

# **W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych**

## **Tytułem wstępu**

Wypada rozpocząć od przypomnienia wypowiedzi Tadeusza Kuty, że **człowiek jest dziś ze wszech miar poddany administracji publicznej, a zwłaszcza administracji świadczącej**<sup>1</sup>. Jest ona organizatorem zaspokajania potrzeb społeczeństwa w sferze oświaty, szkolnictwa wyższego, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej *etc.* Działania administracji publicznej w tych obszarach zaliczane są do administracji świadczącej w ramach realizowania przez państwo jego obowiązków wobec obywateli<sup>2</sup>. Doniosłą przestrzenią społeczną administracji świadczącej, o której

---

<sup>1</sup> T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, AUW No 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, s. 107; *idem*, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 8-9. W literaturze w zakresie administracji świadczącej zob. m.in.: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985; J. Poślusznny, *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego). Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów-Przemyśl 2004; *idem*, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1, s. 55-67; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administrację świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.

<sup>2</sup> E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna...*, s. 21-26; por. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 32 i n.; zob. też tego autora,

mowa poniżej, pozostaje sfera oświaty, szerzej edukacji<sup>3</sup>. Spojrzenie na administrację świadczącą jako narzędzie badawcze w zakresie oświaty i nauki pokazuje przekształcenia odzwierciedlające dynamikę rozwoju zadań publicznych o charakterze edukacyjnym oraz wielość podmiotów administrujących w kontekście odpowiedzialności państwa za realizację zadań publicznych. Mając na uwadze zaspokajanie potrzeb edukacyjnych na różnych szczeblach edukacji, rozumie się oświatę i szkolnictwo wyższe jako zadanie publiczne i zarazem odpowiedzialność państwa w zakresie zadań edukacyjnych<sup>4</sup>. Realizacja zadań państwa w zakresie oświaty i nauki stanowi instytucjonalną podstawę podmiotowego prawa do nauki<sup>5</sup>. Podmiotowym prawem konstytucyjnym jest powszechny i równy dostęp do wykształcenia jako konieczny element prawa do nauki (art. 70 ust. 4 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. o sygn. U 5/06 podkreślił, że powszechność i równość kształcenia musi być rozumiana jako równość szans. Gwarancja realizacji zadań publicznych o charakterze edukacyjnym ma swoje źródło bezpośrednio w Konstytucji RP. To w niej określone są podstawy państwowego systemu edukacji i nauki, a obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4)<sup>6</sup>.

---

*Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. IV, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 111-196.

<sup>3</sup> R. Raszevska-Skałeczka, *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 238-260.

<sup>4</sup> Zob. D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013; R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego – perspektywa historyczna i współczesna*, AUW No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1, s. 149-159.

<sup>5</sup> Zob. art. 70 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>6</sup> J. Posłuszny, *Szkolnictwo wyższe jako konstytucyjne zadanie państwa i jego administracji*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, red. Z. Niewiadomski, Przemysł 2000, s. 459-472.

Specyfika administracji świadczącej w nauce prawa „ma dwa oblicza: z jednej strony, to piecza okazywana poszczególnemu człowiekowi, z drugiej strony, świadczenie na rzecz całej społeczności”<sup>7</sup>. Administracja publiczna wciąż ewoluuje. Pytanie, jakie się pojawia, to w jakim kierunku zmierzają te zmiany i jaki jest ich wpływ na człowieka i jego potrzeby. W relacjach pomiędzy państwem i jego administracją a obywatelami zauważalna jest bowiem od dłuższego czasu dysharmonia, która objawia się zwłaszcza w niezadowoleniu społecznym z działalności administracji świadczącej<sup>8</sup>. Aktualna sytuacja administracji świadczącej nie wydaje się być jednak przypadkowa, jest ona „rezultatem wielu procesów społecznych, politycznych i gospodarczych występujących od drugiej połowy XIX wieku”<sup>9</sup>. Powstaje pytanie, z jakimi poważnymi niedomaganiem zmagają się współczesna administracja świadcząca, widocznymi zwłaszcza na gruncie prawnym i społecznym w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych? Celem rozważań jest spojrzenie nie tylko na systemowe ujęcie administracji publicznej i jej uwarunkowania, ale też na sposoby wykonywania zadań publicznych i funkcję świadczenia usług publicznych. Powstaje zatem pytanie, jaka jest rola i znaczenie współczesnej administracji świadczącej w państwie prawa, działającej w warunkach społecznej gospodarki rynkowej.

Dodajmy w tym miejscu, że administracja świadcząca swoje zadania wykonuje w zasadzie w dwóch podstawowych formach organizacyjno-prawnych, tj. przedsiębiorstwa i zakładu administracyjnego<sup>10</sup>. Zauważmy też, że to powszechnie krytykowana efektywność podmiotów publicznych

---

<sup>7</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 45.

<sup>8</sup> J. Posłuszny, *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemysł-Rzeszów 2003, s. 296.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 297.

<sup>10</sup> Szerzej piszę na ten temat: R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007; *eadem*, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.

(państwowych i samorządowych) w sferze administracji świadczącej do- prowadziła do włączenia podmiotów niepublicznych w wykonywanie zadań publicznych<sup>11</sup>, o czym mowa w całym opracowaniu. Na marginesie uwag należy jedynie zaznaczyć, że zjawisko prawne „powierzania zadań publicznych podmiotom niepublicznym” pozwala na odciążenie administracji świadczącej od nadmiaru obowiązków związanych z wykonywaniem zadań publicznych. Słusznie zauważa J. Posłuszny, że: „To państwo w różnych formach decyduje o powierzaniu zadań podmiotom niepublicznym i także państwo decyduje o cofnięciu owego powierzenia. Następuje w ten sposób poszerzenie kręgu podmiotów wykonujących zadania publiczne i wyzwalanie konkurencyjności, która ze swej natury wymusza lepszą jakość i niższe koszty świadczenia usług. [...] owa konkurencyjność obejmuje zarówno podmioty państwowe, jak i niepubliczne w wykonywaniu tego samego zadania”<sup>12</sup>. Biorąc pod uwagę, że państwo ponosi odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych, podmioty niepubliczne mogą je wykonywać jedynie na podstawie powierzenia, czyli upoważnień występujących w różnych formach prawnych (np. zezwoleń, pozwoleń, umów) wydawanych przez odpowiednie organy publiczne, tak np. powierzenie przez gminy prowadzenia szkół samorządowych podmiotom prywatnym<sup>13</sup>. Powierzenie podmiotom zewnętrznym prowadzenia szkół samorządowych jest przykładem, jak pisze D. Sześciło, „funkcjonalnej prywatyzacji zadań publicznych rozumianej jako włączanie podmiotów do procesów wykonywania zadań publicznych. Jest to także forma prywatyzacji w sensie prawnym”<sup>14</sup>, co obejmuje „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”<sup>15</sup>. W tym przypadku, według

<sup>11</sup> J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 313.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 318.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 320; por. D. Sześciło, *O wątpliwościach wokół powierzenia prowadzenia szkół samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3, s. 5-13.

<sup>14</sup> D. Sześciło, *O wątpliwościach...*, s. 8.

<sup>15</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1992, s. 25.

D. Sześciły, na podstawie szczególnego typu umowy cywilnoprawnej bezpośrednie wykonywanie zadania publicznego przejmują podmiot prywatny (osoba fizyczna lub osoba prawna)<sup>16</sup>.

