

MAŁGORZATA ROMANIAK  
JUSTYNA WĘGRZYN  
Uniwersytet Wrocławski

## PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI EDUKACYJNEJ PRZEZ KOŚCIÓŁ KATOLICKI — ASPEKTY PRAWNE

### 1. WSTĘP

Nie ulega wątpliwości, że „prawo do nauki należy do podstawowych praw jednostki we współczesnym społeczeństwie. Prawo to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym. Powszechne kształcenie stało się najwyższym motorem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego we współczesnym świecie. Do największych osiągnięć drugiej połowy dwudziestego wieku zalicza się w Europie powszechność kształcenia na poziomie średnim i wyższym, wyrażającą się stale rosnącym stopniem skolaryzacji”<sup>1</sup>.

Prawo do nauki wyrażone jest w aktach prawa międzynarodowego o charakterze globalnym oraz regionalnym. Do pierwszej kategorii zalicza się Powszechną Deklarację Praw Człowieka<sup>2</sup>, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych

---

<sup>1</sup> Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000, SK 18/99, OTK 2000/7/258.

<sup>2</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948.

1. Każdy człowiek ma prawo do nauki. Nauka jest bezpłatna, przynajmniej na stopniu podstawowym. Nauka podstawowa jest obowiązkowa. Oświata techniczna i zawodowa jest powszechnie dostępna, a studia wyższe są dostępne dla wszystkich na zasadzie równości w zależności od zalet osobistych;

2. Celem nauczania jest pełny rozwój osobowości ludzkiej i ugruntowania poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Krzewi ono zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami, grupami rasowymi lub religijnymi; popiera działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych zmierzającą do utrzymania pokoju;

3. Rodzice mają prawo pierwszeństwa w wyborze nauczania, które ma być dane ich dzieciom.

Społecznych i Kulturalnych<sup>3</sup> oraz Konwencję o Prawach Dziecka<sup>4</sup>, do drugiej Europejską Konwencję Praw Człowieka<sup>5</sup> i Kartę Praw Podstawowych UE<sup>6</sup>.

Mając na względzie polski porządek prawny, należy podkreślić, że prawo to jest wyrażone w najwyższym rangą akcie, a więc w Konstytucji<sup>7</sup>.

Aby omawiana problematyka sprowadzała się do „wyraźnego i przejrzystego tła”, należy odnieść się do szczególnego wydarzenia z 1990 r. Był to czas transformacji ustrojowej i społecznej, w wyniku której stworzono prawnoorganizacyjne warunki uspołecznienia i autonomii szkół wszystkich typów. Wyrazem normatywnym tych przemian jest ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>8</sup>, która stworzyła możliwość zakładania szkół przez osoby fizyczne i prawne. Powstały w ten sposób pluralizm szkolny zakończył monopol państwa w zakresie szkolnictwa.

Rozwój szkolnictwa katolickiego w Polsce po 1989 r. postawił zarówno przed Kościołem, jak i władzą publiczną poważne zadanie zapewnienia tym szkołom odpowiedniego wsparcia prawnego.

W niniejszym opracowaniu odniesiono się do przedstawienia podstaw prawnych prowadzenia działalności edukacyjnej przez Kościół katolicki. W związku z tym w pierwszej kolejności przedmiotem rozważań będzie art. 70 Konstytucji<sup>9</sup>,

---

<sup>3</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wszedł w życie w 1976 r., został ratyfikowany przez Polskę w 1977 r. (Dz.U z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Załącznik — Protokół Fakultatywny do Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ratyfikowany został przez Polskę w 1992 r. (Dz.U z 1994 r. Nr 23, poz. 90).

<sup>4</sup> Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

<sup>5</sup> Protokół Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Paryżu, z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

<sup>6</sup> 2007/C303/01.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr. 78, poz. 483.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 70 Konstytucji RP.

1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

2. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

3. Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udział władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

4. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

5. Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

a następnie zostaną zbadane przepisy konkordatu z 1993 r.<sup>10</sup>, ustawy o systemie oświaty<sup>11</sup>, ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego<sup>12</sup> oraz prawa kanonicznego<sup>13</sup>.

Niniejsza publikacja składa się z dwóch części. W części pierwszej analizowane są przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz prawa kanonicznego, na mocy których Kościół katolicki uzyskał prawo zakładania i prowadzenie swojego szkolnictwa. Druga część publikacji przedstawia status prawny szkolnictwa katolickiego w Polsce.

### 1.1. KONSTYTUCJA RP

Powołując się na art. 70 Konstytucji RP, należy podkreślić, iż statuuje on prawo do nauki. Regulacja ta stanowi prawo podmiotowe<sup>14</sup> i jest jedną z najbardziej istotnych w sferze praw i wolności socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych. Biorąc pod uwagę zakres podmiotowy tego prawa, dostrzeżemy, że krąg podmiotów jest w nim określony dość szeroko. Świadczy o tym użycie przez ustrojodawcę słowa „każdy”. Oznacza to, że adresatem może być zarówno obywatel polski, jak i cudzoziemiec. Dokonując analizy art. 70 ust. 1, trzeba dodać, że prawo do nauki dotyczy przede wszystkim osób poniżej 18. roku życia, ponieważ takie osoby objęte są obowiązkiem szkolnym. Dopiero „po ukończeniu 18 lat przekształca się ono w »czyste« prawo, gwarantujące każdemu, komu pozwalają na to kwalifikacje i talenty, możliwości kontynuowania nauki”<sup>15</sup>.

Określając podmiot tego prawa, warto zwrócić uwagę na adresata obowiązków, którym z jednej strony jest władza publiczna — bo na niej spoczywa obo-

<sup>10</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 181, poz. 1292, dalej jako u.s.o.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego, Dz.U. Nr 29, poz. 154.

