

RENATA RASZEWSKA-SKAŁECKA

Uniwersytet Wrocławski

WYBRANE SEGMENTY OTOCZENIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SFERZE EDUKACJI I ICH WPŁYW NA OŚWIATĘ SAMORZĄDOWĄ W ZAKRESIE WYKONYWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH

Abstrakt: Celem artykułu jest przybliżenie wybranych segmentów otoczenia administracji publicznej względem zmian zachodzących w sferze edukacji i ich wpływu na oświatę samorządową w ramach dynamicznych przemian i złożoności zadań oświatowych. Edukacja jest konstytucyjnym prawem i społeczną powinnością obywateli — zadaniem publicznym oraz warunkiem rozwoju społeczeństwa, państwa, kultury i gospodarki. Szkoła i reformowany od końca lat 90. ubiegłego stulecia polski system oświaty próbują dostosować się do przemian i reform edukacyjnych w niestabilnym otoczeniu.

Proces przeobrażeń we współczesnej szkole i systemie edukacji widoczny jest na tle zmian zachodzących przede wszystkim w globalnym otoczeniu, tj. przez globalny dostęp do wiedzy uczniów, globalny dostęp do rynku pracy dla absolwentów szkoły, globalny kontekst zarządzania szkołą, globalne edukacyjne trendy rynkowe, wartość rynkową wiedzy czy konkurencyjność usług edukacyjnych. Szkoła jako instytucja podlegała ewolucji i wciąż podlega zasadzie ciągłości zmiany. Przykładem zmian jest reforma edukacji, która stała się zadaniem priorytetowym w ramach dokonujących się przemian w różnych obszarach życia społecznego, gospodarczego, kulturowego, a także wyzwaniami lokalnymi i globalizacyjnymi oraz faktem przystąpienia w 2004 roku Polski do Unii Europejskiej. Zmiany w szkole w dobie globalizacji są niezbędne, na co ma wpływ postęp nauki i techniki oraz zmienność wyzwań edukacyjnych i oczekiwań społecznych. Niestabilne otoczenie wpływa na zmieniające się cele edukacji, zadania oświatowe, cele polityki oświatowej, formy i metody działania, struktury organizacyjne szkół, zasięg regulacji prawem, kadry szkoły i uczestników edukacji. Zmiany w edukacji i w polskiej szkole wynikają zwłaszcza z tempa dokonujących się procesów transformacji ustrojowej, procesów globalizacji i procesów integracji europejskiej.

Słowa kluczowe: edukacja, szkoła, globalizacja, cywilizacja, wyzwania, system społeczno-polityczny, transformacja, otoczenie, polityka oświatowa, reforma edukacji, zadania oświatowe, administracja publiczna, samorząd terytorialny

WPROWADZENIE

Reforma edukacji stała się zadaniem priorytetowym w ramach dokonujących się przemian w różnych obszarach życia społecznego, gospodarczego, kulturowego, a także wyzwaniami lokalnymi i globalizacyjnymi oraz integracji europejskiej.

Niepewne otoczenie wpływa na zmieniające się cele edukacji, zadania oświatowe, cele polityki oświatowej, formy i metody działania, struktury organizacyjne szkół, zasięg regulacji prawem, kadry szkoły i uczestników edukacji. Zmiany zachodzące w edukacji wydają się bezdyskusyjne, problemem jest, w jakim kierunku zmierzają i jaki mają wpływ na jakość edukacji w społeczeństwie.

Należy zauważyć, że problematyka szkoły jako organizacji i jej związków z otoczeniem nie jest nowa w literaturze nauk społecznych o edukacji. Ze względu na ramy opracowania przedstawione zostaną jedynie wybrane aspekty otoczenia wpływającego na edukację i szkolnictwo oraz wzajemne relacje otoczenia i edukacji mające przełożenie na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych.

ZARYS UWARUNKOWAŃ I ZMIAN ZACHODZĄCYCH W OTOCZENIU I EDUKACJI

Proces zmieniającej się współcześnie szkoły i systemu edukacji widoczny jest na tle zmian zachodzących najpierw w globalnym otoczeniu, tj. przez globalny dostęp do wiedzy uczniów, globalny dostęp do rynku pracy dla absolwentów szkoły, globalny kontekst zarządzania szkołą, globalne edukacyjne trendy rynkowe¹, wartość rynkową wiedzy² czy konkurencyjność usług edukacyjnych³. Wstępnie

¹ J. Fazlagić, *Marketing szkoły*, Warszawa 2011, s. 13 i n. Zdaniem autora „globalizacja” stała się synonimem „nowoczesności”, jest faktem, a nie wyborem ideologicznym. Na ten temat zob. H. Hall, *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007; *Szkoła w zmianie. Zarządzanie i komunikacja w sytuacjach szkolnych*, red. W.J. Maliszewski, I. Nowosad, R. Uździcki, Toruń 2009; I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, Warszawa 2010; R. Otręba, *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, Warszawa 2012; K. Leja, *Zarządzanie uczelnią. Koncepcje i współczesne wyzwania*, Warszawa 2013; *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, red. W. Kojs, E. Rostańska, K. Wójcik, Kraków 2014; *Zarządzanie szkołą wyższą*, red. J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus, Wrocław 2014; T. Maliszewski, *Jak wykreować sukces uczelni. Budowanie przewagi konkurencyjnej na rynku edukacyjnym*, Warszawa 2015; K. Peszko, *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] *Konsument na rynku usług*, red. G. Rosa, Warszawa 2015, s. 181–197.

² R. Lenart, *Zarządzanie wiedzą w tworzeniu konkurencyjności szkoły*, Warszawa 2014, s. 44. Wiedza stanowi „źródło przewagi konkurencyjnej, jest czynnikiem wartości rynkowej. [...] Znaczenie wiedzy dla organizacji nie wynika z faktu jej posiadania, lecz umiejętności jej zastosowania. Organizacje, które potrafią określić wartość wiedzy posiadanej, lokalizować źródła wiedzy, przetrwać w dynamicznym i konkurencyjnym otoczeniu. Wiedza ma wartość wówczas, gdy jest stale aktualizowana i odnawiana”, s. 44.

³ „Rynek usług edukacyjnych staje się coraz bardziej konkurencyjny na wszystkich poziomach edukacji, niezależnie od jej formy prawnej czy lokalizacji. Konkuruje zarówno szkoły, uczelnie, jak i na przykład na uczelniach poszczególne wydziały. Sytuacja nakłada na każdy poziom edukacji konieczność badania zmian zachodzących na rynku, ale przede wszystkim potrzeb i zachowań potencjalnych konsumentów usługi edukacyjnej. Wiedza na ten temat usprawnia procesy rekrutacji i pozwala zachować stały bądź rosnący udział potencjalnych zainteresowanych ofertą”, K. Peszko,

zaznaczmy, że w dyskursie publicznym „globalizacja” to pojęcie ogólne, niejednoznaczne, rozumiane bardzo różnie, co wskazuje na „powszechność zjawiska i wielorakość jego wpływu na niemal wszystkie sfery życia człowieka. Jednak na poszczególne dziedziny życia oddziałuje nieco inaczej. Globalizacja ma swój wymiar gospodarczy i społeczny, polityczny i kulturowy, edukacyjny”⁴. Globalizacja w systemie edukacyjnym wymusza nowe zmiany (o charakterze ilościowym i jakościowym), ma swoje przełożenie na obecne wyzwania i oczekiwania zarówno indywidualne, jak i społeczne względem istniejącej szkoły i systemu oświaty, wyznaczając jej nowe role i zadania⁵. J. Fazlagić zwraca uwagę, że „globalizacja nie jest — paradoksalnie — wyzwaniem globalnym, lecz lokalnym. Każda szkoła świadomie bądź nieświadomie uczestniczy w procesach globalizacji”⁶. Jedną z metafor charakteryzujących globalną gospodarkę, którą przytacza autor, jest „śmierć odległości” — pojęcie spopularyzowane przez Michaela J. Thomasa, twierdzącego, „że zmiany związane z globalizacją są spowodowane zanikiem barier komunikacyjnych między ludźmi na świecie”⁷.

Globalizacja jest określana mianem zjawiska „kurczenia się czasu i przestrzeni”, polegającym na ogromnym skróceniu czasu przepływu informacji i osobistego przemieszczania się na znaczne odległości. Wiąże się z gwałtownym poszerzaniem w skali międzynarodowej sieci powiązań oraz zależności politycznych, gospodarczych, finansowych, militarnych, kulturowych, ideologicznych, sportowych i innych. Zjawisko to z jednej strony powoduje unifikację różnych dziedzin życia w skali światowej, z drugiej zaś umożliwia kontakty interpersonalne, nawią-

op. cit., s. 189; zob. R. Lenart, *op. cit.*, s. 9 n. „konkurencyjność jest wielowymiarową cechą, która wynika z wewnętrznej charakterystyki szkoły. [...] związana z umiejętnością przystosowania do zmian zachodzących w otoczeniu. Konkurencyjność zapewnia długotrwały rozwój oraz budowanie i wzmocnienie wartości rynkowej szkoły. Takim źródłem budowania konkurencyjności może być inwestowanie w unikatowy zasób, jakim jest wiedza”, s. 9.

⁴ W. Furmanek, *Edukacyjne wyzwania globalizacji*, [w:] *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, s. 128, 129; zob. A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 47–52; I. Niżnik-Dobosz, *Państwo w nauce administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 504–510; E. Piotrowski, *Globalizacja jako czynnik prowadzący do zmian w procesie kształcenia*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Pedagogika” 2016, nr 13, s. 99–108, http://www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Pedagogika/Pedagogika%2013_2016%20_sklad.pdf (dostęp: 22.03.2017).

⁵ W. Furmanek, *op. cit.*, s. 138, 141. Zdaniem autora „Zmieniający się świat wymusza dostrzeganie roli edukacji jako niezbędnego czynnika, który umożliwi jednostce lepsze rozumienie globalizacji i zachodzących przemian cywilizacyjnych. Edukacja staje się dziś najważniejszym wskaźnikiem kapitału ludzkiego, od którego zależy sukces gospodarczy, polityczny oraz intelektualno-moralny”, s. 139.

⁶ J. Fazlagić, *op. cit.*, s. 14; por. J. Kordziński, *Zarządzanie rozwojem szkoły*, Warszawa 2012, s. 13. „Szkoła żyje, reagując na rzeczywiste i wciąż zmieniające się potrzeby środowiska. [...] popyt na konkretne propozycje oferowane przez szkołę nigdy nie jest stały”, s. 13.

