogólnego – należy przez to rozumieć obowiązkowe zestawy celów kształcenia i treści nauczania, w tym umiejętności, opisane w formie ogólnych i szczegółowych wymagań dotyczących wiedzy i umiejętności, które powinien posiadać uczeń po zakończeniu określonego etapu edukacyjnego, oraz zadania wychowawczo-profilaktyczne szkoły, uwzględniane odpowiednio w programach wychowania przedszkolnego, programach nauczania i podczas realizacji zajęć z wychowawcą oraz umożliwiające ustalenie kryteriów ocen szkolnych i wymagań egzaminacyjnych, a także warunki i sposób realizacji tych podstaw programowych;
- 24a) klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego – należy przez to rozumieć klasyfikację zawodów szkolnictwa branżowego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 46 ust. 1;
- 24b) klasyfikacji zawodów szkolnictwa artystycznego – należy przez to rozumieć klasyfikację zawodów szkolnictwa artystycznego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 46a ust. 1;
- 25) podstawie programowej kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego – należy przez to rozumieć obowiązkowy zestaw celów kształcenia i treści nauczania opisanych w formie oczekiwanych efektów kształcenia: wiedzy, umiejętności zawodowych oraz kompetencji personalnych i społecznych, niezbędnych dla zawodu lub kwalifikacji wyodrębnionej w zawodzie, uwzględnianych w programach nauczania, oraz kryteria weryfikacji tych efektów, umożliwiające ustalenie kryteriów ocen szkolnych i wymagań egzaminacyjnych, a także warunki realizacji kształcenia w zawodzie, w tym wyposażenie i sprzęt niezbędne do realizacji tego kształcenia oraz minimalną liczbę godzin kształcenia w zawodzie;
- 25a) podstawie programowej kształcenia w zawodzie szkolnictwa artystycznego – należy przez to rozumieć obowiązkowy zestaw celów kształcenia i treści nauczania opisanych w formie oczekiwanych efektów kształcenia: wiedzy, umiejętności zawodowych oraz kompetencji personalnych i społecznych, niezbędnych dla zawodu, uwzględnianych w programach nauczania i umożliwiających ustalenie kryteriów ocen szkolnych i wymagań egzaminacyjnych, oraz warunki realizacji kształcenia w zawodzie, w tym wyposażenie w pomoce dydaktyczne i sprzęt oraz minimalną liczbę godzin kształcenia w zawodzie;

- 26) programie wychowania przedszkolnego lub programie nauczania do danych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego – należy przez to rozumieć program, o którym mowa w art. 3 pkt 13b ustawy o systemie oświaty;
- 27) programie nauczania zawodu – należy przez to rozumieć program, o którym mowa w art. 3 pkt 13c ustawy o systemie oświaty;
- 28) zadaniach oświatowych jednostek samorządu terytorialnego – należy przez to rozumieć zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej;
- 28a) szkole prowadzącej kształcenie zawodowe – należy przez to rozumieć:
 - a) szkoły, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. b, c, e i f, prowadzące kształcenie w zawodach określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego, do których są przyjmowane:
 - w przypadku szkół, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. b i c – osoby niepełnoletnie oraz niepełnoletnie i pełnoletnie osoby objęte kształceniem specjalnym zorganizowanym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 2,
 - w przypadku szkół, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. e i f – niepełnoletnie i pełnoletnie osoby, oraz
 - b) szkoły artystyczne;
- 29) szkole dla dorosłych – należy przez to rozumieć szkołę, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a, w której stosuje się odrębną organizację kształcenia i do której są przyjmowane osoby pełnoletnie oraz kończące 18 lat w roku kalendarzowym, w którym są przyjmowane do szkoły;
- 29a) kształceniu w formie dziennej – należy przez to rozumieć kształcenie, które odbywa się przez 5 dni w tygodniu albo przez 6 dni w tygodniu w przypadkach określonych w przepisach wydanych odpowiednio na podstawie art. 111 pkt 14 lub art. 113 pkt 9;
- 29b) kształceniu w formie stacjonarnej – należy przez to rozumieć kształcenie, które odbywa się przez 3 lub 4 dni w tygodniu, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 111 pkt 14;
- 29c) kształceniu w formie zaocznej – należy przez to rozumieć kształcenie, które odbywa się co 2 tygodnie przez 2 dni, a w uzasadnionych przypadkach – co tydzień przez 2 dni, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 111 pkt 14;
- 29d) szkole polskiej – należy przez to rozumieć szkołę przy przedstawicielstwie dyplomatycznym, urzędzie konsularnym lub przedstawicielstwie wojskowym Rzeczypospolitej Polskiej, która umożliwia uczniom uczęszczającym do szkół funkcjonujących w systemach oświaty innych państw uzupełnianie wykształcenia w zakresie szkoły podstawowej i liceum ogólnokształcącego, zgodnie z ramami programowymi kształcenia uzupełniającego i planami nauczania dla szkół polskich;

- 30) kształceniu ustawicznym – należy przez to rozumieć kształcenie w szkołach dla dorosłych, branżowych szkołach II stopnia i szkołach policealnych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny;
- 31) formach pozaszkolnych – należy przez to rozumieć formy uzyskiwania i uzupełniania wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych, o których mowa w art. 117 ust. 1a;
- 32) niepełnosprawnościach sprzężonych – należy przez to rozumieć występowanie u dziecka niesłyszącego lub słabosłyszącego, niewidomego lub słabowidzącego, z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną albo z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, co najmniej jeszcze jednej z wymienionych niepełnosprawności;
- 33) specyficznych trudnościach w uczeniu się – należy przez to rozumieć trudności w uczeniu się odnoszące się do uczniów w normie intelektualnej, którzy mają trudności w przyswajaniu treści nauczania, wynikające ze specyfiki ich funkcjonowania percepcyjno-motorycznego i poznawczego, nieuwarunkowane schorzeniami neurologicznymi;
- 33a) zawodzie – należy przez to rozumieć również zawód o charakterze pomocniczym określony w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego;
- 34) kwalifikacji wyodrębnionej w zawodzie – należy przez to rozumieć wyodrębniony w zawodzie zestaw oczekiwanych efektów kształcenia, których osiągnięcie potwierdza certyfikat kwalifikacji zawodowej wydany przez okręgową komisję egzaminacyjną, po zdaniu egzaminu zawodowego w zakresie jednej kwalifikacji;
- 35) kwalifikacyjnym kursie zawodowym – należy przez to rozumieć kurs, którego program nauczania uwzględnia podstawę programową kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego w zakresie jednej kwalifikacji, którego ukończenie umożliwia przystąpienie do egzaminu zawodowego w zakresie tej kwalifikacji;
- 35a) kursie umiejętności zawodowych – należy przez to rozumieć kurs, którego program nauczania uwzględnia:
 - a) podstawę programową kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego w zakresie jednej z części efektów kształcenia wyodrębnionych w ramach danej kwalifikacji albo
 - b) efekty kształcenia właściwe dla dodatkowych umiejętności zawodowych określone w przepisach wydanych na podstawie art. 46 ust. 1;
- 35b) kursie kompetencji ogólnych – należy przez to rozumieć kurs, którego program nauczania uwzględnia dowolnie wybraną część podstawy programowej kształcenia ogólnego;
- 35c) turnusie dokształcania teoretycznego młodocianych pracowników – należy przez to rozumieć formę kształcenia zawodowego teoretycznego młodocianych pracowników w zakresie zawodu nauczanego w branżowej szkole I stopnia,

którego program nauczania uwzględnia podstawę programową kształcenia w tym zawodzie;

- 36) egzaminie zawodowym – należy przez to rozumieć egzamin, o którym mowa w art. 3 pkt 21 ustawy o systemie oświaty;
- 37) egzaminie maturalnym – należy przez to rozumieć egzamin, o którym mowa w art. 3 pkt 21c ustawy o systemie oświaty;
- 38) egzaminie ósmoklasisty – należy przez to rozumieć egzamin, o którym mowa w art. 3 pkt 21d ustawy o systemie oświaty;
- 39) podręczniku – należy przez to rozumieć podręcznik, o którym mowa w art. 3 pkt 23 ustawy o systemie oświaty;
- 40) materiale edukacyjnym – należy przez to rozumieć materiał edukacyjny, o którym mowa w art. 3 pkt 24 ustawy o systemie oświaty;
- 41) materiale ćwiczeniowym – należy przez to rozumieć materiał ćwiczeniowy, o którym mowa w art. 3 pkt 25 ustawy o systemie oświaty;
- 42) wielodzietności rodziny – należy przez to rozumieć rodzinę wychowującą troje i więcej dzieci;
- 43) samotnym wychowywaniu dziecka – należy przez to rozumieć wychowywanie dziecka przez pannę, kawalera, wdowę, wdowca, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, chyba że osoba taka wychowuje wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem;
- 44) ustawie o finansowaniu zadań oświatowych – należy przez to rozumieć ustawę z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2029 i 2400 oraz z 2021 r. poz. 619).

1. Artykuł 4 to tzw. słowniczek, zawierający legalne definicje niektórych pojęć użytych w ustawie. Ich rozumienie w całym komentowanym tekście prawnym powinno być jednolite. Większość z nich została opisana w sposób względnie klarowny, co czyni zbędnym wyczerpujący komentarz. Należy zwrócić uwagę, że znaczenie przynajmniej niektórych pojęć ustawowych może być przydatne, w ramach wykładni systemowej, przy interpretacji również odrębnych ustaw. I tak np. należałoby przyjąć spójne z komentowaną ustawą, szersze znaczenie słowa „szkoła” także na gruncie odrębnych ustaw, m.in. dotyczących podatków oraz gospodarki nieruchomościami³². Zob. również teza 4 do art. 2.

³² Przykładem błędnej wykładni terminu „szkoła” na gruncie przepisów odrębnych ustaw jest prawomocny wyrok WSA w Gliwicach z 7.11.2008 r., II SA/GI 802/08, LEX nr 540379, gdzie przyjęto, iż prowadzenie przedszkola nie mieści się w katalogu form działalności, o których mowa w art. 83a u.s.o., a w szczególności nie stanowi „prowadzenia szkoły” czy też „innej formy wychowania przedszkolnego”; z tego względu, zdaniem sądu, stanowi ono działalność gospodarczą i nie uprawnia do bezprzetargowego nabycia nieruchomości na podstawie art. 37 ust. 4 u.g.n.

2. Odnośnie do pojęcia oddziału specjalnego, oddziału integracyjnego, szkoły integracyjnej i szkoły specjalnej – zob. uwagi do art. 127 i 128. Pojęcie oddziału dwujęzycznego i szkoły dwujęzycznej – zob. uwagi do art. 25.
3. Definicja szkoły rolniczej (pkt 7), szkoły leśnej (pkt 8) oraz placówki rolniczej (pkt 15) w komentowanej ustawie nie uległa istotnym zmianom w stosunku do analogicznych definicji w ustawie o systemie oświaty dodanych przez nowelizację z 2008 r. Wszystkie te definicje odwołują się do dwóch elementów:
 - 1) przedmiotowego – w postaci klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego ustalonej na podstawie art. 46 ust. 1;
 - 2) podmiotowego – w postaci organu prowadzącego odpowiednie szkoły i placówki. Podobną konstrukcję definicji legalnych przewidziano dla szkół morskich, szkół żeglugi śródlądowej oraz szkół do spraw rybołówstwa.
4. W zakresie znaczeniowym pojęcia placówki, jak wynika z odesłania do art. 2 pkt 3–8 i 10, mieści się wiele różnych jednostek organizacyjnych, z których większość ustawodawca określa konkretną nazwą. Zarazem jednak art. 4 pkt 14 pozwala na dość szeroką interpretację pojęcia placówki oświatowo-wychowawczej, którą tylko częściowo precyzują przepisy wydane na podstawie art. 112 ust. 2 oraz art. 123 ust. 1. Zob. szerzej teza 5 do art. 2 oraz uwagi do art. 112 i 123.
5. Odnośnie do pojęcia organu prowadzącego – zob. uwagi do art. 8.
6. Definicja legalna kuratora oświaty, wynikająca z pkt 17 komentowanego przepisu, jest o tyle uzasadniona, że kurator oświaty nie ma w strukturze administracji państwowej samodzielnego statusu prawnego. W istocie poprzez taką regulację ustawową ustawodawca nadał kuratorowi oświaty status kierownika wydziału w urzędzie wojewódzkim³³, który podejmuje działania w imieniu i z upoważnienia wojewody oraz sprawuje kierownictwo wyodrębnionej części aparatu państwowej administracji terenowej, jaką jest kuratorium oświaty. Poza tym jednak, jak wynika z art. 4 pkt 17 oraz z art. 51 i 52, to kurator oświaty, a nie kuratorium, wykonuje funkcję organu administracji publicznej, natomiast kuratorium stanowi jedynie jego organ pomocniczy, wykonujący zadania przypisane ustawowo kuratorowi w imieniu i na rzecz tego ostatniego. Zob. także teza 1 do art. 51 oraz uwagi do art. 52.
7. Definicja terminu „nauczyciel” w komentowanej ustawie wydaje się zbędna z tego względu, że w konsekwencji obowiązywania art. 6 pr. ośw. za nauczyciela należy uznać po prostu każdą osobę zatrudnioną na podstawie przepisów Karty Nauczyciela. Zob. uwagi do art. 6.

³³ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 5.09.2017 r., III SA/Kr 592/17, LEX nr 2352393.

Mimo oczywistego przeoczenia za nauczycieli w rozumieniu Prawa oświatowego powinni być także uznani pracownicy pedagogiczni kolegiów służb społecznych, co zresztą wynika zarówno z przepisów określających organizację tych jednostek, jak i z odesłania do odpowiedniego stosowania do tych jednostek organizacyjnych przepisów dotyczących szkół (art. 30 ust. 6). Zob. uwagi do art. 30.

8. Na potrzeby ustawy przyjęto funkcjonalną definicję rodziców odbiegającą od tej, która jest znana prawu rodzinnemu. W świetle przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego za rodzica uznaje się bowiem osobę, która jest najbliższym wstępnym dziecka, tzn. od której dziecko pochodzi. W razie wątpliwości pochodzenie dziecka powinno być ustalone w myśl przepisów prawa (np. przez ustalenie macierzyństwa lub ojcostwa bądź też uznanie dziecka). Podstawowym atrybutem rodzicielstwa jest władza rodzicielska, która jest zbiorem uprawnień i obowiązków przysługujących rodzicom względem dziecka. Kodeks rodzinny i opiekuńczy stanowi, że przysługuje ona obojgu rodzicom (art. 93 § 1 k.r.o.), a jedynie wyjątkowo przysługuje jednemu z nich (np. w razie śmierci lub utraty pełnej zdolności do czynności prawnych). Obejmuje ona w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do jego wychowania (art. 95 § 1 k.r.o.). Ponadto rodzice wyposażeni we władzę rodzicielską, kierując dzieckiem, obowiązani są troszczyć się „o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień” (art. 96 k.r.o.).

Powstanie więzi prawnej takiej „jak pomiędzy rodzicami a dziećmi” powoduje również orzeczenie sądu rodzinnego o przysposobieniu (art. 121 § 1 k.r.o.). Oznacza to (również w przypadku tzw. przysposobienia niepełnego) nabycie władzy rodzicielskiej i będącej jej korelatem odpowiedzialności za sprawy dziecka przez przysposabiającego oraz stosowną do tego utratę tych uprawnień przez biologicznych rodziców³⁴.

Jeżeli żadnemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska albo jeżeli oboje rodzice są nieznani, ustanawia się dla dziecka opiekę (art. 94 § 3 k.r.o.). Nawet jeśli opiekunem dziecka jest osoba bliska (jak np. dalszy wstępny małoletniego – babcia lub dziadek), stosunek prawny opieki nie wynika ani z małżeństwa, ani z pokrewieństwa. Ustanowienie dla dziecka opieki nie kreuje zatem żadnej więzi prawnorodzinnej, gdyż jej celem jest wyłącznie tymczasowe zabezpieczenie interesów życiowych osoby małoletniej. Stąd też piecza opiekuńcza nad małoletnim nie może być również utożsamiana z władzą rodzicielską³⁵. Opieka, o jakiej mówi się w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, różni się jednak od opieki nad dzieckiem w potocznym rozumieniu tego słowa, chodzi bowiem o pewien stosunek prawny, który powstaje pomiędzy dzie-

³⁴ Por. T. Smyczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2005, s. 247.

³⁵ T. Smyczyński, *Prawo...*, s. 284–285.

kiem a opiekunem w wyniku orzeczenia sądu rodzinnego (art. 145 § 2 k.r.o.), a nie o to, kto faktycznie zajmuje się małoletnim i dba o jego interesy.

Należy zaznaczyć, że wspólne wszystkim rodzajom stosunków prawnych, jakie łączą pełnoletniego rodzica, przysposabiającego lub opiekuna z małoletnim dzieckiem, jest ustawowe przedstawicielstwo (reprezentacja) dziecka wobec osób trzecich, w tym również wobec organów państwa, samorządu terytorialnego, administracji publicznej oraz osób fizycznych i prawnych. Dotyczy to reprezentacji dziecka w zawieranych umowach (np. o naukę z organem prowadzącym szkołę niepubliczną), a także w toczącym się postępowaniu administracyjnym (np. o przeniesienie ucznia ze szkoły, w której spełnia on obowiązek szkolny, do innej szkoły).

W rozumieniu komentowanej ustawy istnienie więzi pokrewieństwa nie ma decydującego znaczenia prawnego. Przepisy Prawa oświatowego nie odwołują się wprost do pojęć władzy rodzicielskiej, pieczy nad dzieckiem ani przedstawicielstwa ustawowego. Mimo to, mając na uwadze art. 4 pkt 19, należy uznać, że rodzicem w rozumieniu przepisów ustawy jest tylko rodzic sprawujący władzę rodzicielską, przysposabiający, opiekun, inna osoba (podmiot) sprawująca pieczę zastępczą. Innymi słowy, do wykonywania praw i obowiązków rodziców wobec szkół, placówek, ich organów prowadzących oraz organów administracji oświatowej jest konieczne legitymowanie się przez osobę pełnoletnią prawem do sprawowania pieczy nad dzieckiem i kierowania jego sprawami.

W zakresie znaczeniowym pojęcia rodzica według art. 4 pkt 19 mieszczą się również osoby (podmioty) sprawujące nad dzieckiem pieczę zastępczą. Podstawą prawną tej instytucji są przepisy działu III (art. 32 i n.) ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców (art. 32 ust. 1 u.w.r.). Organizowanie pieczy zastępczej należy do zadań powiatu (art. 32 ust. 2 u.w.r.). Ustawie znana jest forma rodzinna i instytucjonalna pieczy zastępczej. Co do zasady umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu (zob. art. 35 ust. 1 u.w.r.). Obowiązek zapewnienia dziecku kształcenia dotyczy obu tych form pieczy zastępczej (zob. art. 40 ust. 1 pkt 3, art. 93 ust. 4 pkt 5 u.w.r.). Sytuacja prawna małżonków lub osoby tworzącej jednoosobowo rodzinę zastępczą lub rodzinny dom dziecka (art. 41 ust. 1 u.w.r.) albo dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej (art. 97 ust. 1 u.w.r.) uzasadnia traktowanie tych osób jako rodziców ucznia (wychowanka) w świetle komentowanej ustawy. W wypadku pieczy instytucjonalnej prawa i obowiązki przypisane normalnie rodzicom może wykonywać wychowawca bezpośrednio pracujący z dzieckiem.

Nie uchybia przepisom ustawy praktykowane niekiedy doraźne zastępowanie rodzica lub opiekuna prawnego przez inną osobę pełnoletnią przy czynnościach o charakte-

rze faktycznym, jak np. udział w zebraniach rodzicielskich, choć oczywiście pod warunkiem zgody rodziców (prawnych opiekunów). Natomiast tylko rodzic lub opiekun prawny może dokonywać skutecznie czynności prawnych wobec szkoły i jej organów oraz wobec organu prowadzącego, jak np. zgłoszenie dziecka do szkoły, złożenie wniosku o egzamin klasyfikacyjny itd., a także ponosić prawną odpowiedzialność za uchybienie przepisom ustawy (np. wskutek nierealizowania przez dziecko obowiązku szkolnego). Również jedynie wobec rodzica – i to każdego z dwojga, którym przysługuje nieograniczona władza rodzicielska nad dzieckiem – można skutecznie dokonać czynności powiadomienia o zamiarze likwidacji lub przekształcenia szkoły publicznej w myśl art. 89 ust. 1 lub 9³⁶.