Administracja publiczna jest zjawiskiem społecznym<sup>17</sup> i wielowymiarowym, ulegającym zmianie w czasie i w przestrzeni publicznej, będąca pod wpływem szeregu zróżnicowanych uwarunkowań i czynników<sup>18</sup>. To powoduje, że nieustannie ewoluje, ulega przeobrażeniom i przekształceniom, nie jest zjawiskiem statycznym tak pod względem zadań, które realizuje, podmiotów, które realizują zadania państwa, jak i pod względem funkcji, które wypełnia. Wpływ na to mają przede wszystkim zmienne otoczenie i uwarunkowania, w jakich przychodzi administracji publicznej wypełniać swe funkcje i zadania<sup>19</sup>. Ponadto jest argumentacja J. Bocia: „zmieniają się cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwałego z wyjątkiem niej

<sup>16</sup> D. Sześciły, *O wątpliwościach...*, s. 8.

<sup>17</sup> Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 77-89; M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 117; por. A. Pakuła, *Administracja publiczna jako zjawisko społeczne. Kwestie wybrane z pogranicza nauki administracji i socjologii*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010, s. 529-539; *idem*, *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, A UW No 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII, s. 77-81; *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 28; J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, A UW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 79 i n.

<sup>18</sup> P.J. Suwaj, *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 31; por. *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszevska-Skałeczka, Wrocław 2015.

<sup>19</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3-4; R. Kusiak-Winter, *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 251-257.

samej”<sup>20</sup>. Jej przeobrażenia, różnorodne sfery jej aktywności i zróżnicowanie struktury współczesnej administracji publicznej stawiają przed nią nieustannie nowe zadania i cele, zmuszają do zmian instytucjonalnych i organizacyjnych, poszukiwania nowych form działania, jak i powodują powstawanie nowych funkcji<sup>21</sup>. Nieustanna modernizacja i ewolucja administracji publicznej oraz rozrost zadań publicznych powodują, że państwo bywa nazywane też mianem „państwa administracyjnego”<sup>22</sup>. Przekształcenia w strukturach organizacyjnych administracji publicznej, rozwój współczesnych obszarów działania, pojawianie się coraz to nowszych form i metod działania powoduje potrzebę jej postrzegania w ujęciu dynamicznym i interdyscyplinarnym<sup>23</sup>. Wpływ na istotę jej działania

<sup>20</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, AUW No 827, „Prawo” 1985, t. CXXXVIII, s. 5.

<sup>21</sup> Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 11; por. P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 15; A. Błaś, *Przeobrażenia administracji publicznej we współczesnym demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 31 i n. Zdaniem A. Błasia, „Zasadniczym impulsem dla przeobrażeń współczesnego państwa i jego administracji są liberalne doktryny ekonomiczne, upowszechniające się z coraz większą siłą zasady wolnego rynku oraz postępujący proces globalizacji rynków, finansów, technologii, istniejących modeli kultury, modeli konsumpcji, postępująca unifikacja i umiędzynarodowienie instytucji ustrojowo-prawnych, w tym standardów administracji publicznej” (*ibidem*, s. 31).

<sup>22</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 82; zob. też: Z. Czarnik, J. Pośluszny, *Zakład publiczny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 430; J. Supernat, *Państwo administracyjne*, AUW No 3978, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX/1, s. 575-585.

<sup>23</sup> A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1-2, s. 106; zob. na temat trudności w określeniu administracji publicznej, jej współczesnych uwarunkowaniach i przekształceniach oraz wyzwaniach, nowych funkcjach, piszą m.in.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 27 i n.; I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 27-30; Z. Niewiadomski, *Pojęcie...*, s. 4 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 19-20; J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 12; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 128; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 191. Na temat ujęcia menedżerskiego administracji i definicji administracji „menedżerskich”, eksponujących znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności, pisze m.in. J. Supernat,

wywiera zwłaszcza otoczenie zewnętrzne, zmuszając ją do ciągłego uczenia się funkcjonowania w środowisku globalnym, wymagając od niej dobrego przygotowania organizacyjnego i szybkiej reakcji na zachodzące przemiany w państwie<sup>24</sup>.

## 1. Przykład zdalnego nauczania wyzwaniem i sposobem wykonywania zadań oświatowych w administracji świadczącej

Proces zmieniającej się obecnie szkoły i polskiego 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 rynkowe<sup>25</sup>, wartość rynkową wiedzy<sup>26</sup>

---

*Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. Uwagi wstępne*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 469 i n.; por. też B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 405.

<sup>24</sup> Zob. A. Panasiuk, *op. cit.*, s. 105-113; por. *Otoczenie administracji publicznej*, red. J. Korczak, AUW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.

<sup>25</sup> J. Fazlagić, *Marketing szkoły*, Warszawa 2011, s. 13 i n. Autor zauważa, że „globalizacja” stała się synonimem „nowoczesności”, jest faktem, a nie wyborem ideologicznym. Szerzej zob. H. Hall, *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007; *Szkola w zmianie. Zarządzanie i komunikacja w sytuacjach szkolnych*, red. W.J. Maliszewski, I. Nowosad, R. Uździecki, 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.

<sup>26</sup> 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

czy konkurencyjność usług edukacyjnych<sup>27</sup>. Do szkoły i edukacji w różnych jej wymiarach i 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 wiedzy<sup>28</sup>. Dynamika zmian w kontekście rozwoju współczesnego społeczeństwa wskazuje, że wykształcenie i kompetencje ludzi mają rosnące znaczenie dla cywilizacji informacyjnej i tworzonych społeczeństw opartych na wiedzy<sup>29</sup>. W społeczeństwie wiedzy i globalizacji rynek edukacji staje się jednym z najszybciej rozwijających się rynków XXI wieku. Rośnie świadomość indywidualna i społeczna wartości nauki i edukacji<sup>30</sup>. W dyskursie socjologii edukacji zauważa się, 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

---

jej zastosowania. Organizacje, które potrafią określić wartość wiedzy posiadanej, lokalizować źródła wiedzy, przetrwają w dynamicznym i konkurencyjnym otoczeniu. Wiedza ma wartość wówczas, gdy jest stale aktualizowana i odnawiana”, s. 44.

<sup>27</sup> „Rynek usług edukacyjnych staje się coraz bardziej konkurencyjny na wszystkich poziomach edukacji, niezależnie od jej formy prawnej czy lokalizacji. Konkurują 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, *op. cit.*, s. 189; zob. R. Lenart, *op. cit.*, s. 9 i 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.

<sup>28</sup> Zob. J. Kordziński, *Zarządzanie rozwojem szkoły*, Warszawa 2012, 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.

<sup>29</sup> K. Borawska-Kalbarczyk, *op. cit.*, s. 56-57.

<sup>30</sup> 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].



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 uzyskała książka”<sup>31</sup>.

Takim przykładem nowych wyzwań międzynarodowych i społecznych wobec administracji publicznej w ujęciu globalnym jest sytuacja epidemiologiczna państw zmagających się z koronawirusem COVID-19. Globalna pandemia wymusiła przeobrażenia i zmiany w różnych sferach działania administracji publicznej, wpływając na zmiany dotychczasowych sposobów wykonywania zadań publicznych. Przykładem są zadania wykonywane w dziedzinie edukacji publicznej w zakresie zdalnego nauczania uczestników edukacji realizujących obowiązki edukacyjne obowiązujące w systemie oświaty, ale i zdalnego nauczania w szkołach wyższych przy pomocy dostępnych narzędzi informatycznych i nowych sposobów administracyjno-prawnych służących wykonywaniu zadań w sferze działania administracji elektronicznej. Nastąpiła czasowa zmiana dotychczasowego tradycyjnego sposobu wykonywania zadań oświatowych i świadczenia usług edukacyjnych w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych na rzecz świadczenia ich drogą elektroniczną (zdalne lekcje, zdalne egzaminy i zaliczenia, zdalna rekrutacja do szkół, zdalna edukacja społeczna uczestników edukacji)<sup>32</sup>. W okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 to dyrektor jednostki systemu

---

<sup>31</sup> M.J. Szymański, *Socjologia edukacji. Zarys problematyki*, Kraków 2013, s. 167.