⁷ J. Fazlagić, *op. cit.*, s. 15.

zywanie więzi, konstruowanie tożsamości społecznych w skali ponadnarodowej⁸. Zdaniem M.J. Szymańskiego:

globalizacja ma wpływ na pojawienie się i upowszechnianie podobnych rozwiązań ekonomicznych, naukowo-technicznych i prawnych, nowych zjawisk społecznych i kulturowych, stylu życia i wzorów zachowań. Powodować może istotne zmiany systemu wartości, celów, dążeń i planów życiowych ludzi⁹.

Wydaje się też, iż globalizacja, choć oznacza społeczne otwarcie przestrzeni świata, w istocie rzeczy, w ocenie tego autora, zamyka tę przestrzeń dla wielu ludzi¹⁰. W dyskursie socjologii edukacji zaznacza się także, że

Edukacja, silnie uzależniona od kontekstu społecznego, potrzeb gospodarczych, dominującej kultury, musi uwzględniać procesy globalizacyjne, a jednocześnie w dużej mierze w sposób nawet niezamierzony im ulega. Wszak wszystkie osoby uczestniczące w procesach edukacyjnych [...] ludzie stanowiący otoczenie społeczne biorą udział w realnym życiu i na co dzień stykają się z faktami i zjawiskami, które niesie globalizacja. Wpływa to na treści kształcenia [...]. Konieczne staje się opanowanie nowych środków komunikacji, gdyż internet i inne nowoczesne media zaczynają odgrywać nie mniejszą rolę informacyjną i kulturową niż ta, którą już dawno temu uzyskiwała książka¹¹.

Do polskiej szkoły i systemu edukacji na różne sposoby wkraczają postęp naukowo-techniczny i zróżnicowane technologie informacyjno-komunikacyjne w procesie uczenia się, co ma wskazywać na przechodzenie od społeczeństwa uprzemysłowionego do społeczeństwa informacyjnego, opartego na informacji i wiedzy¹². Dynamika zmian w kontekście rozwoju współczesnego społeczeństwa wskazuje, że wykształcenie i kompetencje ludzi mają rosnące znaczenie dla cywilizacji informacyjnej i tworzonych społeczeństw opartych na wiedzy¹³. W społeczeństwie wiedzy i globalizacji rynek edukacji staje się jednym z najszybciej rozwijających się rynków XXI wieku. Rośnie świadomość wartości wykształcenia¹⁴. Wykształcenie jest zarówno podstawową potrzebą społeczną, jak i inwestycją jednostki i społeczeństwa we własną przyszłość, określa tożsamość narodu oraz rozwój jego kultury w warunkach zmiennego otoczenia. To edukacja i wykształcenie decydują o przyszłości jednostki i państwa pośród innych państw. Dodajmy, że obecność Polski w Unii Europejskiej stwarza szansę zmniejszenia dystansu edukacyjnego do najbardziej rozwiniętych społeczeństw¹⁵. Jak pisze Banach: „Edu-

⁸ M.J. Szymański, *Socjologia edukacji. Zarys problematyki*, Kraków 2013, s. 194.

⁹ *Ibidem*, s. 164.

¹⁰ *Ibidem*, s. 165.

¹¹ *Ibidem*, s. 167.

¹² Zob. J. Kordziński, *op. cit.*, s. 89 n.; K. Borawska-Kalbarczyk, *O zarządzaniu z perspektywy ucznia — od kompetencji informacyjnych ku tworzeniu wiedzy w szkole*, [w:] *Szkola w zmianie*, s. 56–66.

¹³ K. Borawska-Kalbarczyk, *op. cit.*, s. 56–57.

¹⁴ M. Sulmicka, *Perspektywy rynku edukacji*, „e-mentor” 2004, nr 1, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/3/id/30> (dostęp: 22.03.2017).

¹⁵ R. Raszevska-Skałeczka, *Miedzy tradycja a przyszloscia w polskim systemie edukacji*, [w:] *Miedzy tradycja a przyszloscia w nauce prawa administracyjnego*, s. 595.

kacja wchodzi w jakościowo nowy etap społeczeństwa uczącego się o realizacji wspólnych wartości cywilizacji europejskiej”¹⁶. Autor zwraca uwagę, że

Polska stoi więc wobec ogromnych zadań i działań naukowych, edukacyjnych i kulturowych w obecnej fazie dynamicznego rozwoju cywilizacji informacyjnej i wobec konieczności odpowiedzi na zmiany społeczne i gospodarcze oraz powstawanie nowych zawodów i specjalności tworzonych przez nowe technologie i nauki o pracy. Dlatego należy podnosić standardy kształcenia młodzieży oraz obejmować w szerszym zakresie ludzi zatrudnionych w sektorze kształcenia samodoskonaleniem się¹⁷.

Dodajmy, że na edukację w Polsce istotny wpływ wywierają w szczególności: ponad dwudziestoletni okres transformacji ustrojowej, procesy integracji europejskiej i procesy globalizacji. W naukach społecznych zaznacza się, że

Polska okresu transformacji ustrojowej początku XXI wieku to poważne wyzwanie dla państwa i społeczeństwa — w budowaniu ustroju demokratycznego i społecznej gospodarki rynkowej. Zmienna cywilizacja i integracja europejska przesuwają akcenty edukacji z jej funkcji adaptacyjnej na otwartą, twórczą i w konsekwencji na innowacyjną. Trzeba się uczyć przyszłości, formułowania programów i działań adaptacyjnych i twórczych¹⁸.

Należy zauważyć, że analiza otoczenia pod wpływem międzynarodowym, szczególnie w warunkach integracji Polski z Unią Europejską, ma wpływ na to, że obecnie wiele szkół w ramach umów partnerskich prowadzi wymianę uczniów, tworzy klasy językowo-autorskie w oparciu o wspólne programy nauczania, odbywają się wyjazdy studyjne nauczycieli lub dyrektorów w celu obserwacji i nauki najlepszych praktyk nauczania i zarządzania placówką oświatową¹⁹.

W ramach programu operacyjnego „Wiedza, Edukacja, Rozwój” na lata 2014–2020 dofinansowywane są ze środków funduszy europejskich różne formy kształcenia, usługi szkoleniowe, kursy, studia, stypendia czy projekty badawcze²⁰. Program ten jest realizowany za pomocą konkursów na granty badawcze, aktualnie między innymi na uruchomienie pilotażowych lokalnych ośrodków wiedzy i edukacji (LOWE) dla organów prowadzących szkoły w systemie oświaty jako „centrum organizowania i animowania edukacji pozaformalnej i nieformalnej dla osób

¹⁶ C. Banach, *Humanistyczne aspekty działania edukacyjnego*, <http://www.kulturaswiecka.pl/node/396> (dostęp: 23.03.2017).

¹⁷ C. Banach, *Edukacja europejska i zadania polskiej edukacji w latach 2012–2025*, <http://apcz.pl/czasopisma/index.php/SPI/article/view/SPI.2014.008> (dostęp: 22.03.2017).

¹⁸ C. Banach, *Polska edukacja wobec szansy i zagrożeń jej reformowania*, „Przyszłość: Świat–Europa–Polska” 2014, nr 1, s. 76, http://psep.czasopisma.pan.pl/images/data/psep/wydania/No_1_2014/BIULETYN%201-29-2014%20Banach.pdf (dostęp: 23.03.2017).

¹⁹ I. Bednarska-Wnuk, *op. cit.*, s. 13.

²⁰ „Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) powstał w odpowiedzi na potrzeby reform w obszarach zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, szkolnictwa wyższego, zdrowia i dobrego rządzenia. Ministerstwo Edukacji Narodowej jest Instytucją Pośredniczącą (IP MEN) odpowiedzialną za realizację Działań: 2.10, 2.13, 2.14 i 2.15 w ramach II Osi Priorytetowej PO WER — Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji”, <https://efs.men.gov.pl/>; <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/> (dostęp: 23.03.2017).

dorosłych, uruchomiony przy szkole funkcjonującej w systemie oświaty w ramach otwartego ogólnopolskiego konkursu grantowego, dającego korzyści dla szkoły, lokalnej społeczności, gminy, miasta, powiatu”²¹. Wskazuje się, że „LOWE organizowane jest na bazie szkoły, dla której organem prowadzącym jest każdy uprawniony do tego podmiot bez względu na jego podmiotowość prawną. Rodzaj i typ szkoły również nie mają znaczenia dla organizacji na bazie szkoły LOWE”²². Szkoła taka „wykorzystuje istniejący naturalny potencjał i zasoby placówki szkolnej do tego, aby zachęcić rodziców i opiekunów dzieci do włączania się i podejmowania różnych przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym, społecznym itp.”²³.

J. Fazlagić, analizując ewolucję paradygmatów edukacji, zauważa, że:

obecnie dominującym paradygmatem jest lokalność, czyli koncentracja swojej aktywności na najbliższym otoczeniu (między innymi w zakres tego pojęcia wchodzi tworzenie społeczeństwa obywatelskiego) oraz globalność, czyli świadomość międzykulturowa, gotowość do aktywności na globalnym rynku pracy itp.²⁴

Nie można nie zauważyć, że edukacja jest zarówno konstytucyjnym prawem i społeczną powinnością obywateli — zadaniem publicznym, jak i szansą rozwoju państwa, gospodarki i społeczeństwa²⁵.

W piśmiennictwie zwłaszcza nauk społecznych wskazuje się, że

system edukacji ewoluuje, w miarę jak zmienia się świat — gospodarka i polityka. Instytucje edukacyjne z jednej strony muszą zmieniać swoje systemy oraz samych nauczycieli, aby nadążali za zmianami i umieli opisywać i pomagać uczniom zrozumieć otaczający ich świat, z drugiej — mu-

²¹ Zob. <https://efs.men.gov.pl/>; <https://efs.men.gov.pl/wiadomosci/nabor-chetnych-do-prowadzenia-lokalnych-osrodkow-wiedzy-i-edukacji-granty/>; O projekcie Lokalny Ośrodek Wiedzy i Edukacji (LOVE), <http://lowe.fundacjamis.org.pl/> (dostęp: 23.03.2017). Model funkcjonowania Lokalnego Ośrodka Wiedzy i Edukacji (wyciąg), http://lowe.fundacjamis.org.pl/mat/Model_LOWE_03_2017.pdf (dostęp: 23.03.2017); Projekt „Lokalne Ośrodki Wiedzy i Edukacji na rzecz aktywizacji edukacyjnej osób dorosłych” WND-POWR.02.14.00-00-1020/16 „Podstawą do pilotażowego przetestowania modelu LOWE w wybranych 15 środowiskach lokalnych jest umowa Nr UDA-POWR.02.14.00-00-1020/16-00 z dnia 26.01.2017 roku zawarta z Ministrem Edukacji Narodowej na realizację projektu pn. „Lokalne Ośrodki Wiedzy i Edukacji na rzecz aktywizacji osób dorosłych”, wybranego do dofinansowania w konkursie Nr POWR.02.14.00-IP.02-00-002/16 w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Oś Priorytetowa II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.14 Rozwój narzędzi dla uczenia się przez całe życie”, *ibidem*.