9. Treść art. 4 pkt 21 pr. ośw. uzasadnia krótką wzmiankę o jej relacji w stosunku do ustawy o systemie oświaty. Ta ostatnia ustawa formalnie nie została uchylona w całości, lecz jedynie zostały w niej wprowadzone zmiany, mówiąc w uproszczeniu, polegające na przeniesieniu części jej treści (z pewnymi modyfikacjami) do Prawa oświatowego (zob. art. 15 p.w.pr.ośw.) oraz do ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Ustawa o systemie oświaty nadal określa cztery niezwykle istotne obszary niebędące bezpośrednio przedmiotem regulacji komentowanego aktu prawnego:

- 1) zasady organizacji i funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych;
- 2) programy nauczania lub wychowania, podręczniki, materiały ćwiczeniowe i edukacyjne;
- 3) ocenianie, klasyfikowanie i promowanie uczniów;
- 4) zasady udzielania pomocy materialnej uczniom.

Decyzja o pozostawieniu w mocy części dawnej ustawy jest mało zrozumiała, nawet biorąc pod uwagę niezwykle pośpiech, z jakim dążono do wprowadzenia ostatniej reformy ustroju szkolnego, oraz fakt, że zapewne docelowo i tak dojdzie do pełnego uchylenia tego aktu normatywnego; pogłębia ona chaos legislacyjny i trudność w poruszaniu się pomiędzy różnymi elementami kodyfikacji prawa oświatowego. Technicznoprawną konsekwencją omawianego rozwiązania jest to, że niektóre z pojęć pozostają wspólne dla obu ustaw i ich definiowanie następuje przez odesłanie do słowniczka ustawy o systemie oświaty – zob. np. art. 4 pkt 26 i 27 oraz pkt 36–41 pr. ośw. Wybrany wariant tzw. dekodyfikacji prawa edukacyjnego nie zasługuje jednak na zbyt pozytywną ocenę.

10. Odnośnie do zadań oświatowych j.s.t. (art. 4 pkt 28) – zob. uwagi do art. 8.
11. Do art. 4 pkt 42 i 43 przeniesiono zawarte w dawnym art. 20b u.s.o. definicje wielodzietności rodziny oraz samotnego wychowywania dziecka, co ma związek z uregulo-

³⁶ Zob. wyrok NSA z 19.03.2013 r., I OSK 2630/12, LEX nr 1557235.

waniem w komentowanej ustawie zasad przyjmowania do publicznych szkół i placówek (poprzednio określonych w rozdziale 2a ustawy o systemie oświaty). Na pierwszy rzut oka brzmią one jasno i pomimo pewnych nieporadności stylistycznych nie wymagają zbyt obszernych rozważań.

„**Wielodzietność rodziny**” oznacza stan wychowywania w rodzinie trojga lub więcej dzieci (pkt 42). Chodzi o dzieci urodzone i żyjące wspólnie z rodzicami; samo pozostawanie w ciąży z trzecim dzieckiem w dniu zajścia zdarzenia uzasadniającego preferencyjne traktowanie z uwagi na wielodzietność (np. udział w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznego przedszkola) nie jest wystarczające³⁷. Sformułowanie „**rodzina wychowująca**” należy odnosić do rodziców – a ewentualnie do opiekunów lub do osób sprawujących pieczę zastępczą nad dzieckiem; zob. teza 8 do art. 4. Chodzi więc o sytuację, gdy rodzicom w rozumieniu art. 4 pkt 19 pr. ośw. przysługuje władza rodzicielska, sprawują oni opiekę lub pieczę zastępczą w stosunku do **co najmniej trójki dzieci**. Ustawa nie uznaje przy tym małżeństwa za konstytutywny element „rodziny” w rozumieniu art. 4 pkt 42. Kryterium „wielodzietności rodziny” obejmie zatem zarówno środowisko rodzinne powstałe w oparciu o małżeństwo, jak i związki o charakterze konkubinatu (trwałe pożycie i prowadzenie wspólnego gospodarstwa domowego).

„**Samotne wychowywanie dziecka**” opisane zostało jako wychowywanie dziecka przez osoby niepozostające w związku małżeńskim. Z końcowej części przepisu art. 4 pkt 43 wynika, że powołując się na to kryterium, rodzice faktycznie nie mogą wychowywać dziecka, pozostając we wspólnym gospodarstwie domowym (co oczywiście nie oznacza, że nie może obojgu przysługiwać władza rodzicielska nad dzieckiem), ponieważ w przeciwnym razie są oni kwalifikowani wraz z dziećmi jako „rodzina”. Z tym zastrzeżeniem – które ma na celu przeciwdziałanie obejściu prawa poprzez **fikcyjne samotne pożycie** – za osoby samotnie wychowujące dziecko uważa się również osoby prawomocnie rozwiedzione lub takie, co do których orzeczono separację. Określenie „osoba pozostająca w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu” jest w zasadzie prawidłowe, należy jednak podkreślić, że hipoteza omawianego przepisu obejmuje także sytuację, kiedy najpierw wobec małżonków, którzy nie mają wspólnych małoletnich dzieci, zapada w postępowaniu nieprocesowym **postanowienie o separacji na ich zgodny wniosek** (art. 567¹–567³ k.p.c. w zw. z art. 61¹ § 3 k.r.o.), a następnie jedno z tak separowanych małżonków obejmuje wykonywanie pieczy nad dzieckiem. Jest oczywiste, że również w takiej sytuacji znajdują zastosowanie odpowiednie kryteria rekrutacyjne dotyczące samotnego wychowywania dziecka.

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 24.01.2018 r., II SA/Wa 1111/17, LEX nr 2744188.

Należy także zauważyć, że na zgodny wniosek małżonków sąd – wydając postanowienie w postępowaniu nieprocesowym – orzeka o **zniesieniu separacji**. Z chwilą zniesienia separacji ustają jej skutki (art. 61⁶ § 1 i 2 k.r.o. w zw. z art. 567⁴ k.p.c.). Za rodzica samotnie wychowującego dziecko nie można więc będzie uważać osoby, wobec której wprawdzie zapadł prawomocny wyrok w sprawie o separację, lecz następnie wystąpiła ona wraz z współmałżonkiem o zniesienie separacji.

Art. 5. [Obowiązki nauczyciela]

Nauczyciel w swoich działaniach dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych ma obowiązek kierowania się dobrem uczniów, troską o ich zdrowie, postawę moralną i obywatelską, z poszanowaniem godności osobistej ucznia.

Komentowany przepis stanowi odpowiednik art. 6 u.KN, zawierającego podobną deklarację. Kierowanie się dobrem ucznia jako obowiązek szkoły i jej pracowników jest wielokrotnie deklarowane w komentowanej ustawie i nawet bez tego przepisu zachowałyby bez wątpienia status ogólnej zasady polskiego prawa oświatowego.

Intencją ustawodawcy mogło jednak być stworzenie podstawy prawnej, z której można byłoby wywodzić istnienie i treść **władztwa pedagogicznego**. Przez to pojęcie rozumie się w doktrynie wymaganie „dyspozycyjności ucznia w zakresie procesów nauczania i wychowania”³⁸ – a więc pewien element tzw. władztwa zakładowego (to ostatnie pojęcie wyjaśnia bliżej komentarz w tezie 10 do art. 68). Ważną część tego władztwa wykonuje nauczyciel jako pracownik szkoły bezpośrednio odpowiedzialny za wykonywanie jej zadań opiekuńczych, dydaktycznych i wychowawczych³⁹. W tym zakresie, biorąc pod uwagę treść omawianego przepisu, powinien on realizować uprawnienia powierzone mu przez powszechnie obowiązujące prawo i statut szkoły, przede wszystkim dla dobra uczniów i w ich interesie. Zob. także uwagi do art. 68.

Art. 6. [Status nauczycieli – odesłanie]

Prawa i obowiązki nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek określa ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 oraz z 2021 r. poz. 4), z zastrzeżeniem art. 16.

1. Artykuł 6, który powtarza treść dawnego art. 5b u.s.o., stanowi w zasadzie przepis odsyłający. Postanawia on wyraźnie, że prawa i obowiązki pracowników przedszkoli,

³⁸ Zob. zwłaszcza J. Homplewicz, *Kierunki rozwoju prawa szkolnego w Polsce* [w:] *Prawo, administracja, gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, red. J. Łętowski, J.P. Pruszyński, Ossolineum 1983, s. 134.

³⁹ J. Homplewicz, *Kierunki...*, s. 141.

szkół i placówek, którzy są nauczycielami, uregulowano w odrębnej ustawie. W konsekwencji należy przyjąć, że nauczycielem w rozumieniu ustawy – Prawo oświatowe będzie wyłącznie osoba, którą za nauczyciela uznaje Karta Nauczyciela. Jest przy tym bez znaczenia, czy dana osoba rzeczywiście wykonuje pracę uważaną w potocznym rozumieniu za pracę o charakterze nauczycielskim. Nauczycielami według przepisów Karty Nauczyciela są również osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych, które do systemu oświaty *sensu stricto* nie należą (jak np. zakłady poprawcze)⁴⁰. Zob. teża 4 do art. 4.

2. Karta Nauczyciela jest tzw. **pragmatyką**, przez którą doktryna prawa pracy rozumie przepisy szczególne względem Kodeksu pracy, regulujące status prawny, prawa i obowiązki osób zatrudnionych w niektórych zawodach. Jest to związane z charakterem pracy, która nosi cechy służby publicznej. Poza nauczycielami pragmatyki obowiązują także m.in. w stosunku do nauczycieli akademickich, pracowników samorządowych, członków korpusu służby cywilnej oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli⁴¹. Stosunki pracy osób podlegających zatrudnieniu zgodnie z pragmatykami – w tym nauczycieli – charakteryzują się z reguły zwiększoną dyspozycyjnością pracownika wobec tymczasowych zmian warunków pracy (np. możliwością przenoszenia między stanowiskami pracy bez wypowiedzenia zmieniającego), a z drugiej strony większą trwałością (tzn. wyższe są standardy prawne ochrony przed jego rozwiązaniem). Nawiązanie stosunku pracy często – choć nie zawsze – następuje nie na podstawie umowy o pracę, lecz aktu mianowania⁴². Por. także uwagi do art. 7.

Przepisy Karty Nauczyciela określają m.in. odrębne wymagania kwalifikacyjne stawiane nauczycielom, szczególnie tryb oceny ich pracy, przepisy o wynagrodzeniach, czasie pracy i urlopach wypoczynkowych, a także zaszeregowanie pracowników – począwszy od 2000 r. – według formalnie nadawanych nauczycielom stopni awansu zawodowego.

Art. 7. [Status pracowników administracji i obsługi – odesłanie]

Status prawny pracowników niebędących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem osób, o których mowa w art. 15, określają przepisy o pracownikach samorządowych.

1. Komentowany przepis stanowi powtórzenie dawnego art. 5d u.s.o., który rozstrzygnął jeden z zasadniczych dylematów związanych z zasadami funkcjonowania szkół (w tym

⁴⁰ Por. A. Barański [w:] A. Barański, M. Szymańska, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, *Ustawa Karta Nauczyciela. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 16.

⁴¹ *Kodeks pracy. Komentarz*, red. T. Zieliński, Warszawa 2003, s. 149–150.

⁴² *Kodeks pracy...*, red. T. Zieliński, s. 472–477 i cytowana tam literatura.

przedszkoli) i placówek prowadzonych przez jednostki samorządowe. Przez dość długi okres – mimo że szkoły i placówki prowadzone przez j.s.t. faktycznie są samorządowymi jednostkami organizacyjnymi – uważano bowiem za co najmniej sporne stosowanie do osób tam zatrudnionych przepisów regulujących status pracowników samorządowych. Nie sprzyjało temu sformułowanie zakresu podmiotowego nieobowiązującej już ustawy z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych⁴³, której podlegali z jednej strony pracownicy zatrudnieni w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych, z drugiej zaś zatrudnieni w urzędzie gminy, w jednostkach pomocniczych gminy oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych (podobnie zob. art. 2 pkt 2 i 3 u.pr.sam.). A zatem w odniesieniu do dwóch szczebli samorządu w różny sposób określono osoby podlegające ustawie. Prowadziło to na ogół do wykluczenia niepedagogicznych pracowników szkół z zakresu zastosowania przepisów o pracownikach samorządowych⁴⁴.

2. Należy zwrócić uwagę na oczywisty fakt, że komentowany przepis dotyczy wyłącznie szkół i placówek, dla których organami prowadzącymi są j.s.t., a nie wszystkich szkół publicznych, w tym również tych, które prowadzi organ administracji lub inny podmiot niebędący j.s.t. W wypadku pracowników niepedagogicznych zatrudnianych przez szkoły i placówki państwowe wchodzi zatem w grę przepisy szczególne, wydawane przez ministra właściwego do spraw pracy na podstawie art. 77³ § 1 k.p.⁴⁵
3. Pracownicy niepedagogiczni szkoły są w zasadzie wyłącznie **pracownikami zatrudnianymi na podstawie umów o pracę**. Przepisy pragmatyki samorządowej (zwłaszcza art. 4 ust. 1 u.pr.sam.) nie dają podstaw do zatrudniania w szkole lub placówce pracowników mianowanych lub powoływanych. Zob. także teza 3 do art. 62.

⁴³ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.

⁴⁴ Zob. tezy wyroku SN z 10.01.2003 r., I PK 84/02, OSNP 2004/13, poz. 222, LEX nr 77110: „Obowiązek zakładania, prowadzenia i finansowania szkół lub innych jednostek oświatowych typu specjalnego przez powiat realizujący zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej (...) wcale nie oznacza, że pracownicy zatrudnieni w tych placówkach oświatowych (należących do systemu oświaty) są pracownikami powiatowej administracji samorządowej. Status prawny pracownika samorządowego nabywa się bowiem przez zatrudnienie w jednostkach samorządowych określonych w art. 1 ustawy z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (...). Dokonane wyliczenie powiatowych pracodawców samorządowych ma charakter zamknięty (wyczerpujący), przeto nie może być żadnych wątpliwości, że szkoły specjalne nie należą do tego typu pracodawców”; zob. również uchwała SN z 27.04.2004 r., II PZP 3/04, OSNP 2004/21, poz. 360, LEX nr 106609, wykluczająca w ówczesnym stanie prawnym stosowanie do niebędących nauczycielami szkół prowadzonych przez powiat przepisów regulujących wynagradzanie i inne świadczenia należne pracownikom samorządowym.

⁴⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30.04.2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników niebędących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej oraz w niektórych innych jednostkach organizacyjnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1559 ze zm.).

Obowiązująca ustawa o pracownikach samorządowych (art. 4 ust. 2 u.pr.sam.) dzieli stanowiska pracy na **urzędnicze** (w tym kierownicze) i **pomocniczo-obslugowe**. Większość stanowisk pracy niewymagających szczególnych kwalifikacji (np. woźny, pracownik gospodarczy) należy zaliczyć do stanowisk tej ostatniej grupy. Do stanowisk urzędniczych będą natomiast należeć stanowiska kierownicze: dyrektora niebędącego nauczycielem, zastępcy dyrektora niebędącego nauczycielem, kierownika ekonomiczno-administracyjnego, głównego księgowego szkoły lub placówki.

4. Istotny z punktu widzenia pracy szkoły lub placówki publicznej prowadzonej przez j.s.t. jest niewątpliwie wymóg zatrudniania **na stanowiskach urzędniczych** w sposób otwarty i konkurencyjny (art. 11 i n. u.pr.sam.)⁴⁶. Organizacja naboru w sposób zgodny z tą zasadą spoczywa na kierownikach samorządowych jednostek organizacyjnych – a zatem na dyrektorach szkół i placówek. W przypadku samych dyrektorów (niebędących nauczycielami mianowanymi ani dyplomowanymi) respektowanie tej zasady gwarantują przepisy art. 62 i n.

Procedury naboru, zatrudniania i zwalniania pracowników w trybie ustawy o pracownikach samorządowych nie noszą znamion czynności z zakresu administracji publicznej i nie podlegają kontroli sądów administracyjnych. Żaden z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych nie przewiduje też prawnego obowiązku zatrudnienia jednego z kandydatów na stanowisku (określa jedynie możliwość, ale nie obowiązek), co do którego prowadzono nabór. Celem, jaki ma być zrealizowany przez procedurę otwartego i konkurencyjnego naboru określonego w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych, jest wyłącznie wyłonienie kandydata na pracownicze stanowisko samorządowe, a nie bezpośrednio zatrudnienie wybranej osoby na takim stanowisku. Nabór (rekrutacja) jest zatem **zespołem niewładczych czynności z zakresu prawa pracy** poprzedzających ewentualne zatrudnienie, a nie czynności z zakresu administracji publicznej. Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie przewidują wydawania w toku naboru na stanowisko pracownika samorządowego aktów z zakresu administracji publicznej, które mogłyby zostać poddane kontroli sądowoadministracyjnej. Z wyłonionym kandydatem nawiązywany jest, w drodze umowy o pracę, stosunek pracy, objęty regulacją ustawy o pracownikach samorządowych i odpowiednio Kodeksu pracy, zgodnie z art. 43 u.pr.sam. Przepis ten stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy (ust. 1), a spory ze stosunku pracy pracowników samorządowych rozpoznają właściwe sądy pracy (ust. 2). Różnica pomiędzy rozstrzygnięciem o wyborze pracownika „niesamorządowego” a naborem przez pracodawcę samorządowego polega na tym, że w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych określono pewien jednolity tryb postępowania

⁴⁶ Zob. B.M. Ćwiertniak, *Z zagadnień naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym (kilka refleksji)*, Sosnowiec 2010, s. 66.

nia, w ramach którego ustanowiono ogólne zasady naboru, w tym m.in. ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym oraz weryfikację kandydatów przez odpowiednią komisję, co ma na celu zapewnianie podstawowych standardów naboru na stanowiska urzędnicze we wszystkich jednostkach samorządowych, takie jak: równość, obiektywność i transparentność przebiegu procesu poprzedzającego zawarcie umowy o pracę przez kierownika samorządowej jednostki⁴⁷.

5. Jeżeli nastąpi dopuszczalne z mocy ustawy przejęcie szkoły prowadzonej dotychczas przez jednostkę samorządu przez właściwego ministra, to status pracowników niebędących nauczycielami powinien ulec odpowiedniej zmianie. Dla skuteczności wymaga ona tzw. wypowiedzenia zmieniającego⁴⁸.

Odnosnie do wpływu na treść indywidualnych stosunków pracy przekazania dotychczasowej szkoły samorządowej do prowadzenia przez osobę fizyczną lub prawną niebędącą j.s.t. – zob. uwagi do art. 9.

Art. 8. [Organy prowadzące szkoły i placówki]

- 1. Szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną.**
- 2. 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.**
- 3. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne.**
- 4. Minister właściwy do spraw wewnętrznych i Minister Obrony Narodowej mogą zakładać i prowadzić publiczne szkoły i placówki, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 49.**
- 5. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania:**
 - 1) zakłada i prowadzi:**
 - a) szkoły polskie,**
 - b) publiczne placówki doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym;**
 - 2) może zakładać i prowadzić:**
 - a) publiczne szkoły i placówki o charakterze eksperymentalnym,**
 - b) publiczne placówki kształcenia ustawicznego o zasięgu ogólnokrajowym,**

⁴⁷ Zob. postanowienia WSA: w Łodzi z 3.02.2016 r., III SA/Łd 1147/15, LEX nr 2012456; w Szczecinie z 29.01.2020 r., II SA/Sz 1064/19, LEX nr 2775541.

⁴⁸ Zob. art. 42 k.p. Wypowiedzenie zmieniające warunki pracy i płacy jest konieczne, gdyż przepisy aktów prawa pracy w dalszym ciągu stanowią element indywidualnych stosunków pracy poszczególnych pracowników.

c) szkoły i zespoły szkół w Polsce oraz przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej, które:

- prowadzą kształcenie dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą zgodnie z podstawą programową kształcenia ogólnego, określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 lub
- umożliwiają uczniom uczęszczającym do szkół funkcjonujących w systemach oświaty innych państw uzupełnianie wykształcenia w zakresie szkoły podstawowej i liceum ogólnokształcącego, zgodnie z ramami programowymi kształcenia uzupełniającego i planami nauczania dla szkół polskich.

6. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zakłada i prowadzi publiczne szkoły artystyczne oraz placówki, o których mowa w art. 2 pkt 8, dla uczniów szkół artystycznych, a także może zakładać i prowadzić placówki doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych.

7. Minister właściwy do spraw rolnictwa może zakładać i prowadzić:

- 1) publiczne szkoły rolnicze oraz placówki rolnicze o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym;
- 2) publiczne placówki doskonalenia nauczycieli przedmiotów zawodowych, którzy nauczają w szkołach rolniczych.

8. Minister właściwy do spraw środowiska może zakładać i prowadzić publiczne szkoły leśne.

9. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej może zakładać i prowadzić publiczne szkoły morskie.

10. Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej może zakładać i prowadzić publiczne szkoły żeglugi śródlądowej.