<sup>13</sup> Kodeks prawa kanonicznego z dnia 25 stycznia 1983 r., Pallotinum 1984 r., dalej jako KPK.

<sup>14</sup> W tym miejscu na pewno trzeba dodać, że wyjątkiem jest ust. 4 cytowanego artykułu. Aby wyjaśnić tę kwestię, należy odnieść się do orzecznictwa (zob. wyrok z dnia 8 listopada 1999 r. Sk 18/99 i wyrok z dnia 2 lipca 2002 U 7/01), w którym zwraca się uwagę, iż przepis ust. 4 ma charakter programowy. Nie można z niego wyprowadzić żadnych wzorców postępowania skierowanych do osób fizycznych. Innymi słowy, nie stanowi on prawa podmiotowego i w konsekwencji nie może stanowić podstawy do dochodzenia roszczeń od państwa, podstawy skargi konstytucyjnej itp. Należy podkreślić, że stanowisko to nie jest jednolite. „W doktrynie pojawiają się głosy krytykujące postrzeganie ust. 4 jako normy programowej. Niezależnie od toczącego się sporu, art. 70 ust. 4 należy rozumieć jako nakaz podejmowania przez władze publiczne działań wyrównawczych, zwłaszcza przez odpowiednią redystrybucję środków finansowych, w tym tworzenia stypendiów socjalnych”, M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 179.

<sup>15</sup> L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 70*, t. 3, rozdz. II, s. 4.

wiązek urządzenia i poprowadzenia systemu szkół publicznych. Z drugiej strony adresatem obowiązku szkolnego, są wszystkie osoby (także cudzoziemcy), które nie ukończyły 18. roku życia<sup>16</sup>.

Mając na względzie art. 70 ust. 3 Konstytucji RP, należy zaznaczyć, że ustrojodawca zagwarantował w nim prawo do zakładania i prowadzenia szkół w Polsce. Zamieszczona w tej jednostce redakcyjnej aktu prawnego przesłanka (art. 70 ust. 3 zd. 2–3) może być postrzegana „z jednej strony — jako element wolności działalności gospodarczej (art. 22). Nie ulega bowiem wątpliwości, że szkoła niepubliczna może (choć nie musi) być instytucją nastawioną na zysk. Z drugiej strony wolność zakładania szkół niepublicznych stanowi istotną gwarancję zasady pluralizmu, w szczególności wolności religijnej (art. 53 ust. 2) oraz prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 ust. 1). Oznacza to, że szkoła niepubliczna może (choć nie musi) być szkołą o zdecydowanej orientacji religijnej czy światopoglądowej. Szkoły niepubliczne mogą być tworzone na każdym szczeblu nauczania (podstawowym, ponadpodstawowym i wyższym — art. 70 ust. 3 zd. 2). Możliwe jest też tworzenie niepublicznych zakładów wychowawczych”<sup>17</sup>.

Odnosząc się do postanowień komentowanego przepisu, warto zwrócić uwagę, że ustawa zasadnicza, a także ustawy zwykłe, takie jak ustawa o systemie oświaty, ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>18</sup>, gwarantują możliwość zakładania i prowadzenia szkół osobom fizycznym i prawnym. Z powyższego wynika więc, że zarówno Konstytucja, jak i ustawodawstwo szkolne wśród podmiotów uprawnionych do prowadzenia szkół nie wymieniają z nazwy żadnego z kościołów i innych związków wyznaniowych. Przyjęcie takiego rozwiązania nie przesądza jednak, iż podmioty, o których wspomniano, zostały tu wyłączone. Wyliczenie obejmujące jako podmioty uprawnione osoby fizyczne i prawne uwzględniła bowiem kościoły i związki wyznaniowe.

Wobec powyższego należy nadmienić, że kościoły realizują zadania naukowe i edukacyjne poprzez prowadzenie szkół wyznaniowych (np. seminaria niewchodzące w skład systemu oświaty) oraz w ramach szkolnictwa państwowego. Jednostki organizacyjne kościołów mogą prowadzić zarówno szkoły typowe dla ustroju szkolnictwa (szkoły podstawowe, gimnazja, licea itp.), jak i szkoły nietypowe, które określa się mianem szkół wewnątrzkościelnych (np. seminaria duchowne).

## 1.2. KONKORDAT

Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską został podpisany 28 lipca 1993 r., ratyfikowany 23 lutego 1998 r. Wymiana dokumentów

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365.

ratyfikacyjnych nastąpiła 25 marca 1998 r. Konkordat zaczął obowiązywać od 25 kwietnia 1998 r. Z chwilą dopełnienia aktu uroczystej wymiany not ratyfikacyjnych dotyczących zawarcia konkordatu w płaszczyźnie prawa międzynarodowego powstały konkretne zobowiązania Stolicy Apostolskiej i państwa polskiego do wykonania zawartej umowy. Zobowiązania te obejmują usunięcie przeszkód na drodze do stosowania norm międzynarodowych w porządku wewnętrznym, a także do dostosowania obowiązującego systemu prawa do zobowiązań wpisanych do umowy międzynarodowej. W związku z tym po wejściu w życie umowy konkordatowej państwo nie może usprawiedliwiać się niezgodnością norm konkordatowych z prawem krajowym, ponieważ konkordat przewyższa rangą prawo krajowe. Każde państwo rozstrzyga jednak samodzielnie kwestie dotyczące rangi, jaką mają normy prawa międzynarodowego w systemie prawa krajowego, a także trybu, w jakim ma następować inkorporacja, adopcja czy obowiązywanie z mocy własnej norm międzynarodowych. Istotne zasady w tej kwestii powinna zawierać konstytucja danego kraju. Konstytucja RP z 1997 r. określiła relacje między prawem międzynarodowym a prawem krajowym. W związku z tym następstwa, jakie wynikają z wejścia w życie konkordatu, określają zasady konstytucyjne dotyczące umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą parlamentu<sup>19</sup>.