²² Zob. http://lowe.fundacjamis.org.pl/mat/Model_LOWE_03_2017.pdf (dostęp: 23.03.2017). „Rola szkoły w modelu LOWE jest organizowanie, inspirowanie i koordynowanie aktywnego zaangażowania w działania o charakterze społecznym, edukacyjnym, środowiskowym samej szkoły i różne podmioty, organizacje oraz osoby indywidualne (na przykład lokalnych liderów). Działania te polegają na rozwoju kompetencji członków społeczności lokalnej — zwłaszcza tych, którzy słabiej odnajdują się w relacjach społecznych i zawodowych”, *ibidem*.

²³ http://lowe.fundacjamis.org.pl/mat/Model_LOWE_03_2017.pdf (dostęp: 23.03.2017).

²⁴ J. Fazlagić, *op. cit.*, s. 18.

²⁵ C. Banach, *Humanistyczne aspekty działania edukacyjnego*.

szą uczestniczyć w procesie rozwoju nauki, a więc i kreacji świata, prowadząc badania naukowe i uczestnicząc we wdrażaniu nowych rozwiązań²⁶.

Zwraca się uwagę na funkcję edukacji w kształtowaniu modelu życia społeczno-gospodarczego i analizuje współczesne relacje edukacja — gospodarka i jej zmiany w kierunku: „więcej gospodarki w edukacji i edukacji w gospodarce”²⁷. Dynamiczny rozwój nowoczesności wywiera istotny wpływ na rozwój człowieka i kształt społeczeństw — uwarunkowany procesami modernizacji i globalizacji. Nie można nie zauważyć, że obecnie zjawisko globalizacji i postęp kojarzone są z dynamiczną zmianą, co powoduje, że społeczeństwo i człowiek żyje w czasach „płynnej nowoczesności”²⁸, która mobilizuje do wysiłku i działania, ale też skutkuje niepewnością, ryzykiem i zagrożeniem poczucia bezpieczeństwa, marginalizacją, a nawet wykluczeniem społecznym²⁹. Dodajmy, że również na gruncie

²⁶ A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, Warszawa 2012, s. 111.

²⁷ Zob. W. Kojs, *Prakseologiczny wgląd w wybrane zagadnienia edukacji, gospodarki i globalizacji*, [w:] *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, s. 12–37; T. Lewowicki, *Gospodarka i edukacja — relacje dawne i nowe. Perspektywa pedagogiczna*, [w:] *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, s. 39–59; K. Denek, *Kształcenie pod testy i neoliberalizm nie służą wzbogacaniu jego jakości*, [w:] *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, s. 79–96. Zdaniem autora: „Edukacja nie może tracić z pola widzenia dostosowania programów szkolnych do potrzeb rynku. Oznacza to, że szkoła nie może ograniczać się do wyposażania uczniów w wiedzę. Ma ona formować ich postawy i umiejętności, uczyć i nakłaniać do samodzielności, przedsiębiorczości, kreatywności oraz elastyczności myślenia i działania. Zdobyty dzięki temu kapitał społeczny jest bardzo ważny. Jego brak nie tylko zwiększa rynek bezrobocia, lecz także utrudnia uczestnictwo w życiu publicznym i grozi marginalizacją”, s. 80. Na przeszkodzie zwiększania jakości edukacji, jak pisze K. Denek, „stoją kształcenie pod testy, przeciętność edukacji i liberalizm”, s. 81.

²⁸ Termin Z. Baumana, *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Warszawa 2007, s. 20; *idem*, *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006, s. 209–210; por. J. Szempruch, *Nauczyciel w warunkach zmiany społecznej i edukacyjnej*, Kraków 2012, s. 13; M.J. Szymański, *op. cit.*, s. 119.

²⁹ Zob. J. Szempruch, *op. cit.*, s. 13, 21. „Zmiana społeczna, której jesteśmy świadkami, interpretowana zarówno w kontekście globalnym, jak i rodzimym, wskazuje na proces wyodrębnienia się specyficznych warunków funkcjonowania człowieka określanych jako ponowoczesność, płynna nowoczesność (Zygmunt Bauman), późna nowoczesność (Anthony Giddens), społeczeństwo postindustrialne (Daniel Bell), społeczeństwo ryzyka (Ulrich Beck), społeczeństwo postkapitalistyczne (Peter F. Drucker), społeczeństwo sieci (Manuel Castells). Warunki te determinują wiele nowych wyzwań i zadań dla podmiotów działających w ich realiach”, *ibidem*, s. 7. Zob. na przykład w zakresie cyberbezpieczeństwa w szkole — zgodnie z art. 4a ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm. — dalej jako u.s.o.) „Szkoły i placówki zapewniające uczniom dostęp do Internetu są obowiązane podejmować działania zabezpieczające uczniów przed dostępem do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla ich prawidłowego rozwoju, w szczególności za instalować i aktualizować oprogramowanie zabezpieczające”. O doborze konkretnych środków i form realizacji art. 4a ustawy decydował dyrektor szkoły, ponieważ zgodnie z ustawą o systemie oświaty (art. 39 ust. 1 pkt 3) sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne. Przepis ten utrzymano również w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (Dz.U. poz. 59, art. 27). Ponadto w art. 1 pkt 21 i 22 ustawy Prawo oświatowe podkreślono, że system oświaty zapewnia w szczególności „upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec

współczesnej nauki administracji upatruje się w globalizmie zagrożenia istoty człowieczeństwa³⁰. Dlatego też tak ważną rolę ma do odegrania edukacja w różnych sferach aktywności człowieka w życiu społecznym. Wiele wskazuje na to, że edukacja staje się „potężną siłą twórczą jednostek i społeczeństw, siłą obecną we wszystkich formach ich życiowej aktywności. Nie jest sprawą wyłącznie tradycyjnie pojmowanych systemów oświaty, ale także każdego człowieka (uczenie się przez całe życie), każdej instytucji (uczące się organizacje) i każdego społeczeństwa jako całości (uczące się społeczeństwo)”³¹. Wśród znaczących przemian wpływających na edukację u progu XXI wieku są następujące procesy:

globalizacji życia i problemów do rozwiązywania; skokowego wzrostu informacji i wiedzy; przechodzenia od społeczeństwa przemysłowego do postindustrialnego i informacyjnego; rozwoju i zakłóceń w postępie technologicznym i naukowym; przechodzenia do myślenia i planowania długofalowego i innowacyjnego; poszerzania się krytyki różnych zjawisk i trendów przemian cywilizacyjnych oraz degradacji osobowości jednostki³².

Instytucje edukacyjne funkcjonują w systemie społecznym obok instytucji politycznych, ekonomicznych oraz prawnych, obejmując wszystkie typy szkół i rodzaje kształcenia na różnym poziomie kształcenia, odzwierciedlające stronę podażową rynku usług edukacyjnych³³. W kontekście zarządzania szkołą i urynkowienia usług edukacyjnych, szkoła/placówka oświatowa jako instytucja, ale i samo zagadnienie edukacji mają charakter interdyscyplinarny, postrzegane są przez otoczenie, między innymi: szkoła jako organizacja szkolna, jako organizacja publiczna o specyficznym charakterze, jako organizacja ucząca się; edukacja jako produkt usługowy; wiedza jako rdzeń usług świadczonych przez szkołę; marketing w szkole — koncepcja, narzędzia i instrumenty wykorzystywane w zarządzaniu instytucją edukacyjną (marketingowa koncepcja zarządzania w organizacjach niekomercyjnych) w warunkach dostosowywania się do niestabilnego otoczenia³⁴.

zagrożeń, w tym związanych z korzystaniem z technologii informacyjno-komunikacyjnych, i sytuacji nadzwyczajnych” i „kształtowanie u uczniów umiejętności sprawnego posługiwania się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi”. Zob. edukacyjne programy i działania profilaktyczne MEN na rzecz bezpieczeństwa w sieci i zjawiska cyberbezpieczeństwa, <https://bezpiecznaszkola.men.gov.pl/>; <https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/cyberbezpieczenstwo-w-szkolach-list-minister-edukacji-narodowej.html>; zob. Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2016–2020, https://mc.gov.pl/files/strategia_v_29_09_2016.pdf (dostęp: 23.03.2017).

³⁰ Zob. I. Niżnik-Dobosz, *op. cit.*, s. 509. Zaznaczmy za C. Banachem, że „Istnieje niebezpieczeństwo zagubienia się w świecie opanowanym przez rynek, reklamę, mass media oraz zmieniające się wartości i konsumpcyjne modele — style życia. Edukacja więc powinna ukazywać to, co niosą z sobą globalizacja, integracja europejska i transformacja ustrojowa w obszarze szans, ale także zagrożeń”, *idem*, *Szanse i zagrożenia rozwoju edukacji w Polsce*, s. 43.

³¹ W. Kojs, *op. cit.*, s. 9, 14.

³² C. Banach, *Humanistyczne aspekty działania edukacyjnego*.

³³ K. Peszko, *op. cit.*, s. 181.

³⁴ Zob. literatura w przyp. 1. Zob. H. Hall, *op. cit.*, s. 7. „Nowe uwarunkowania działania placówek oświatowych wpływają na potrzebę adaptacji marketingowej koncepcji zarządzania do potrzeb szkolnictwa, uwzględniającej specyfikę szkolnictwa, w tym jego niekomercyjny charakter”,

Przeobrażenia zachodzące w zarządzaniu szkołą publiczną przyczyniły się do stosowania w sferze edukacji koncepcji i konstrukcji prawnych z prawa administracyjnego i nauki administracji. Współcześnie jednak coraz częściej włącza się do edukacji koncepcje i zagadnienia z nauk ekonomii, nauk politycznych, nauki organizacji i zarządzania, socjologii czy ze sfery biznesu, jak: usługa edukacyjna, misja szkoły, ucząca się organizacja, jakość szkoły, ekonomika oświaty, marketing szkoły, marketing usług edukacyjnych, menedżer oświaty, promocja szkoły, wizerunek szkoły czy *public relations*, otoczenie szkoły, komunikacja marketingowa szkoły, komunikacja społeczna w zarządzaniu szkołą, kultura organizacji w zarządzaniu szkołą, konkurencyjność szkół, klienci szkoły, konsumenci usług edukacyjnych, przywództwo edukacyjne, sukces i autonomia w zarządzaniu szkołą czy świadczenie usług edukacyjnych w warunkach gospodarki rynkowej, gdy świadczenie ich przestało być uprawnieniem jedynie podmiotów publicznych — to tylko wybrane narzędzia zarządzania szkołą publiczną w kontekście globalizacyjnych i systemowych zmian w edukacji oraz wzajemnych relacji zachodzących między szkołą a otoczeniem³⁵. Na tę kwestię trzeba też patrzeć szerzej, tj. pod kątem administracji publicznej w zakresie świadczenia usług edukacyjnych i wpływu na nią otoczenia. W koncepcjach nauki organizacji i zarządzania wskazuje się, że administracja publiczna, a w jej ramach szkoła, powinna być modelowana jako organizacja nieustannie innowacyjna, adaptująca się do zmieniających się uwarunkowań rynkowych³⁶. W literaturze z zakresu zarządzania oświatą wskazuje się, że