11. Minister właściwy do spraw rybołówstwa może zakładać i prowadzić publiczne szkoły rybołówstwa.

12.⁴⁹ Minister Sprawiedliwości może zakładać i prowadzić publiczne szkoły i placówki w okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz publiczne szkoły i placówki przy zakładach karnych i aresztach śledczych. Szkoły i placówki przy zakładach karnych i aresztach śledczych działają w ramach ich struktury.

13. Szkoły kształcące w zawodzie technik pożarnictwa może zakładać i prowadzić wyłącznie minister właściwy do spraw wewnętrznych.

14. Minister właściwy do spraw zdrowia może założyć i prowadzić publiczną placówkę doskonalenia nauczycieli przedmiotów zawodowych o zasięgu ogólnokrajowym w zakresie nauczania w zawodach, dla których zgodnie z klasyfikacją za-

⁴⁹ Art. 8 ust. 12 zmieniony przez art. 389 pkt 1 lit. a ustawy z 9 czerwca 2022 r. (Dz.U. poz. 1700) zmieniającej nin. ustawę z dniem 13 sierpnia 2022 r.

wodów szkolnictwa branżowego, ministrem właściwym jest minister właściwy do spraw zdrowia.

14a. Ministrowie właściwi do spraw zawodów określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego, niewymienieni w ust. 4–14, mogą zakładać i prowadzić publiczne szkoły prowadzące kształcenie zawodowe oraz placówki i centra, o których mowa w art. 2 pkt 4, kształcące wyłącznie w zawodach, dla których są właściwi.

15.⁵⁰ Zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, przedszkoli integracyjnych i specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2, szkół podstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, szkół w okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gmin.

16. Zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych, szkół ponadpodstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego oraz placówek wymienionych w art. 2 pkt 3–8, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, należy do zadań własnych powiatu, z zastrzeżeniem ust. 6.

17. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym, a w przypadku szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

18. Przepis ust. 17 stosuje się również w przypadku przekazywania szkół i placówek pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

19. Prowadzenie szkół artystycznych oraz placówek, o których mowa w art. 2 pkt 8, dla uczniów szkół artystycznych, a także placówek doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych może być przekazywane w drodze porozumienia między ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego a jednostką samorządu terytorialnego.

20. Prowadzenie publicznych szkół rolniczych i placówek rolniczych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, publicznych szkół leśnych oraz publicznych szkół morskich, publicznych szkół żeglugi śródlądowej i publicznych szkół rybołówstwa może być przekazywane w drodze porozumienia zawieranego między właściwym ministrem a jednostką samorządu terytorialnego.

21. W porozumieniu, o którym mowa w ust. 20, strony mogą określić tryb przekazania mienia będącego odpowiednio we władaniu publicznych szkół rolniczych

⁵⁰ Art. 8 ust. 15 zmieniony przez art. 389 pkt 1 lit. b ustawy z 9 czerwca 2022 r. (Dz.U. poz. 1700) zmieniającej nin. ustawę z dniem 13 sierpnia 2022 r.

i placówek rolniczych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, publicznych szkół leśnych oraz publicznych szkół morskich, publicznych szkół żeglugi śródlądowej i publicznych szkół rybołówstwa, niezbędnego do prawidłowego wykonywania zadań, o których mowa w art. 10 ust. 1.

21a. Prowadzenie publicznych szkół, placówek i centrów, o których mowa w ust. 14a, może być przekazywane w drodze porozumienia zawieranego między właściwym ministrem a jednostką samorządu terytorialnego. Przepis ust. 21 stosuje się odpowiednio.

22. Zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz szkół i placówek wymienionych w ust. 16 o znaczeniu regionalnym lub ponadregionalnym należy do zadań samorządu województwa, z zastrzeżeniem ust. 6 i 25.

23. Powiat i gmina mogą zakładać i prowadzić w ramach zadań własnych publiczne placówki doskonalenia nauczycieli i biblioteki pedagogiczne, z zastrzeżeniem ust. 6.

24. Założenie przez powiat lub gminę jednostki, o której mowa w ust. 23, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.

25. Plan sieci publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz szkół i placówek, o których mowa w ust. 22, określa sejmik województwa w drodze uchwały.

26. Zakładanie publicznych kolegiów pracowników służb społecznych należy do zadań własnych samorządu województwa.

1. Odnośnie do wyjaśnienia pojęć przedszkola publicznego i szkoły publicznej – zob. także komentarze do art. 13 i 14. Poczynione tam uwagi należy odpowiednio odnieść do wykładni terminu „placówka publiczna”. Pojęcie szkół i placówek niepublicznych wyjaśniono bliżej w uwagach do art. 168. W tym miejscu można jedynie stwierdzić, że 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 komentowanym przepisie i które nie zostały utworzone przez osobę fizyczną lub prawną na podstawie zezwolenia udzielonego przez j.s.t. w trybie art. 88 ust. 4. Istotną cechą odróżniającą szkoły i placówki niepubliczne od publicznych jest węższy zakres standardów, którym musi odpowiadać organizacja procesu kształcenia, wychowania i opieki w tych szkołach i placówkach na tle szkół i placówek publicznych, a także, jak sama nazwa wskazuje, możliwe ograniczenie zasad powszechnej dostępności i bezpłatności kształcenia, wychowania lub opieki. Rozróżnienie to nie ma jednak szczególnego znaczenia z punktu widzenia zakresu świadczeń edukacyjnych udzielanych przez szkoły publiczne oraz te szkoły niepubliczne, które mają uprawnienia szkół publicznych (te ostatnie faktycznie realizują publiczne zadanie oświatowe w oparciu o podstawę programową, zaś ich świadectwa i dyplomy mają walor dokumentów urzędowych równorzędny ze szkołami publicznymi).

2. Komentowany przepis ustawy bliżej określa, jakie podmioty mogą być organami prowadzącymi szkoły i placówki oraz jakie prawa i obowiązki są im z tego tytułu przypisane. Pojęcie organu prowadzącego dość często jest niewłaściwie czy wręcz błędnie interpretowane. Na wstępie należy wyjaśnić, że szkoły i placówki wchodzące w skład struktury organizacyjnej systemu oświaty – inaczej niż szkoły wyższe oraz wyższe szkoły zawodowe – są pozbawione przymiotu osobowości prawnej. Zgodnie z art. 33 k.c. osobami prawnymi są bowiem jedynie Skarb Państwa oraz te jednostki organizacyjne, którym osobowość prawną przyznają przepisy szczególne. Taki przepis – w odniesieniu do szkół i placówek zarówno publicznych, jak i niepublicznych – nie obowiązuje. Brak osobowości w rozumieniu prawa cywilnego oznacza, że szkoły i placówki są pozbawione możliwości uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym, czyli np. zawierania umów sprzedaży, dostawy, o dzieło czy też o roboty budowlane. Nie mają one również zdolności prawnej, a zatem nie mogą nabywać we własnym imieniu prawa własności składników majątku (nieruchomego i ruchomego) oraz w zasadzie same nie odpowiadają za zobowiązania zaciągane w związku z prowadzeniem działalności⁵¹. Szkoła lub placówka publiczna, której organem prowadzącym jest j.s.t., stanowi niesamodzielną jednostkę organizacyjną odpowiednio gminy, powiatu lub województwa, gospodarując w imieniu swojego organu prowadzącego odpowiednio wydzieloną częścią należącą do niego mienia⁵².

W konsekwencji szkoły i placówki działające na podstawie komentowanej ustawy – zarówno publiczne, jak i niepubliczne – w świetle art. 64 § 1¹ k.p.c. są pozbawione zdolności sądowej w postępowaniu cywilnym, z wyjątkiem postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa pracy, w którym zdolność sądowa przysługuje im jako pracodawcom z mocy przepisu szczególnego (art. 460 § 1 k.p.c. w zw. z art. 3 k.p.)⁵³.

Z tych powodów organ prowadzący (w przepisach rozdziału 8 ustawy określany mianem osoby prowadzącej) musi być „osobą” w rozumieniu Kodeksu cywilnego⁵⁴. Do podmiotów prawa cywilnego zalicza się **osoby fizyczne** (są nimi ludzie od chwili urodzenia do chwili śmierci, art. 8 § 1 k.c.) oraz **osoby prawne**, które powstają i istnieją zgodnie z przepisami stanowiącymi podstawę ich działalności (art. 33 k.c.). Warunek posiadania osobowości prawnej spełniają w szczególności następujące typy podmiotów:

- 1) z mocy samego kodeksu cywilnego – Skarb Państwa;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego⁵⁵;

⁵¹ Wyrok NSA z 19.03.2014 r., II GSK 103/13, LEX nr 1488043.

⁵² Zob. wyrok SN z 26.04.2006 r., V CNP 30/06, LEX nr 198513.

⁵³ Wyrok SN z 12.03.2009 r., V CSK 366/08, OSNC-ZD 2010/2, poz. 38, LEX nr 578803; postanowienie SA we Wrocławiu z 16.01.2012 r., I ACz 32/12, LEX nr 1108791.

⁵⁴ Pomijając szczególnie przypadek właściwych ministrów, którzy jednak występują jako organy prowadzące szkoły i placówki państwowe nie tyle we własnym imieniu, ile raczej w imieniu Skarbu Państwa, który jest osobą prawną (art. 33 k.c.).

⁵⁵ Zob. art. 2 ust. 2 u.s.g.; art. 2 ust. 2 u.s.p.; art. 6 ust. 2 u.s.w.

- 3) stowarzyszenia (poza stowarzyszeniami zwykłymi), a jeśli statut stowarzyszenia to przewiduje – także terenowe jednostki organizacyjne stowarzyszeń⁵⁶;
- 4) fundacje⁵⁷;
- 5) spółki kapitałowe prawa handlowego⁵⁸.

Podmioty wymienione w pkt 2–5 mogą występować jako organy prowadzące szkoły i placówki. Ustawodawca w zasadzie nie ogranicza prawa do zakładania i prowadzenia szkół i placówek ze względu na typ osoby prawnej (ta uwaga w sposób szczególny odnosi się do spółek)⁵⁹. Natomiast trudno jednoznacznie stwierdzić, czy warunek określony w komentowanym przepisie spełniają tzw. **ułamne osoby prawne**, do których zalicza się zwłaszcza spółki osobowe prawa handlowego (tzn. spółkę jawną, komandytową, partnerską i komandytowo-akcyjną). Z jednej bowiem strony takie jednostki organizacyjne mają zdolność prawną, a więc mogą nabywać we własnym imieniu własność i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania oraz pozywać i być pozywane pod własną firmą (nazwą), co pozwala im wykonać najważniejsze zadanie stawiane przed organem prowadzącym szkołę. Z drugiej jednak strony nie mają one w pełni odrębnego bytu prawnego i nie wydają się w ogóle odpowiednią formą prawną do realizacji celów przewidzianych w niniejszej ustawie (choćby z racji ich typowo gospodarczego charakteru). Na pytanie, która z tych opcji powinna przeważać, praktyka stosowania prawa oświatowego nie miała chyba realnie okazji odpowiedzieć⁶⁰.

Nie może być organem prowadzącym **spółka cywilna**, która jest jedynie umową dwóch lub więcej osób fizycznych lub prawnych zawartą w celu osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego przez działanie w oznaczony sposób. W systemie prawa polskiego spółka taka nie ma nawet ograniczonej (ułamnej) podmiotowości prawnej. Poważniejszy problem z punktu widzenia wykładni omawianego przepisu stanowi natomiast prowadzenie szkoły lub placówki wspólnie przez dwie lub więcej osób fizycznych lub prawnych. Ustawa stanowi, że organem prowadzącym może być „osoba fizyczna”, używa zatem liczby pojedynczej, jest jednak faktem, że wprost nie zakazuje współprowadzenia szkoły. Taką możliwość wykluczono jednak w judykaturze

⁵⁶ Artykuł 17 ust. 1 i art. 10a ust. 3 Prawa o stowarzyszeniach.

⁵⁷ Artykuł 7 ust. 2 ustawy o fundacjach.

⁵⁸ Mianem tym obejmuje się spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółkę akcyjną, które uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego; zob. art. 12 k.s.h. Organem prowadzącym może być zwłaszcza spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, która może być tworzona „w każdym celu prawnie dopuszczalnym” (art. 151 § 1 k.s.h.), a więc równie dobrze gospodarczym, jak i niestanowiącym działalności gospodarczej.

⁵⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 27.11.2013 r., II SA/Wa 1598/13, LEX nr 1807456.

⁶⁰ Jedynie na marginesie jednego z orzeczeń sądowoadministracyjnych zaznaczono, że wykładnia językowa dawnego art. 5 ust. 2 u.s.o. nie przewiduje możliwości tworzenia placówek oświatowych przez spółki jawne z uwagi na brak pełnej osobowości prawnej. Wywód ten był jednak *obiter dictum*, bez znaczenia dla istoty rozstrzygnięcia. Zob. wyrok WSA w Lublinie z 5.04.2019 r., I SA/Lu 27/19, LEX nr 2716004, uchylony wyrokiem NSA z 21.02.2020 r., I GSK 1649/19, LEX nr 3065474.

w odniesieniu do szkół niepublicznych, argumentując, że skoro dawny art. 82 ust. 3a pkt 4 u.s.o. (odpowiednik art. 168 ust. 11 pkt 4 pr. ośw.) wskazuje, iż zaświadczenie o wpisie do ewidencji winno zawierać wskazanie „osoby prawnej lub fizycznej”, to uzasadniony jest wniosek, że organem prowadzącym może być tylko **jedna osoba** fizyczna lub osoba prawna. Przepis ten zaprzecza możliwości prowadzenia szkoły lub placówki niepublicznej przez organ wieloosobowy – w tej konkretnej sprawie złożony jednocześnie z osoby fizycznej i osoby prawnej. Wprowadzenie jednopodmiotowości w ramach struktury organu prowadzącego ma – zgodnie ze stanowiskiem omawianego orzeczenia – uzasadnienie prawne, istotny jest tu bowiem nie tylko problem sprawowania i wykonywania nadzoru pedagogicznego, ale przede wszystkim ważna jest kwestia odpowiedzialności organu prowadzącego szkołę i placówkę niepubliczną za jej całokształt działalności, o czym stanowi dawny art. 5 ust. 7 u.s.o. (odpowiednik art. 10 ust. 1 pr. ośw.). Natomiast istniejąca prawna możliwość tworzenia przez podmioty prawa prywatnego szkół i placówek niepublicznych nie może, jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, być źródłem obchodzenia innych przepisów prawa, które dotyczą funkcjonowania szkół i placówek niepublicznych w płaszczyźnie administrowania i w wymiarze finansowym⁶¹.

Choć ustawa o systemie oświaty nie stawia wprost tego wymagania, z całokształtu regulacji wynika, że **osoba fizyczna** będąca organem prowadzącym szkołę lub placówkę powinna mieć pełną zdolność do czynności prawnych. Tę ostatnią należy rozumieć jako nieograniczoną dyspozycję do nabywania we własnym imieniu praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego⁶². Nie mogą zatem być organami prowadzącymi szkoły i placówki osoby fizyczne małoletnie ani osoby ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo.

Komentowana ustawa umożliwia **wstąpienie w prawa i obowiązki organu prowadzącego** (osoby prowadzącej) przez inną osobę. W przypadku szkół publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego następstwo takie jest możliwe w przypadku połączenia gmin lub powiatów, a także przez zawarcie porozumienia na podstawie niżej komentowanego art. 8 ust. 18 – zadanie publiczne jest wówczas realizowane przez nowy podmiot. Jeżeli natomiast organem prowadzącym jest osoba fizyczna lub osoba prawna niebędąca j.s.t., to następstwo prawne wymaga zmiany pierwotnie udzielonego zezwolenia na prowadzenie szkoły (art. 88 ust. 4), przy czym osoba fizyczna składająca wniosek o udzielenie zezwolenia może z góry wskazać osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego, która przejmie prowadzenie szkoły lub placówki w przypadku jej zgonu (art. 88 ust. 5a).

⁶¹ Zob. wyrok NSA z 4.09.2014 r., I OSK 614/14, LEX nr 1500697; jednakże w judykaturze były wyrażane również odmienne poglądy, por. wyrok WSA w Gliwicach z 20.06.2016 r., IV SA/GI 275/16, LEX nr 2098862.

⁶² Por. S. Dmowski [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2004, art. 8, nb 1, s. 66.

Przejęcie prowadzenia szkoły *inter vivos* reguluje art. 90b. Wydaje się, że na podstawie powyższych przepisów możliwość złożenia oświadczenia wskazującego następcę może również złożyć osoba prawna. Jeśli chodzi o organy prowadzące będące spółkami handlowymi, należy zwrócić uwagę, że sukcesja lub, odpowiednio, ciągłość podmiotowa w zakresie praw i obowiązków publicznoprawnych – w tym dotyczących zezwolenia na prowadzenie szkoły publicznej – w przypadku przekształcenia lub łączenia spółek wynika z przepisów ogólnych (art. 494, 531, 553 k.s.h.). W odniesieniu do szkół niepublicznych możliwość następstwa organów *mortis causa* istnieje według art. 168 ust. 4a–4b; jest również możliwe i praktykowane przekazywanie prowadzenia szkół na mocy porozumień zawieranych *inter vivos* i przez następującą potem zmianę wpisu w ewidencji szkół i placówek niepublicznych.

W każdym razie brak w ustawie przepisu regulującego w sposób całościowy i wyraźny sukcesję organów (osób) prowadzących szkołę nie oznacza jeszcze, że nie może dojść do przekazania prowadzenia szkoły między organami prowadzącymi. Judykatura wymaga jednak tego, aby w każdym wypadku, w którym pewne skutki prawne w sferze prowadzenia szkoły (placówki) zależą od następstwa prawnego jednego organu prowadzącego po innym, właściwe organy administracji publicznej (lub odpowiednio sądów) wskazały podstawę prawną, na jakiej przyjęły, że takie następstwo miało miejsce. Nie można w sposób dorozumiany uznać, że aktualny organ prowadzący szkołę odpowiada za zobowiązania zaciągnięte w związku z jej prowadzeniem przez inny podmiot⁶³.

Przytoczona wyżej teza orzeczenia nie powinna być rozumiana w ten sposób, że aktualny organ prowadzący nie odpowiada za jakiegokolwiek zobowiązania związane z dotychczasowym prowadzeniem szkoły. Wprost przeciwnie, odpowiedzialność taka jest raczej zasadą niż wyjątkiem, choć wymaga oczywiście uzasadnienia prawnego. Przejęcie prowadzenia szkoły przez nowy organ prowadzący może być następstwem różnych zdarzeń prawnych, w szczególności, jeśli chodzi o szkoły publiczne, przekazania prowadzenia szkoły w trybie art. 9, zaś jeśli chodzi o szkoły niepubliczne – zawarcia umowy przekazania szkoły, do której wypada stosować *per analogiam* konstrukcję zbycia przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego jest jednak możliwe następstwo prawne organów (osób) prowadzących pomimo braku dokonania jakiegokolwiek czynności cywilnoprawnej, a wręcz jest to prawnie irrelewantne, ponieważ „(...) żaden z przepisów ustawy o systemie oświaty nie wskazuje, w jakiej formie następuje przekazanie uprawnień do prowadzenia szkoły, w szczególności zaś brak jest wymogu zawierania umowy cywilnoprawnej w tym zakresie”. Zatem w odniesieniu do szkół niepublicznych Naczelny Sąd Administracyjny

⁶³ Zob. wyroki WSA w Szczecinie: z 26.02.2015 r., I SA/Sz 1067/14, LEX nr 1813583; z 20.05.2016 r., I SA/Sz 317/16, LEX nr 2098094.

przyjmuje, że przekazanie prowadzenia szkoły następcy prawnemu wymaga jedynie **czynności materialno-technicznej zmiany wpisu w ewidencji szkół i placówek niepublicznych** poprzez wykreślenie dotychczasowego i wpisanie nowego organu prowadzącego (osoby prowadzącej) na podstawie art. 168 ust. 13⁶⁴.

Niezależnie od powyższego wydaje się, że za zobowiązania cywilnoprawne poprzednika prawnego związane z prowadzeniem szkoły nowy organ prowadzący jako następca prawny powinien ponosić solidarną odpowiedzialność wraz ze zbywcą na podstawie analogii z art. 55⁴ k.c.; natomiast za zobowiązania publicznoprawne nabywca odpowiada solidarnie w oparciu o art. 112 o.p.

W razie braku następstwa prawnego **śmierć osoby fizycznej prowadzącej szkołę lub utrata przez nią pełnej zdolności do czynności prawnych**, jak również **zakończenie likwidacji osoby prawnej** prowadzącej szkołę (placówkę) powinny pociągać za sobą likwidację szkoły lub placówki z uwagi na utratę osobowości przez dotychczasowy organ prowadzący. Szerzej na ten temat zob. uwagi do art. 89.