W Konstytucji RP art. 9 stanowi: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Przepis ten ustala zasadę generalną przychylności polskiego porządku prawnego wobec norm prawa międzynarodowego. Jest to domniemanie pośredniej inkorporacji wszystkich norm prawa międzynarodowego do krajowego porządku prawnego, w tym także norm prawa konkordatowego. Konkordat więc, jak każda umowa międzynarodowa, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Normy zawarte w konkordacie mogą być więc stosowane bezpośrednio, czyli mają moc obowiązującą bez konieczności uchwalania nowych ustaw w celu wprowadzenia norm konkordatowych do prawa polskiego. Zastosowanie tej zasady ma miejsce tam, gdzie normy konkordatowe są kompletne, nadają się do stosowania przez wszystkich jego adresatów, tzn. zarówno przez organy państwowe, jak i jednostki, jakimi są osoby fizyczne i prawne<sup>20</sup>.

Konkordaty zawierają dwie umawiające się suwerenne i niezależne strony: Stolica Apostolska i określone państwo<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> H. Suchocka, *Rola konkordatu w procesie normalizacji stosunków między państwem a Kościołem w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Studia z prawa publicznego*, t. I: *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999, s. 41–46.

<sup>20</sup> J. Krukowski, *Kościół i państwo — podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 303.

<sup>21</sup> Konkordat polski, jak i inne umowy tego typu, pod względem przedmiotowym ma układ asymetryczny w tym sensie, że zawarte w nim gwarancje wolności religijnej w większej mierze rodzą skutki w porządku krajowym państwa będącego stroną umowy konkordatowej niż w porządku prawa kanonicznego.

Przedmiot umowy konkordatowej obejmuje relacje między państwem a Stolicą Apostolską na arenie międzynarodowej (stosunki dyplomatyczne), konkretnym państwem a Kościołem katolickim działającym na jego terytorium (zespół kościołów partykularnych będących częścią Kościoła powszechnego), danym państwem a jego obywatelami, którzy jednocześnie są członkami Kościoła katolickiego<sup>22</sup>.

Problematyka szkolna stanowi przedmiot regulacji wszystkich współczesnych konkordatów<sup>23</sup>.

Podstawowa zasada gwarantująca Kościołowi katolickiemu prawo zakładania i prowadzenia własnego szkolnictwa zawarta jest w art. 14 ust. 1 konkordatu. Stanowi on, że „Kościół katolicki ma prawo zakładać i prowadzić placówki oświatowe i wychowawcze, w tym przedszkola oraz szkoły wszystkich rodzajów, zgodnie z przepisami prawa kanonicznego i na zasadach określonych przez odpowiednie ustawy”. Uregulowania tego artykułu odnoszą się zarówno do placówek oświatowych, jak i wychowawczych, szczególnie do przedszkoli, szkół podstawowych i ponadpodstawowych wszystkich rodzajów.

Uprawnienia Kościoła odnoszą się do zakładania i prowadzenia placówek oświatowych i wychowawczych. Zakładanie oznacza powoływanie tych placówek do istnienia, prowadzenie natomiast oznacza kierowanie założoną placówką zgodnie z celami, do których została powołana<sup>24</sup>. Omawiany art. 14 ust. 1 zawiera również dwa warunki, które muszą być spełnione przy zakładaniu i prowadzeniu szkolnictwa katolickiego. Pierwszy dotyczy zgodności tych placówek z przepisami prawa kanonicznego, gdyż tylko na podstawie tego prawa szkoła uzyskuje podmiotowość kościelną. Jednocześnie zgodność placówek oświatowych z prawem kanonicznym stanowi gwarancję prowadzenia ich zgodnie z nauką Kościoła katolickiego. Drugi dotyczy respektowania prawa polskiego (powszechnie obowiązującego) przez te placówki, albowiem tylko na podstawie tego prawa placówki te stają się instytucjami oświatowymi. Poza tym prawo powszechnie obowiązujące reguluje sposób i zasady tworzenia takich placówek.

Kolejne ustępy omawianego artykułu regulują najważniejsze kwestie dotyczące obu wymiarów placówek oświatowych prowadzonych przez Kościół katolicki<sup>25</sup>. Regulacje te oparte są na zasadzie autonomii i niezależności oraz na zasa-

<sup>22</sup> B. Glinkowski, *Konkordat — dokument ciągle „dopracowywany”*, Warszawa 2001, s. 5.

<sup>23</sup> Należy podkreślić, że obecne konkordaty regulują kwestie związane ze szkolnictwem zgodnie z doktryną Soboru Watykańskiego II. W przedsoborowych konkordatach sprawy szkolnictwa stanowiły przedmiot spraw mieszanych *causa mixtae*, podlegających jednocześnie kompetencjom władzy kościelnej i państwowej. Kościół na zasadzie przywileju miał gwarantowany katolicki charakter szkolnictwa publicznego.

<sup>24</sup> W. Góralski, W. Adamczewski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.*, Płock 1994, s. 80.

<sup>25</sup> Chodzi tutaj o dwupodmiotowość prawną szkolnictwa katolickiego, wynikającą z tego, iż jest ono podmiotem prawa powszechnie obowiązującego, jak i prawa wewnętrznego Kościoła katolickiego (prawa kanonicznego).

dzie współpracy dla dobra powszechnego społeczeństwa. Szczególne znaczenie ma przyjęcie przez obydwie strony zasady, że uznanie tych placówek w krajowym systemie oświaty zależy od spełnienia wymogów określonych w prawie polskim<sup>26</sup>.