Szkoły publiczne muszą znaleźć się w warunkach nasilającej się konkurencji wymuszającej podjęcie działań między innymi o charakterze marketingowym. Tego rodzaju działania są niezbędne szczególnie w sytuacji trwającego nizu demograficznego i intensywnego rozwoju szkół niepublicznych. [...] Pojawiła się także możliwość przenoszenia charakterystycznych metod dla organizacji gospodarczych do zarządzania szkołą i dostosowania ich do potrzeb placówki edukacyjnej. W tej sytuacji dyrektorzy szkół musieli nabyć nowe kompetencje ułatwiające im zarządzanie szkołą [...] Nowe warunki działania, w których obecnie funkcjonuje dyrektor szkoły publicznej sprawiły, iż musi on mieć świadomość, że system oświaty podlega urynkowieniu³⁷.

s. 7; J. Fazlagić, *op. cit.*, s. 30 n. Zdaniem autora „Wszelkiego rodzaju działania marketingowe służą komunikacji z otoczeniem”, s. 114; R. Otręba, *op. cit.*; A. Strumińska-Doktor, *Jak skutecznie wypromować szkołę i placówkę oświatową*, Warszawa 2015.

³⁵ „Funkcjonowanie w warunkach konkurencji, konieczność rywalizacji o klientów, zmienność i niepewność otoczenia powodujące konieczność stosowania działań marketingowych dotychczas niewątpliwie również organizacji niekomercyjnych, a nie tylko biznesu”, pisze H. Hall, *op. cit.*, s. 32; zob. więcej *Komunikacja społeczna a zarządzanie we współczesnej szkole*, red. K. Błaszczyk, M. Drzewowski, W.J. Maliszewski, Toruń 2009; *Przywództwo edukacyjne w szkole i jej otoczeniu*, red. S.M. Kwiatkowski, J.M. Michalak, I. Nowosad, Warszawa 2011; *Przywództwo edukacyjne. Współczesne wyzwania*, red. S.M. Kwiatkowski, J. Madalińska-Michalak, Warszawa 2014; I. Bednarska-Wnuk, *op. cit.*

³⁶ A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością*, s. 43.

³⁷ I. Bednarska-Wnuk, *op. cit.*, s. 8.

W dobie globalizacji dochodzi do turbulencji szkół i ich otoczenia, co zdaniem N. Orzech:

powoduje pozytywne i negatywne skutki. W warunkach nizu demograficznego, silnej konkurencji i innych czynników społeczno-gospodarczych wchodzących w skład otoczenia mikro i makro szkoły nie tylko muszą się zaadaptować do zmiennego otoczenia, ale stanąć naprzeciw wyzwaniom ówczesnej gospodarki i świata. W pierwszej kolejności, aby sprostać wyzwaniom rynku, należy dokonać aktualnej oceny edukacji i jej związków z globalizacją w świetle przemian gospodarczych przez wykazanie jej dobrych i słabych stron, a następnie przedstawić szanse i zagrożenia wynikające z otoczenia³⁸.

Brak wiedzy na temat makrootoczenia może przyczynić się do podjęcia przez dyrektora szkoły niewłaściwych decyzji³⁹. Zmiany w szkole są z reguły reakcją na przemiany zachodzące w jej otoczeniu⁴⁰.

Szkoła i reformowany system oświaty próbują dostosować się do coraz to nowszych trendów edukacyjnych i przemian, jakie niesie urynkowienie świadczenia usług edukacyjnych i niestabilne otoczenie. Przypomnijmy, że dynamika i rozmiar zmian zachodzących w polskim modelu edukacji wynika zwłaszcza z transformacji systemowej — zmiany ustroju państwa, reformowania administracji publicznej w państwie, tj. okresu dynamicznych zmian w sferach politycznej, społecznej, ekonomicznej i gospodarczej, a także kulturowej i edukacyjnej, integracji Polski z Unią Europejską, rozwoju cywilizacyjnego, technologii komunikacyjno-informacyjnych mających wpływ na edukację jednostki w ramach tworzonego społeczeństwa informacyjnego, zmierzającego w kierunku kształtowania się społeczeństwa wiedzy, rozwój gospodarki rynkowej, przemiany kultury oraz postępująca demokratyzacja życia społecznego, reformowania systemu edukacji związanego ze zmianami ustroju szkolnictwa i polityki oświatowej, z dążeniem do osiągnięcia w dziedzinie edukacji standardów Unii Europejskiej, edukacyjnego wymiaru przemian demokratycznych⁴¹, ewolucji szkolnictwa publicznego w strukturach zdecentralizowanej administracji publicznej i dynamicznego rozumienia zadania publicznego — zadania oświatowego⁴². Wpływ przemian ustro-

³⁸ N. Orzech, *Turbulencja otoczenia szkół jako wynik globalizmu*, [w:] *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, s. 147.

³⁹ K. Peszko, *op. cit.*, s. 189.

⁴⁰ J. Szempruch, *op. cit.*, s. 243.

⁴¹ *Ibidem*, s. 40–62; „edukacja jest wartością, od której oczekuje się pomocy ludziom w odtworzeniu i zrozumieniu przeszłości, ukształtowaniu kluczowych umiejętności pozwalających zrozumieć otoczenie i ułatwiających sprawne adaptowanie się do otoczenia, a także pomocy w przekształcaniu obecnego położenia zawodowego i społecznego w sposób świadomy, odpowiedzialny i twórczy. Edukacja powinna przygotować ludzi do samorealizacji i kreowania przyszłości [...]”, s. 62.

⁴² Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013; M.J. Szymański, *op. cit.*; S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością*, s. 154–166; R. Otręba, *op. cit.*; R. Raszewska-Skałicka, *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Gielda, R. Raszewska-Skałicka, Wrocław 2015, s. 145–164; J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.

jowych w państwie i systemowych w edukacji przyczynił się do tego, że szkoła publiczna zaczęła się zbliżać do lokalnego środowiska, co jest efektem samorządności placówek oświatowych i zwiększonego wpływu rodziców na to, co dzieje się w szkole⁴³. W tym kontekście wskazuje się też, że

Ustrój demokratyczny w Polsce warunkuje konieczność upodmiotowienia i wzrostu poziomu autonomii szkoły i jej dyrektora. Funkcjonowanie samorządnej szkoły — nawet przy najbardziej liberalnym podejściu — nie oznacza jej całkowitej swobody i niezależności od lokalnego otoczenia czy systemu edukacyjnego, którego jest elementem⁴⁴.

W demokratycznym rozwoju społeczeństwa i państwa oraz w demokratyzacji edukacji, jak pisze J. Szempruch, warto pamiętać o myśli, jaką wyraził Gustave Le Bon: „Państwo to w rzeczywistości my i tylko siebie możemy oskarżać o jego złą organizację”⁴⁵. Każda organizacja jest systemem, którego funkcjonowanie, jak pisze R. Otręba, trudno wyobrazić sobie w oderwaniu od otoczenia⁴⁶. Trudno też wyobrazić sobie organizację i działanie szkoły bez powiązania z otoczeniem i wzajemnego wpływu na siebie. Szkoła jako „organizacja szkolna została zmuszona do modyfikowania sposobu funkcjonowania oraz doskonalenia systemu zarządzania”⁴⁷.

DYNAMICZNE ROZUMIENIE ZADAŃ OŚWIATOWYCH W NIESTABILNYM OTOCZENIU

Nawiązując do wyodrębnionych uwarunkowań i zmian zachodzących w edukacji, zauważmy, że edukacja jest nie tylko czynnikiem kształtującym strukturę społeczną, lecz także uwikłana jest w wiele procesów i zjawisk o charakterze społecznym, politycznym i ekonomicznym⁴⁸. Wiele też wskazuje na to, że „specyfika systemu oświaty i innych usług publicznych polega na tym, że decyzje podejmowane dziś, owocują w dalszej perspektywie czasowej”⁴⁹. W takim też kontekście odnieśmy się do lokalnej polityki oświatowej i oświaty samorządowej, a bliżej wpływu otoczenia na szkołę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych. Przypomnijmy, że w wyniku reformy samorządowej z 1999 roku państwo

⁴³ I. Bednarska-Wnuk, *op. cit.*, s. 8; zob. I. Dzierzgowska, A. Rękawek, *Rada Rodziców — sposoby skutecznego działania w szkole. Niezbędnik Aktywnego Rodzica*, Warszawa 2008.

⁴⁴ S. Witek, *Zarządzanie reformowaną szkołą*, Warszawa-Kraków 2000, s. 10.

⁴⁵ J. Szempruch, *op. cit.*, s. 62.

⁴⁶ R. Otręba, *op. cit.*, s. 35.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 7.

⁴⁸ J. Szempruch, *op. cit.*, s. 118; na ten temat pisze B. Śliwerski, *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Warszawa 2009; *idem*, *Diagnoza społeczeństwa publicznego szkolnictwa III RP w gorsecie centralizmu*, Kraków 2013; *idem*, *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji. Inspiracje do badań polityki oświatowej*, Kraków 2015.

⁴⁹ B. Śliwerski, *Diagnoza społeczeństwa publicznego szkolnictwa...*, s. 51.

scedowało praktycznie całkowicie obowiązek prowadzenia szkół na jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.)⁵⁰. W ustaleniu zakresu i sposobu realizacji zadań publicznych ważna jest kreowana polityka oświatowa państwa, która wywiera znaczący wpływ na zmieniające się cele i zadania oświatowe, a szerzej oświatę rozumianą jako dobro wspólne całego społeczeństwa⁵¹, przeobrażenia zachodzące w edukacji, w tym sposoby organizacji i zarządzania szkołami publicznymi, oraz uwarunkowania prawne — przepisy prawne, które powinny być ostoją polityki oświatowej i gwarantujące sposób zaspokajania potrzeb edukacyjnych czy działania administracji publicznej prowadzące do czynienia z oświatą dobra o charakterze powszechnie dostępnym i obowiązku prawnym realizacji publicznych zadań oświatowych⁵².