3. Jednostki samorządu terytorialnego – mimo że mają osobowość prawną w rozumieniu Kodeksu cywilnego – są zarazem podmiotami prawa publicznego, istniejącymi i wykonującymi swoje zadania w interesie całej lokalnej wspólnoty samorządowej, a nie w interesie (nawet najbardziej godnym poparcia) jakiejkolwiek grupy osób prywatnych. Z tego powodu zakaz prowadzenia przez nie szkół i placówek niepublicznych wydaje się logiczny. Nie można go obejść w ten sposób, że jako organ prowadzący zostanie wskazana samorządowa jednostka organizacyjna. Wpis do ewidencji szkół i placówek niepublicznych dokonany na rzecz takiej jednostki stanowi naruszenie prawa i podlega bezwzględnie wykreśleniu⁶⁵.

W związku z dość częstymi nieporozumieniami należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że organem prowadzącym publiczne szkoły samorządowe nie jest ani organ wykonawczy j.s.t. (wójt/burmistrz/prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa), ani organ stanowiący (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa). Podmiotem praw i obowiązków określonych ustawą może bowiem być nie organ osoby prawnej, lecz osoba prawna jako taka⁶⁶ – a więc, w danym wypadku, cała wspólnota samorządowa wyposażona przez ustawę w osobowość prawną⁶⁷.

⁶⁴ Wyrok NSA z 8.11.2019 r., I GSK 427/18, LEX nr 2750482.

⁶⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 17.12.2013 r., III SA/Kr 733/13, LEX nr 1407672.

⁶⁶ Zob. L. Rajca, *Konstrukcja osobowości prawnej samorządu terytorialnego*, Sam. Teryt. 2004/3, s. 8; zob. także A. Oleszko, *Gmina jako osoba prawna*, Sam. Teryt. 1992/6, s. 12 i n.; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2018, s. 248.

⁶⁷ Por. wyrok SN z 20.02.2002 r., III RN 211/00, OSNP 2002/15, poz. 348, LEX nr 54211.

Istotnym dopełnieniem komentowanego przepisu jest art. 9 ust. 2; zob. również uwagi w tezie 2 do art. 9.

4. W wyniku reformy samorządowej ukończonej w 1999 r. państwo scedowało praktycznie całkowicie obowiązek prowadzenia szkół i placówek publicznych na j.s.t. Pozostawienie niektórych jednostek systemu oświaty w gestii ministrów, o których mowa w ust. 4–12 komentowanego artykułu, stanowi zatem pewien wyjątek od zasady. Jest to najczęściej podyktowane względami praktycznymi – bądź specjalistycznym charakterem niektórych szkół i placówek, bądź dążeniem do zapewnienia właściwego poziomu realizacji niektórych zadań edukacyjnych. W przypadku ministrów wymienionych w ust. 4, 12 i 13 komentowanego artykułu wchodzi ponadto w grę względy bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego; zob. także teza 9 do niniejszego artykułu oraz uwagi do art. 49.

Prowadzenie przez ministrów właściwego do **spraw wewnętrznych** oraz **obrony narodowej** publicznych szkół i placówek zgodnie z ust. 4 może być uzasadnione szczególnymi zadaniami ich resortów. Prowadzone przez tych ministrów szkoły i placówki zawarto w wykazie ustalonym przez Radę Ministrów na podstawie art. 49 (poprzednio na podstawie art. 29 u.s.o.).

5. Sformułowania użyte w ust. 5 omawianego artykułu („zakłada i prowadzi”, „może zakładać i prowadzić”) wskazują na to, że zadanie prowadzenia szkół i placówek przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania podzielono na **obligatoryjne** i **fakultatywne**. Minister ten jest zatem obowiązkowo organem prowadzącym dla szkół polskich, a także dla publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym (pkt 1). Definicja **szkoły polskiej** w rozumieniu komentowanego przepisu została zawarta w art. 4 pkt 29d: chodzi tu o szkołę przy przedstawicielstwie dyplomatycznym, urzędzie konsularnym lub przedstawicielstwie wojskowym Rzeczypospolitej Polskiej, która umożliwia uczniom uczęszczającym do szkół funkcjonujących w systemach oświaty innych państw uzupełnianie wykształcenia w zakresie szkoły podstawowej i liceum ogólnokształcącego, zgodnie z ramami programowymi kształcenia uzupełniającego i planami nauczania dla szkół polskich. W konsekwencji zmian dokonanych na mocy nowelizacji z 2018 r. szkoły polskie są jednostkami funkcjonującymi za granicą, które powstały z przekształcenia dotychczasowych szkolnych punktów konsultacyjnych. Jednostki te mogą być zakładane i prowadzone tylko przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Wykładnia językowa wskazywałaby na to, że minister ma ustawowy obowiązek (a nie tylko możliwość) ich zakładania i prowadzenia.

Minister może (nieobligatoryjnie) prowadzić publiczne szkoły i placówki o charakterze eksperymentalnym oraz publiczne placówki kształcenia ustawicznego o zasięgu

ogólnokrajowym, a także szkoły i zespoły szkół w Polsce⁶⁸ oraz przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej, których celem istnienia jest kształcenie dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, a także umożliwianie uczniom uczęszczającym do szkół funkcjonujących w systemach oświaty innych państw uzupełniania wykształcenia w zakresie szkoły podstawowej i liceum ogólnokształcącego, zgodnie z ramami programowymi kształcenia uzupełniającego i planami nauczania dla szkół polskich (pkt 2).

6. Odnośnie do ust. 6 – zob. odpowiednio tezy 4 i 5 do komentowanego przepisu. Zakładanie i prowadzenie szkół artystycznych i innych jednostek wymienionych w ust. 6 jest **obowiązkowym** zadaniem ministra właściwego do spraw **kultury i ochrony dziedzictwa narodowego**. Minister ten zakłada i prowadzi szkoły i placówki artystyczne na zasadach wyłączności, chociaż może w drodze porozumienia przekazać zainteresowanym j.s.t. prowadzenie publicznych szkół i placówek artystycznych (art. 8 ust. 19) bądź też uzgodnić z nimi założenie i prowadzenie szkoły artystycznej (art. 8 ust. 17). Odnośnie do struktury szkolnictwa artystycznego – zob. teza 3 do art. 2.
7. Odnośnie do ust. 7 – zob. odpowiednio tezy 4 i 5 do komentowanego przepisu.
8. Odnośnie do ust. 8 – zob. odpowiednio tezy 4 i 5 do komentowanego przepisu. Fakultatywny charakter zadania polegającego na prowadzeniu przez ministra właściwego do spraw środowiska publicznych szkół leśnych sprawia, że minister nie ma obowiązku ich przejścia od jednostek samorządu (powiatów), które są właściwe do prowadzenia szkół ponadpodstawowych. Faktycznie jednak większość tych szkół w kraju jest już obecnie prowadzona przez ministra.
9. Przepis ust. 13 stanowi powtórzenie dawnego art. 5 ust. 3g u.s.o., wprowadzonego na mocy art. 1 pkt 3 lit. a nowelizacji z 2015 r. Jak wówczas wyjaśniano w uzasadnieniu projektu nowelizacji z 2015 r., celem przepisu miało być formalne uniemożliwienie zakładania i prowadzenia szkół kształcących w zawodzie technik pożarnictwa przez podmioty inne niż minister spraw wewnętrznych, co projektodawca tłumaczył wymaganiami stawianymi w podstawie programowej kształcenia w zawodzie, faktycznym brakiem szkół prowadzonych przez inne podmioty, a także szczególną organizacją kształcenia strażaków, uregulowaną w dużej mierze przepisami wydanymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych. U podstaw zatem omawianej regulacji stoi, ogólnie rzecz biorąc, charakter równolegle pełnionej służby publicznej – służby kandydackiej stra-

⁶⁸ Szkoły w Polsce prowadzone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania stanowią instytucję wyjątkową na tle przepisów ustawy, gdyż prowadzą kształcenie polskich uczniów przebywających za granicą w systemie online. Ich prowadzenie MEN delegował na Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą; zob. <http://www.orpeg.pl> (dostęp: 15.07.2022 r.).

zaków, którą odbywają uczniowie (słuchacze) szkół kształcący się w zawodzie technik pożarnictwa⁶⁹. Powyższe względy przemawiają za taką wykładnią komentowanego przepisu, która czyni tego ministra jedynym w ogóle organem prowadzącym szkoły tego typu. Wykluczone byłoby zatem nie tylko tworzenie szkół publicznych kształcących w zawodzie technik pożarnictwa przez inne organy prowadzące, lecz także analogicznych szkół niepublicznych.

Dalsze przepisy ust. 14 i 14a przewidują prowadzenie innych jednostek branżowych przez właściwych ministrów, co ma w założeniu służyć poprawie funkcjonowania szkolnictwa zawodowego, traktowanej jako priorytet polityki edukacyjnej państwa w związku z wejściem w życie nowelizacji z 2018 r.⁷⁰

10. Regulacja ust. 15, podobnie jak wiele dalszych przepisów zawartych w art. 8, stanowi podstawę podziału realizacji zadań oświatowych pomiędzy j.s.t. poszczególnych szczebli. W ramach tego podziału, dokonanego według kryterium powszechności korzystania z usług szkół i placówek różnych typów i rodzajów oraz ich znaczenia dla zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności, gminom przypada w udziale prowadzenie:
- 1) **publicznych przedszkoli**, w tym z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, oraz przedszkoli integracyjnych i specjalnych;
 - 2) **publicznych innych form wychowania przedszkolnego** (popularnie określanych mianem małych przedszkoli), tj. jednostek organizacyjnych upowszechniających opiekę przedszkolną, zwłaszcza na terenach wiejskich, choć prowadzących działalność w ograniczonym zakresie w stosunku do „prawdziwych” przedszkoli; zob. także teza 7 do art. 13;
 - 3) **publicznych szkół podstawowych**, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi.

Gminy nie są jednak organami prowadzącymi dla publicznych szkół podstawowych specjalnych (prowadzonych przez powiaty), publicznych szkół artystycznych (prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego) oraz szkół przy zakładach karnych, okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości).

Zakładanie i prowadzenie szkół i placówek, a także inne zadania składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych należą do tzw. **zadań własnych** j.s.t. Mimo że z doktrynalnego punktu widzenia przeciwstawianie ich tzw. zadaniom zleconym bywa krytycznie oceniane, ma ono sens praktyczny. Zadania własne są wykonywane

⁶⁹ Zob. uzasadnienie projektu nowelizacji z 2015 r., s. 47–48.

⁷⁰ Zob. uzasadnienie projektu nowelizacji z 2018 r., s. 1, 17.

przez j.s.t. we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków, a zatem zakres autonomii jednostek samorządu przy ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w wypadku zadań zleconych⁷¹. Zob. także uwagi do art. 11.

Jeszcze przed wprowadzeniem do ustawy o systemie oświaty – na mocy nowelizacji z 2009 r. – dawnego art. 5 ust. 5g–5r, przewidującego instytucję przekazania szkoły publicznej do prowadzenia osobie fizycznej lub osobie prawnej niebędącej j.s.t. (zob. uwagi do art. 9), znaczenia nabrał spór o to, czy jednostkom samorządu wolno scedować realizację obowiązku zapewnienia dostępu do szkół i placówek publicznych na inny podmiot, w szczególności na specjalnie do tego powołaną jednostkę organizacyjną wyposażoną w osobowość prawną. Od strony prawnej źródłem kontrowersji było ukształtowanie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w którym dokonano wyróżnienia sfery zadań fakultatywnych oraz obligatoryjnych (art. 7 ust. 2 u.s.g.), odsyłając do przepisów ustaw określających obowiązkowy charakter poszczególnych zadań. Początkowo jednak żaden z przepisów komentowanej ustawy nie nakładał na jednostki samorządu *expressis verbis* obowiązku samodzielnego tworzenia i prowadzenia szkół i placówek publicznych. Mimo że w orzecznictwie konstатовano fakt, iż na skutek reformy oświatowej po 1991 r. prowadzenie i utrzymywanie szkół i placówek stało się obowiązkowym zadaniem własnym j.s.t.⁷², trudno było tylko na tej podstawie rozstrzygnąć, czy zadania oświatowe powinny być realizowane obowiązkowo przez nie same. Taki wniosek uważano za mający głębokie uzasadnienie.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utarło się zdecydowane poparcie dla tezy, że obowiązek zapewnienia dostępności do oświaty publicznej spoczywa **bezpośrednio** na jednostkach samorządu. Uznano mianowicie, że możliwość założenia szkoły lub placówki publicznej przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą j.s.t. ma służyć poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniać sieć szkół publicznych. Nie ma więc w założeniu całkowicie ich zastępować. Przewidziane w art. 9 ust. 1 u.s.g. (i odpowiednio w przepisach innych ustaw samorządowych) możliwości realizacji zadań gminy przez tworzone przez nią jednostki organizacyjne mogą być wykorzystywane w różnym stopniu, zależnie m.in. od rodzaju prowadzonych zadań i odnoszących się do nich regulacji prawnych⁷³. Stwierdzano **brak możliwości** zarówno **całkowitej rezygnacji**, jak i **przekazania szkół publicznych** do pro-

⁷¹ Ogólną analizę charakteru zadań własnych na tle dorobku doktrynalnego wybranych państw przedstawia m.in. Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego* [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 293–301.

⁷² Uchwała SN z 18.12.1992 r., III AZP 30/92, OSNC 1993/7–8, poz. 122, LEX nr 9569.

⁷³ Tak m.in. w wyrokach NSA: z 1.12.2006 r., I OSK 1334/06, LEX nr 1260092; z 7.11.2006 r., I OSK 139/06, LEX nr 296289; zob. także wyrok WSA w Warszawie z 11.05.2006 r., I SA/Wa 1574/05, LEX nr 227705.

wadzenia innemu podmiotowi, nawet **fundacji, na której powstanie i działalność dana j.s.t. będzie wywierała znaczący wpływ**⁷⁴. Również przekazanie do prowadzenia szkoły **spółce prawa handlowego, utworzonej w tym celu przez gminę**, stanowi naruszenie tego przepisu poprzez obejście jego bezpośredniego stosowania. W szczególności nie do pogodzenia z zasadą praworządności jest rozwiązanie umożliwiające j.s.t. zobowiązanej do kontroli realizacji obowiązku szkolnego przez szkołę publiczną, której wyznaczono obwód, lub zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków budżetowych przekazywanych w formie dotacji, tak aby była jednocześnie jedynym udziałowcem kontrolowanej przez siebie spółki prawa handlowego, której przekazała do prowadzenia szkołę publiczną⁷⁵.

Obowiązywanie art. 9 pr. ośw. (stanowi on powtórzenie dawnego art. 5 ust. 5g–5r u.s.o.) można postrzegać jako dokonanie przez ustawodawcę „wykładni autentycznej” art. 8 ust. 15–16, 22 i 26 w zw. z art. 11 ust. 2 w kierunku uznania prowadzenia szkół i placówek za **obligatoryjne zadanie własne j.s.t.** odpowiednich szczebli. Gdyby *de lege lata* istniała możliwość nieograniczonego przekazywania szkół publicznych do prowadzenia podmiotom niepublicznym, to te przepisy nie byłyby potrzebne. W celu usunięcia wszelkich wątpliwości w tym względzie art. 9 ust. 2 *explicite* zakazuje j.s.t. powierzenia lub przekazania wykonywania zadań oświatowych, o których mowa w art. 11 ust. 2–4 u.s.o., osobie prawnej utworzonej przez tę j.s.t. lub osobie prawnej, w której ta j.s.t. ma udziały albo której ma akcje. W szczególności j.s.t. nie może przekazać takiej osobie prawnej prowadzenia szkoły na podstawie art. 9 ust. 1 ani udzielić jej zezwolenia na założenie publicznej szkoły, placówki lub innej formy wychowania przedszkolnego na podstawie art. 88 ust. 4. Przepis ten nie znajdzie jednak automatycznego zastosowania do szkół już prowadzonych na zasadach, które ma on wyeliminować. Zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby bowiem stwierdzenia nieważności lub zaskarżenia do sądu – we właściwym do tego trybie – aktów organów j.s.t., mocą których odpowiednio przekazano lub udzielono zezwolenia na założenie szkół (placówek, innych form wychowania przedszkolnego) przez samorządowe osoby prawne.

Zob. także uwagi do art. 9 i 11.

11. Obowiązkowym zadaniem własnym powiatu jest zakładanie i prowadzenie publicznych:
- 1) szkół podstawowych specjalnych – przy czym pojęcie szkoły specjalnej należy rozumieć tak, jak to wynika z art. 4 pkt 2;
 - 2) szkół ponadpodstawowych, w tym integracyjnych lub z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi;

⁷⁴ Zob. wyrok NSA z 9.02.2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880.

⁷⁵ Wyrok NSA z 4.04.2013 r., I OSK 93/13, LEX nr 1310290.

- 3) szkół sportowych i mistrzostwa sportowego;
- 4) placówek wymienionych w art. 2 pkt 3–8, tzn.:
 - a) placówek oświatowo-wychowawczych, w tym szkolnych schronisk młodzieżowych, umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego,
 - b) placówek kształcenia ustawicznego oraz centrów kształcenia zawodowego, umożliwiających uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych, a także placówek artystycznych – ognisk artystycznych umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych (art. 2 pkt 5),
 - c) poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych udzielających dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu,
 - d) młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych umożliwiających dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, oraz dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki,
 - e) placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkiwania (por. art. 2 pkt 8), tzn. internatów i burs szkolnych – z tym że prowadzenie takich placówek dla uczniów szkół artystycznych zostało powierzone ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (por. art. 8 ust. 6).

Co do sposobu określenia szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym – zob. tezy 16 i 18 do komentowanego artykułu.

12. Zakładanie oraz prowadzenie szkół i placówek na podstawie art. 8 ust. 17 wykracza poza sferę zadań własnych j.s.t. przejmujące zadanie. Przez zawarcie porozumienia z jednostką, dla której prowadzenie szkoły lub placówki danego typu i rodzaju jest zadaniem własnym, następuje **powierzenie jednostce przyjmującej realizacji określonego zadania oświatowego** (np. gmina przyjmuje na siebie zadanie założenia i prowadzenia szkoły ponadpodstawowej)⁷⁶. Jednostka przyjmująca realizuje na tej podstawie nowe zadanie, które jednak **nie staje się przez to jej zadaniem własnym**. Z kolei ta

⁷⁶ Powierzanie zadań w formie porozumień między j.s.t. różnych szczebli jest obecnie przewidziane we wszystkich ustawach ustrojowych; zob. art. 8 ust. 2a u.s.g., art. 5 ust. 2 u.s.p., art. 8 ust. 2 u.s.w.

j.s.t., która przekazała realizację zadania na mocy porozumienia, może w ten sposób wykazać, że wykonuje zadanie oświatowe w zakresie przewidzianym ustawą.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny, porozumienie, o którym mowa w art. 8 ust. 17 (dawny art. 5 ust. 5b u.s.o.), odnosi się nie do zadań publicznych ze sfery działalności oświatowej, lecz do **konkretnej** szkoły czy placówki. Założenie i prowadzenie przez powiat szkoły bądź placówki, której prowadzenie nie należy do zakresu zadań obowiązkowych tej j.s.t., jest możliwe bez konieczności przekazywania przez gminę zadania własnego w tym zakresie⁷⁷. W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd przypomniał, że zgodnie z ustalonymi poglądami orzecznictwa niedopuszczalne jest przekazywanie zadań własnych j.s.t. „w górę”; w szczególności powiat nie może na podstawie porozumienia zawartego z gminą przejąć od tej ostatniej zadania własnego w zakresie założenia i prowadzenia przedszkola specjalnego.

13. Przepis ust. 18 powinien być uznany za szczególny wobec art. 89, gdyż mimo zmiany organu prowadzącego przejmowana szkoła lub placówka nie musi być likwidowana przez dotychczasowy i zakładana przez nowy organ. Co za tym idzie – przekazanie szkoły lub placówki między j.s.t. nie wymaga również zasięgnięcia opinii kuratora oświaty.

Uchwały podjęte na podstawie komentowanego przepisu (zwłaszcza o przejęciu przez gminę do prowadzenia szkół lub placówek powiatowych) zalicza się do aktów organizacyjnych, niemających waloru przepisu powszechnie obowiązującego. Nie zmieniają one statusu przekazywanych szkół (placówek) z publicznych na niepubliczne ani stosunku prawnego osób związanych z tymi szkołami (dyrektor, nauczyciele, uczniowie). Przedmiot uchwały obejmuje jedynie zmianę organu prowadzącego⁷⁸.