Artykuł 14 ust. 2 konkordatu stanowi, iż szkoły prowadzone przez Kościół katolicki w realizowaniu minimum programowego przedmiotów obowiązkowych oraz w wystawianiu druków urzędowych podlegają prawu polskiemu. O ich publicznym charakterze decyduje także prawo polskie. Pozostałe zaś przedmioty powinny być realizowane zgodnie z prawem kanonicznym. Przez prawo polskie należy rozumieć zarówno ustawę o systemie oświaty, jak i liczne akty wykonawcze. Konieczność realizowania pozostałych przedmiotów zgodnie z prawem kanonicznym wynika z obowiązku zagwarantowania tym szkołom charakteru katolickiego. W ten sposób rodzice, posyłając dzieci do szkół katolickich, uzyskują z jednej strony gwarancję nauczania spełniającego wymogi prawa państwowego, a z drugiej odpowiednią formację religijną zgodną z ich przekonaniami.

W art. 14 ust. 3 konkordat reguluje status prawny nauczycieli, wychowawców, innych pracowników i uczniów szkół katolickich. Zostały im zagwarantowane takie same prawa i obowiązki, jakie przysługują osobom zatrudnionym w szkołach publicznych pod warunkiem, że placówki te są szkołami publicznymi bądź posiadają uprawnienia placówek publicznych. Zdaniem ks. W. Góralskiego i ks. W. Adamczewskiego, zapis ten jest szczególną postacią zasady równouprawnienia obywateli państwa na podstawie ogólnie przyjętych norm konstytuujących demokratyczne społeczeństwo<sup>27</sup>.

Artykuł 14 ust. 4 zapewnia dotacje ze strony państwa i samorządu terytorialnego dla szkolnictwa katolickiego w przypadkach i na zasadach określonych przez odpowiednie ustawy. Gwarancja tych dotacji nie stanowi przywileju Kościoła katolickiego, lecz jest wyrazem poszanowania równości praw rodziców jako podatników posyłających swe dzieci do szkół niesamorządowych, z tymi rodzicami, którzy posyłają je do szkół samorządowych. W sprawie dotacji konkordat nie wprowadza nowych rozwiązań. Potwierdza regulacje zawarte w ustawie o systemie oświaty<sup>28</sup>.

### 1.3. USTAWA O SYSTEMIE OŚWIATY

O tym, jakie podmioty mogą być organami prowadzącymi szkoły i placówki oraz jakie mają prawa i obowiązki z tego tytułu, stanowi art. 5 ustawy o systemie oświaty. Na wstępie trzeba jednak wyjaśnić pojęcie organu prowa-

<sup>26</sup> W. Góralski, W. Adamczewski, *op. cit.*, s. 81.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>28</sup> J. Krukowski, *Konkordat Polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 145.

dzącego. Jest ono często błędnie interpretowane. Należy zaznaczyć, że szkoły i placówki wchodzące w skład struktury organizacyjnej systemu oświaty, inaczej niż szkoły wyższe i wyższe zawodowe, są pozbawione osobowości prawnej. Brak osobowości w rozumieniu prawa cywilnego oznacza, że szkoły i placówki byłyby pozbawione możliwości uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym. Nie mogłyby zawierać umów sprzedaży, umów o roboty budowlane. Nie mogłyby również nabywać prawa własności składników mienia<sup>29</sup>. Organ prowadzący musi być zatem „osobą” w rozumieniu kodeksu cywilnego. Osoby prawa cywilnego dzielą się na kategorię osób fizycznych i prawnych. Warunek posiadania osobowości prawnej spełniają w szczególności następujące kategorie podmiotów:

- jednostki samorządu terytorialnego<sup>30</sup>,
- stowarzyszenia (poza stowarzyszeniami zwykłymi)<sup>31</sup>,
- fundacje<sup>32</sup>,
- spółki kapitałowe prawa handlowego<sup>33</sup>.

Wszystkie wymienione podmioty mogą występować jako organy prowadzące szkoły i placówki<sup>34</sup>.

Ustawodawca określił, że organem prowadzącym może być także „osoba fizyczna”. Użyta liczba pojedyncza wydaje się zabiegiem celowym, stąd prowadzenie szkoły bądź placówki przez dwie lub więcej osób fizycznych jest sprzeczne z prawem<sup>35</sup>. Ustawa co prawda nie stawia wprost tego wymagania, jednak jest oczywiste, że osoba fizyczna prowadząca szkołę lub placówkę musi posiadać pełną zdolność do czynności prawnych.

---

<sup>29</sup> M. Pilich, *Komentarz do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*, Warszawa 2006, s. 42.

<sup>30</sup> Art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. art. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm. art. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, tekst jedn. Dz.U. z 2005 Nr 175, poz. 1462 ze zm.

<sup>33</sup> Art. 12 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, tekst jedn. Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

<sup>34</sup> Nie mogą natomiast nimi być, po pierwsze, ułonne osoby prawne, do których zalicza się przede wszystkim spółki osobowe prawa handlowego. Mogą one co prawda nabywać we własnym imieniu prawa rzeczowe i zaciągać zobowiązania, jednakże co do samej istoty nie mają odrębnego bytu od osób (fizycznych lub prawnych), które je tworzą i wchodzą w ich skład. Organem prowadzącym nie może być spółka cywilna, która jest jedynie umową dwóch lub większej liczby osób fizycznych lub prawnych zawartą z myślą o osiągnięciu celu gospodarczego. Zob. szerzej M. Pilich, *op. cit.*, s. 42–43.

<sup>35</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 43.



Ustawa o systemie oświaty nie wymienia Kościoła katolickiego jako podmiotu uprawnionego do zakładania i prowadzenia szkół. Nie ma jednak takiej potrzeby, ponieważ prawo to przysługuje osobom prawnym i fizycznym, w skład których wchodzi podmioty wyznaniowe<sup>36</sup>.