Powierzenie j.s.t. zadań oświatowych jako zadań własnych oznacza „konieczność nieprzerwanego dostarczania usług oświatowych na rzecz członków wspólnoty samorządowej”⁵³. Należy wskazać, że konstytucyjne prawo do nieodpłatnej nauki w szkołach publicznych, wyrażone w art. 70 ust. 2 Konstytucji RP, realizuje się w szczególności w wyniku tworzenia przez j.s.t. sieci szkół publicznych, system zaś oświaty zbudowany jest na zasadzie decentralizacji władzy publicznej i zgodnie z zasadą subsydiarności, co z kolei przesądza o przyznaniu szczególnej roli w tym systemie gminie jako jednostce podstawowej. Gminy odpowiedzialne są przede wszystkim za prowadzenie szkół podstawowych oraz gimnazjów, a także przedszkoli⁵⁴. Gmina, będąc organem prowadzącym publiczne szkoły/placów-

⁵⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2014 roku, I OSK 2076/13, w którym uznano, że szkoły niepubliczne wykonują zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

⁵¹ Z preambuły ustawy o systemie oświaty wynika, że „Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa”.

⁵² Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *op. cit.*, s. 16; R. Raszewska-Skałicka, *Miedzy tradycja a przyszloscia w polskim systemie edukacji*, s. 593 n.; *eadem*, *Decentralizacja zadan oswiatowych w kontekście wyzwan i oczekiwan społecznych*, s. 145–164.

⁵³ R. Cieślak, *Likwidacja szkół samorządowych i powierzanie ich prowadzenia podmiotom prywatnym*, [w:] *System oświaty — wygaszanie mandatów — finanse JST. Problematyka kontroli i nadzoru w świetle teorii i praktyki*, red. D. Sześciło, Warszawa 2015, s. 10. „Prowadzenie i utrzymywanie szkół i placówek publicznych stało się obowiązkowym zadaniem własnym j.s.t. na podstawie art. 104 ust. 1 i art. 105 u.s.o. w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [...]. Podstawowym zadaniem oświatowym gminy jako organu prowadzącego dla wymienionych w art. 5 ust. 5 u.s.o. podmiotów systemu oświaty: publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów, jest zapewnienie w tych jednostkach kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej (art. 5a ust. 2 pkt 1 u.s.o.)”, wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 roku sygn. akt K 29/07.

⁵⁴ R. Cieślak, *op. cit.*, s. 9–10. Zgodnie z art. 5 ust. 5 u.s.o. „Zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkoli specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 1a, szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gmin” w zw. z art. 104 u.s.o.:

ki oświatowe, zajmuje się zarówno tworzeniem warunków do realizacji zadań oświatowych (budowa, modernizacja, wyposażenie i utrzymanie obiektów szkół i innych placówek), jak i ich faktyczną realizacją (tworzenie systemu sieci szkół, organizacja edukacji przedszkolnej, prowadzenie polityki kadrowej)⁵⁵. Prawodawca w art. 3 pkt 14 ustawy o systemie oświaty przez ustawowe zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego rozumiał zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Edukacja publiczna stanowi zadanie publiczne jednostek samorządu terytorialnego, co wynika wprost z ustaw ustrojowych samorządowych⁵⁶, zadania oświatowe zaś i odpowiedzialność z tytułu ich wykonania skonkretyzowane są normami ustawy o systemie oświaty. Należy wskazać, że ustalenie zasad prowadzenia gospodarki finansowej w odniesienia do prowadzonych szkół i placówek publicznych j.s.t. zachowuje daleko posuniętą samodzielność. Wynika to z faktu, że obowiązki j.s.t. składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych należą do jej zadań własnych. Każde zadania własne są wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków, stąd zakres autonomii przy ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w wypadku zadań zleconych (por. wyrok TK z dn. 9 czerwca 2010 roku, K 29/07)⁵⁷.

Do zadań samorządu gminnego należy między innymi ustalanie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, szkół podstawowych oraz gimnazjów, a także określenie granic obwodów dla szkół podstawowych i gimnazjów, z wyjątkiem szkół specjalnych. W przypadku publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez inne organy określenie granic ich obwodów następuje w uzgodnieniu z tymi organami. Do zadań samorządu powiatowego należy ustalanie sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz sieci szkół specjalnych. Jednak pamiętać należy o tym, że tej swoistej rejonizacji i osieciowania dokonuje się w odniesieniu do szkół publicznych, które zgodnie z prawem podlegają wszystkim przewidzianym

„1. Prowadzenie szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych (w tym szkół przy zakładach karnych oraz zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich) i artystycznych, przechodzi do obowiązkowych zadań własnych gmin z dniem 1 stycznia 1994 r., z zastrzeżeniem ust. 2. 2. Gmina może ustalić inny termin przejęcia szkół niż określony w ust. 1, nie później jednak niż 1 stycznia 1996 r. [...]” i art. 105 u.s.o.: „Zadanie własne gmin w zakresie prowadzenia przedszkoli, o którym mowa w art. 5 ust. 5, staje się zadaniem obowiązkowym z dniem 1 stycznia 1992 r.”.

⁵⁵ R. Cieślak, *op. cit.*, s. 10.

⁵⁶ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.); art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.); art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.).

⁵⁷ Por. wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 roku, w którym TK stwierdza, że: „Zadania oświatowe gmin stanowią ich obligatoryjne zadania własne. W ustalaniu zasad gospodarki finansowej w stosunku do prowadzonych szkół i placówek gmina zachowuje daleko posuniętą samodzielność. Wynika to z faktu, że obowiązki gminy, składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych, należą do jej zadań własnych. Zadania własne są zaś wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków, a zatem zakres autonomii przy ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w wypadku zadań zleconych”, sygn. akt K 29/07.

w prawie rygorom, na przykład: nadzorczym, zatrudnieniowym, kwalifikacyjnym w odniesieniu do kadry pedagogicznej, niepedagogicznej, etc.⁵⁸

Dynamiczny charakter zadań oświatowych j.s.t. widoczny jest zwłaszcza na tle zmian reformującego się systemu oświaty w zakresie ustroju szkolnego. Współczesne przeobrażenia w edukacji na bazie reformy edukacji wprowadzają istotne przemiany, które zainicjowane zostały przepisami ustawy Prawo oświatowe oraz ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo oświatowe⁵⁹, wprowadzające zmianę ustroju szkolnego. W strukturze organizacyjnej szkół zgodnie z art. 18 ust. 1 Prawa oświatowego, szkoły publiczne i niepubliczne dzielą się na następujące typy:

1) ośmioletnią szkołę podstawową; 2) szkoły ponadpodstawowe: a) czteroletnie liceum ogólnokształcące, b) pięcioletnie technikum, c) trzyletnią branżową szkołę I stopnia, d) trzyletnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy, e) dwuletnią branżową szkołę II stopnia, f) szkołę policealną dla osób posiadających wykształcenie średnie lub wykształcenie średnie branżowe, o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 cyt. ustawy „Szkoła specjalna przysposabiająca do pracy, o której mowa w ust. 1 pkt 2 lit. d, jest szkołą specjalną przeznaczoną wyłącznie dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi”.

Złożoność zadań oświatowych j.s.t. zauważalna jest już na etapie regulacji prawnych, które odnoszą się do ustawy o systemie oświaty, Prawa oświatowego oraz ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo oświatowe. Wskażmy na niektóre kwestie w zakresie samorządowych zadań oświatowych, dla przykładu w zakresie wygaszania gimnazjum w obliczu wprowadzanej w życie reformy edukacji⁶⁰.

⁵⁸ A. Zielińska, *Czy gmina może zlecić placówce niepublicznej prowadzenie oddziału specjalnego?*, QA 489560, <https://sip.lex.pl/#pytanie-i-odpowiedz/621246552/czy-gmina-moze-zlecic-placowce-niepublicznej-prowadzenie-oddzialu-specjalnego> (dostęp: 15.02.2017).

⁵⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 60 (dalej: p.w.p.o.).

⁶⁰ MEN, Pismo z dnia 26 października 2016 roku nr 6361/2016 Ministerstwo Edukacji Narodowej, Podsekretarz Stanu, *Likwidacja gimnazjów oraz reforma oświaty*, <https://sip.lex.pl/#pismo-urzedowe/184873734/6361-2016-likwidacja-gimnazjow-oraz-reforma-oswiaty-pismo-wydane-przez-ministerstwo-edukacji?keyword=22Likwidacja%20gimnazj%C3%B3w%22&cm=STOP> (dostęp: 20.03.2017): „przewiduje się stopniowe wygaszanie kształcenia w tych szkołach. Na rok szkolny 2017/2018 nie przeprowadza się postępowania rekrutacyjnego do klasy I gimnazjum. Z dniem 1 września 2017 roku likwiduje się klasę I, a w latach następnych kolejne klasy dotychczasowego gimnazjum. Wygaszanie gimnazjum może być realizowane w różnych wariantach, w szczególności poprzez: — przekształcenie dotychczasowego gimnazjum w ośmioletnią szkołę podstawową lub — włączenie gimnazjum do ośmioletniej szkoły podstawowej, — przekształcenie gimnazjum w liceum ogólnokształcące albo technikum, — włączenie gimnazjum do liceum ogólnokształcącego albo technikum, — przekształcenie dotychczasowego gimnazjum w branżową szkołę I stopnia lub włączenie gimnazjum do branżowej szkoły I stopnia. Decyzja co do formy i czasu przekształcenia gimnazjum albo jego włączenia do innej szkoły należy do kompetencji odpowiednio organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego prowadzącego gimnazjum, osoby prawnej

Zgodnie z art. 127 ust. 1 p.w.p.o.⁶¹ z dniem 1 września 2017 r. likwiduje się klasę I, a w latach następnych kolejne klasy dotychczasowego gimnazjum (na mocy tego przepisu gimnazjów nie będzie od początku roku szkolnego 2019/2020). Jak stanowi art. 127 ust. 2 p.w.p.o.⁶² organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej dotychczasowe gimnazjum, w terminie do dnia 30.11.2019 r., w drodze uchwały, stwierdza zakończenie jego działalności. Organ prowadzący gimnazjum ma jednak prawo podjąć inną decyzję o losach gimnazjum. Zgodnie z art. 129 ust. 1 i 3 p.w.p.o.⁶³ może je przekształcić w lub włączyć do szkoły podstawowej, liceum ogólnokształcącego, technikum lub branżowej szkoły I stopnia. W przypadku gimnazjum prowadzonego przez powiat — decyzję tę wyraża w przepisach uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego Prawem oświatowym oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych oraz uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych

niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osoby fizycznej prowadzącej dotychczasowe publiczne lub niepubliczne gimnazjum”. W piśmie MEN wskazuje się, że „Projekt przepisów dotyczących nowego ustroju szkolnego zawiera szereg rozwiązań, które umożliwią wprowadzenie zmian już od roku szkolnego 2017/2018, bez ponoszenia istotnych kosztów. Samorządom wskazuje się wiele możliwości przekształceń szkół, tak aby w okresie 5 lat od wejścia reformy ustroju oświaty, sieć szkół na ich terenie dostosowana została do nowych regulacji. Wszystkie te rozwiązania zagwarantują przeprowadzenia procesu przekształceń oraz właściwe zarządzanie szkołami w okresie przejściowym w sposób jak najmniej uciążliwy i najmniej kosztowny dla samorządów”. Zob. Pismo MEN z dnia 30 stycznia 2017 roku nr 8654/2017 Ministerstwo Edukacji Narodowej, Podsekretarz Stanu, *Likwidacja gimnazjów*, <https://sip.lex.pl/#/pismo-urzedowe/184882581/8654-2017-likwidacja-gimnazjow-pismo-wydane-przez-ministerstwo-edukacji-narodowej?keyword=%22Likwidacja%20gimnazj%C3%B3w%22&cm=SFIRST> (dostęp: 20.03.2017).