14. Odnośnie do ust. 19 – zob. tezy 11 i 12 do komentowanego przepisu.
15. Przepisy ust. 20–21 komentowanego artykułu dotyczą dopuszczalności oraz trybu przekazywania publicznych szkół i placówek rolniczych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, publicznych szkół leśnych oraz publicznych szkół morskich, publicznych szkół żeglugi śródlądowej i publicznych szkół rybołówstwa (zob. definicje legalne w art. 4 pkt 7–11 i 15). Jednostką samorządu terytorialnego przejmującą do prowadzenia daną szkołę może być teoretycznie zarówno gmina, jak i powiat lub województwo, jakkolwiek siłą rzeczy najczęściej zainteresowane przejęciem prowadzenia będą j.s.t. dwóch wyższych szczebli. Przejęcie odpowiedniej części mienia państwowego przez

⁷⁷ Wyrok NSA z 21.01.2010 r., I OSK 1140/09, LEX nr 594919; podobnie wyrok WSA w Lublinie z 4.02.2014 r., III SA/Lu 783/13, LEX nr 1508345; wyrok WSA we Wrocławiu z 8.07.2014 r., IV SA/Wr 113/14, LEX nr 1573659.

⁷⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 12.03.2015 r., IV SA/Wr 647/14, LEX nr 2071451.

j.s.t. to materia tego porozumienia. Wydaje się, że sam **art. 8 ust. 21 nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej komunalizacji** tego mienia, które wobec tego nie przechodzi *ex lege* na własność jednostki przejmującej. Charakter prawny przejęcia szkoły lub placówki do prowadzenia od organu państwowego nie będzie jednak różnić się od przypadku porozumień zawieranych między różnymi j.s.t. Są to swoiste akty publicznoprawne o charakterze konsensualnym.

Nowelizacja z 2018 r., z uwagi na poszerzenie możliwości zakładania i prowadzenia szkół, placówek i centrów przez właściwych ministrów branżowych, wprowadziła również ust. 21a, zgodnie z którym i takie jednostki oświatowe mogą być przekazywane zainteresowanym samorządom przez organy państwowe.

16. Zgodnie z ust. 22 do zadań samorządu województwa należy zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz szkół i placówek wymienionych w ust. 16 komentowanego artykułu (tzn. takich, których zakładanie i prowadzenie normalnie należy do zadań powiatów) – jeżeli te ostatnie mają znaczenie regionalne lub ponadregionalne. Komentowana ustawa nie definiuje pojęcia znaczenia regionalnego lub ponadregionalnego szkoły lub placówki, nie ulega jednak wątpliwości, że chodzi o takie szkoły lub placówki, których działalność ma duże znaczenie dla całego województwa, a nawet obszaru przekraczającego województwo (np. szkoła kształcąca w zawodach unikalnych lub o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania rynku pracy). W zakresie zadań własnych samorządu województwa nie leży jednak zakładanie i prowadzenie szkół i placówek artystycznych, w tym placówek doskonalenia dla nauczycieli szkół artystycznych. Zob. teza 10 do komentowanego przepisu. Odnośnie do zakresu zadania oświatowego samorządu województwa – zob. także teza 18 do komentowanego artykułu.

Ustawa nie określa wprost, jakie szkoły i placówki mają znaczenie regionalne lub ponadregionalne; w praktyce decyduje o tym strategia rozwoju województwa. Nie obowiązuje również w tym zakresie rozporządzenie Rady Ministrów z 6.10.1998 r. w sprawie określenia wykazu szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa⁷⁹.

17. Rozszerzenie zakresu zadań oświatowych gmin oraz powiatów dopuszcza ust. 23 omawianego artykułu, przewidujący możliwość prowadzenia przez te jednostki samorządu publicznych placówek doskonalenia nauczycieli. Gminne i powiatowe placówki doskonalenia nauczycieli stały się istotnym elementem systemu oświaty. Ich prowadzenie na zasadach zadania własnego sprawia, że z jednej strony j.s.t. korzystają w tym zakresie z samodzielności, z drugiej zaś strony czynią to we własnym imieniu i na własną

⁷⁹ Dz.U. Nr 147, poz. 964.

odpowiedzialność; zob. teza 2 do komentowanego przepisu. Ponieważ nie chodzi przy tym o przejęcie zadania samorządu województwa, nie ma potrzeby zawarcia z tym ostatnim jakiegokolwiek porozumienia.

Komentowana ustawa uzależnia dopuszczalność założenia gminnej lub powiatowej placówki doskonalenia nauczycieli lub biblioteki pedagogicznej od **pozytywnej opinii kuratora oświaty** (ust. 24). Jest to powtórzenie dawnego art. 5 ust. 6aa u.s.o., obowiązującego od 23.01.2016 r.⁸⁰ W ówczesnym projekcie ustawy wprowadzającej ten przepis⁸¹ nie uzasadniono bliżej potrzeby wprowadzenia takiego wymagania, co nie pozwala jednoznacznie wypowiedzieć się o towarzyszących intencjach; można jedynie przypuszczać, że generalnie chodziło o wzmocnienie nadzoru wyspecjalizowanego organu administracji rządowej nad samorządem terytorialnym w zakresie realizowania przez j.s.t. ich zadań oświatowych. Podobnie jak w większości tego rodzaju przypadków przewidzianych przez komentowaną ustawę (zob. m.in. art. 9 ust. 1, art. 32 ust. 4, art. 39 ust. 8, art. 168 ust. 5–6), należy przyjąć, że tego rodzaju **opinia nie jest decyzją administracyjną ani postanowieniem**, do których należałoby stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym również te, które regulują sposób uzasadniania kwalifikowanych aktów administracyjnych. Opiniując utworzenie gminnej lub powiatowej placówki doskonalenia nauczycieli lub biblioteki pedagogicznej, kurator oświaty przedstawia swoje stanowisko, jako uprawniony do tego organ administracji rządowej, realizujący politykę oświatową państwa, a zatem motywy, jakie organ nadzoru pedagogicznego przedstawia w swojej opinii, mają **walor czysto merytoryczny** (fachowy). Argumentacja, jaką posługuje się organ, powinna być przy tym jasna, tak aby nie wzbudziła wątpliwości co do przesłanek, jakimi kierował się organ przy załatwianiu sprawy⁸².

Gminy i powiaty nie mogą zakładać ani prowadzić w ramach zadań własnych placówek doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych, gdyż – jak wspomniano – zadanie to na zasadzie wyłączności ustawodawca powierza ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Zainteresowana jednostka może zatem jedynie zawrzeć stosowne porozumienie z ministrem zgodnie z ust. 17 lub 19 komentowanego artykułu.

18. Na mocy art. 8 ust. 25 w obecnym brzmieniu⁸³ plan sieci publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz szkół i placówek, o których mowa

⁸⁰ Zob. art. 1 pkt 1 ustawy z 29.12.2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 35 ze zm.).

⁸¹ Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (VIII kadencja, druk sejm. nr 106).

⁸² Zob. odpowiednio wyroki NSA: z 11.04.2012 r., I OSK 203/12, LEX nr 1264656; z 28.01.2014 r., I OSK 2497/13, LEX nr 1501758.

⁸³ Na mocy art. 17 ustawy z 15.07.2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1378).

w ust. 22, określa **sejmik województwa** w formie **uchwały**. We wcześniej obowiązującym brzmieniu ustawy plan ten był ustalany w strategii rozwoju województwa. Uzasadnieniem zmiany była trudność w realizacji tego nakazu. Plan sieci szkół i placówek oświatowych ulega bowiem częstym zmianom, związanym ze zmianami lokalizacji, a także likwidacją i powstawaniem nowych szkół, bibliotek i innych placówek oświatowych. Co za tym idzie, tak samo często musiałyby być zmieniana strategia województwa, co zdaniem projektodawcy rządowego było działaniem czaso- i kosztochłonnym, a ponadto całkowicie nieefektywnym⁸⁴.

Komentowany przepis nakłada na samorząd województwa prawny obowiązek opisanie w uchwale sieci publicznych szkół i placówek, dla których samorząd województwa jest organem prowadzącym. Skoro zatem samorząd województwa został upoważniony do swobodnego określenia, które szkoły i placówki, jako mające znaczenie regionalne lub ponadregionalne, powinny być prowadzone przez samorząd województwa w ramach jego zadań własnych, to częściowo sam decyduje on o zakresie realizowanych zadań oświatowych, co na tle sytuacji prawnej innych j.s.t. należy uznać za sytuację zupełnie wyjątkową.

W odróżnieniu od strategii rozwoju województwa (por. art. 12a ust. 2 u.s.w.) uchwała sejmiku województwa w sprawie planu sieci publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz szkół i placówek, o których mowa w ust. 22, nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Nie ma bowiem charakteru aktu prawa miejscowego, a obowiązek publikacji nie wynika z przepisu szczególnego.

19. Przepis ust. 26 uzupełnia ust. 22 omawianego artykułu. Powtarza on treść dawnego art. 5 ust. 6d u.s.o., który wprowadzono do tej ustawy w związku ze zmianą komentowaną w tezie 13 do art. 2.

Art. 9. [Przekazanie prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej]

1. 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

⁸⁴ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (IX kadencja, druk sejm. nr 64, s. 32).

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.

2. 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.

3. Umowa, o której mowa w ust. 1, określa w szczególności:

- 1) w przypadku szkoły podstawowej – wskazanie, czy szkole ustala się obwód;
- 2) tryb przejścia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego w przypadkach, o których mowa w ust. 5 i 6;
- 3) warunki korzystania z mienia przejętej szkoły;
- 4) tryb kontroli przestrzegania warunków umowy;
- 5) warunki i tryb rozwiązywania umowy za wypowiedzeniem.

4. Do szkoły przejętej zgodnie z ust. 1 stosuje się przepisy dotyczące szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, z wyjątkiem art. 88 ust. 4–6.

5. Jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana przejąć prowadzenie szkoły przekazanej osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, jeżeli osoba prowadząca szkołę nie wykonała polecenia, o którym mowa w art. 56 ust. 1 lub 2, narusza ustawę lub warunki prowadzenia szkoły określone w umowie, o której mowa w ust. 1. W tym przypadku umowa ulega rozwiązaniu z dniem przejścia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego.

6. Osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna, która przejęła do prowadzenia szkołę publiczną na podstawie umowy, o której mowa w ust. 1, nie może zlikwidować tej szkoły; na wniosek tej osoby jednostka samorządu terytorialnego, która przekazała szkołę, przejmuje jej prowadzenie w trybie określonym w umowie, o której mowa w ust. 1.

7. Jednostka samorządu terytorialnego oraz osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna, która przejmie do prowadzenia szkołę publiczną na podstawie umowy, o której mowa w ust. 1, są obowiązani powiadomić, w terminie 6 miesięcy przed dniem przekazania szkoły do prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, pracowników szkoły oraz zakładową organizację związkową o terminie przekazania szkoły, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy. Przepisy art. 26¹ ust. 3 i 4 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263) stosuje się odpowiednio.

8. Nauczyciel, w terminie 3 miesięcy od uzyskania informacji, o której mowa w ust. 7, może złożyć oświadczenie o odmowie przejścia do szkoły publicznej przejmowanej do prowadzenia przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną.

9. Złożenie oświadczenia, o którym mowa w ust. 8, powoduje rozwiązanie stosunku pracy z przyczyn określonych w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, z dniem przekazania szkoły, chyba że nauczyciel do dnia rozwiązania stosunku pracy wyrazi zgodę na przeniesienie do innej szkoły prowadzonej przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

10. Osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna, która przejęła szkołę, na podstawie umowy, o której mowa w ust. 1, z dniem przejęcia szkoły jest obowiązana zaproponować nauczycielom na piśmie nowe warunki pracy i płacy oraz wskazać termin, nie krótszy niż 7 dni, do którego nauczyciele mają złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia proponowanych warunków.

11. Odmowa przyjęcia nowych warunków pracy i płacy, o których mowa w ust. 10, powoduje rozwiązanie stosunku pracy z nauczycielem z upływem 3 miesięcy od dnia, do którego nauczyciel miał złożyć oświadczenie, o którym mowa w ust. 10. Do nauczyciela, który odmówił przyjęcia nowych warunków pracy i płacy, stosuje się odpowiednio przepisy o rozwiązywaniu stosunków pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy.

12. Do czasu przyjęcia nowych warunków pracy i płacy albo rozwiązania stosunku pracy z powodu odmowy ich przyjęcia, w zakresie praw i obowiązków nauczyciela stosuje się dotychczasowe przepisy.

1. Na mocy nowelizacji z 2009 r. po raz pierwszy w historii polskiego prawa oświatowego stało się możliwe przekazywanie szkół publicznych prowadzonych przez j.s.t. do dalszego prowadzenia przez podmioty niepubliczne. Wówczas jednak, w stosunku do wersji pierwotnej, zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸⁵, doszło do istotnego zawężenia zakresu stosowania tych przepisów: Sejm nie zaakceptował bowiem projektu ustawy, który zakładał niczym nieograniczoną możliwość przekazywania szkół publicznych do prowadzenia osobom fizycznym lub prawnym niesamorządowym. Dawny art. 5 ust. 5g u.s.o. zastrzegał konieczność uprzedniego uzyskania **pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny** – a więc co do zasady kuratora oświaty, a także ograniczał zakres przedmiotowy omawianej instytucji jedynie do tych szkół, które liczyły **nie więcej niż 70 uczniów**.

⁸⁵ Zob. VI kadencja, druk sejm. nr 1343.

Powyższe założenia recypowano bez większych zmian do komentowanej ustawy, co pozwala stwierdzić, że dotychczasowy dorobek zarówno judykatury, jak i doktryny na tle poprzednio obowiązującej regulacji prawnej w pełni zachowuje aktualność. Jedyna – nieopozbawiona znaczenia – różnica, jeśli chodzi o art. 9 ust. 1, polega na tym, że wyraźnie nakazano przekazującej j.s.t. bezpośrednie prowadzenie przynajmniej jednej szkoły publicznej odpowiedniego typu. Czyni to niemożliwym przekazywanie wszystkich szkół na terenie danej j.s.t. osobie fizycznej lub prawnej do prowadzenia, nie kładzie jednak kresu sporom o to, czy i pod jakimi warunkami prawnymi realizacja zadania oświatowego przez podmioty niepubliczne może być kwalifikowana jako obejście art. 8 ust. 15 lub 16. Na gruncie komentowanego przepisu należy jednak przyjąć roboczą hipotezę, że z zastrzeżeniem końcowej części art. 9 ust. 1 zainteresowana jednostka samorządu zachowuje swobodę decydowania o tym, ile i jakie szkoły przekazać do prowadzenia, o ile tylko zachowana zostaje maksymalna liczba uczniów w szkołach przekazywanych.

Przepisy nie precyzują sposobu **obliczania maksymalnej liczby uczniów** szkoły przekazywanej. W orzecnictwie za „uczniów” w rozumieniu komentowanego przepisu zasadnie uznano również dzieci uczęszczające do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej⁸⁶. Stosując konsekwentnie tę zasadę, należy wliczać wszystkich uczniów danej szkoły, nie wyłączając szkół filialnych⁸⁷. Stosownego oszacowania powinno się dokonać według stanu z chwili podjęcia uchwały przez organ stanowiący j.s.t.⁸⁸

Z uwagi na definicję „szkoły” w art. 4 pkt 1 przekazanie może dotyczyć zarówno **publicznych szkół sensu stricto** (wszystkich typów i rodzajów), jak i **przedszkoli**. Artykuł 9, którego celem jest uniknięcie likwidacji szkół publicznych (w zdecydowanej większości – szkół podstawowych na terenach wiejskich), nieprzypadkowo nie wspomina o przekazywaniu prowadzenia **placówek**; nie podlegają one komentowanemu przepisowi.

Wobec jednoznacznego brzmienia początkowych słów ust. 1 komentowanego artykułu nie może budzić wątpliwości, że przekazana do prowadzenia osobie fizycznej lub niesamorządowej osobie prawnej może być **tylko szkoła publiczna, której organem prowadzącym jest j.s.t.** Tym samym wykluczono przekazywanie na podobnych zasadach jakichkolwiek państwowych szkół publicznych (prowadzonych przez ministrów).

⁸⁶ Wyroki WSA: w Łodzi z 13.04.2012 r., III SA/Łd 158/12, LEX nr 1246165; w Warszawie z 28.10.2021 r., II SA/Wa 2037/21, LEX nr 3340413.

⁸⁷ W rezultacie nie jest dopuszczalne przekazanie do prowadzenia samej szkoły filialnej – z pominięciem szkoły macierzystej, której integralną częścią jest filia; zob. zwłaszcza wyrok NSA z 4.04.2013 r., I OSK 93/13, LEX nr 1310290; zob. również D. Sześciło, *O wątpliwościach wokół powierzenia prowadzenia szkół samorządowych*, Sam. Teryt. 2014/3, s. 5.

⁸⁸ Tak również wyrok NSA z 15.01.2014 r., I OSK 2364/13, LEX nr 1452149.

Nie może być przekazana również **szkoła artystyczna**, nawet jeśli jest prowadzona przez j.s.t.

2. Osobą przejmującą szkołę **nie może być szeroko rozumiana komunalna osoba prawna**, spełniająca warunki przewidziane w ust. 2 (dawniej art. 5 ust. 5ga u.s.o.), a więc osoba prawna utworzona przez tę j.s.t. (np. fundacja) lub taka, w której ta j.s.t. ma udziały albo której ma akcje. Komentowany zakaz ustawowy uzupełnia lukę, która umożliwiała tworzenie przez samorządy m.in. „spółek celowych”, pomyślanych w celu obchodzenia przez j.s.t. przepisów Karty Nauczyciela. **„Osobą prawną”** jest każda organizacja wyposażona w osobowość prawną przez ustawę (art. 33 k.c.), warunek „utworzenia” należy natomiast rozumieć jako odnoszący się do procedury, w wyniku której osoba prawna powstaje jako byt organizacyjno-prawny i uzyskuje niezbędną podmiotowość cywilnoprawną. **Utworzenie przez j.s.t.** należy rozumieć jako wymaganie bezpośredniego uczestniczenia w powołaniu osoby prawnej do istnienia. W wypadku zatem utworzenia fundacji wykluczone jest występowanie j.s.t. (a także związku j.s.t.) jako fundatora, natomiast nie wydaje się, aby nie mogła ona działać jako pełnomocnik innej osoby. Literalnie nie jest osobą prawną „utworzoną przez tę jednostkę samorządu terytorialnego” osoba prawna utworzona przez inną j.s.t. (np. przez sąsiednią gminę) lub przez osobę prawną pośrednio powiązaną kapitałowo z j.s.t., chociaż posługiwanie się takimi konstrukcjami prawnymi dość ewidentnie stanowiłoby działanie *in fraudem legis*. Trudno natomiast wprost postawić zarzut obejścia prawa w przypadku występowania w charakterze przejmującej szkołę takiej osoby prawnej, którą utworzyłyby osoby fizyczne powiązane z j.s.t. tylko pośrednio (np. więzami pokrewieństwa z członkami władz gminy). **„Udziały”** lub **„akcje”** odnoszą się oczywiście do **komunalnych spółek kapitałowych** – z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjnych, przy czym nie jest istotne to, czy w danej spółce j.s.t. ma pakiet udziałów lub akcji zapewniający jej decydujący wpływ na sprawy spółki. **Jakikolwiek udział kapitałowy** j.s.t. eliminuje zatem spółkę komunalną z kręgu podmiotów, które mogą prowadzić szkołę lub placówkę publiczną. Tym samym art. 9 ust. 2 stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, a w szczególności w stosunku do art. 9 i n. u.g.k.

Zob. również teza 10 do art. 8 oraz powołane tam orzecznictwo.

3. W komentowanym przepisie nie przewidziano jakichkolwiek „konkurencyjnych” procedur zlecania podmiotom niesamorządowym wykonywania publicznego zadania oświatowego w postaci prowadzenia szkoły. W literaturze pojawił się w związku z tym pogląd o potrzebie odpowiedniego stosowania na etapie wyłaniania podmiotu, któremu ma zostać przekazana szkoła, przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotyczących powierzania i wspierania realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe; argumentuje się, że sama ustawa

o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie sprzyja tej wykładni, zaliczając do zakresu swojej regulacji prowadzenie działalności społecznie użytecznej przez organizacje pozarządowe w sferze m.in. nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania (art. 4 ust. 1 pkt 14 u.d.p.p.)⁸⁹. Należy jednak podzielić pogląd innego autora, który uważa, że zawarcie umowy o przekazanie szkoły do prowadzenia nie stanowi czynności prawnej porównywalnej z umową o udzielenie zamówienia publicznego lub o realizację zadania przez organizację pożytku publicznego, a stosowanie przepisów art. 11 i n. u.d.p.p. nie ma podstaw prawnych⁹⁰. Gdyby więc ustawodawca chciał przewidzieć konkurencyjny tryb wyłaniania osoby przejmującej od właściwej j.s.t. prowadzenie szkoły publicznej, musiałby to jednoznacznie przewidzieć w ustawie.