#### 1.4. PRAWO KANONICZNE

Konstytucja, konkordat oraz ustawy w sposób generalny wskazują Kościół katolicki jako podmiot uprawniony do prowadzenia własnych placówek oświatowych. Dlatego Kościół wewnątrz własnych struktur dokonuje sprecyzowania kręgu podmiotów mogących zakładać i prowadzić szkoły katolickie. Poza tym tylko na podstawie prawa kanonicznego szkoła może uzyskać status szkoły katolickiej<sup>37</sup>.

Zgodnie z kanonem 803 KPK<sup>38</sup> podmiotami, które upoważnione są do prowadzenia szkolnictwa katolickiego, są:

- kompetentna władza kościelna,
- kościelna osoba publicznoprawna,
- inny podmiot za pisemną zgodą władzy kościelnej.

Kompetentną władzą kościelną jest biskup diecezjalny lub osoba pełniąca równorzędny urząd kościelny. Prawo kanoniczne zobowiązuje biskupa diecezjalnego do troski o zakładanie szkół katolickich.

Podmiotem uprawnionym do kierowania szkołą katolicką jest kościelna osoba prawna publiczna<sup>39</sup>. Do tej kategorii należą: Konferencja Episkopatu

---

<sup>36</sup> A. Mezglewski, *Udział kościołów w procesie kształcenia i wychowania w ramach systemu oświaty*, [w:] *Funkcje publiczne związków wyznaniowych. Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego Kazimierz Dolny, 16–18 maja 2006*, red. A. Mezglewski, Lublin 2007, s. 283–317.

<sup>37</sup> Szerzej na ten temat w dalszej części publikacji poświęconej statusowi prawnemu szkolnictwa katolickiego.

<sup>38</sup> Kanon 803 KPK.

<sup>39</sup> Prawo kanoniczne określa osobę prawną jako twór prawny, który na mocy ustawy lub woli kompetentnego przełożonego otrzymuje uprawnienia osoby, czyli zdolność do nabywania i wykonywania prawa. Kanon 113 § 2 stanowi, że „oprócz osób fizycznych są w Kościele osoby prawne, będące mianowicie w prawie kanonicznym podmiotem praw i obowiązków, które odpowiadają ich charakterowi”. Podkreślono tutaj, że prawa i obowiązki osób prawnych nie pokrywają się z prawami i obowiązkami osób fizycznych. Powyższa definicja ma zastosowanie tylko do osób prawnych, które powstają na mocy pozytywnego prawa kanonicznego. Osoba prawna w Kościele jest skierowana do celu odpowiadającego misji Kościoła, przekraczającej cel poszczególnych jednostek. Materialnym elementem osoby prawnej jest zespół osób lub rzeczy. Chodzi tu jednak nie o wielość jednostek czy zbiorowość, lecz o związek (korporację) stanowiącą jeden podmiot na wzór osoby fizycznej, służące celowi ponadjednostkowemu. Elementem formalnym osoby prawnej jest jej zdolność prawna. Jej przyczyną sprawczą jest ustawa bądź dekret władzy kompetentnej. Publicznymi osobami prawnymi są te wspólnoty osób lub rzeczy, które są ustanowione przez kompetentną władzę

Polski jako osoba prawna Kościoła o zasięgu ogólnopolskim; terytorialne osoby prawne, do których zalicza się: metropolie, archidiecezje, diecezje, administratury apostolskie, parafie; osobami prawnymi są również: kościoły rektoralne, Caritas Polska, Caritas diecezji, Papieskie Dzieła Misyjne. Personalnymi publicznymi osobami prawnymi są: Ordynariat Polowy, kapituły, parafie personalne, Konferencja Wyższych Przełożonych Zakonnych Męskich, Konferencja Wyższych Przełożonych Zakonnych Żeńskich, instytuty życia konsekrowanego, prowincje zakonów, opactwa, klasztory niezależne, domy zakonne, wyższe i niższe seminaria duchowne diecezjalne, wyższe i niższe seminaria duchowne zakonne.

Prawo kanoniczne, wskazując na kościelną osobę prawną publiczną jako właściwy podmiot kierujący szkołą katolicką, podkreśla jej wymiar eklezjalny. Publiczna osoba prawna z natury swojego kościelnego posłannictwa i celu działalności uprawniona jest do pełnej chrześcijańskiej formacji uczniów szkoły katolickiej<sup>40</sup>.

Ostatnią grupą podmiotów uprawnionych do zakładania i prowadzenia szkół katolickich są podmioty, które uzyskały pisemną zgodę od kompetentnej władzy kościelnej. Należą do nich osoby fizyczne, kościelne osoby prawne prywatne i osoby prawne nieposiadające jednak osobowości kościelnej<sup>41</sup>. Osobę prawną prywatną stanowią stowarzyszenia i fundacje wiernych, najczęściej świeckich katolików, które uzyskały kościelną osobowość prawną<sup>42</sup>. Osoby prawne nieposiadające osobowości kościelnej to stowarzyszenia, fundacje legalnie działające na mocy prawa cywilnego. Do tej grupy należą także prywatne stowarzyszenia wiernych, uznane przez władzę kościelną, lecz nieposiadające kościelnej osobowości prawnej. Wszystkie te stowarzyszenia czy fundacje prowadzące szkoły mogą według prawa uzyskać dla nich uprawnienie szkoły katolickiej. Szkoła może być katolicka od chwili założenia. Może być za taką uznana w trakcie swojej działalności z inicjatywy podmiotu ją prowadzącego. Decyzja jednak zawsze leży po stronie władzy kościelnej. Prawo kanoniczne tworzy w ten sposób szeroki zakres podmiotowy kierowania szkołą katolicką<sup>43</sup>.