⁶¹ Zgodnie z art. 127 ust. 1 p.w.p.o. „1. Z dniem 1 września 2017 r. likwiduje się klasę I, a w latach następnych kolejne klasy dotychczasowego gimnazjum”. Z art. 127 ust. 3 ustawy wynika, że „W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 do dotychczasowego gimnazjum, o którym mowa w ust. 1, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Ustęp 4 zaś niniejszej ustawy stanowi: „Na rok szkolny 2017/2018 nie przeprowadza się postępowania rekrutacyjnego do klasy I dotychczasowego gimnazjum”.

⁶² Zgodnie z art. 127 ust. 2 p.w.p.o. „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej dotychczasowe gimnazjum, w terminie do dnia 30 listopada 2019 r., w drodze uchwały, stwierdza zakończenie jego działalności”.

⁶³ Zgodnie z art. 129 ust. 1 p.w.p.o. „Dotychczasowe gimnazjum można: 1) przekształcić w ośmioletnią szkołę podstawową, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy — Prawo oświatowe; 2) włączyć do ośmioletniej szkoły podstawowej, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy — Prawo oświatowe”. Na podstawie art. 129 ust. 3 p.w.p.o. „Dotychczasowe gimnazjum można: 1) przekształcić w trzyletnie liceum ogólnokształcące, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy zmienianej w art. 15, w brzmieniu dotychczasowym; 2) przekształcić w czteroletnie technikum, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy zmienianej w art. 15, w brzmieniu dotychczasowym; 3) włączyć do trzyletniego liceum ogólnokształcącego, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy zmienianej w art. 15, w brzmieniu dotychczasowym; 4) włączyć do czteroletniego technikum, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy zmienianej w art. 15, w brzmieniu dotychczasowym; 5) przekształcić w czteroletnie liceum ogólnokształcące, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy — Prawo oświatowe; 6) przekształcić w pięcioletnie technikum, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy — Prawo oświatowe; 7) włączyć do czteroletniego liceum ogólnokształcącego, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy — Prawo oświatowe; 8) włączyć do pięcioletniego technikum, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy — Prawo oświatowe; 9) przekształcić w branżową szkołę I stopnia, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy — Prawo oświatowe; 10) włączyć do branżowej szkoły I stopnia, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy — Prawo oświatowe”.

i specjalnych do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego Prawem oświatowym oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, na okres od dnia 1.09.2017 r. do dnia 31.08.2019 r. Zgodnie z art. 210 ust. 4 pkt 2 p.w.p.o. warunki włączenia gimnazjum do ośmioletniej szkoły podstawowej powinny obejmować: a) dzień rozpoczęcia działalności przez ośmioletnią szkołę podstawową, określony zgodnie z art. 129 ust. 2 p.w.p.o.⁶⁴, b) rok szkolny, w którym rozpoczyna się kształcenie w klasie I ośmioletniej szkoły podstawowej, w tym szkoły podstawowej specjalnej, c) dzień zakończenia działalności gimnazjum, w tym gimnazjum specjalnego, określony zgodnie z art. 129 ust. 16 p.w.p.o. Zgodnie z art. 129 ust. 16 p.w.p.o.⁶⁵ w przypadku włączenia gimnazjum do szkoły podstawowej za dzień zakończenia działalności dotychczasowego gimnazjum uznaje się dzień 31 sierpnia roku, w którym następuje włączenie dotychczasowego gimnazjum do ośmioletniej szkoły podstawowej⁶⁶.

Należy zaznaczyć, że

Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo oświatowe określają, w jaki sposób gmina powinna dostosować sieć szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Gminy zobligowane są terminem ustawowym — 31 marca 2017 r. Do tego czasu należy przeprowadzić cały proces związany z dostosowaniem sieci szkół gminnych. Zmiana ustroju szkolnego wymaga dostosowania sieci szkół na poziomie gminy do nowych regulacji. Materialnoprawne podstawy do dostosowania sieci szkół gminnych do nowej struktury szkolnictwa zostały zawarte w przepisach art. 206–212 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. — Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo oświatowe. Z formalnego punktu widzenia można stwierdzić, że dostosowanie sieci szkół stanowi ogół działań, jakie musi podjąć gmina w sferze prowadzonych przez siebie szkół, które to działania — po zaopiniowaniu przez właściwe organy będą spełniać założenia wyznaczone przez legislatora⁶⁷. Proces dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów musi zostać rozpoczęty od podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą — Prawo oświatowe. Ustawa w art. 206 ust. 2 Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo oświatowe szczegółowo określa katalog informacji, które muszą zostać zawarte w tej uchwale⁶⁸.

⁶⁴ „Rozpoczęcie działalności przez szkołę utworzoną zgodnie z ust. 1 może nastąpić z dniem 1 września 2017 r., z dniem 1 września 2018 r. albo z dniem 1 września 2019 r.”.

⁶⁵ „W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 3, 4, 7, 8 i 10, za dzień zakończenia działalności dotychczasowego gimnazjum uznaje się dzień 31 sierpnia roku, w którym następuje włączenie dotychczasowego gimnazjum do odpowiednio ośmioletniej szkoły podstawowej, dotychczasowego trzyletniego liceum ogólnokształcącego, dotychczasowego czteroletniego technikum, czteroletniego liceum ogólnokształcącego, pięcioletniego technikum lub branżowej szkoły I stopnia”.

⁶⁶ P. Gąsiorek, *Z jaką datą należy podjąć uchwałę o likwidacji gimnazjum w związku z reformą oświaty?*, <https://sip.lex.pl/#pytanie-i-odpowiedz/621587678/z-jaka-data-nalezy-podjac-uchwale-o-likwidacji-gimnazjum-w-zwiazku-z-reforma-oswiaty?keyword=%22Likwidacja%20gimnazj%C3%B3w%22&cm=STOP> (dostęp: 30.03.2017).

⁶⁷ „Zgodnie z Przepisami wprowadzającymi ustawę — Prawo oświatowe, uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego, samorząd dostarcza kuratorowi oświaty oraz związkowi zawodowemu celem zaopiniowania. Kurator i związki zawodowe mają na to 21 dni. Dopiero, po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty i opinii związków zawodowych organ stanowiący JST podejmuje uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów na okres od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r.”, <https://sip.lex.pl/#publikacja/151307755/opiniowanie-uchwal-ws-nowej-sieci-szkol> (dostęp: 20.03.2017).

⁶⁸ A. Piszko, *Dostosowanie sieci szkół prowadzonych przez gminę w świetle nowych regulacji prawnych*, ABC, <https://sip.lex.pl/#publikacja/470075348> (dostęp: 23.03.2017); zob. *idem*, *Dostosowanie sieci szkół prowadzonych przez powiat w świetle nowych regulacji prawnych*, <https://sip.lex.pl/#analiza/738427166/uchwaly-w-sprawie-dostosowania-sieci-szkol-do-nowego-ustroju-szkolnego> (dostęp: 20.03.2017); *idem*, *Nowa struktura szkolnictwa*, LEX/el. 2016.

W zakresie reformy edukacji obligatoryjne staje się więc dostosowanie istniejących sieci szkół do nowych warunków ustrojowych. W tym celu organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane będą do podjęcia uchwał w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego⁶⁹. Praktyka samorządowa w rzeczywistości oświatowej pokazuje nie tylko liczne zawiłości ustawodawcze, lecz także wywołuje różnorakie problemy dotyczące w szczególności uczestników edukacji podczas dostosowania dotychczasowych sieci szkół do nowego ustroju szkolnego.

Specyficzny charakter edukacji publicznej i systemu oświaty widoczny jest także na tle orzeczeń sądownoadministracyjnych, ze względu na wielość spraw, jakie są poddawane kontroli sądowej⁷⁰. Nie brakuje w judykaturze spraw w zakresie ochrony praw jednostki w systemie oświaty, w sytuacjach na przykład naruszenia konstytucyjnego prawa do nauki, w zakresie ochrony jednostki związanych procesem likwidacji szkół publicznych, przekształceniem szkół samorządowych w zakresie przekazywania ich do prowadzenia podmiotom niebędącym j.s.t. Niejednokrotnie zachodzą wątpliwości interpretacyjne natury prawnej w zakresie przepisów prawa oświatowego, co może powodować niepewność działań administracji świadczącej w zakresie oświaty, mogące podważyć pewność sytuacji prawnej użytkownika szkoły jako zakładu administracyjnego czy w kwestiach ustrojowo-organizacyjnych szkoły w związku z wykonywaniem oświatowego zadania publicznego, a także w sprawach szeroko pojmowanej prywatyzacji zadania oświatowego⁷¹. Swoisty charakter prawa oświatowego widoczny jest też w udziale czynników aksjologicznych, które determinują treść przepisów prawnych, wielości i niestabilności źródeł prawa oświatowego czy stosowaniu niedookreślonych przepisów prawnych przez organy administracji publicznej, przy czym sądy administracyjne odgrywają istotną rolę w tej materii. W literaturze nauk administracyjnych wskazuje się, że

kształt regulacji oświatowych jest mocno zdeterminowany przez różnorodne czynniki. Mają one decydujący wpływ na jakość stosowania prawa przez organy administracji oświatowej wobec użytkowników zakładów administracyjnych, na pozycję prawną tych użytkowników, [...] na ochronę interesów jednostek. [...] Prawo oświatowe wraz z innymi gałęziami prawa, regulującymi ogólnie określone stosunki oświatowe, tworzy bardzo niejednorodną przestrzeń, pełną chaosu interpretacyjnego pozbawionego odpowiedniego nadzoru⁷².

⁶⁹ Więcej zob. D. Kucharski, *Procedura uchwalania i opiniowania projektu uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego*, <https://sip.lex.pl/#analiza/738427157/opiniowanie-uchwal-w-sprawie-nowej-sieci-szkol> (dostęp: 23.03.2017); *idem*, *Udostępnianie uchwał w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego*, <https://sip.lex.pl/#publikacja/470079344> (dostęp: 23.03.2017).