<sup>32</sup> Zob. Szczególne rozwiązania w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 określone w drodze rozporządzenia MEN z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 493).

oświaty odpowiada za organizację realizacji zadań tej jednostki, które może realizować z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 30 b ustawy Prawo oświatowe<sup>33</sup>. Obowiązki dyrektora jednostki systemu oświaty w zakresie organizacji realizacji zadań z wykorzystaniem nauczania zdalnego i innych sposobów nauczania określone zostały w drodze rozporządzenia MEN z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 493). Dodać należy, że zgodnie z § 2 niniejszego rozporządzenia MEN: „Zajęcia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość mogą być realizowane w szczególności: 1) z wykorzystaniem: a) materiałów i funkcjonalności Zintegrowanej Platformy Edukacyjnej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania pod adresem [www.epodreczniki.pl](http://www.epodreczniki.pl), b) materiałów dostępnych na stronach internetowych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, stronach internetowych jednostek podległych temu ministrowi lub przez niego nadzorowanych, w tym na stronach internetowych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i okręgowych komisji egzaminacyjnych, c) materiałów prezentowanych w programach publicznej telewizji i radiofonii, d) innych niż wymienione w lit. a-c materiałów wskazanych przez nauczyciela; 2) przez podejmowanie przez ucznia aktywności określonych przez nauczyciela, potwierdzających zapoznanie się ze wskazanym materiałem i dających podstawę do oceny pracy ucznia; 3) z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej zapewniających wymianę informacji między nauczycielem, uczniem lub rodzicem; 4) przez informowanie rodziców o dostępnych materiałach i możliwych formach ich realizacji przez dziecko lub ucznia w domu – w przypadku dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, edukacją wczesnoszkolną, wczesnym wspomaganie rozwoju,

---

<sup>33</sup> T. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 910.

zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi oraz uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym lub z niepełnosprawnościami sprzężonymi<sup>34</sup>. Nie ulega wątpliwości, że aktualny stan epidemii obowiązujący w kraju stał się przyczyną ustalenia zasad zdalnego nauczania i priorytetem w polityce oświatowej państwa w najbliższym czasie w zakresie wykorzystywania w procesach edukacyjnych narzędzi i zasobów cyfrowych oraz metod kształcenia na odległość, w tym bezpieczne i efektywne korzystanie z technologii cyfrowych<sup>34</sup>.

Podkreślić należy, że na podstawie art. 30b i art. 30c u.p.o. w przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w drodze rozporządzenia, może czasowo ograniczyć lub czasowo zawiesić funkcjonowanie jednostek systemu oświaty, a ponadto może wyłączyć stosowanie niektórych przepisów oraz może wprowadzić w tym zakresie odrębne unormowania, tak aby zapewnić prawidłową realizację celów i zadań tych jednostek. W czasie ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, od dnia 25 marca 2020 r. obowiązuje rozporządzenie MEN z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Z jednej strony przepisy dają dyrektorom i nauczycielom swobodę w realizacji zadań szkoły i placówki, z drugiej zaś nakładają na nich odpowiedzialność za należyte wywiązywanie się z nich w czasie stanu epidemii według rozwiązań przyjętych w poszczególnych jednostkach oświatowych<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Zob. *Podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2020/2021*, <https://www.gov.pl/web/edukacja/kierunki-polityki-oswiatowej> [dostęp: 17.07.2020]; J. Lesińska, *Zdalne nauczanie w szkołach i placówkach w dobie koronawirusa*, LEX/el. 2020.

<sup>35</sup> J. Lesińska, *Zdalne nauczanie...*

Sytuacja epidemiologiczna zmusiła podmioty administrujące do zmiany świadczenia usług edukacyjnych drogą elektroniczną, co również ma wpływ na pojawiające się nowe wyzwania i oczekiwania społeczne względem tej formy świadczenia usług publicznych. Powstaje pytanie nie tylko o dostęp uczestników edukacji do usług zdalnego nauczania, o jakość świadczonych usług edukacyjnych online, ale przede wszystkim o umiejętności cyfrowe nauczających i uczących się oraz koszty związane z tą formą świadczenia usług. Pytania kierowane są zarówno do państwa i jego administracji publicznej, ale i do szkoły (dyrektorów szkół, nauczycieli). Zróżnicowane koszty ponoszone są bowiem przez państwo i jego administrację, ale, jak się okazuje, w praktyce ponoszą je bezpośrednio korzystający z tej formy nauczania uczestnicy edukacji – dyrektorzy szkół, nauczyciele i uczniowie, rodzice: m.in. zakup komputera, sprzętu do nauki zdalnej, drukarki, tonera, tuszu, tabletu, kamery, mikrofonu czy papieru, zakup licencjonowanego oprogramowania celem zwiększonych możliwości dostępu do świadczonych usług edukacyjnych, warsztaty i szkolenie indywidualne w zakresie obsługi platform e-learningu i narzędzi informatycznych, ponoszone koszty Internetu i energii elektrycznej, wydłużony czas pracy zdalnej uczących się i nauczających z użyciem monitora komputera *etc.* Nowym wyzwaniem towarzyszącym zjawisku epidemiologicznemu podczas pandemii COVID-19 są społeczne ograniczenia korzystania z zasobów i dóbr kultury oraz infrastruktury społecznej mające bezpośredni wpływ na zaspokojenie elementarnych potrzeb społecznych i indywidualnych człowieka oraz odpowiedzialność państwa i jego administracji publicznej w zakresie zapewnienia ciągłości zadań w ich realizowaniu. Wreszcie powstaje pytanie o wpływ zdalnej edukacji – zdalnego nauczania na dobro ucznia/wychowanka odbiorcy usług w różnym wieku, spełniającego obowiązki edukacyjne względem odpowiedniego poziomu i szczebla edukacji szkolnej. Jaki jawi się obraz dzisiejszej szkoły nauczającej zdalnie? Może jest to szkoła nie ucząca, a szkoła zlecająca przedmiotowe zadania do wykonania i oceniająca, bo

musi być widoczny efekt realizowanej ministerialnej podstawy programowej i efekt pracy szkoły? Może należałoby się zastanowić, czy odbiorca tych zdalnych usług ma wystarczającą wiedzę i umiejętności cyfrowe oraz odpowiednie narzędzia technologiczne i informatyczne służące do tej formy edukacji. Powstaje pytanie, czy w ogóle jest możliwe do pogodzenia w państwie prawa – dobro administracji i dobro człowieka jako odbiorcy, któremu administracja publiczna z założenia powinna służyć w zaspokajaniu jego elementarnych potrzeb, w tym świadczenia usług edukacyjnych? Wreszcie czy brane są pod uwagę metody i techniki socjologiczne, badania sondażowe, w których rodzice dzieci nauczanych w systemie oświaty wyrażają niezadowolenie społeczne z tytułu świadczenia usług edukacyjnych zdalnie, argumentując swoją sytuację bytowo-materialną trudnościami technologicznymi i brakiem komputerów, brakiem lub ograniczonym dostępem do Internetu, brakiem umiejętności cyfrowych, zwracając uwagę na warunki lokalowe w przypadku więcej niż jednego dziecka spełniającego obowiązki edukacyjne, trudności dzieci z samodzielną nauką, niemożność pogodzenia nauki zdalnej z pracą zawodową w formie zdalnej rodziców i obowiązkami domowymi, ograniczeniem kontaktu dziecka z rówieśnikami, a na końcu pojawia się zmęczenie i zmęczenie wielogodzinnym przebywaniem przy komputerze w warunkach domowego pobytu z tytułu zdalnych lekcji i ograniczonego przemieszczania się poza domem. Pojawiają się tu również czynniki mające bezpośredni wpływ na rozwój psychologiczny i fizyczny człowieka i jego potrzeby. Ważną rolę pełnią też względy społeczne i psychologiczne, które w rozwoju człowieka odgrywają zasadnicze znaczenie. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, w tym zwłaszcza te społeczne, mamy do czynienia z działaniem administracji świadczącej, gdzie oświata powinna być „wspólnym dobrem całego społeczeństwa”, a może przy aktualnych realiach wykonywania zadań oświatowych jest raczej administracją władczą, nakazującą, oceniającą i karzącą (zlecanie zdalnych zadań domowych i ich ocena, zdalne wypełnianie obowiązkowych