---

kościelną po to, żeby w imieniu Kościoła, w oznaczonym dla siebie zakresie zgodnie z przepisami prawa, wykonywały własne zadania powierzone im z uwagi na dobro publiczne. Pozostałe osoby prawne mają charakter prywatny. Zob. szerzej T. Pawluk, *Prawo kanoniczne według kodeksu Jana Pawła II*, t. I: *Zagadnienia wstępne i normy ogólne*, Olsztyn 2002; E. Szafrowski, *Podręcznik prawa kanonicznego*, Warszawa 1985.

<sup>40</sup> A. Maj, *Szkolnictwo katolickie w III RP (1989–2001). Status i rozwój w okresie przemian oświatowych*, Warszawa 2002, s. 119.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 118.

<sup>42</sup> E. Szafrowski, *Podręcznik prawa kanonicznego*, Warszawa 1985, s. 216.

<sup>43</sup> A. Maj, *op. cit.*, s. 121.

## 1.5. USTAWA O STOSUNKU PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego zawiera najszersze regulacje odnoszące się tylko do szkół prowadzonych przez Kościół katolicki w stosunku do innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Reguluje ona prawo do zakładania i prowadzenia szkół<sup>44</sup>, status prawny nauczycieli, innych pracowników, uczniów tych szkół. Zawiera także przepis odnoszący się do rodziców i opiekunów prawnych uczniów tych szkół, przyznający prawo do zasiłków rodzinnych.

Artykuł 20 omawianej ustawy stanowi, że „kościelne osoby prawne mają prawo zakładać i prowadzić szkoły oraz inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze na zasadach organizacyjnych i programowych określonych przez odpowiednie ustawy. Mają one charakter katolicki i podlegają władzy kościelnej”<sup>45</sup>.

Przepis ten zawiera zawężony zakres podmiotowy, gdyż przyznaje prawo do zakładania i prowadzenia szkół jedynie kościelnym osobom prawnym. Nie obejmuje on innych podmiotów, które mogą prowadzić szkoły katolickie na podstawie prawa kanonicznego<sup>46</sup>. Wynika z tego, że pozostałe postanowienia ustawy dotyczą tylko szkół prowadzonych przez kościelne osoby prawne, nauczycieli i innych pracowników tych szkół, uczniów oraz ich prawnych opiekunów.

„Katalog” szkół, które mogą być zakładane i prowadzone przez kościelne osoby prawne, reguluje art. 9 u.s.o. Są to: sześciolletnie szkoły podstawowe, trzyletnie gimnazja oraz szkoły ponadgimnazjalne<sup>47</sup>.

Ustawa stanowi również, iż szkoły zakładane i prowadzone przez kościelne osoby prawne mają charakter katolicki i podlegają władzy kościelnej<sup>48</sup>. Zdaniem B. Rakoczego „uregulowanie to koresponduje z treścią kan. 803 KPK”, który stanowi, że szkołę uważa się za katolicką, gdy jest kierowana przez władzę kościelną albo kościelną osobę prawną publiczną lub gdy jest uznana za katolicką przez władzę kościelną dokumentem pisemnym. Żadna szkoła nie może nosić nazwy „katolicka” bez zgody kompetentnej władzy kościelnej. Zgodnie z doktryną prawa kanonicznego, szkoły katolickie dzielą się na dwa typy. Są to: szkoły prowadzone przez kompetentną władzę kościelną lub kościelną osobę prawną

---

<sup>44</sup> Regulacje zawarte w ustawie odnoszą się również do placówek oświatowo-wychowawczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych, jednak z uwagi na przedmiot publikacji zostały one pominięte.

<sup>45</sup> Art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r.

<sup>46</sup> Podmioty te zostały omówione w poprzednim punkcie niniejszej publikacji.

<sup>47</sup> Zob. szerzej art. 9 u.s.o.

<sup>48</sup> Art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r.

publiczną, lub też szkoły prowadzone przez inne podmioty, które uzyskały na to zgodę władzy kościelnej<sup>49</sup>.

W art. 21 ustawy uregulowano status prawny nauczycieli i wychowawców zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez kościelne osoby prawne. Zrównano ich prawa i obowiązki z nauczycielami i wychowawcami zatrudnionymi w szkołach państwowych<sup>50</sup>. W kwestiach dotyczących praw i obowiązków ustawodawca odsyła do przepisów szczegółowych. Należy zauważyć, że przepis dotyczy nauczycieli i wychowawców zatrudnionych w tych szkołach. Oznacza to, że chodzi jedynie o takie osoby, które są zatrudnione w ramach stosunku pracy. *Lege non distinguente* bez znaczenia jest sposób nawiązania tego stosunku pracy oraz jego podstawa prawna<sup>51</sup>.

W art. 21 ust. 2 ustawy zawarte jest upoważnienie do wydania przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania rozporządzenia regulującego szczegółowy zakres uprawnień i obowiązków nauczycieli i wychowawców zatrudnionych w niepublicznych przedszkolach i szkołach prowadzonych przez kościelne osoby prawne<sup>52</sup>. Wydanie takiego rozporządzenia może też być wnioskowane przez Sekretariat Konferencji Episkopatu. Należy zaznaczyć, że złożenie stosownego wniosku nie rodzi po stronie prawodawcy obowiązku wydania rozporządzenia. Brak natomiast złożonego wniosku nie czyni wydanego rozporządzenia niezgodnym z prawem.

Artykuł 21 ust. 3 zrównuje pozostałych pracowników szkół i placówek z pracownikami zatrudnionymi w państwowych szkołach i placówkach. Chodzi o pracowników niebędących nauczycielami lub wychowawcami. Należy zatem uprawnienia i obowiązki pracowników państwowych szkół i placówek stosować do pracowników szkół kościelnych osób prawnych<sup>53</sup>.