⁷⁰ Zob. J. Pierzchała, *Funkcja orzeczeń sądownoadministracyjnych wydawanych w sprawach z zakresu prawa oświatowego*, [w:] *Swoiste źródła prawa*, red. B. Dolnicki, Katowice 2015, s. 122–133.

⁷¹ Zob. J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*.

⁷² J. Pierzchała, *Funkcja orzeczeń sądownoadministracyjnych wydawanych w sprawach z zakresu prawa oświatowego*, s. 123–124.

Dlatego też w ocenie J. Pierzchały należy wskazać na doniosłą rolę sądownictwa administracyjnego w sprawach oświaty, w tym na funkcję kontrolną, ochronną i interpretacyjną orzeczeń sądowoadministracyjnych⁷³. Bezsprzecznie aktywność sądownictwa administracyjnego w sprawach oświatowych i jego kognicja na tle złożoności prawa oświatowego „wyznacza pewien standard postępowania stron w ramach stosunku prawn-oświatowego, a także kreuje poprawne praktyki organów oświatowej administracji publicznej i oświatowej administracji prywatnej”⁷⁴.

Funkcje i zadania współczesnej edukacji jako podstawowego prawa człowieka i uniwersalnej wartości oraz inwestycji społecznej i gospodarczej wiążą się ściśle ze wskazanymi wcześniej segmentami otoczenia. Zdaniem C. Banacha „przechodzenie do społeczeństwa postindustrialnego i informacyjnego — oparte-go na wiedzy, wymaga głębokiej reformy systemu edukacji”⁷⁵.

WPLYW REFORM EDUKACYJNYCH NA OTOCZENIE OŚWIATY SAMORZĄDOWEJ

W polskim systemie edukacyjnym zmiany są elementem powszechnie obecnym. Szkoła jako instytucja podlegała ewolucji i wciąż podlega zasadzie ciągłości zmiany⁷⁶. Zmiany w szkole w dobie globalizacji są niezbędne. Jak pisze S. Witek:

są powodowane stałym postępowaniem nauki i techniki oraz zmiennością oczekiwań społecznych wobec szkoły. Przetrwanie i rozwój wymagają jej dostosowywania się do istniejącej sytuacji, a także kreowania niezbędnych zmian. Sensowne ich wprowadzenie rzutuje na efektywność kierowania szkołą⁷⁷.

Autor zwraca uwagę na cztery grupy czynników stymulujących pracę szkoły i jej doskonalenie, tj. samoregulację, system edukacyjny, życie społeczno-gospodarcze oraz rozwój nauki i kultury⁷⁸. Globalny kontekst przemian sprawia, że „nie wystarczy już dzisiaj rozumieć, iż potrzebne są zreformowane instytucje edukacyjne; chodzi raczej o to, aby wiedzieć, dlaczego trzeba je reformować oraz jakie relacje wiąże szkolnictwo z państwem, potrzebami narodu i aspiracjami obywateli”⁷⁹.

Podejmowane próby zreformowania systemu edukacyjnego *status quo*, uzasadnianie nieodzowności i potrzeby wdrażania reformy systemu edukacji przez

⁷³ *Ibidem*, s. 124–132.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 133.

⁷⁵ C. Banach, *Szanse i zagrożenia rozwoju edukacji w Polsce*.

⁷⁶ S. Witek, *op. cit.*, s. 31.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 25.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 31: „Wszystkie te źródła inspiracji traktowane łącznie stanowią podstawę do programowania i planowania strategicznego rozwoju szkoły i działalności przekształcającej tradycyjną szkołę w szkołę »przyszłości«. Twórczy dyrektor szkoły dba o promowanie społecznie wartościowych nowości, eliminuje »słabe strony« pracy, modernizuje i ulepsza to, co jest dobre oraz zachowuje to, co stanowi o »mocnych stronach« szkoły”.

⁷⁹ W. Furmanek, *op. cit.*, s. 140.

jej twórców, kierunki przebudowy szkolnictwa, przekształcenia, przeniesienia, likwidacje szkół, niepewna polityka oświatowa, tworzenie programów reform szkolnych i strategii rozwoju edukacji i systemu oświaty, wyrównywanie szans edukacyjnych wobec najważniejszego wyzwania płynącego z globalizacji edukacji oraz reformy edukacji w państwie — problem równości szans edukacyjnych, poddawane próbom reformowania wskazują, że jest to proces niekończących się zmian edukacyjnych. Powstaje on zwłaszcza pod wpływem kierunku zmian — globalizacji w systemie edukacyjnym, częściej jednak krytyki polskiej szkoły jako instytucji i procesu edukacyjnego w niej, kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, modernizacji form ustrojowych szkolnictwa kreowanych reformą edukacji. Są to zmiany reformatorskie dotyczące szkoły i systemu edukacji, które spotykają się niejednokrotnie z brakiem akceptacji społecznych w ich praktycznej realizacji, wskazując na spory opór „materii społecznej” (między innymi strajk, referenda edukacyjne), niepoddającej się łatwo presji twórców reformy, ale też wymuszając przymusowe podporządkowanie się tym zmianom adresatów reformy edukacji, co może przejawiać się w niepewności sytuacji prawnej uczestników edukacyjnych⁸⁰. Jej przemiany uzależnione są w szczególności od warunków politycznych, aktualnych doktryn i nurtów panujących w danym kraju⁸¹.

W literaturze socjologii edukacji wskazuje się, że reformy dla szkoły

są zwykle doświadczeniem bolesnym. Jest to bowiem instytucja o dużej inercji, w której procesy kształcenia kadr oraz przygotowywania programów w sposób naturalny przeciwstawiają się szybkim zmianom. Tymczasem przemiany w świecie społecznym, kulturowym czy politycznym następują obecnie bardzo szybko, także kierujący polskim systemem edukacyjnym wykazują ogromną niecierpliwość i chęć natychmiastowej odmiany. Jedną z takich „blitz” reform była ta z 1998 roku⁸².

Podkreślmy tu jedynie, że reforma ta wywołała wiele niezwykle istotnych zmian w polskim systemie edukacyjnym przez wprowadzenie nowego ustroju szkolnego: dodano szczebel gimnazjalny, zmieniono programy nauczania, system zarządzania szkołami i finansowania ich — ocena jej skutków nie jest jednoznaczna wobec postępujących, ale i obecnych zawirowań w systemie edukacji⁸³. Powstaje pytanie, czy obecnie przeprowadzana reforma edukacji nie nawiązuje w skutkach oddziaływania na uczestników edukacji do tej z 1998 roku. Dodajmy, że w przestrzeni edukacyjnej nie brakuje przykładów pozorowanych działań reformatorskich, z których ich twórcy wycofywali się bądź których skutki odczuwane są już w społeczeństwie. W ocenie C. Banacha

⁸⁰ Zob. C. Kupisiewicz, *Projekty reform edukacyjnych w Polsce*, Warszawa 2006; *Zawirowania systemu edukacji*, red. M. Zahorska, Warszawa 2012; R. Raszevska-Skałicka, *Niepewność w oświacie jako antywartość w prawie administracyjnym*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, s. 271–291.

⁸¹ I. Bednarska-Wnuk, *op. cit.*, s. 14.

⁸² *Zawirowania systemu edukacji*, s. 11.

⁸³ *Ibidem*, s. 7.

Reformę trzeba projektować i oceniać w dwóch układach: instytucjonalnym — od przedszkola do wyższych uczelni i instytucji edukacji dorosłych oraz problemowym — od celów i programów nauczania, demokratyzacji szkolnictwa, edukacji nauczycielskiej, potrzeb rynku pracy, badań pedagogicznych i warunków pracy w relacji do krajów UE⁸⁴.

KONSTATACJE

Należy raz jeszcze podkreślić, że „edukacja jest konstytucyjnym prawem i społeczną powinnością obywateli oraz warunkiem rozwoju społeczeństwa, państwa, kultury i gospodarki. Jest więc znaczącym obszarem transformacji ustrojowej oraz procesów integracji z Europą”⁸⁵. Jej wielowymiarowy charakter — złożone cele i zadania edukacyjne oraz nowe perspektywy — wskazuje, że edukacja powinna być

przedmiotem integracyjnych opracowań wielu dyscyplin nauki oraz ludzi i środowisk różnych profesji i orientacji. Wielostronne ujmowanie i badanie zagadnień edukacji oraz jej związków z pozostałymi dziedzinami życia powinno owocować opracowywaniem prognoz długofalowych i programów rozwojowych⁸⁶.

Powinno to mieć przełożenie na proces reformowania edukacji, który zdaniem C. Banacha jest zadaniem niezwykle trudnym, długofalowym, kosztownym i ryzykownym, wymagającym spójności planów i podejmowanych rzeczywiście działań⁸⁷. Powstaje pytanie, czy w tym aspekcie reformy edukacji formułowane i wdrażane w Polsce nadążają za zmianami burzliwego otoczenia edukacji i wyzwaniem edukacyjnymi oraz wielorakimi oczekiwaniami społecznymi. Pytanie wydaje się zasadne, albowiem każda kolejna reforma edukacji budzi jednocześnie nadzieję, ale i towarzyszy jej sceptycyzm, związany z nie zawsze udaną realizacją, niekiedy widocznym brakiem ciągłości z poprzednimi zmianami, wreszcie brakiem długofalowej wizji reform i naprawy systemu⁸⁸.

Nie można nie zauważać, że

Zbliżenie systemów edukacji następuje w Europie przez przyjmowanie priorytetów w dziedzinie edukacji, a w szczególności: równości szans edukacyjnych, poprawy jakości kształcenia, europejskiego ideału wychowania i wspólnych wartości cywilizacji europejskiej oraz statusu nauczycie-

⁸⁴ C. Banach, *Szanse i zagrożenia rozwoju edukacji w Polsce*, s. 46.

⁸⁵ C. Banach, *Polska edukacja wobec szansy i zagrożeń jej reformowania*, s. 76; *idem*, *Edukacja europejska i zadania polskiej edukacji w latach 2012–2025*.

⁸⁶ C. Banach, *Humanistyczne aspekty działania edukacyjnego*.

⁸⁷ C. Banach, *Skarb ukryty w edukacji. Strategia rozwoju edukacji w Polsce do roku 2020*, „Konspekt” 2002, nr 12, <http://www.wsp.krakow.pl/konspekt/12/strategia.html>; por. B. Wiśniewska-Paź, *Wartość edukacji w świetle raportów minionego i obecnego stulecia*, [w:] *Edukacja dla rozwoju*, red. J. Szomburg, P. Zbieranek, Gdańsk 2010, s. 113, http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=207 (dostęp: 22.03.2017).