testów i kart pracy sprawdzających wiedzę ucznia, zdalne potwierdzanie przez rodzica obecności ucznia realizującego nauczanie zdalne w domu, zdalne logowanie się do e-dziennika i na padlety edukacyjne, korzystając z e-podręczników, rozliczanie nauczycieli z pracy zdalnej z uczniem i realizowania przez nich przedmiotowych podstaw programowych)? Jest to przykład jednego z wielu aktualnych wyzwań edukacyjnych i oczekiwań społecznych kierowanych wobec administracji świadczącej i wobec jego odbiorcy. Z pewnością zasadniczą rolę w administracji publicznej odgrywają niezastąpione kadry zawodowe i ludzie, którzy organizują procesy edukacyjne w państwie i w szkole. Z raportu Ministra Edukacji Narodowej w zakresie zapewnienia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w okresie epidemii COVID-19 wynika, że „Postępujący proces cyfryzacji poszczególnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego, jak również trudna do przewidzenia sytuacja epidemiologiczna, wskazują na konieczność kontynuowania działań na rzecz rozwijania kompetencji cyfrowych kadry zarządzającej, nauczycieli i uczniów. Ważne jest również położenie większego nacisku na cyfryzację całego procesu kształcenia. Analiza zebranych informacji pozwala planować dalsze działania, które obejmują w szczególności:

- 1) rozwijanie kompetencji cyfrowych i informatycznych nauczycieli i uczniów;
- 2) rozwój Zintegrowanej Platformy Edukacyjnej [www.epodreczniki.pl](http://www.epodreczniki.pl);
- 3) poszerzanie bazy publicznych, powszechnie dostępnych i sprawdzonych e-zasobów i narzędzi edukacyjnych;
- 4) wspieranie organów prowadzących w doposażaniu szkół w sprzęt niezbędny do realizacji procesu kształcenia”<sup>36</sup>.

W demokratycznym państwie prawnym, ujmując administrację publiczną w kategorii zjawiska administracji publicznej, postrzegamy ją jako zjawisko społeczne i działania społeczne, których treścią jest

---

<sup>36</sup> Raport Ministra Edukacji Narodowej, *Zapewnienie funkcjonowania jednostek systemu oświaty w okresie epidemii COVID-19*, Warszawa 2020, s. 190.

wykonywanie określonych prawem zadań publicznych<sup>37</sup>. Na gruncie nauk administracyjnych administracja publiczna postrzegana przez Franciszka Longchamps'a zarysowuje się w dwóch płaszczyznach: w jednej płaszczyźnie – zjawiska, poszczególne działania ludzi, w drugiej – porządek pomyślany, układ zdań wyrażających stosunki między tymi działaniami a jakimiś celami<sup>38</sup>. Administracja publiczna przejmuje na siebie ciężar zaspokajania różnych potrzeb społecznych, w tym oświatowych, oraz odpowiedzialność za poziom ich realizacji. Powstaje pytanie: jaki jest obraz współczesnej administracji publicznej rzeczywistej, która jest zjawiskiem społecznym mającym zaspokajać potrzeby społeczne, administracji publicznej, która ma służyć dobru człowieka i społeczeństwa? Zbadanie i opisanie rzeczywistej administracji publicznej nie jest w pełni możliwe, ale pomocne do tego celu są metody nauk administracyjnych, zwłaszcza nauki administracji<sup>39</sup>, korzystające z różnych metod i technik badawczych innych dyscyplin naukowych, w tym właśnie metod i narzędzi socjologicznych, które warunkują społeczne podejście i poszanowanie praw i potrzeb człowieka. Powstaje pytanie, czy współczesna administracja, która ugina się pod ciężarem zadań publicznych, bierze je pod uwagę w sytuacji zdalnego nauczania? Na marginesie uwag zauważmy, że badania administracji publicznej wynikają ze złożonej jej struktury i funkcjonowania, rozległego przedmiotu działania, ale i zróżnicowanego katalogu podmiotów administrujących. W badaniach administracji publicznej wykorzystuje się dorobek innych nauk prawnych oraz nauk ekonomicznych, nauk o zarządzaniu i społecznych. Z pewnością badania te powinny mieć przełożenie na zmiany i usprawnienia dotychczasowego jej funkcjonowania i działania.

<sup>37</sup> A. Pakuła, *Zasada...*, s. 80; por. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 74-90; M. Stefaniuk, *op. cit.*

<sup>38</sup> F. Longchamps, *op. cit.*, s. 73.

<sup>39</sup> Zob. S. Wrzosek, *Związek nauki administracji z innymi dyscyplinami wiedzy*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra. hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 541-552; szerzej zob. M. Stefaniuk, *op. cit.*

W państwie prawa rolą administracji publicznej jest wykonywanie prawa, a ściślej – określonych prawnie zadań publicznych będących prawnymi obowiązkami, za realizację których administracja publiczna jest odpowiedzialna<sup>40</sup>. Przejęcie odpowiedzialności państwa za realizację zadań oświatowych wynika z jego publicznego charakteru<sup>41</sup>, co statuuje art. 70 Konstytucji RP. Podkreślny, że każde zadanie publiczne służy realizacji dobra wspólnego, będącego determinantą zasadniczych celów i funkcji państwa<sup>42</sup>. Obowiązkiem władz publicznych, co wynika z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Wpływ na sposób postrzegania oświaty jako zadania publicznego<sup>43</sup> ma uznanie jej za dobro wspólne<sup>44</sup> całego społeczeństwa. Owo dobro wspólne „nie może się oddalać ani nie może być oddalane od obywatela, dla którego potrzeb ostatecznie jest pomyślane. Dobro wspólne ma służyć niewątpliwie dobru jednostki, jego tworzeniu, poszerzaniu i pogłębianiu [...]”<sup>45</sup>. Zdaniem J. Bocia „określone dobro wspólne nie musi dotyczyć wszystkich obywateli, ale też nie może być dzielone i nie może

<sup>40</sup> A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka...*, s. 40-45; *idem*, *Zadania administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka...*, s. 137.

<sup>41</sup> R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność...*, s. 155; „[...] jego publiczny i niezbywalny charakter wskazuje na państwo jako ostateczną instancję decyzyjną”, *ibidem*, s. 159.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 155. Por. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 99.