Artykuł 22 ustawy reguluje zagadnienia związane ze statusem osoby uczącej się. Podobnie jak w przypadku nauczycieli i innych pracowników ustawodawca przyjął zasadę równości uczniów wobec prawa. Osobom tym przyznano prawo do świadczeń ze społecznej służby zdrowia<sup>54</sup>, prawo do ulgowych przejazdów

---

<sup>49</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej — komentarz*, Warszawa 2008, s. 168.

<sup>50</sup> Przez szkoły państwowe rozumie się tutaj również szkoły samorządowe.

<sup>51</sup> B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 171.

<sup>52</sup> Na tej podstawie zostało wydane rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków nauczycieli i wychowawców zatrudnionych w niepublicznych przedszkolach i niepublicznych placówkach prowadzonych przez kościelne osoby prawne, Dz.U. Nr 204, poz. 1722.

<sup>53</sup> B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 175.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.

publicznymi środkami lokomocji<sup>55</sup>, prawo do stypendiów i innych świadczeń socjalnych<sup>56</sup>.

W art. 21 ust. 2 zostało przyznane prawo do zasiłków rodzinnych rodzicom i opiekunom prawnym uczniów szkół prowadzonych przez kościelne osoby prawne<sup>57</sup>.

## 2. STATUS PRAWNY SZKÓŁ KATOLICKICH

Zgodnie z art. 5 ustawy o systemie oświaty, polska szkoła może być szkołą publiczną lub niepubliczną. Odnosi się to także do szkół katolickich. Według tego typu mogą to być szkoły podstawowe, gimnazja, licea ogólnokształcące, szkoły zawodowe oraz szkoły policealne<sup>58</sup>.

### 2.1. ORGANIZACJA SZKOLNICTWA PUBLICZNEGO

Ustawa o systemie oświaty w art. 7 charakteryzuje szkołę publiczną poprzez wskazanie standardów prawnych, jakie musi ona spełniać. Definicja szkoły publicznej wynika z całokształtu przepisów o systemie oświaty. Szkołami publicznymi są te szkoły, które istnieją w interesie publicznym, zapewniają obywatelom nieodpłatne i powszechnie dostępne kształcenie na odpowiednim poziomie, wydają świadectwa, które są dokumentami urzędowymi. Są w całości bądź w znacznej części utrzymywane ze środków publicznych. Zapewnienie przez szkołę publiczną bezpłatnego nauczania odnosi się wyłącznie do zajęć ujętych w ramowym planie nauczania. Są to zajęcia mieszczące się w limitach godzin wyznaczonych planem, za które szkoła nie może pobierać żadnych opłat. Środki na realizację tych zajęć musi zapewnić organ prowadzący szkołę<sup>59</sup>.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych<sup>60</sup> tworzone są obwody dla szkół podstawowych. W związku z tym pierwszeństwo w przyjęciu do danej szkoły mają dzieci zamieszkujące na terenie obwodu danej szkoły. Przepis ten odnosi się do szkół samorządowych. W przypadku szkół prowadzonych przez inne podmioty niż jednostka samorządu te-

---

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 977 ze zm.

<sup>56</sup> Problematyka stypendiów regulowana jest w ustawie o systemie oświaty.

<sup>57</sup> Prawo do zasiłków rodzinnych reguluje ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

<sup>58</sup> Art. 9 u.s.o.

<sup>59</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 70.

<sup>60</sup> Dz.U. Nr 260, poz. 2593; art. 58 u.s.o.

rytorialnego (j.s.t.) rejonizacja co do zasady nie ma miejsca. Ustalenie obwodu dla szkół niesamorządowych jest jednak możliwe na wniosek organu prowadzącego. Założyciel szkoły, składając wniosek o zezwolenie na utworzenie szkoły, powinien wystąpić jednocześnie do organu stanowiącego j.s.t. o ustalenie takiego obwodu dla zakładanej przez siebie szkoły. Szkoła katolicka realizuje zasadę powszechności i bezpłatności, umożliwiając kształcenie wszystkich uczniów bez względu na ich wyznanie i światopogląd, zgodnie z preferencjami moralnymi rodziców. Przyjęcie dziecka do takiej szkoły może odbywać się więc wyłącznie na wniosek rodziców. Gdy liczba kandydatów jest większa od liczby miejsc, rekrutacja odbywa się zgodnie z postanowieniami statutu szkoły<sup>61</sup>.

Publiczna szkoła samorządowa zakładana jest na podstawie aktu założycielskiego. Jest to czynność prawna prowadząca do organizacyjnego powstania szkoły. Akt określa typ, nazwę oraz siedzibę szkoły. Ustalenie aktu założycielskiego poprzedzone jest nadaniem szkole pierwszego statutu przez organ prowadzący. W akcie tym następuje ustalenie obwodu dla szkoły<sup>62</sup>.

Założenie szkoły publicznej prowadzonej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub przez osobę fizyczną wymaga zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół danego typu. Dopiero po uzyskaniu takiego zezwolenia sporządzany jest akt założycielski<sup>63</sup>. Jest to specyficzna sytuacja, gdyż szkoły te są faktycznie własnością prywatną. Natomiast z punktu widzenia prawa administracyjnego mają status analogiczny do szkół prowadzonych przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego<sup>64</sup>.

Zezwolenie na utworzenie szkoły wymaga formy decyzji administracyjnej<sup>65</sup>. W przypadku szkół, których prowadzenie należy do zadań samorządu terytorialnego, rzeczowo właściwy jest wójt (burmistrz, prezydent), starosta bądź marszałek województwa. Zezwolenie nie może być wydane bez pozytywnej opinii kuratora oświaty. Oznacza to, że opinia negatywna przesądza o wydaniu decyzji odmawiającej udzielenia zezwolenia. Opinia kuratora oświaty powinna dotyczyć oceny, czy warunki oferowane przez założyciela spełniają standardy wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy. Opinia ta ma formę postanowienia, na które przysługuje zażalenie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania<sup>66</sup>. Osoba fizyczna bądź prawna powinna złożyć wniosek o udzielenie zezwolenia na założenie

<sup>61</sup> A. Maj, *op. cit.*, 146.