⁸⁸ C. Banach, *Skarb ukryty w edukacji*; por. B. Wiśniewska-Paź, *op. cit.*, s. 113.

la. [...] Edukacja powinna być czynnikiem stymulującym wzrost gospodarczy, badania i innowacje oraz konkurencyjność, a także kształtować postawy obywatelskie⁸⁹.

To, czy terazniejsze zmiany dokonujące się w edukacji zależne od płynnego otoczenia zaowocują w przyszłości i w jakim kierunku, czy też nie, będziemy mogli zaobserwować w przyszłości. Taki bilans pozytywnych i negatywnych skutków przeprowadzanych reform rozkłada się bowiem w czasie. Czas jest narzędziem weryfikującym założenia reformatorskie z rzeczywistymi potrzebami obywateli, wpływając na jakość edukacji społeczeństwa i realizowanych zadań oświatowych w państwie.

SELECTED SEGMENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION ENVIRONMENT IN THE EDUCATIONAL SPHERE AND THEIR IMPACT ON MEETING EDUCATIONAL OBJECTIVES BY LOCAL GOVERNMENT

Summary

This paper is to outline selected segments of the environment of public administration in the light of the ongoing changes in the educational sphere and their impact on the local government education within dynamic transformations and complexity of educational objectives. Education is a constitutional right and social duty of citizens, public objective and a prerequisite for social, state, cultural and economic development. Since the nineties of the 20th century the Polish school and schooling system has been striving to accommodate to educational transformations and changes in unstable environment.

The transformation process in the contemporary school and educational system is visible on the background of global changes, i.e. global access of students to knowledge, global access of graduates to labour markets, global context of school management, global trends in educational markets, commercial value of knowledge, or competition in educational services. School as an institution has been undergoing constant evolutionary change. An example of this is the educational reform that has become a priority among transformations of various spheres of social, economic, cultural life, and local and global challenges, such as the Poland's accession to the European Union in 2004. School transformations in the age of globalisation are essential, as they are triggered by scientific and technological progress and changeable educational challenges and social expectations. Unstable environment affects changing educational objectives, tasks, goals of educational policy, forms and methods of activities, organisational structures of schools, scope of law regulations, school personnel, and education participants. Changes in the Polish education and schooling system are the result of the pace of political transformation, globalisation processes and the European integration processes.

Keywords: education, school, globalisation, civilisation, challenges, political and social system, transformation, environment, educational policy, educational reforms, educational objectives, public administration, local government

⁸⁹ C. Banach, *Szanse i zagrożenia rozwoju edukacji w Polsce*, s. 41–42.

BIBLIOGRAFIA

- Banach C., *Edukacja europejska i zadania polskiej edukacji w latach 2012–2025*, <http://apcz.pl/czasopisma/index.php/SPI/article/view/SPI.2014.008>.
- Banach C., *Humanistyczne aspekty działania edukacyjnego*, <http://www.kulturaswiecka.pl/node/396>.
- Banach C., *Polska edukacja wobec szansy i zagrożeń jej reformowania*, „Przyszłość: Świat–Europa–Polska” 2014, nr 1, s. 76, http://psep.czasopisma.pan.pl/images/data/psep/wydania/No_1_2014/BIULETYN%201-29-2014%20Banach.pdf (dostęp: 23.03.2017).
- Banach C., *Skarb ukryty w edukacji. Strategia rozwoju edukacji w Polsce do roku 2020*, „Konspekt” 2002, nr 12, <http://www.wsp.krakow.pl/konspekt/12/strategia.html>.
- Banach C., *Szanse i zagrożenia rozwoju edukacji w Polsce*, Komunikaty — Sprawozdania, „Kultura i Edukacja” 2005, nr 2, s. 40.
- Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006.
- Bauman Z., *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Warszawa 2007.
- Bednarska-Bwnuk I., *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, Warszawa 2010.
- Błaś A., *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Borawska-Kalbarczyk K., *O zarządzaniu z perspektywy ucznia — od kompetencji informacyjnych ku tworzeniu wiedzy w szkole*, [w:] *Szkoła w zmianie. Zarządzanie i komunikacja w sytuacjach szkolnych*, red. W.J. Maliszewski, I. Nowosad, R. Uździcki, Toruń 2009.
- Cieślak R., *Likwidacja szkół samorządowych i powierzanie ich prowadzenia podmiotom prywatnym*, [w:] *System oświaty — wygaszanie mandatów — finanse JST. Problematyka kontroli i nadzoru w świetle teorii i praktyki*, red. D. Sześciło, Warszawa 2015.
- Denek K., *Kształcenie pod testy i neoliberalizm nie służą wzbogacaniu jego jakości*, [w:] *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, red. W. Kojs, E. Rostańska, K. Wójcik, Kraków 2014.
- Dzierzgowska I., Rękawek A., *Rada Rodziców — sposoby skutecznego działania w szkole. Niezbędnik Aktywnego Rodzica*, Warszawa 2008.
- Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, red. W. Kojs, E. Rostańska, K. Wójcik, Kraków 2014.
- Fazlagić J., *Marketing szkoły*, Warszawa 2011.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Furmanek W., *Edukacyjne wyzwania globalizacji*, [w:] *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, red. W. Kojs, E. Rostańska, K. Wójcik, Kraków 2014.
- Hall H., *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007.
- Jeżowski A., *Ekonomia oświaty w zarządzaniu szkołą*, Warszawa 2012.
- Kojs W., *Prakseologiczny wgląd w wybrane zagadnienia edukacji, gospodarki i globalizacji*, [w:] *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, red. W. Kojs, E. Rostańska, K. Wójcik, Kraków 2014.
- Komunikacja społeczna a zarządzanie we współczesnej szkole*, red. K. Błaszczuk, M. Drzewowski, W.J. Maliszewski, Toruń 2009.
- Kordziński J., *Zarządzanie rozwojem szkoły*, Warszawa 2012.
- Kucharski D., *Procedura uchwalania i opiniowania projektu uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego*, <https://sip.lex.pl/#/analiza/738427157opiniowanie-uchwal-w-sprawie-nowej-sieci-szkol>.

- Kucharski D., *Udostępnianie uchwał w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego*, <https://sip.lex.pl/#/publikacja/470079344>.
- Kupisiewicz C., *Projekty reform edukacyjnych w Polsce*, Warszawa 2006.
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Leja K., *Zarządzanie uczelniami. Koncepcje i współczesne wyzwania*, Warszawa 2013.
- Lenart R., *Zarządzanie wiedzą w tworzeniu konkurencyjności szkoły*, Warszawa 2014.
- Lewowicki T., *Gospodarka i edukacja — relacje dawne i nowe. Perspektywa pedagogiczna*, [w:] *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, red. W. Kojs, E. Rostańska, K. Wójcik, Kraków 2014.
- Maliszewski T., *Jak wykreować sukces uczelni. Budowanie przewagi konkurencyjnej na rynku edukacyjnym*, Warszawa 2015.
- Niżnik-Dobosz I., *Państwo w nauce administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Orzech N., *Turbulencja otoczenia szkół jako wynik globalizmu*, [w:] *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, red. W. Kojs, E. Rostańska, K. Wójcik, Kraków 2014.
- Otręba R., *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, Warszawa 2012.
- Peszko K., *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] *Konsument na rynku usług*, red. G. Rosa, Warszawa 2015.
- Pierchala J., *Funkcja orzeczeń sądowniczo-administracyjnych wydawanych w sprawach z zakresu prawa oświatowego*, [w:] *Swoiste źródła prawa*, red. B. Dolnicki, Katowice 2015.
- Pierchala J., *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.
- Piotrowski E., *Globalizacja jako czynnik prowadzący do zmian w procesie kształcenia*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Pedagogika” 2016, nr 13, s. 99–108.
- Piszko A., *Dostosowanie sieci szkół prowadzonych przez gminę w świetle nowych regulacji prawnych*, ABC, <https://sip.lex.pl/#/publikacja/470075348>.
- Piszko A., *Dostosowanie sieci szkół prowadzonych przez powiat w świetle nowych regulacji prawnych*, <https://sip.lex.pl/#/analiza/738427166/uchwaly-w-sprawie-dostosowania-sieci-szkol-donowego-ustroju-szkolnego>.
- Piszko A., *Nowa struktura szkolnictwa*, LEX/el. 2016.
- Przywództwo edukacyjne. Współczesne wyzwania*, red. S.M. Kwiatkowski, J. Madalińska-Michalak, Warszawa 2014.
- Przywództwo edukacyjne w szkole i jej otoczeniu*, red. S.M. Kwiatkowski, J.M. Michalak, I. Nowosad, Warszawa 2011.
- Raszewska-Skałicka R., *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałicka, Wrocław 2015.
- Raszewska-Skałicka R., *Między tradycją a przyszłością w polskim systemie edukacji — wyrównywanie szans edukacyjnych*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Raszewska-Skałicka R., *Niepewność w oświacie jako antywartość w prawie administracyjnym*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016.
- Strumińska-Doktór A., *Jak skutecznie wypromować szkołę i placówkę oświatową*, Warszawa 2015.
- Sulmicka M., *Perspektywy rynku edukacji*, „e-mentor” 2004, nr 1, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/3/id/30>.
- Szempluch J., *Nauczyciel w warunkach zmiany społecznej i edukacyjnej*, Kraków 2012.
- Szkola w zmianie. Zarządzanie i komunikacja w sytuacjach szkolnych*, red. W.J. Maliszewski, I. Nowosad, R. Uzdziński, Toruń 2009.
- Szymański M.J., *Socjologia edukacji. Zarys problematyki*, Kraków 2013.

- Śliwerski B., *Diagnoza uspołecznienia publicznego szkolnictwa III RP w gorsecie centralizmu*, Kraków 2013.
- Śliwerski B., *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji. Inspiracje do badań polityki oświatowej*, Kraków 2015. Śliwerski B., *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Warszawa 2009.
- Wiśniewska-Paź B., *Wartość edukacji w świetle raportów minionego i obecnego stulecia*, [w:] *Edukacja dla rozwoju*, red. J. Szomburg, P. Zbieranek, Gdańsk 2010, http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=207 (dostęp: 22.03.2017).
- Witek S., *Zarządzanie reformowaną szkołą*, Warszawa-Kraków 2000.
- Zarządzanie szkołą wyższą*, red. J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus, Wrocław 2014.
- Zawirowania systemu edukacji*, red. M. Zahorska, Warszawa 2012.
- Zielińska A., *Czy gmina może zlecić placówce niepublicznej prowadzenie oddziału specjalnego?*, QA 489560, <https://sip.lex.pl/#pytanie-i-odpowiedz/621246552/czy-gmina-moze-zlecic-placowce-niepublicznej-prowadzenie-oddzialu-specjalnego>.