<sup>43</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *op. cit.*, s. 16: „Szczególny wpływ na ustalenie zakresu pojęcia i sposobu realizacji oświatowych zadań publicznych ma kreowana w danym okresie polityka oświatowa państwa i zmieniający się interes publiczny”.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>45</sup> J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 152-153. Zdaniem Autora: „W ujęciu funkcjonalnym dobro wspólne może występować w trzech podstawowych ujęciach. Po pierwsze, jako idea, która albo wyznacza, albo też kształtuje treść przyszłych zachowań, albo potwierdza zgodność zachowań dotychczasowych z nią samą. Po drugie, dobro wspólne występuje jako motywacja podejmowania określonych działań; w przypadku państwa – działań publicznych, a w przypadku obywateli – działań prywatnych o znaczeniu publicznym. [...] w trzecim ujęciu, dobro wspólne ma znaczenie nakazu



działać wybiórczo. W takim położeniu znajduje się każde dobro, które jest wyodrębnione, nazywane i ma możliwość społecznego odniesienia<sup>46</sup>. Przykładem takiego wyodrębnienia, nazwania i społecznego odniesienia jest oświata, która ma cechę dobra w znaczeniu indywidualnym i jednocześnie cechę wspólności, opartą na podstawowych i uniwersalnych wartościach ujętych w Konstytucji RP i w preambule ustawy Prawo oświatowe. W polskim prawie odpowiedzialność za realizację rocznego przygotowania przedszkolnego oraz obowiązków szkolnego i nauki (obowiązków edukacyjnych) spoczywa na dwóch kategoriach podmiotów, tj. na samym obowiązującym, reprezentowanym przez rodziców lub innych prawnych opiekunów oraz organach administracji publicznej obowiązanych do urzędzenia i prowadzenia systemu szkół publicznych oraz do kontroli w tym zakresie<sup>47</sup>. Niewątpliwie uczniowie oraz ich rodzice, poza przysługującymi im uprawnieniami z tytułu prawa do nauki, mają także ustawowe obowiązki związane z realizacją obowiązków edukacyjnych przez dziecko. W pierwszej kolejności zaznaczymy, że realizacja obowiązków edukacyjnych oznacza prawny przymus ich realizacji.

Zawarte w niniejszym zbiorze przykłady zadań publicznych administracji świadczącej i sposoby ich wykonywania pokazują nie tylko dynamiczny charakter tych zadań, ich podłoże i źródło wielorakich problemów administracji publicznej, ale też złożone prawne formy działania administracji publicznej związane ze sposobami ich wykonywania na co dzień. Przypomnijmy, wykonywanie zadania publicznego w doktrynie ujmowane jest jako „ciągłe dążenie do osiągnięcia celu ujętego w treści

---

obowiązującego niezależnie od liczby i rodzaju jego beneficjentów a przymuszającego do nadania określonego działaniu określonych kształtu i treści”, *ibidem*, s. 153.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 153.

<sup>47</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 101. Zdaniem autorek „obowiązek szkolny (edukacyjny) jest to związana z realizacją prawa do nauki powinność jednostki do uczestniczenia w procesie edukacyjnym aż do ukończenia 18. roku życia, ukierunkowana na zdobycie określonej wiedzy, potwierdzona państwowymi dokumentami w sposób przewidziany prawem”, *ibidem*, s. 27.

normy prawnej. Działalność prowadzona przez podmioty administracji, polegająca na stałej realizacji zadań na podstawie kompetencji przysługujących tym podmiotom, jest w nauce klasyfikowana w kategoriach poszczególnych funkcji administracji<sup>48</sup>. Wykonując coraz to nowe zadania, administracja świadcząca staje wobec szeregu złożonych problemów społecznych, które wymagają od niej różnorodnych działań podejmowanych dla ich rozwiązania w różnych obszarach życia społecznego, jej aktywności – funkcji i roli w sferze świadczenia usług służących zaspokojeniu potrzeb ludzkich<sup>49</sup>. Stąd też przyjmuje się, że administrację publiczną należy traktować nie tylko jako zjawisko społeczne, lecz także jako organizację społeczną, mając na uwadze jej specyfikę wynikającą z jej pozycji ustrojowej w demokratycznym państwie prawnym<sup>50</sup>.

Co również ważne, zadanie publiczne ma charakter dynamiczny i nie można określić zakresu jego pojęcia raz na zawsze, poza ogólnym sformułowaniem, że jest ono „przejętym przez państwo zaspokajaniem zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>51</sup>. W nauce prawa podnosi się, że „realizację zadania publicznego gwarantuje ustanowienie prawnej odpowiedzialności podmiotu wskazanego normą prawną jako wykonującego określone zadanie. Odpowiedzialność danego podmiotu administracji za realizację zadania świadczy o publicznym charakterze tego zadania. Przedmiot zadania, rodzaj adresata działań podejmowanych w związku

---

<sup>48</sup> M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 306; por. J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUW No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 114.

<sup>49</sup> Zob. R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 3, s. 89-115; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*; R. Raszevska-Skałeczka, *Przestrzeń...*, s. 238-260.

<sup>50</sup> A. Pakuła, *Administracja publiczna...*, s. 538; por. M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 117.

<sup>51</sup> S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 165.

z realizacją zadania czy rodzaj podmiotu wykonującego zadanie są także istotnym, jednak dodatkowymi kryteriami decydującymi o publicznym charakterze zadania<sup>52</sup>. Niewątpliwie ustawodawca coraz częściej upoważnia organy administracji publicznej do powierzenia wykonania zadań publicznych podmiotom prywatnym i podmiotom społecznym (organizacjom pozarządowym)<sup>53</sup>. Stąd też kwestią dyskusyjną w doktrynie pozostaje, jaka powinna być ochrona prawna jednostki korzystającej z usług świadczonych przez te podmioty oraz czy korzystanie z usług publicznych świadczonych przez te podmioty ma jeszcze coś wspólnego z realizacją publicznych praw podmiotowych – korzystanie przez obywatela z publicznych praw podmiotowych w zakresie prawa do nauki – czy też nie. W tym obszarze tematycznym mieści się też pytanie o charakter prawny wykonywanych zadań publicznych i odpowiedzialność z tytułu realizacji zadań administracyjnych przez podmioty spoza systemu administracji. Pewna część działań administracji publicznej, jak zauważa J. Jeżewski, normowana jest prawem cywilnym<sup>54</sup>. Poglądy autora wskazującego na to zjawisko mimo upływu czasu nie tracą na aktualności, zwłaszcza na tle „rozwoju współczesnej administracji, podejmującej dziś rozległe zadania obsługi potrzeb społecznych, wiąże się z rozszerzeniem sfer stosowania prawa administracyjnego i prawa cywilnego”<sup>55</sup>. Irena Lipowicz pisze, że „obszary w sposób niekwestionowany «administracyjnoprawne», takie jak opieka zdrowotna czy podstawowa oświata, stopniowo przechodzą pod rządami prawa cywilnego, w związku z postępującą prywatyzacją. [...] Prywatyzacja licznych i tradycyjnych obszarów pozostających w zainteresowaniu prawa publicznego i publicyzacja tego, co niegdyś

---

<sup>52</sup> M. Brzeski, *op. cit.*, s. 306.

<sup>53</sup> A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] *Między tradycją...*, s. 45.

<sup>54</sup> J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, Nr 164, Wrocław 1974, s. 7.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 7.

było ściśle prywatne i poddane wyłącznemu działaniu prawa cywilnego, wydaje się trendem stałym, choć nie jesteśmy w stanie przewidzieć jeszcze obecnie wszystkich odległych konsekwencji tego procesu dla samorządu”<sup>56</sup>.

## 2. O administracji świadczącej i jej przeobrażeniach w wykonywaniu zadań publicznych

W literaturze przedmiotu pojęcie administracji świadczącej pojmowane jest jako pojęcie prawnicze, określenie niejednoznaczne, wyodrębniane z punktu widzenia obszaru wypełniania zadań publicznych i roli, jaką pełni w sferze administracji publicznej<sup>57</sup>. Spełnia tu rolę narzędzia badawczego pozwalającego wyodrębnić ją z całokształtu administracji publicznej ze względu na jej funkcję postrzeganą jako „administracja świadcząca”<sup>58</sup> i specyfikę działalności administracji polegającej na

<sup>56</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 118-119.