4. W komentowanym artykule mowa o przekazaniu prowadzenia szkoły „**w drodze umowy**”. Początkowo w niniejszym komentarzu był reprezentowany pogląd, że chodzi tu o czynność prawną z zakresu prawa publicznego, ze względu na pewne cechy wspólne umowy o przekazanie szkoły do prowadzenia osobie fizycznej lub prawnej niebędącej j.s.t. z instytucją porozumienia administracyjnego⁹¹. Stanowisko to należy obecnie skorygować, zwracając jednocześnie uwagę na pewne rozbieżności doktrynalne. Zdaniem niektórych autorów charakter cywilnoprawny ma czynność prawna „przekazania”, podczas gdy sama umowa stanowi czynność z zakresu prawa publicznego⁹². Inni natomiast uważają także tę ostatnią umowę za czynność cywilnoprawną⁹³. Dokonując oceny tych stanowisk, należy podkreślić brak faktycznej równorzędności stron umowy o przekazanie szkoły. Co prawda strona przejmująca szkołę występuje jako podmiot prawa prywatnego (osoba fizyczna lub prawna), jednak pierwiastek publicznoprawny przejawia się nie tylko w szczególnym trybie zawierania umowy i powierzania w ten sposób realizacji jednego z zadań publicznych, lecz także w zachowaniu przez j.s.t., która przekazuje do prowadzenia szkołę, stałej kontroli nad realizacją przez drugą stronę umowy jej celu – dalszego utrzymania działalności tejże szkoły. Wyrazem tego jest zwłaszcza treść ust. 5–6 komentowanego artykułu. Rola organu administracji samorządowej polega więc na kontroli i koordynowaniu działań podmiotu, który przejął zadanie do realizacji⁹⁴.

⁸⁹ D. Sześciło, *O wątpliwościach...*, s. 7.

⁹⁰ J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2013, s. 117.

⁹¹ Szerzej na temat porozumień administracyjnych zob. zwłaszcza J. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985, s. 59–63; S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 40; S. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 113–114.

⁹² Tak zwłaszcza D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata...*, s. 298.

⁹³ Tak zwłaszcza D. Sześciło, *O wątpliwościach...*, s. 6–7, którego zdaniem umowa o przekazanie szkoły do prowadzenia ma charakter cywilnoprawny; podobnie zob. uzasadnienie wyroku NSA z 4.04.2013 r., I OSK 93/13, LEX nr 1310290.

⁹⁴ J. Pierzchała, *Prawo...*, s. 118; analogiczne argumenty przemawiające za administracyjnoprawną kwalifikacją kontraktów wojewódzkich por. K. Wlaźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 292.

Mimo tych ważkich argumentów w polskim systemie prawnym określenie przez ustawodawcę tej czynności prawnej jako „umowy” najczęściej jest traktowane jako element decydujący zarówno o kwalifikacji stosunku prawnego, jak i o kognicji sądów, wobec czego zarysowany wyżej problem realnie traci na znaczeniu. W sprawach podobnych umów, zawieranych w celu przekazania realizacji zadania publicznego podmiotom prywatnym, najczęściej kwestionuje się istnienie podstaw właściwości sądów administracyjnych, zaś spory pomiędzy j.s.t. a przejmującym szkołę do prowadzenia podmiotem prywatnym rozpoznają sądy powszechne⁹⁵. Wsparcie dla zakwalifikowania tej umowy jako cywilnoprawnej może również stanowić okoliczność, że pomimo ewidentnego i daleko idącego ograniczenia swobody stron – zwłaszcza przejmującej szkołę – zachowana jest jednak typowa dla prawa cywilnego swoboda decyzyjna odnośnie do zawarcia umowy z określonym podmiotem, a także w pewnym zakresie ukształtowania treści kreowanego przez nią stosunku⁹⁶. Można zresztą argumentować, że nawet jeśli spory z umów o przekazanie prowadzenia szkoły nie wykazują ewidentnego charakteru spraw cywilnych w znaczeniu materialnym (art. 1 *in principio* k.p.c.), to jednak do drogi sądowej w postępowaniu cywilnym nie należą tylko sprawy cywilne, o których mowa w art. 1 k.p.c., lecz także sprawy, o których mowa w art. 45 Konstytucji RP, jeżeli nie podlegają rozpoznaniu w postępowaniu karnym czy sądowo-administracyjnym⁹⁷.

5. „Przekazać do prowadzenia” można jedynie **szkołę istniejącą**, tzn. założoną w dniu podejmowania uchwały o przekazaniu. Nie może być przekazana szkoła, której proces organizowania nie został jeszcze zakończony. Nie można również przekazać wydzielonej organizacyjnie części szkoły. Może natomiast być przekazana do prowadzenia szkoła wchodząca w skład zespołu szkół; stosuje się wówczas przepis art. 91 ust. 8 *per analogiam*.
6. Pojęcie **osoby fizycznej** zawarte w art. 9 ust. 1 należy rozumieć jednolicie na tle całej ustawy, zgodnie z zasadami wykładni systemowej, uwzględniając regulację art. 8 i n. k.c. Jakkolwiek wynikałaby stąd możliwość przekazania szkoły komukolwiek (osobą fizyczną jest bowiem każdy człowiek – w myśl prawa polskiego – od chwili urodzenia), to jednak – jak już wspomniano – z uwagi na daleko idącą odpowiedzialność i obowiązki związane z prowadzeniem szkoły należy wymagać, aby owa osoba

⁹⁵ Na temat przesłanek jurysdykcji sądów administracyjnych w podobnych sprawach por. A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, PiP 2008/2, s. 18 i n.

⁹⁶ J. Blicharz, *Umowa o przekazanie prowadzenia szkoły podmiotowi pozarządowemu. Kilka uwag o stanie obecnym według prawa oświatowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, vol. CXX, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.120.28>, s. 386–387.

⁹⁷ J. Gudowski, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na pojęcie dopuszczalności drogi sądowej* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 410 i cytowane tam orzecznictwo.

fizyczna miała **pełną zdolność do czynności prawnych**. Przejmującym szkołę do prowadzenia nie może być zatem osoba niepełnoletnia ani ubezwłasnowolniona całkowicie lub częściowo. Jeżeli osobą fizyczną, o której mowa, jest cudzoziemiec, zdolność do czynności prawnych ocenia się na ogół zgodnie z jego prawem ojczystym (art. 11 ust. 1 p.p.m.), z zastrzeżeniem ewentualnego odesłania zwrotnego do prawa polskiego na podstawie art. 5 ust. 1 p.p.m.

Osobą prawną niebędącą j.s.t. jest **każdy podmiot, któremu obowiązuje prawo przyznaje osobowość prawną** (art. 33 k.c.). Chociaż teoretycznie do kręgu tych osób należy również **Skarb Państwa**, to jednak nie może on przejąć szkoły na podstawie omawianych przepisów, gdyż państwo na podstawie komentowanej ustawy działa w charakterze organu prowadzącego tylko przez niektórych, wyraźnie w niej wymienionych ministrów resortowych, wykonujących funkcję organów prowadzących szkoły publiczne w charakterze *stationes fisci* (jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa). Ustawodawca nie przewiduje i nie dopuszcza sytuacji, w której państwo – korzystając z posiadanej osobowości prawnej – przejmuje od j.s.t. prowadzenie szkół publicznych. Byłoby to sprzeczne z zasadami, na których opiera się komentowana ustawa, stanowiąca wyraz decentralizacji zarządzania szkolnictwem po 1989 r. Wydaje się natomiast, że nie ma przeszkód, aby prowadzenie szkół przejmowały od samorządów **inne niż Skarb Państwa państwowe osoby prawne** (np. przedsiębiorstwa państwowe, spółki Skarbu Państwa, uczelnie publiczne itp.).

Na tle omawianej regulacji pojawiają się również podobne do wcześniej omówionych wątpliwości odnośnie do tego, czy „osobą prawną” wskazaną w art. 9 ust. 1 jest także tzw. **ułomna osoba prawna**, np. spółka jawna lub komandytowa. Na to pytanie należy chyba udzielić odpowiedzi przeczącej. Analogicznie trzeba również potraktować **przekazanie szkoły do wspólnego prowadzenia** (na wspólną odpowiedzialność) **kilku osobom fizycznym lub prawnym**, które zawarły między sobą umowę spółki. Zob. uwagi w tezie 2 do art. 8.

„Osobą prawną” może być również **osoba prawna poddana prawu obcemu**, np. zagraniczna fundacja działająca przez utworzony w Polsce oddział. Zgodnie z art. 17 ust. 1 p.p.m. osoba prawna podlega prawu państwa, w którym ma siedzibę. Jeżeli jednak prawo wskazane w przepisie ust. 1 przewiduje właściwość prawa państwa, na podstawie którego osoba prawna została utworzona, stosuje się prawo tego państwa (art. 17 ust. 2 p.p.m.). Prawo wskazane przez powołane przepisy decyduje o posiadaniu przez taki podmiot osobowości prawnej, a także o tym, jakie organy i w jaki sposób działają w jego imieniu. Do przyjęcia praw i obowiązków regulowanych przez komentowaną ustawę, w tym w art. 9, nie jest przewidziany żaden szczególny akt urzędowy jakiegokolwiek organu, np. zezwolenie na prowadzenie przez zagraniczną osobę prawną działalności oświatowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

7. Wymaga szczególnego podkreślenia, że szkoła przekazana do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu **nie przestaje być szkołą publiczną**. Komentowana ustawa przewiduje wszak – nawet jeśli jest to rozwiązanie nieco zaskakujące – możliwość prowadzenia szkół publicznych również przez organy prowadzące inne niż podmioty prawa publicznego (ministrowie, j.s.t.). Tym samym taka szkoła nadal musi spełniać wszystkie wymagania, o których mowa w art. 14 ust. 1, a w szczególności zapewniać bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania oraz przeprowadzać rekrutację uczniów zgodnie z zasadą powszechnej dostępności.
8. Przekazanie w drodze umowy może nastąpić jedynie „na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny”. Oznacza to przede wszystkim wymaganie podjęcia stosownej **uchwały organu stanowiącego j.s.t.** będącej organem prowadzącym daną szkołę. Uchwała ta jest jedynie **warunkowa**, tzn. jej skutek prawny (ważność) zależy od tego, czy właściwy kurator oświaty wyda pozytywną opinię w przedmiocie przekazania szkoły. Uchwałę należy niezwłocznie (jakkolwiek ustawa nie określa w tym celu konkretnego terminu) przedłożyć organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny do zaopiniowania. Jeżeli ta opinia jest negatywna (zob. niżej), to uchwała staje się bezprzedmiotowa i nie może być wykonana. Nieuzasadnione byłoby zatem twierdzenie, że wymóg uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty nie ma żadnego wpływu na ważność uchwały organu stanowiącego j.s.t.⁹⁸

Uchwała, o której mowa, powinna wskazywać na **wolę zawarcia** – w wykonaniu uchwały – umowy o przekazanie danej szkoły (wymienionej z nazwy i siedziby) określonej osobie fizycznej lub prawnej. Powinna ona co najmniej wymieniać istotne elementy przyszłej umowy o przekazaniu, której zawarcie, w przypadku pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, będzie przedmiotem rzeczonyj umowy. Słuszny w związku z tym wydaje się postulat, aby do uchwały dołączyć wręcz projekt umowy z podmiotem przejmującym szkołę. Zarazem wypada zauważyć, że komentowany przepis przewiduje podjęcie **tylko jednej uchwały – o przekazaniu** szkoły; nie ma więc podziału na tzw. uchwałę intencyjną oraz stanowczą, ponieważ przeniesienie prowadzenia szkoły następuje już w drodze zawarcia umowy, a nie kolejnej uchwały⁹⁹. Jednakże niewłaściwe określenie nazwy uchwały („w sprawie zamiaru przekazania prowadzenia szkoły” zamiast „w sprawie przekazania”) nie daje podstaw prawnych do wyprowadzenia konsekwencji uzasadniających zastosowanie sankcji jej nieważności¹⁰⁰. W uzasadnieniu uchwały należy wskazać powody, dla których nastę-

⁹⁸ Tak trafnie w wyrokach WSA w Łodzi z 21.06.2011 r.: III SA/Łd 283/11, LEX nr 1604487; III SA/Łd 385/11, LEX nr 1088044; wyrok NSA z 11.01.2012 r., I OSK 1970/11, LEX nr 1107469.

⁹⁹ Analogicznie w wyroku NSA z 21.01.2014 r., I OSK 2347/13, LEX nr 1551441.

¹⁰⁰ Wyrok NSA z 3.07.2015 r., I OSK 818/15, LEX nr 1783395.

puje przekazanie prowadzenia szkoły osobie niesamorządowej; podlegają one następnie ocenie w ramach procedury opiniowania uchwały przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny.

9. **Opinia organu sprawującego nadzór pedagogiczny** (z reguły kuratora oświaty) **nie stanowi kwalifikowanego aktu administracyjnego**; nie znajduje tutaj zastosowania forma decyzji lub postanowienia administracyjnego, gdyż musiałaby istnieć dla tego odpowiednia podstawa prawna. W obecnym stanie prawnym nie można tego domniemywać, nawet w drodze analogii, z innych przepisów ustawy¹⁰¹. Zgodnie z wyrokiem NSA z 4.04.2013 r., I OSK 93/13, wydana na podstawie art. 5 ust. 5g opinia organu sprawującego nadzór pedagogiczny jest **środkiem nadzoru** określonym w art. 89 ust. 1 u.s.g., a tym samym **aktem nadzoru**, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. Trzeba zatem przyjąć, że przedmiotowa opinia podlega zaskarżeniu na podstawie art. 89 i 98 ust. 1 u.s.g. (odpowiednio: art. 77b i 85 ust. 1 u.s.p., art. 80a i 86 ust. 1 u.s.w.). Opinia kuratora oświaty powinna być wydana na piśmie **w ciągu 14 dni** od daty doręczenia rozstrzygnięcia organu gminy (powiatu, województwa) i **podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego** z powodu jej niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia¹⁰². Termin 14-dniowy ma charakter materialnoprawny; jego bezskuteczny upływ wywiera skutek prekluzyjny, tzn. powoduje wygaśnięcie kompetencji organu opiniującego do zajęcia stanowiska odmiennego od przedstawionego przez gminę (art. 89 ust. 1 u.s.g., art. 77b ust. 1 u.s.p., art. 80a ust. 1 u.s.w.)¹⁰³.

Organ sprawujący nadzór pedagogiczny dysponuje znaczną swobodą przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, jednakże nie oznacza to zupełnej dowolności. Przywołując odpowiednio tezy orzeczeń wydanych na gruncie dawnego art. 59 ust. 2–2b u.s.o. (w przedmiocie uzyskania pozytywnej opinii w sprawie zamierzonej likwidacji szkoły publicznej prowadzonej przez j.s.t.; odpowiednikiem art. 59 ust. 2 u.s.o. jest art. 89 ust. 3 pr. ośw.; ust. 2a i 2b w art. 59 u.s.o. zostały uchylone nowelizacją z 2009 r.), należy dojść do wniosku, że **organ sprawujący nadzór pedagogiczny jest związany przepisami prawa** (w szczególności zaś przesłankami wynikającymi z samego art. 9, np. tym, czy osoba fizyczna lub prawna, której szkoła ma być przekazana, daje rękojmię należytego wypełnienia wymagań nałożonych na organ prowadzący szkołę publiczną przez niniejszą ustawę, inne przepisy prawa oraz na mocy umowy zawartej z dotychczasowym organem prowadzącym). Każdorazowa opinia negatywna musi zatem wskazy-

¹⁰¹ Przykładem takiej – nietrafnej – analogii z przepisów ustawy pod rządami ustawy o systemie oświaty był wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2008 r., I SA/Wa 2015/07, LEX nr 506364 (dotyczący dawnego art. 62 ust. 5b u.s.o.).

¹⁰² Zob. wyrok WSA w Lublinie z 27.09.2007 r., III SA/Lu 253/07, LEX nr 978055 (dotyczący dawnego art. 62 ust. 5b u.s.o.).

¹⁰³ Wyrok NSA z 11.01.2012 r., I OSK 1970/11, LEX nr 1107469.

wać na **konkretny obowiązek prawny, którego spełnienie zostanie uniemożliwione** w przypadku przekazania szkoły do prowadzenia osobie fizycznej lub prawnej¹⁰⁴.

Motywy odmowy wydania opinii pozytywnej **nie może** być wynikające z przepisów ustawy pogorszenie położenia prawnego nauczycieli dotychczasowej szkoły samorządowej. Mogą nim być natomiast ewentualne niekorzyści, jakie członkowie wspólnoty samorządowej odnieśliby na skutek przekazania (choćaby w postaci ograniczenia możliwości korzystania z dotychczasowej oferty edukacyjnej przekazywanej szkoły, konieczności przeniesienia uczniów szkoły, której nie planuje się wyznaczać obwodu, do właściwości innej szkoły prowadzonej przez gminę itd.). Organ sprawujący nadzór pedagogiczny powinien przy tym wykazać, na jakich konkretnych przesłankach faktycznych opiera swoją decyzję o odmowie.

Zasadne wydaje się spostrzeżenie, że przesłanki odmowy wydania pozytywnej opinii na podstawie art. 9 ust. 1 muszą być oceniane surowiej niż na tle art. 89 ust. 3, gdyż przedmiotem opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny nie jest likwidacja, lecz jedynie przekazanie szkoły podmiotowi niepublicznemu. Szkoła publiczna jako taka będzie istniała nadal i nie ma podstaw, by zakładać, że opinia pozytywna (zgoda) organu sprawującego nadzór pedagogiczny znacząco wpłynie na pogorszenie warunków nauczania, wychowania i opieki na terenie danej j.s.t.

Mimo że opinia, o której mowa, nie ma formy decyzji ani postanowienia administracyjnego, które podlegałyby przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego, nie ulega wątpliwości, że organ sprawujący nadzór pedagogiczny musi przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, dokonać wnikliwej oceny stanu faktycznego oraz przedstawić na piśmie uzasadnienie faktyczne i prawne na tyle wyczerpujące, aby mogło stanowić podstawę do ewentualnej kontroli sądowej.

Dopiero po otrzymaniu pozytywnej opinii (bądź też w razie niezajęcia stanowiska w terminie 14 dni albo prawomocnego uchylenia negatywnej opinii w wyniku kontroli sądowej) może być zawarta umowa o przekazanie szkoły do prowadzenia. Komentowana ustawa nie precyzuje organu j.s.t., do którego kompetencji należy zawarcie umowy, w praktyce przyjmuje się jednak kompetencję organu wykonawczego.

10. Dyskusyjną kwestię swego czasu stanowiło **opiniowanie przez związki zawodowe** uchwały w przedmiocie przekazania szkoły do prowadzenia osobie niesamorządowej. Należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 19 ust. 2 u.z.z. organy samorządu terytorialne-

¹⁰⁴ Zob. odpowiednio uzasadnienie wyroku TK z 8.05.2002 r., K 29/00, OTK-A 2002/3, poz. 30, LEX nr 54064; podobnie wyroki NSA: z 2.08.2006 r., I OSK 1128/05, LEX nr 275897; z 1.12.2006 r., I OSK 1331/06, LEX nr 321209; z 9.02.2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880.

go kierują **założenia albo projekty aktów prawnych**, w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii, nie krótszy jednak niż 30 dni. Na gruncie dawnego art. 59 u.s.o. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął bardzo szeroką wykładnię pojęcia aktu prawnego na podstawie ustawy o związkach zawodowych, obejmując nią również tzw. uchwały intencyjne oraz stanowcze w przedmiocie likwidacji szkół i placówek¹⁰⁵. W uzasadnieniu tego orzeczenia podniesiono zwłaszcza argument, że z art. 94 Konstytucji RP, dotyczącego aktów prawa miejscowego, nie można wyprowadzać wniosku o zakresie opiniowania przez związki zawodowe takich aktów i odnosić go tylko do aktów ogólnych. Wskazano, że nowelizacja art. 19 ust. 1 u.z.z., dokonana na mocy ustawy z 6.07.2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego¹⁰⁶, powinna być interpretowana jako poszerzenie kompetencji opiniodawczych organizacji związkowych na tle poprzedniego stanu prawnego. Pojęcie aktu prawnego jest niezwykle szerokie i nie ma ogólnej definicji prawnej. Można zatem przyjąć, że każda uchwała organów samorządu jest aktem prawnym, chociaż zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie oznacza to jeszcze, że wszystkie bez wyjątku podlegają procedurze opiniowania na podstawie art. 19 ust. 1 u.z.z. Dokonując konkretnej oceny, należy badać, czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o dużym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Jeżeli zatem zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływałyby skutki zewnętrzne, to należy je poddawać opiniowaniu.