<sup>57</sup> Szerzej zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Szkola publiczna...*, s. 25-49.

<sup>58</sup> Szerokie ujęcie naukowe administracji świadczącej zob. J. Posłuszny, *Ewolucja administracji...*; *idem*, *Istota i cechy administracji świadczącej...*, s. 55; *idem*, *Geneza i rozwój administracji świadczącej*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr hab. L. Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 288-304. W doktrynie T. Kuta stworzył i używał terminu „administracja usług”, zob. T. Kuta, *Aspekty...*, s. 33; *idem*, *Funkcje...*, s. 12-29; por. R. Raszevska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu...*, s. 14. Ponadto w nauce prawa zauważa się też, że nie można stosować zwrotów „administracja świadcząca” i „administracja usług” wymiennie, zaś pojęcie usługi z ekonomicznego i prawniczego punktu widzenia jest pojęciem wieloznacznym. Nie cała funkcja świadcząca administracji, jak pisze P. Chmielnicki, „jest realizowana za pomocą świadczenia usług. Pozostają inne rodzaje świadczeń, jak rzeczowe i finansowe”. Zdaniem Autora pojęcie „administracja usług” oznacza – co najwyżej – część funkcji administracji, zwanej administracją świadcząca. Jak pisze, „świadczenie usług przez administrację to istotna część funkcji administracji, zwanej administracją świadcząca, polegająca na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaspokajaniu potrzeb, za pomocą działalności ludzkiej, której rezultatem jest zaspokojenie potrzeby określonej najczęściej przez indywidualne cechy odbiorcy, przy czym bezpośredni rezultat wykonania usługi nie polega na wytworzeniu dobra materialnego” – P. Chmielnicki, *Zakłady...*, s. 41.

świadczeniu zróżnicowanych usług w zakresie pojawiających się współcześnie nowych wyzwań i oczekiwań społecznych<sup>59</sup>. Należy zaznaczyć, że pojęcie administracji świadczącej nie ma określenia uniwersalnego w literaturze, jest to pojęcie zaczerpnięte z doktryny zachodnoniemieckiej, w nawiązaniu do klasycznej konstrukcji pojęciowej administracji świadczącej stworzonej przez E. Forsthoffa<sup>60</sup>, czy sięgając do konstrukcji pojęciowej usług publicznych (*service public*) francuskiego uczonego A. de Laubadère'a<sup>61</sup>. W administracji udzielającej świadczeń w zakresie zaspokajania różnorodnych potrzeb jednostki wskazuje się zwłaszcza na dwa zagadnienia – z jednej strony jest to administracja świadcząca, z drugiej zaś służba publiczna. Administracja świadcząca i służba publiczna to, jak pisze P. Chmielnicki, dwa ujęcia tego samego zjawiska<sup>62</sup>. W nauce polskiej w kontekście zjawiska administracji świadczącej zauważa się też różne podejścia badawcze, w tym pojęcie „administracji usług” T. Kuty<sup>63</sup>, pojęcie „administracji infrastruktury” I. Lipowicz<sup>64</sup>. J. Szreniawski wprowadził pojęcie „zaspokajanie podstawowych potrzeb w skali masowej”, J. Starościak używa nazwy „działalność opiekuńcza”, J. Langrod pisze o „funkcji usługowo-prestacyjnej”, J. Łętowski mówi o „sferach organizatorskiej działalności”, P. Chmielnicki nawiązuje do „świadczenia usług przez administrację”<sup>65</sup>, czy

<sup>59</sup> Zob. J. Posłuszny, *Ewolucja administracji...*; *idem*, *O nowej koncepcji...*, s. 297-324; *idem*, *Istota i cechy administracji świadczącej...*, s. 55-67.

<sup>60</sup> Szerzej piszą: J. Posłuszny, *Ewolucja administracji...*; I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnoniemieckiej*, [w:] *Regulacja prawna...*, s. 131; P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005, s. 30-33; *idem*, *Zakłady...*, s. 19-21; R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej...*, s. 95-98; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 73-87.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie...*, s. 32.

<sup>63</sup> T. Kuta, *Funkcje...*, s. 15.

<sup>64</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 46-47.

<sup>65</sup> Świadczenie usług przez administrację to według P. Chmielnickiego „istotna część funkcji administracji, zwanej administracją świadcząca, polegającej na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaspokajaniu potrzeb za pomocą działalności ludzkiej, której rezultatem jest zaspokojenie potrzeby określonej najczęściej przez indywidualne cechy odbiorcy, przy

„administracja świadcząca” według J. Posłuszne<sup>66</sup>. Nie ustają też badania w kierunku zmiany nazwy z „administracji świadczącej” na zwrot „administracja opiekuńczo-świadcząca”<sup>67</sup> czy określenie „administracja świadcząca (opiekuńcza)”<sup>68</sup>. Przyjąć należy, że jest to to samo zjawisko administracji świadczącej<sup>69</sup>.

Pod pojęciem administracji świadczącej w ogólnym znaczeniu rozumie się „te działania podejmowane bezpośrednio przez administrację publiczną (organy administracyjne lub jednostki wyodrębnione organizacyjnie z administracji), które nakierowane są na polepszanie warunków życia ludności, w tym przede wszystkim zaspokojenie potrzeb socjalno-bytowych oraz potrzeb niematerialnych ludności, jak również tworzenie i utrzymywanie w należytych stanie urzędów użyteczności publicznej”<sup>70</sup>. To, co ją wyróżnia, to cel jej działania – zapewnienie obywatelowi określonych świadczeń lub innych korzyści<sup>71</sup>. Stwierdzenie to rodzi konieczność zwrócenia uwagi na dwie kwestie, które w doktrynie prawa administracyjnego ciągle są aktualne. Pierwsza to w jaki sposób przejawia się tu aktywność administracji, ujmowana jako „działania” lub „działanie” administracji<sup>72</sup>, druga – jakimi prawami dysponują obywatele dążący do zaspokojenia swych potrzeb<sup>73</sup>.

---

czym bezpośredni rezultat wykonania usługi nie polega na wytworzeniu dobra materialnego” – m.in. w dziedzinie edukacja publiczna. P. Chmielnicki, *Świadczenie...*, s. 62.

<sup>66</sup> J. Posłuszny, *Ewolucja administracji...*, s. 71.

<sup>67</sup> P. Dobosz, *Administracja opiekuńczo-świadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 11, jak pisze: „[...] zawiera w sobie znamiona opiekuńczości państwowej”.

<sup>68</sup> E. Kosieradzka, *Administracja opiekuńcza – nowa tendencja w administracji publicznej*, [w:] *Administracja opiekuńcza...*, s. 122-137.

<sup>69</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna...*, s. 32-33.

<sup>70</sup> R. Stasikowski, *Funkcja administracji...*, s. 101.

<sup>71</sup> D. Sześciło, *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014, s. 24; por. E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 29-30.

<sup>72</sup> Zob. M. Stefaniuk, *op. cit.*

<sup>73</sup> Zob. S. Kraszewski, *Świadczenia w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, kultury (problematyka administracyjnoprawna)*, [w:] *Obywatel – przedsiębiorstwo (zagadnienia*

Administrację świadcząca w kontekście działalności administracji publicznej należy rozumieć tu jako „funkcję administracji publicznej będącą teoretycznoprawnym narzędziem badawczym umożliwiającym analizę działań administracji, których celem jest człowiek i jego potrzeby”<sup>74</sup>. Jej rola i znaczenie rosną wraz z poszerzaniem zadań administracji w zakresie świadczenia usług publicznych służących zaspokajaniu różnorodnych potrzeb ludzkich<sup>75</sup>. Jest to ta sfera działania administracji, która wywołuje niejednokrotnie niepokoje i niezadowolenie społeczne, widoczne w wykonywaniu nałożonych na nią zadań. Dochodzi tu bowiem do rozdzwieniu pomiędzy zakresem zadań administracji świadczącej a możliwościami ich realizacji w państwie<sup>76</sup>. W relacji pomiędzy współczesnym państwem i jego administracją a obywatelami pojawia się często dysharmonia widoczna w rozczarowaniu i niezadowoleniu społecznym z działalności administracji świadczącej<sup>77</sup>. Zauważyć można rozmiękanie się z oczekiwaniami społecznymi, które wynika z tego, że administracja świadcząca wobec zachodzących w niej i w przestrzeni publicznej zmian nie jest w stanie właściwie wykonywać swoich obowiązków, często nie potrafi sobie z nimi poradzić, co sprowadza się nie tylko do braku środków publicznych, ale często braku specjalistycznej wiedzy i umiejętności kadr w sposobie wykonywania obowiązków służbowych i zadań<sup>78</sup>. Nałożone

---

*prawne świadczeń na rzecz konsumenta*), red. E. Łętowska, Wrocław 1982, s. 368-398. „Pozycja obywatela jako konsumenta usług jest niewątpliwie wyznaczona z jednej strony całokształtem działań administracji, z drugiej ogółem przysługujących mu praw – niezależnie od tego, czy służą mu indywidualnie, czy też z racji przynależności do zbiorowości społecznej”, *ibidem*, s. 368.

<sup>74</sup> Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 423; zob. też I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 45-46; Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 5; P. Chmielnicki, *Świadczenie...*, s. 32-38; *idem*, *Zakłady...*, s. 19-25; E. Knosala, *Pojęcie administracji...*, s. 16, 26-27; *Regulacja prawna...*, s. 30-31.

<sup>75</sup> Zob. Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 434; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 88 i n.

<sup>76</sup> J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 301; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 423.

<sup>77</sup> J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 296.

<sup>78</sup> Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 423.

zadania administracja wykonuje z reguły za drogo, nieefektywnie i niewydolnie, obciążając budżety publiczne nieproporcjonalnie do efektów<sup>79</sup>. Pogłębiające się niezadowolenie z przeprowadzanych reform społecznych (w oświacie, nauce i szkolnictwie wyższym, w pomocy społecznej czy w ochronie zdrowia *etc.*) w państwie i niekorzystne przyczyny rozrostu w funkcjonowaniu administracji świadczącej mogą doprowadzić do kryzysu administracji świadczącej. Aby przeciwdziałać temu zjawisku, a jednocześnie nie doprowadzać do redukcji zadań państwa i jego administracji, poszukuje się nowych podmiotów i sposobów wykonywania przez nich zadań publicznych. Z jednej strony jesteśmy świadkami urynkowienia usług publicznych – postępujący proces urynkowienia publicznych zakładów administracyjnych, z drugiej zaś strony – coraz większego znaczenia nabiera instytucja powierzania zadań państwa podmiotom niepublicznym<sup>80</sup>.

W obecnych realiach, biorąc pod uwagę fakt, że administracja świadcząca jest kosztowna, nie bez znaczenia pozostaje konieczność „ekonomiczacji” administracji świadczącej, której istota tkwi w zwracaniu większej uwagi na relacje pomiędzy nakładami a efektami oraz dokonywaniu analiz ekonomicznych z wykorzystaniem rachunku ekonomicznego<sup>81</sup>. Zdaniem J. Posłusznego „podstawowym założeniem wyłaniającej się nowej koncepcji administracji świadczącej jest urynkowienie usług publicznych, polegające na powiększaniu udziału prywatnych środków finansowych w wykonywaniu zadań państwa. Istotą tego założenia jest finansowa partycypacja obywateli w kosztach usług publicznych”<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 301.

<sup>80</sup> *Ibidem*, s. 322.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 316.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 321.



### **3. Prawne formy powierzenia prowadzenia szkół na szczeblu samorządowej oświaty w administracji świadczącej**

W ustawodawstwie polskim stworzona została możliwość wyboru pomiędzy podmiotami publicznymi świadczącymi usługi o charakterze edukacyjnym a zróżnicowanymi pod względem organizacyjnym podmiotami prywatnymi prowadzącymi tego rodzaju działalność. Prawo wyboru świadczeniodawcy usług oświatowych ma swoje źródło nie tylko w polskim systemie prawnym, ale również w przepisach międzynarodowego prawa publicznego<sup>83</sup>. Do upowszechnienia prywatnego szkolnictwa w Polsce przyczynił się wyrok NSA z dnia 24 lutego 1989 r. (NSA ISA 1104/88, ONSA 1990, nr 1, poz. 5), w którym NSA stwierdził, że obowiązek państwa zapewnienia bezpłatnej nauki nie oznacza zakazu otwierania płatnych szkół w ramach obowiązujących przepisów, gdyż brak jest w świetle obowiązujących przepisów zakazu prawnego otwierania płatnych szkół przez osoby fizyczne. Pierwsze inicjatywy podejmowane w tym zakresie przyjęły postać różnego rodzaju społecznych placówek oświatowych i zakładały je w pierwszej kolejności organizacje społeczne, w tym stowarzyszenia. Prawnym dopełnieniem w zakresie usług oświatowo-edukacyjnych stała się ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, która uregulowała status szkolnictwa publicznego i niepublicznego. Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe określa system szkół składający się z wielu różnych podmiotów zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Proces transformacji ustrojowej i gospodarczej w państwie spowodował nasilenie się

---

<sup>83</sup> Szerzej zob. A.J. Dębicka, *Sprawne państwo*, Warszawa 2008, s. 160; P. Chmielnicki, *Świadczenie...*, s. 38-41; R. Raszevska-Skałeczka, *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8, s. 123 i n.; *eadem*, *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań oświatowych na kanwie wybranych form prywatyzacji zadań publicznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. XVI/1 (4), s. 29-43.

zjawiska prywatyzacji zadań publicznych<sup>84</sup>, które nie ominęło sfery usług publicznych, w tym edukacji. Istnieje w państwie dążenie do prywatyzowania zadań publicznych lub przekazywania funkcji administracji publicznej podmiotom prawa prywatnego. Prowadzi to do zmiany podmiotów realizujących zadania administracji świadczącej, a także ma wpływ na zmianę form wykonywania zadań<sup>85</sup>.

Państwo i jednostki samorządu terytorialnego poszukują różnych form organizacyjnych służących wykonywaniu zadań publicznych. Stało się to trwałym zjawiskiem ustrojowym, ściśle związanym ze wzrastającymi potrzebami społecznymi<sup>86</sup>. Przyjmuje się, że tam, gdzie jest to możliwe, obywatele i ich wspólnoty zdolne do prawidłowej realizacji zadań powinni mieć możliwość prywatyzacji<sup>87</sup>. Tendencją do współczesnych przeobrażeń w zakresie wykonywania zadań publicznych w zakresie zadań oświatowych jest przekazywanie przez j.s.t. prowadzenia szkół publicznych innemu podmiotowi niż j.s.t., w tym podmiotom prywatnym

---

<sup>84</sup> Zob. E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 321; a także: L. Zacharko, B. Wartenberg-Kempka, *Stosunki prawne w procesie prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcje systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 347; K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcje systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 331-345; A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 360 i n.; S. Biernat, *Prywatyzacja...*, 1994, s. 25 i n.; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000. W doktrynie zjawisko prywatyzacji zadań publicznych oceniane jest niejednoznacznie, zdania w kwestii wpływu prywatyzacji na sytuację prawną jednostki i relacje zadania publiczne a usługi publiczne – są podzielone.

<sup>85</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu...*, s. 71-72.