Wychodząc z przywołanych tez uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, trzeba dojść do wniosku, że również uchwała w przedmiocie przekazania szkoły publicznej do prowadzenia przez osobę niesamorządową stanowi akt prawny, którego projekt lub założenia wymagają opiniowania przez związki zawodowe na podstawie art. 19 ust. 1 u.z.z. Akt taki ma określoną podstawę materialnoprawną (art. 9 ust. 1) i jest stanowiony w określonej prawnie procedurze uchwałodawczej. Dotyczy on zagadnień niewątpliwie wykraczających poza sferę stosunków wewnętrznych – dotyka interesu szerokiej grupy osób, w pierwszej kolejności tych będących pracownikami przekazywanej szkoły. Trudno także kwestionować, że dotyczy on zadań związków zawodowych. Dlatego też na j.s.t. ciąży obowiązek przedstawienia związkom zawodowym założeń lub projektu uchwały do zaopiniowania – i to zupełnie niezależnie od tego, że związki zawodowe i tak są informowane o fakcie przekazania szkoły na podstawie art. 9 ust. 7 (zob. niżej).

Stanowisko to zostało stosunkowo potwierdzone w judykaturze. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwała o przekazaniu nie jest co prawda aktem prawa

¹⁰⁵ Por. uchwała NSA (7) z 29.11.2010 r., I OPS 2/10, ONSAiWSA 2011/1, poz. 2, LEX nr 621106.

¹⁰⁶ Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.

miejscowego, należy jednak do zakresu aktów prawnych wywołujących skutki prawne i to w zakresie objętych zadaniami związków zawodowych. O takim zakresie skutków prawnych przesądza zdaniem sądu *expressis verbis* art. 5 ust. 51 u.s.o. (odpowiednik art. 9 ust. 7 pr. ośw.), regulując wprowadzie elementy procedury przekazania, ale i stanowiąc o skutkach prawnych dla pracowników, a także o nowych warunkach pracy i płacy. Informowanie związków zawodowych w toku procedury przekazania nie stanowi spełnienia obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z. Będzie on spełniony dopiero wtedy, gdy wszystkie organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności zostaną poinformowane o podjętej uchwale¹⁰⁷.

W konsekwencji związki zawodowe mają również legitymację do zaskarżania aktów stanowiących podstawę przekazywania zadań oświatowych j.s.t. do realizacji innym podmiotom¹⁰⁸. Nie jest ona jednak nieograniczona: jeżeli bowiem organ gminy dopełnił obowiązku przedstawienia projektu uchwały organizacji związkowej, która zajmuje stanowisko w procesie podejmowania aktów prawa miejscowego w formie stosownej opinii (art. 19 u.z.z.), to tej organizacji nie przysługuje legitymacja skargowa w sprawie, w której zajęła już stanowisko. Organizacja taka zyskuje bowiem z mocy prawa status organu współuczestniczącego w procesie przyjmowania uchwały, a jej interes prawny nie może zostać naruszony¹⁰⁹. Brak legitymacji skargowej w sprawie wynika wówczas ze współuczestnictwa organizacji związkowej w procesie podejmowania uchwały¹¹⁰.

Naruszenie obowiązku poddania opiniowaniu uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły daje podstawę stosowania sankcji nieważności, zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. Nie jest to naruszenie, które można zakwalifikować jako nieistotne naruszenie prawa¹¹¹.

Poważne wątpliwości w praktyce może nasuwać **legitymacja rodziców uczniów** (lub samych **pełnoletnich uczniów**) do zaskarżenia uchwały o przekazaniu szkoły. W jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, że skarga wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*. Uchwała w sprawie przekazania prowadzenia szkoły podmiotowi niepublicznemu nie jest adresowana ani do rodziców, ani do uczniów, nie kształtuje także bezpośrednio ich sytuacji prawnej. Jej przedmiotem nie jest regulacja uprawnień lub obowiązków rodziców i uczniów, ale zmiana sposobu prowadzenia szkoły. Z tego względu te podmioty, jako użytkownicy szkoły, nie posiadają interesu prawnego i nie są czynnie legitymowane do zaskarżenia omawianej uchwały¹¹².

¹⁰⁷ Wyrok NSA z 9.04.2014 r., I OSK 98/14, LEX nr 1484880.

¹⁰⁸ Wyrok NSA z 19.05.2015 r., I OSK 68/15, LEX nr 1773755.

¹⁰⁹ Postanowienie WSA w Lublinie z 18.07.2019 r., III SA/Lu 317/19, LEX nr 2706125.

¹¹⁰ Postanowienie WSA w Lublinie z 18.07.2019 r., III SA/Lu 317/19, LEX nr 2706125.

¹¹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 1.07.2020 r., III SA/Gl 285/20, LEX nr 3050534.

¹¹² Wyrok NSA z 24.02.2015 r., I OSK 1528/14, LEX nr 1753558.

Równie sporna może wydawać się kwestia **interesu prawnego pracowników szkoły** w zaskarżeniu uchwały, o jakiej mowa. W dawniejszym orzecznictwie został on zanegowany ze wskazaniem na okoliczność, że interesu prawnego nie można wywieść z ogólnego powołania się na przewidywane pogorszenie sytuacji prawnej pracowników szkoły (w szczególności nauczycieli) w przypadku przekazania jej prowadzenia osobie prawnej wskazanej w skarżonej uchwale. W sytuacji gdy uchwała dopiero inicjuje działania zmierzające do przejęcia prowadzenia szkoły w przyszłości, w chwili wniesienia skargi do sądu administracyjnego brak bezpośredniego wpływu skarżonej uchwały na prawa i obowiązki skarżących, które wynikałyby z konkretnej normy prawnej. W omawianej sytuacji po stronie skarżących istnieje jedynie interes faktyczny w zaskarżeniu uchwały, który nie daje podstaw do skutecznego wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.¹¹³

Natomiast WSA w Kielcach w wyroku z 10.12.2014 r., II SA/Ke 550/14¹¹⁴, uznał, że skarżąca nauczycielka szkoły przekazywanej do prowadzenia niesamorządowej osobie prawnej wykazała związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a negatywnym wpływem na jej indywidualną sytuację prawną. Zdaniem sądu słusznie skarżąca upatrywała naruszenia interesu prawnego w tym, że dokonanie przekazania szkoły w sposób określony uchwałą wpłynęło ujemnie na zakres uprawnień i obowiązków zatrudnionych w szkole nauczycieli. Zmiana podmiotu prowadzącego wprowadziła bowiem mniej korzystne rozwiązania dla zatrudnionych w nich nauczycieli poprzez ograniczenie stosowania przepisów Karty Nauczyciela. Powyższe stanowisko zostało *implicite* zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający skargę kasacyjną od powyższego wyroku¹¹⁵. Można uznać, że to ostatnie stanowisko jest już dominujące w orzecznictwie¹¹⁶.

11. Charakter prawny umowy zawartej z osobą fizyczną lub prawną, której przekazuje się do prowadzenia szkołę publiczną, został ogólnie zarysowany już w tezie 4 do komentowanego przepisu. W tym miejscu należy bliżej przeanalizować istotne elementy tej czynności, które wymienia się w ust. 3 omawianego przepisu:

1) **wskazanie, czy szkole podstawowej ustala się obwód**. Zgodnie z art. 88 ust. 2 utworzenie szkoły publicznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny – taką zaś jest szkoła podstawowa – pociąga za sobą konieczność określenia w jej akcie założycielskim również jej **zasięgu terytorialnego** (obwodu). Następuje to co najmniej z dwóch powodów: głównie dla celów kontroli spełniania obowiązku szkolnego, a ponadto ze względu na potrzebę zapewnienia miejscowej ludności realnego dostępu do edukacji. O podziale na obwody szkolne decyduje przede

¹¹³ Wyrok WSA w Lublinie z 28.02.2013 r., III SA/Lu 759/12, LEX nr 1343495.

¹¹⁴ LEX nr 1588388.

¹¹⁵ Wyrok NSA z 3.07.2015 r., I OSK 818/15, LEX nr 1783395.

¹¹⁶ Zob. zwłaszcza wyrok NSA z 13.01.2017 r., I OSK 2410/16, LEX nr 2226965.

wszystkim ułożenie planu sieci szkół publicznych w gminie (zob. teza 1 do art. 39 i teza 2 do art. 88). Skoro szkoła podstawowa, podlegająca przekazaniu na podstawie omawianego przepisu, przestaje być jednostką samorządową, to w zasadzie nie musi (choć może) należeć do sieci szkolnej ustalonej na podstawie art. 39 ust. 5. O wyznaczenie szkole obwodu może wnioskować sama osoba, która ma przejąć szkołę; wyznaczenie szkole obwodu może także wynikać z korzystnego uzupełnienia sieci szkolnej;

- 2) **tryb przejmowania szkoły przez j.s.t. w przypadkach, o których mowa w art. 9 ust. 5 i 6.** Komentowana ustawa zastrzega na rzecz j.s.t. prawo (i obowiązek) stałego nadzorowania, jak prowadzona jest szkoła przejęta przez osobę fizyczną lub prawną na podstawie omawianych przepisów. Szkoła przejęta nie przestaje być szkołą publiczną, zaś na właściwej jednostce samorządu nadal spoczywa powinność realizacji zadania oświatowego jako zadania własnego. Dlatego też, na wypadek „zwrotnego” przejęcia szkoły do prowadzenia przez j.s.t. – zarówno z powodu naruszenia prawa lub umowy zawartej z osobą przejmującą (ust. 5), jak i dobrowolnego zaniechania prowadzenia działalności oświatowej przez tę osobę (ust. 6) – komentowany przepis przewiduje, że w umowie zawieranej pomiędzy j.s.t. a osobą przejmującą prowadzenie szkoły publicznej powinien być uregulowany tryb, w jakim to nastąpi. Przez to pojęcie należy rozumieć zarówno szczegółową procedurę przejęcia (np. terminy i sposób poinformowania organu j.s.t. w przypadku zamiaru zaprzestania działalności oświatowej przez osobę prowadzącą, przekazanie dokumentacji przebiegu nauczania, innej dokumentacji szkolnej, sposób przeprowadzenia inwentaryzacji mienia szkolnego), jak i rozliczenia finansowe z tytułu nakładów poczynionych przez osobę fizyczną lub prawną prowadzącą szkołę, a także zwrotu przez nią niewykorzystanych dotacji na rzecz j.s.t.;
- 3) **warunki korzystania z mienia przejętej szkoły.** Mienie szkolne (ściślej: nieruchomości znajdujące się w trwałym zarządzie szkoły, rzeczy ruchome i inne składniki majątku powierzonego szkole w celu prowadzenia przez nią działalności) pozostaje mieniem samorządowym. Osobie, która przejmuje szkołę, będzie ono jedynie udostępniane na podstawie bliżej nieokreślonego tytułu prawnego. Wydaje się, że właściwe w tym zakresie jest instrumentarium prawa cywilnego. Przyjęte w komentowanym przepisie rozwiązanie jest o tyle niejasne, że umowa o przekazanie szkoły ma charakter „ramowy”. Można przyjąć, że ustawodawcy chodziło nie tyle o zawarcie w umowie o przekazanie szkoły odpowiednich postanowień, dotyczących np. najmu bądź użyczenia obiektów szkolnych i wyposażenia dydaktycznego, ile raczej o wskazanie, na jakich dokładnie zasadach nastąpi to w drodze odrębnej umowy cywilnoprawnej, czy korzystanie będzie odpłatne czy też nie itd. Odpowiednią umowę wykonawczą (zwłaszcza umowę najmu lub użyczenia) zawrze później na tej podstawie organ wykonawczy j.s.t. (wójt/burmistrz/prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa);

4) **tryb kontroli przestrzegania warunków umowy.** Skoro, jak już wspomniano, j.s.t. cały czas ponosi odpowiedzialność za realizację zadania oświatowego, to zdecydowano, że przekazywaniu szkół publicznych podmiotom niepublicznym musi towarzyszyć możliwość sprawdzania przez jednostkę samorządu, jak szkoła jest prowadzona. Umowa powinna zatem określać m.in., na jakich warunkach upoważnieni pracownicy urzędu danej j.s.t. (urzędu gminy, starostwa, urzędu marszałkowskiego) mają prawo wstępu do szkoły, w jakim zakresie mogą sprawdzać dokumentację szkolną czy też żądać od dyrektora i pracowników szkoły udzielenia informacji;

5) **warunki i tryb rozwiązania umowy za wypowiedzeniem.** Jest to najmniej klarowny fragment ust. 3 komentowanego przepisu, nie wiadomo bowiem, czy stanowi on podstawę do wprowadzenia do umowy jeszcze jednego sposobu jej rozwiązania oprócz przewidzianego w ust. 5 i 6, czy też znajduje zastosowanie w przypadkach określonych właśnie w tych przepisach. Można byłoby rozważać tezę, że intencją ustawodawcy było właśnie wprowadzenie trybu wypowiedzenia umowy do jej rozwiązania w przypadkach uregulowanych ustawowo. Zatem zarówno wtedy, gdy szkoła jest prowadzona z naruszeniem prawa lub umowy (ust. 5), jak i wtedy, gdy osoba prowadząca rezygnuje z dalszej działalności oświatowej (ust. 6), umowa powinna być **wypowiedziana** w trybie i w terminie w niej uregulowanym. Z drugiej jednak strony w orzecznictwie wyrażono pogląd – na razie jeszcze niepotwierdzony stanowiskiem sądów wyższych instancji – wskazujący na możliwości odmiennej interpretacji, a zatem na możliwość uregulowania w umowie również innych wypadków niż wspomniane, w których powstanie uprawnienie strony do wypowiedzenia¹¹⁷. Należy również podkreślić, że wypowiedzenie jest jednostronnym sposobem rozwiązania umowy, tymczasem ogólne zasady dotyczące tego rodzaju czynności dopuszczają także **zgodne oświadczenie woli stron o jej rozwiązaniu**. Komentowany przepis nie stoi temu na przeszkodzie, zwłaszcza w razie rezygnacji z dalszego prowadzenia szkoły przez osobę fizyczną lub prawną.

12. Odesłanie w ust. 4 komentowanego przepisu do przepisów o szkołach i placówkach publicznych prowadzonych **na podstawie zezwolenia** przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące j.s.t. jest bardzo szerokie. Komentowany przepis nie określa, czy przepisy, do których odsyła, stosuje się wprost, czy jedynie odpowiednio (tj. z uwzględnieniem różnicy pomiędzy szkołami przekazanymi do prowadzenia a założonymi i prowadzonymi na podstawie zezwolenia); prawidłowa wydaje się jednak wykładnia zakładająca **odpowiednie stosowanie** wskazanych przepisów. Stosowanie wprost będzie dotyczyło w szczególności:

- 1) zasad stanowienia statutu szkoły (art. 72 ust. 1 w zw. z art. 80 ust. 2 pkt 1 i art. 87);
- 2) powoływania dyrektora szkoły bez konkursu (art. 63 ust. 11);

¹¹⁷ Wyrok SR w Oławie z 12.03.2020 r., I C 725/19, LEX nr 3069321.

- 3) wyłączenia stosowania przepisów o organach społecznych (art. 87);
- 4) gospodarki finansowej (art. 5 u.f.z.o.) oraz zasad finansowania szkół przejmowanych z budżetu właściwej j.s.t. (art. 25 u.f.z.o.);
- 5) zwolnienia od opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, a także podatków i opłat należnych od nieruchomości szkolnych (art. 6 u.f.z.o.).

W takim samym zakresie, w jakim dotyczy to nauczycieli szkół niepublicznych lub publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne niebędące j.s.t., do pracowników pedagogicznych szkół przejmowanych stosować się będzie przepisy Karty Nauczyciela (art. 91b ust. 2 pkt 2 u.KN).

Komentowany przepis *expressis verbis* **wyłącza stosowanie** do szkół przejmowanych na podstawie art. 9 **przepisów ustawy o zezwoleniach na prowadzenie** szkoły publicznej przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu (art. 88 ust. 4–6). Oznacza to, że do prowadzenia szkoły przejętej od j.s.t. nie potrzeba takiego zezwolenia.

Brak precyzji odesłania w omawianym przepisie ustawy wyraża się we wspomnianym już braku „odpowiedniości” stosowania przepisów ustawy regulujących funkcjonowanie szkół publicznych zakładanych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące j.s.t. na podstawie zezwolenia do szkół przejmowanych w trybie umowy. Oczywiście jest bowiem, że do ostatnio wspomnianych szkół **nie można stosować wprost art. 56 ust. 5**, określającego konsekwencje niewykonania decyzji wydanej przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny na podstawie art. 56 ust. 1 – o ile bowiem w przypadku szkół zakładanych i prowadzonych na podstawie zezwolenia niewykonanie tej decyzji stanowi przesłankę cofnięcia decyzji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie szkoły, o tyle zgodnie z art. 9 ust. 5 taki fakt **zobowiązuje** właściwą j.s.t. **do wypowiedzenia umowy o przekazanie** szkoły i jej „zwrotnego” przejęcia.

Do szkół przejętych do prowadzenia przez osobę fizyczną lub prawną niebędącą j.s.t. **w ogóle nie stosuje się art. 89 ust. 3** w zakresie, w jakim reguluje się w nim przesłanki likwidacji szkoły publicznej prowadzonej na podstawie zezwolenia. Jak już wyjaśniono, szkół przekazywanych osobom fizycznym i prawnym na podstawie art. 9 te osoby zlikwidować nie mogą – nawet za zgodą j.s.t. Mogą zaś jedynie żądać, aby właściwa j.s.t. „zwrotnie” przejęła od nich dalsze prowadzenie szkoły (art. 9 ust. 6), co jest równoznaczne z wymaganiem wypowiedzenia umowy o przekazanie. Likwidację szkoły przejętej może później przeprowadzić sama jednostka samorządu, jednak działa wówczas na podstawie zasad ogólnych, jakie określa art. 89.

Wątpliwości praktyczne, które doprecyzowano przy okazji zmiany ustawy, może powodować stosowanie do osób fizycznych i prawnych prowadzących szkoły przekaza-

ne przez j.s.t. innych form wychowania przedszkolnego na podstawie art. 90 (dawny art. 59a u.s.o.). Ponieważ do tych osób nie stosuje się wymogu uzyskiwania zezwolenia na prowadzenie szkoły, nie da się również zastosować do nich art. 90 ust. 2, ułatwiającego podejmowanie działalności oświatowej w zakresie prowadzenia tych form. Pozostaje zatem stosowanie przepisu ogólnego – art. 90 ust. 1 – zgodnie z którym osoby, o których mowa, będą zmuszone uzyskiwać w zwykłym trybie zezwolenie na założenie „małego przedszkola”. Jeżeli przyjąć, że osoba fizyczna lub prawna, która przejmie szkołę na podstawie art. 9, jedynie wyręcza jednostkę samorządu w bezpośredniej realizacji przez nią zadania oświatowego – a przecież j.s.t. nie musi sama sobie udzielać żadnego zezwolenia na prowadzenie form wychowania przedszkolnego (w postaci zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych) – to uzyskiwanie zezwolenia również przez te osoby fizyczne i prawne nie powinno być potrzebne.

13. Zgodnie z art. 9 ust. 5 szkoła przekazana do prowadzenia osobie fizycznej lub prawnej niebędącej j.s.t. podlega „zwrotnemu” przejęciu przez jednostkę samorządu właściwą ustawowo do jej prowadzenia, jeżeli w toku działalności dochodzi do naruszenia prawa lub umowy o przekazanie szkoły. **Naruszenie prawa** może przybrać **postać kwalifikowaną** – niewykonania poleceń wydanych przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny, w formie:
- 1) decyzji wydanej na podstawie art. 56 ust. 1, nakazującej usunięcie stwierdzonego naruszenia ustawy w określonym terminie bądź
 - 2) tzw. programu naprawczego, sporządzanego w celu poprawy wyników nauczania (art. 56 ust. 2).

Zob. również uwagi do art. 56.

Aktualnie komentowany przepis stwarza jednak pole do **oceny uznaniowej**, ponieważ wspomina oprócz tego **ogólnie o naruszeniu ustawy**. Można przyjąć, że w tym przypadku chodzi o naruszenie innych przepisów ustawy niż art. 56. Z całą pewnością można tu zaliczyć np. nieefektywnie prowadzoną kontrolę realizacji obowiązku szkolnego przez szkołę publiczną, której wyznaczono obwód, lub stwierdzone w wyniku kontroli właściwej j.s.t. poważne nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami budżetowymi przekazywanymi w formie dotacji na podstawie art. 25 u.f.z.o. Aby wyeliminować zagrożenie arbitralnością działania ze strony j.s.t., trzeba uznać, że naruszenie prawa powinno być **oczywiste i rażące**, a więc nie może budzić żadnych wątpliwości (zwłaszcza interpretacyjnych), a ponadto musi **wynikać ze stwierdzenia uchybień w toku czynności nadzorczych lub kontrolnych** podjętych na podstawie prawa przez upoważnione do tego organy (np. uchybienia zostają stwierdzone w wyniku wizytacji organu sprawującego nadzór pedagogiczny lub kontroli finansowej organu dotującego). Niezbędne jest także uprzednie zapewnienie osobie prowadzącej szkołę prawa do wysłuchania oraz możliwości uzyskania przez nią ochrony sądowej jej praw (zob. niżej).