<sup>86</sup> Zob. J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej...*, s. 216.

<sup>87</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 92.

jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej<sup>88</sup>. Co ważne, przekazywanie zadań przez organy administracji publicznej podmiotom niepublicznym nie może powodować utraty pozycji monopolistycznej przez te organy w wykonywaniu nałożonych na nie zadań<sup>89</sup>. Nie może stanowić panaceum na wszelkie niedomogi społeczne i ekonomiczne, ale zbyt daleko idące może osłabiać poszanowanie interesu publicznego<sup>90</sup>, może pozostawać w sprzeczności z interesem publicznym. W procesie decentralizacji zarządzania oświatą samorządową w rozwiązywaniu wielu edukacyjnych problemów samorządowych uczestniczą organizacje pozarządowe. Aktywizacja i współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie oświaty ma na celu wdrożenie rozwiązań służących realizowaniu edukacyjnych wyzwań reformatorskich i przeciwdziałanie sporom edukacyjnym lokalnej społeczności. Różne też mogą być płaszczyzny konfliktów w zakresie tworzenia, przekształcania i likwidacji szkół samorządowych, co jest widoczne zwłaszcza na kanwie orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>91</sup>. Niewątpliwie przekazanie zadań oświatowych jednostkom samorządu terytorialnego przyczynić ma się do lepszego diagnozowania potrzeb edukacyjnych na poszczególnych szczeblach i dostosowywania rozwiązań finansowych, administracyjnych i organizacyjnych do lokalnych uwarunkowań. Przekazanie tych zadań doprowadzić ma do zracjonalizowania gospodarowania środkami przeznaczonymi na realizację zadań edukacyjnych z budżetu państwa, dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb lokalnej społeczności i lokalnego rynku pracy oraz do powiązania regionalnej

---

<sup>88</sup> Zob. M. Romaniak, *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 2, s. 9.

<sup>89</sup> Stanowisko Departamentu Prawnego Ministerstwa Edukacji Narodowej dotyczące ustawy z dnia 19 marca 2009 roku ([www.men.gov.pl](http://www.men.gov.pl)); szerzej na ten temat zob. R. Raszevska-Skałecka, *Udział...*, s. 466-498.

<sup>90</sup> M. Romaniak, *op. cit.*, s. 9 i 20.

<sup>91</sup> Zob. *Szkola a organ prowadzący*, red. K. Gawroński, Warszawa 2008, s. 15 i n.

polityki edukacyjnej ze strategią rozwoju regionu<sup>92</sup>. Podkreślić należy w tym miejscu, że potrzeba, ale i umożliwienie przekazywania prowadzenia szkół lub placówek przez jednostki samorządu terytorialnego innemu podmiotowi (osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej) czy szerzej prywatyzacja zadań publicznych<sup>93</sup> w sferze usług niematerialnych w edukacji wynika z poszukiwania racjonalnych sposobów rozwiązywania trudności, zwłaszcza ekonomicznych, ale i różnorodności konfliktów wynikających z rozbudowania zadań administracji publicznej, w tym potrzeby zmniejszania kosztów publicznych wykonywania administracji i zwiększania jej efektywności (ekonomizacja wykonywania administracji)<sup>94</sup>, w tym tworzenia alternatywnych sposobów zaspokajania potrzeb społecznych. Przykładem takich działań w dziedzinie edukacji jest tworzenie szkół i placówek niepublicznych<sup>95</sup> czy możliwość wspierania systemu oświaty przez organizacje pozarządowe<sup>96</sup>.

Jak wynika z art. 168 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, osoby prawne i osoby fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. Zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.

---

<sup>92</sup> A. Kasperczyk, *Samorządowe podmioty polityki edukacyjnej*, [w:] *Polska wobec wyzwań edukacyjnych Unii Europejskiej*, red. L. Dziewięcka-Bokun, A. Ładyżyński, Wrocław 2004, s. 74.

<sup>93</sup> Zdaniem A. Błasia prywatyzacja zadań publicznych oznacza stopniowe odchodzenie od prawa administracyjnego i zastępowanie go prawem cywilnym, jednakże niesie to ze sobą pewne zagrożenia w stosunkach indywidualnych. Na ten temat zob. A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu...*, s. 369.

<sup>94</sup> Zob. M. Stahl, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 280.

<sup>95</sup> Zob. J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016; *idem*, *Edukacja niepubliczna wobec wyzwań reformy edukacji*, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017, s. 129-137.

<sup>96</sup> Zob. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Wrocław 2020.

– Kodeks cywilny<sup>97</sup> osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego to np.: spółki kapitałowe prawa handlowego (spółka akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), fundacje, uczelnie wyższe, stowarzyszenia (oprócz stowarzyszeń zwykłych), instytuty badawcze, kościoły (diecezje, parafie, organizacje kościelne itp.), związki zawodowe. Co istotne, osoby prawne mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, z tym że jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (art. 8 ust. 3 u.p.o.). Należy zauważyć, że przepisy prawa oświatowego nie przewidują też możliwości przejęcia szkoły niepublicznej przez gminę czy inną jednostkę samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji konieczna jest uprzednia likwidacja szkoły niepublicznej, a następnie założenie szkoły przez gminę i przejęcie uczniów dotychczasowej szkoły niepublicznej<sup>98</sup>. Ustawodawca wskazał w art. 8 u.p.o., że szkoły i placówki publiczne oraz niepubliczne mogą być zakładane i prowadzone przez j.s.t., inną osobę prawną niż j.s.t. lub osobę fizyczną<sup>99</sup>. Podkreślmy raz jeszcze, że szkoły i placówki niepubliczne osoby prawne i osoby fizyczne mogą zakładać po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez j.s.t. obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu

<sup>97</sup> T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1495 ze zm.; na ten temat zob. B. Wojtczak, *Czy fundacja, która powołała do życia szkołę niepubliczną specjalną, jest osobą prowadzącą szkołę?*, opublikowano: QA 1415092.

<sup>98</sup> A. Piszko, *Czy gmina może przejąć szkołę niepubliczną w trakcie roku szkolnego bez jej likwidacji?*, opublikowano: QA 1364259.

<sup>99</sup> Założenie szkoły lub placówki publicznej (art. 88 u.p.o.) i założenie szkoły lub placówki niepublicznej (art. 168 u.p.o.) oraz przekazanie prowadzenia szkoły osobie prawnej lub osobie fizycznej (art. 9 u.p.o.): „Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać z dniem 1 września danego roku, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, z wyjątkiem osoby, o której mowa w ust. 2, lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły, o ile szkoła ta nie jest jedną z tych szkół danego typu prowadzoną przez tę jednostkę samorządu terytorialnego zgodnie z art. 8 ust. 15 lub 16. Przepis nie dotyczy szkoły artystycznej”.

publicznych szkół i placówek (art. 168 u.p.o.). Szkołami i placówkami niepublicznymi będą wszystkie te szkoły i placówki, które nie są „publiczne”, tzn. których organami prowadzącymi nie są j.s.t. lub organy państwa (ministrowie) wymienione w art. 8 u.p.o. bądź też które nie zostały utworzone przez osobę fizyczną lub prawną na podstawie zezwolenia udzielonego przez j.s.t. (art. 88 ust. 4 u.p.o.). Przykładem rozwiązań prawnych w zakresie administracji świadczącej w domenie edukacji szkolnej i zarazem rozwiązań alternatywnych jest udział podmiotów niepublicznych w założeniu, utrzymywaniu i prowadzeniu szkół i placówek oświatowo-wychowawczych, w tym organizacji pozarządowych mających prawną możliwość wspierania systemu oświaty<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> J. Blicharz, R. Raszevska-Skałeczka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty...*