Naruszeniem warunków prowadzenia szkoły lub placówki określonych w umowie, o której mowa w ust. 1 komentowanego artykułu, będzie przede wszystkim korzystanie z mienia powierzonego szkole w sposób sprzeczny z umową (np. zawarcie umowy podnajmu z osobą trzecią mimo zastrzeżenia, że osobie prowadzącej przejętą szkołę nie będzie wolno tego czynić), czy też uniemożliwianie j.s.t. przeprowadzenia kontroli przestrzegania warunków umowy.

Umowa o przekazanie szkoły do prowadzenia osobie fizycznej lub prawnej innej niż j.s.t. ulega **rozwiązaniu z dniem przejęcia** szkoły z powrotem przez j.s.t. To jednak nie oznacza, że ze strony tej jednostki nie jest konieczne dokonanie uprzednio żadnej czynności prawnej. Jak wynika z wcześniejszych wywodów komentarza (zob. teza 11, zwłaszcza w pkt 5), ponowne objęcie szkoły prowadzeniem przez j.s.t. wymaga rozwiązania umowy we właściwym do tego trybie **wypowiedzenia**. Na tej podstawie dochodziłoby do rozwiązania umowy w terminie i na zasadach określonych w niej zgodnie z art. 9 ust. 3 pkt 5. Jednostka samorządu terytorialnego byłaby zatem zobowiązana do przejęcia szkoły z dniem upływu terminu wypowiedzenia.

14. W ust. 6 komentowanego artykułu przewidziano drugi przypadek przejęcia szkoły od osoby fizycznej lub prawnej przez właściwą jednostkę samorządu. Jak już wspomniano, Prawo oświatowe głównym ciężarem prowadzenia szkół i placówek obarcza j.s.t., dla których zadanie oświatowe (art. 11 ust. 2) jest **zadaniem własnym**. Zadanie to powinno być realizowane w zasadzie bezpośrednio przez te jednostki. W trakcie prac parlamentarnych nad zmianą art. 5 u.s.o. wyrażane były liczne obawy przed „pełzającą” likwidacją szkół publicznych, tzn. przed ich przekazywaniem osobom prywatnym w celu przejmowania za bezcen majątku publicznego. Zdecydowano zatem, że należy to uniemożliwić przez wprowadzenie omawianej regulacji¹¹⁸.

Na podstawie art. 9 ust. 6 osoba prowadząca przekazaną przez j.s.t. szkołę może w każdym czasie **zrezygnować** z dalszego jej prowadzenia. Rezygnacja nie oznacza likwidacji szkoły, która po prostu niejako wraca do macierzystego organu prowadzącego. Dlatego też nie stosuje się trybu likwidacji szkoły przewidzianego w art. 89. Osoba fizyczna lub prawna niebędąca j.s.t. prowadząca szkołę na podstawie umowy musi ją jednak uprzednio wypowiedzieć lub ewentualnie zawrzeć z właściwym organem j.s.t. porozumienie o rozwiązaniu umowy za zgodą obu stron. Przejęcie szkoły przez j.s.t. następuje w trybie określonym w umowie, a zatem oblige strony do dokonania odpowiednich rozliczeń (nakładów na szkołę, dotacji z budżetu j.s.t.).

¹¹⁸ Zob. protokoły komisji sejmowych: Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej dotyczące projektu nowelizacji z 2009 r.

Przepis nie wspomina o tym, jak ukształtowane są stosunki pracy zawarte z nauczycielami szkoły, która na skutek zdarzenia opisanego w ust. 6 (podobnie zresztą jak i w ust. 5 komentowanego artykułu) przestaje być prowadzona przez osobę fizyczną lub prawną niebędącą j.s.t. Powstaje zatem pytanie, czy do pracowników szkoły przejmowanej „zwrotnie” przez j.s.t. – w tym nauczycieli – stosuje się przepis art. 23¹ k.p., dotyczący transferu (przejścia) zakładu pracy na nowego pracodawcę. Wypada przypomnieć, że – jak stwierdzał Sąd Najwyższy w orzecznictwie dotyczącym skutków prawnych przejścia przez gminy przedszkoli państwowych po wejściu w życie komentowanej ustawy – „szkoły i przedszkola stanowią szczególny rodzaj zakładu pracy, w którym nie składniki majątkowe, lecz czynnik osobowy odgrywa najistotniejszą rolę. Należy więc przyjąć, że nie tylko przekazanie mienia umożliwiającego prowadzenie przekazanego zadania stanowi przejście zakładu pracy w rozumieniu art. 23¹ § 2 k.p. skutkujące zmianą pracodawcy dla pracowników, których obowiązki polegają na wykonaniu przekazanego zadania. Konsekwentne wypełnianie omawianej luki prawnej prowadzi do przyjęcia, że także wtedy, gdy po przejęciu przez gminy przygotowania przedszkolnego ze szkół podstawowych nie doszło do przejścia przez gminy oferowanego im mienia związanego z tym zadaniem, to pracownicy zatrudnieni przy wykonywaniu tego zadania stali się, w szerokim tego słowa znaczeniu, pracownikami gminy”¹¹⁹.

Wprawdzie sytuacja prawna na tle art. 9 ust. 5–6 różni się od przyjętej za podstawę cytowanych orzeczeń – przejmując bowiem „zwrotnie” szkoły przekazane wcześniej umownie osobom fizycznym i prawnym, j.s.t. nie przejmują od nikogo nowych zadań; niemniej jednak wydaje się, że także w tym przypadku konieczne jest zachowanie procedury przewidzianej w art. 23¹ k.p., nawet jeśli zmiana statusu szkoły z punktu widzenia jej pracowników wiązać się będzie raczej z poprawą, a nie pogorszeniem ich sytuacji prawnej (art. 1 w zw. z art. 91b ust. 2 pkt 3 u.KN).

15. W ust. 7 i n. opisano szczególny **tryb informowania pracowników szkoły i związków zawodowych działających w szkole** o jej przejściu w omawianym trybie przez nową osobę prowadzącą. Tryb ten nieprzypadkowo przypomina nieco procedurę opisaną w art. 23¹ k.p., chodzi bowiem o zdarzenie, które mieści się w bardzo szeroko pojętej kategorii przejścia zakładu pracy na nowego pracodawcę (choćby raczej można polemizować z poglądem, że stanowi tego rodzaju zmianę w ścisłym tego słowa znaczeniu¹²⁰). Uwagi, jakie poczyniły doktryna prawa pracy oraz orzecznictwo na gruncie

¹¹⁹ Zob. wyrok SN z 18.02.1994 r., I PRN 2/94, OSNP 1994/1, poz. 6, LEX nr 11772; podobnie uchwała SN z 16.03.1993 r., I PZP 10/93, LEX nr 14981; zob. R. Nadskakulski, *Glosa do uchwały SN z 16.06.1993 r., I PZP 10/93*, PiZS 1994/6, s. 73.

¹²⁰ Akcentuje to zwłaszcza wyrok SN z 28.10.2014 r., I PK 58/14, LEX nr 1541250, zgodnie z którym „nie jest jednak tak, że nie dochodzi do zachowania tożsamości pracodawcy. Konwersja polega wyłącznie na wy-

odnośnych przepisów Kodeksu pracy, mogą do pewnego stopnia być przydatne do analizy omawianej regulacji.

Należy zauważyć, że główny obowiązek w ramach opisywanej procedury polega na poinformowaniu pracowników szkoły i zakładowych organizacji związkowych o terminie przekazania szkoły, jego przyczynach, skutkach (prawnych, ekonomicznych i społecznych), a także nowych warunkach pracy i płacy. Zmiana w stosunku do poprzednio obowiązującej regulacji art. 5 ust. 51 u.s.o. polega na tym, że obowiązek ten spoczywa **kumulatywnie** na j.s.t. oraz na nowej osobie prowadzącej, a więc – nie jak dotychczas – tylko na stronie przekazującej szkołę. Idzie ona we właściwym kierunku, ponieważ w dotychczasowym stanie prawnym j.s.t. nie miała najczęściej wystarczającej wiedzy o nowych warunkach pracy i płacy, jakie zostaną zaoferowane pracownikom szkoły. Przy wykładni omawianego przepisu należy uwzględnić art. 29 ust. 3, gdzie rozstrzygnięto, że właściwy po stronie j.s.t. jest w tym przypadku odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa. Artykuł 9 ust. 7 nakłada na obie strony umowy o przekazanie prowadzenia szkoły **obowiązek uzgodnienia treści powiadomienia**; zarazem z punktu widzenia adresatów tego oświadczenia jest obojętne, kto w imieniu j.s.t. i przyszłej osoby prowadzącej faktycznie poinformuje ich o terminie przekazania szkoły, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych i społecznych skutkach dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy. Wystarczy więc, że uzgodniony tekst powiadomienia zostanie rozesłany lub doręczony adresatom przez jedną ze stron umowy; co więcej, może również dojść do delegowania realizacji obowiązku np. na dyrektora szkoły – rzecz jasna przy zachowaniu pełnej odpowiedzialności za jego wykonanie¹²¹.

Powiadomienia należy dokonać **najpóźniej na 6 miesięcy przed terminem przekazania**, a więc przed datą, w której zgodnie z uchwałą organu stanowiącego j.s.t. ma nastąpić przekazanie szkoły osobie fizycznej lub prawnej do prowadzenia. Do podjęcia działań w tym zakresie wystarcza w zasadzie samo podjęcie uchwały o przekazaniu szkoły¹²². Z uwagi jednak na daleko idące skutki prawne związane z powiadomieniem wydaje się, że powinno się to czynić dopiero wtedy, gdy przekazanie szkoły jest już rzeczą wystarczająco pewną, a zatem wtedy, gdy na skutek uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (art. 9 ust. 1) wiadomo, że może dojść do zawarcia umowy. Treść tej umowy powinna być już przesądzona.

mianie podmiotu prowadzącego szkołę, a ta modyfikacja nie prowadzi do przekształcenia podmiotowego po stronie pracodawcy”.

¹²¹ Por. odpowiednio B. Adamiak, *Glosa do wyroku SN z 9.04.1999 r., III RN 166/98*, OSP 2000/9, poz. 129, s. 130; zob. także uwagi do art. 89.

¹²² Wyrok NSA z 21.01.2014 r., I OSK 2347/13, LEX nr 1551441.

Ustawa nie precyzuje, jak obliczać **termin 6 miesięcy**. Użyte w przepisie pojęcia dnia przekazania szkoły i terminu przekazania szkoły trzeba uważać za równoznaczne. „Dzień przekazania” szkoły lub placówki to dzień planowanego przez j.s.t. przekazania szkoły i placówki, o ile jest on na tyle skonkretyzowany, że pozwala na udzielenie informacji o przyczynach przekazania, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników oraz nowych warunkach pracy i płacy, a także jest przez tę jednostkę uzewnętrzniony, co może nastąpić nie tylko w uchwale podejmowanej na podstawie art. 9 ust. 1¹²³. Skoro jednak adresatom wiadomości o przekazaniu szkoły – w tym przede wszystkim pracownikom – tworzy się szczególne gwarancje prawne, uzależnione właśnie od otrzymania informacji w odpowiednim czasie, to tym samym należałoby przyjąć, że o przekazaniu powinni oni być **efektywnie** powiadomieni. Nie można zatem zgodzić się z interpretacją dopuszczającą skuteczność prawną powiadomienia (jak niekiedy interpretowano w judykaturze dawny art. 59 u.s.o.) już z chwilą nadania odpowiedniej treści pism listami poleconymi, które dotarły do adresatów faktycznie później niż na 6 miesięcy przed przekazaniem szkoły. Termin ten jest bowiem terminem prawa materialnego – prawa pracy. Mając na uwadze interes odbiorcy pisma, nie można zatem stosować *per analogiam* żadnych domniemań związanych z oddaniem pisma w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego (art. 165 § 2 k.p.c., art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.), gdyż są to reguły dotyczące wyłączenia terminu dokonania czynności procesowych, a nie materialnoprawnych, a ustawa nie wprowadza żadnych modyfikacji w tym względzie. Mimo że komentowana ustawa nie określa formy, jaką powinno przybrać powiadomienie, to o wypełnieniu obowiązku powiadomienia można mówić dopiero wtedy, gdy umożliwia ono zapoznanie się z przekazywaną informacją oraz poddaje się weryfikacji jego skuteczności w ewentualnym postępowaniu sądownoadministracyjnym. Forma powiadomienia nie powinna być wybierana bez uwzględnienia daty podjęcia uchwały i czasu, który pozostał do rozpoczęcia biegu 6-miesięcznego terminu, o którym mowa w dawnym art. 5 ust. 5l u.s.o. Należy wybrać takie formy powiadomienia, które realnie umożliwią dotarcie informacji co najmniej na 6 miesięcy przed terminem przekazania szkoły¹²⁴. W przypadku powiadamiania listami poleconymi, datą wywołania skutków prawnych, zgodnie z regułą art. 61 k.c. w zw. z art. 300 k.p. jest **dzień, w którym jego adresat najwcześniej mógł zapoznać się z jego treścią** (nawet jeśli awizowanego mu listu nie chciał odebrać). Inna rzecz, że przekroczenie terminu powiadomienia na ogół nie może być uznane za istotne naruszenie prawa, gdyż za sprawą znacznej różnicy terminów: powiadomienia pracowników (6 miesięcy przed dniem przejścia – art. 9 ust. 7) i rozwiązywania nauczycielskich stosunków pracy na skutek odmowy kontynuowania zatrudnienia w szkole po jej przejściu (3 miesiące od dnia uzyskania informacji o przejściu – art. 9 ust. 9 w zw. z ust. 8) przy niewielkim przekroczeniu

¹²³ Wyrok NSA z 13.01.2017 r., I OSK 2410/16, LEX nr 2226965.

¹²⁴ Wyrok NSA z 13.01.2017 r., I OSK 2410/16, LEX nr 2226965.

terminu na ogół i tak nie zajdą istotne komplikacje w sferze zatrudnienia pracowników przekazywanej szkoły.

Poza pracownikami pismo informujące o przekazaniu prowadzenia szkoły publicznej j.s.t. powinna doręczyć także zakładowej organizacji związkowej. Mimo użycia w przepisie liczby pojedynczej nie ma wątpliwości, że chodzi o **każdą zakładową** organizację związkową, jaka działa w danej szkole, a także o organizację **międzyzakładową**, która obejmuje działaniem daną szkołę (art. 34 ust. 1 w zw. z art. 26 i n. u.z.z.). Ma to na celu umożliwienie związkom zawodowym aktywnego uczestnictwa w procesie przekazywania szkoły, wyrażania ich stanowiska oraz ochrony interesów wszystkich pracowników szkoły (również niebędących nauczycielami). Poinformowanie związków zawodowych o przejęciu prowadzenia szkoły przez podmiot niesamorządowy jest obowiązkiem spełnianym całkowicie niezależnie od tego, że już wcześniej te same organizacje związkowe uzyskują wiedzę o zamierzonym przekazaniu z nadesłanego im w trybie art. 19 ust. 1 u.z.z. projektu stosownej uchwały organu stanowiącego j.s.t.¹²⁵; zob. teza 10 do komentowanego artykułu.

Użycie terminu „**pracownicy szkoły**” wskazuje, że powiadomienie, o którym mowa w omawianym przepisie, obejmuje nie tylko nauczycieli, lecz także pozostałych (niepedagogicznych) pracowników szkoły. Należy podkreślić – co nie do końca zostało uszanowane przez ustawodawcę – że zmiana statusu szkoły z samorządowego na niesamorządowy także dla tych osób może być niekorzystna, skoro tracą one status pracowników samorządowych (zob. art. 7); zob. również dalsze uwagi do komentowanego artykułu.

Treścią informacji przekazanej przez j.s.t. mają być objęte m.in. **nowe warunki pracy i płacy** obok odrębnie wyszczególnionych „socjalnych skutków [przekazania szkoły] dla pracowników”. Rozróżnienie to zdaje się wskazywać, że o ile nowe warunki pracy i płacy oznaczają obowiązujące od dnia przekazania szkoły zasady wynagradzania i uzyskiwania innych świadczeń wynikające z treści stosunku pracy, o tyle skutki socjalne mają znaczenie szersze i dotyczą innych świadczeń, niekoniecznie o charakterze roszczeń pracowniczych i nie tylko wynikających z treści stosunku pracy jako takiego. Generalnie należy możliwie szeroko i wyczerpująco poinformować o statusie pracowników, jaki uzyskają oni na skutek przekazania prowadzenia szkoły osobie fizycznej lub osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego.

¹²⁵ Por. jednakże wyrok NSA z 21.01.2014 r., I OSK 2347/13, LEX nr 1551441, gdzie przyjęto, że dawny art. 5 ust. 5l u.s.o., przewidujący obowiązek powiadomienia pracowników szkoły oraz zakładowej organizacji związkowej o terminie przekazania szkoły, stanowi przepis szczególny w stosunku do przepisu art. 19 ust. 1 u.z.z., przez co wyłącza konieczność określonego w tym przepisie powiadomienia organizacji związkowej; powyższe stanowisko nie wydaje się jednak reprezentatywne dla orzecznictwa, w którym przeważa teza zbieżna z komentarzem; zob. zwłaszcza wyrok WSA w Białymstoku z 3.11.2015 r., II SA/Bk 613/15, LEX nr 1926100, a także wyrok NSA z 9.04.2014 r., I OSK 98/14, LEX nr 1484880.

16. Nauczyciel w terminie 3 miesięcy od uzyskania informacji, o której mowa w art. 9 ust. 7, może złożyć oświadczenie o odmowie przejścia do szkoły lub placówki publicznej przejmowanej do prowadzenia przez osobę prawną niebędącą j.s.t. lub osobę fizyczną (art. 9 ust. 8). Motywem regulacji omawianej w tej i następnej tezie było to, że przepisy Karty Nauczyciela mają ograniczone zastosowanie do szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne niebędące j.s.t., co wynika w szczególności z art. 91b ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 2 u.KN. W tych szkołach autonomicznie (ściślej: zgodnie z przepisami powszechnego prawa pracy) ustala się zwłaszcza obowiązujący wymiar zajęć, wymiar urlopu wypoczynkowego oraz zasady wynagradzania nauczycieli¹²⁶. Stąd też zakłada się, że zmiana organu prowadzącego w trybie art. 9 może być dla nauczycieli relatywnie niekorzystna i należy im umożliwić podjęcie decyzji co do dalszego zatrudnienia.

„Nauczycielem” jest tylko osoba zatrudniona w chwili otrzymania powiadomienia w szkole zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela (art. 6 w zw. z art. 4 pkt 18). *Lege non distinguente* chodzi o każdego nauczyciela, a zatem zatrudnionego zarówno na podstawie mianowania, jak i na podstawie umowy o pracę. Analogiczne **uprawnienie nie przysługuje innym pracownikom** szkoły, nawet jeśli są oni zatrudnieni na podstawie art. 15 na stanowiskach związanych z realizacją zadań dydaktycznych. Trzeba to ocenić krytycznie jako naruszenie zasady równego traktowania, zwłaszcza że – jak wspomniano – również w przypadku pracowników niepedagogicznych przekazanie prowadzenia szkoły może okazać się niekorzystne.

W uchwale SN (7) z 19.05.2016 r., III PZP 2/16¹²⁷, wyjaśniono, że również nauczyciel szkoły publicznej, który przejmuje prowadzenie tej szkoły jako osoba fizyczna w trybie art. 5 ust. 5g u.s.o. (art. 9 ust. 1 pr. ośw.), jest uprawniony do złożenia oświadczenia o odmowie przejścia do tej szkoły na podstawie art. 5 ust. 5m u.s.o. (art. 9 ust. 8 pr. ośw.). Zdaniem sądu nieuprawnione jest wnioskowanie, że skoro nauczyciel przejmuje szkołę, to nie jest uprawniony do złożenia tego oświadczenia i w konsekwencji do otrzymania odpłaty. Nie ma przepisu, który uzależniałby realizację tego uprawnienia od nieprzyjęcia szkoły do prowadzenia przez nauczyciela. Nie zachodzi też kolizja temporalna, gdyż stosunek pracy rozwiązuje się z dniem przekazania szkoły. Wówczas prowadzenie szkoły przejmuje osoba, która nie jest już nauczycielem pozostającym w stosunku pracy.

Termin 3 miesięcy liczy się od daty, w której do nauczyciela dotarło powiadomienie, o którym mowa w ust. 7 komentowanego artykułu, w taki sposób, że mógł (tj. miał

¹²⁶ Zob. uzasadnienie projektu nowelizacji z 2009 r., s. 25; na temat zakresu stosowania Karty Nauczyciela w szkołach nieprowadzonych przez j.s.t. zob. także M. Szymańska [w:] A. Barański, M. Szymańska, J. Rozwadowska-Skrzeczynska, *Ustawa Karta Nauczyciela...*, s. 357–358.

¹²⁷ OSNP 2016/12, poz. 149, LEX nr 2041130.