<sup>62</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 457–458; art. 58 ust. 1 u.s.o.

<sup>63</sup> Art. 58 ust. 3 u.s.o.

<sup>64</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 459.

<sup>65</sup> § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub fizyczną, Dz.U. Nr 46, poz. 438.

<sup>66</sup> Art. 5c ust. 3 u.s.o.; art. 58 ust. 3 u.s.o.; M. Pilich, *op. cit.*, s. 461.

nie szkoły publicznej nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok, w którym ma nastąpić uruchomienie szkoły.

Złożenie wniosku we wskazanym terminie ma gwarantować ujęcie dotacji dla nowo zakładanej szkoły w budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Termin ten może zostać przedłużony za zgodą organu wykonawczego j.s.t.<sup>67</sup> O przedłużeniu terminu musi wystąpić założyciel szkoły<sup>68</sup>. Do wniosku o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły publicznej dołącza się:

— aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego i kopię statutu lub innego dokumentu stanowiącego podstawę funkcjonowania osoby prawnej, a w przypadku osoby fizycznej wypis z dowodu osobistego potwierdzający imię i nazwisko oraz miejsce zamieszkania;

— projekt aktu założycielskiego szkoły publicznej;

— projekt statutu szkoły publicznej;

— opinie właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej i państwowego inspektora sanitarnego o warunkach bezpieczeństwa i higieny w budynku, w którym będzie mieścić się szkoła;

— wykaz nauczycieli przewidzianych do zatrudnienia w szkole wraz z informacją o ich kwalifikacjach;

— zobowiązanie do zapewnienia warunków działania szkoły publicznej oraz zobowiązanie do przestrzegania przepisów dotyczących szkół publicznych<sup>69</sup>.

Bardziej rygorystyczne warunki przewiduje rozporządzenie w odniesieniu do szkół ogólnokształcących. Są one następujące:

— statut lub inny dokument stanowiący podstawę funkcjonowania osoby prawnej będącej założycielem, przewidujący prowadzenie przez nią działalności oświatowej;

— projekt aktu założycielskiego i projekt statutu szkoły publicznej zgodny z przepisami ustawy i aktów prawnych wydanych na jej podstawie;

— warunki lokalowe oraz wyposażenie szkoły publicznej w pomoce dydaktyczne i sprzęt zapewniające realizację statutowych zadań szkoły;

— posiadanie przez nauczycieli kwalifikacji wymaganych do zatrudnienia w szkole publicznej danego typu lub rodzaju;

— utworzenie szkoły w miejscowości wskazanej przez założyciela, która stanowi korzystne uzupełnienie sieci szkół w tej miejscowości, gminie, powiecie, województwie lub regionie;

---

<sup>67</sup> Ustawa o systemie oświaty oraz rozporządzenie z dnia 4 marca 2004 r. nie wskazuje bezpośrednio, jaki organ j.s.t. jest właściwy do przedłużenia tego terminu. Przedłużenie terminu ma formę decyzji administracyjnej w związku z czym, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniony do jej wydania jest organ wykonawczy j.s.t.

<sup>68</sup> Art. 58 ust. 4 u.s.o.

<sup>69</sup> § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 4 marca 2004 r.

— w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe, proponowany zawód lub zawody muszą być zgodne z klasyfikacją zawodów szkolnictwa zawodowego, określoną w odrębnych przepisach;

— w przypadku liceum profilowanego, proponowany profil lub profile kształcenia ogólnozawodowego muszą być zgodne z profilami kształcenia ogólnozawodowego, określonymi w odrębnych przepisach.

Należy wskazać na kilka istotnych kwestii. Po pierwsze: wymóg prowadzenia działalności oświatowej ujęty w statucie lub innym dokumencie stanowiącym podstawę osoby prawnej. Działalność oświatowa musi stanowić przedmiot działalności lub cel istnienia osoby prawnej. Po drugie: ocena warunków lokalowych, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia, nosi pewne cechy uznaniowości. Ustawodawca nie precyzuje, jakie warunki będą uznane za wystarczające do realizacji zadań statutowych szkoły. Wskazuje natomiast przykładowo, na co należy zwrócić uwagę przy ocenie tych warunków, np. bezpieczne i higieniczne warunki nauki<sup>70</sup>.

Podpisanie aktu założycielskiego oraz nadanie statutu nowo zakładanej szkole publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego należy do kompetencji organu stanowiącego<sup>71</sup>. W przypadku organów prowadzących będących osobami fizycznymi lub prawnymi kształtuje się to inaczej. W przypadku osoby fizycznej nie ma żadnych trudności. W przypadku osoby prawnej o kompetencji do ustalenia aktu założycielskiego i nadania statutu decyduje wskazanie we wniosku o zezwolenie organu osoby prawnej, który jest właściwy do prowadzenia spraw szkoły lub placówki (najczęściej będzie to organ zarządzający osobą prawną, na przykład zarząd stowarzyszenia)<sup>72</sup>.

Organ prowadzący szkołę publiczną może jej nadać tylko pierwszy statut. Późniejszych zmian statutu mogą dokonywać tylko organy szkoły (rada pedagogiczna i rada szkoły)<sup>73</sup>.

Akt założycielski oraz statut szkoły publicznej musi zostać przesłany do kuratora oświaty celem kontroli legalności. W przypadku niezgodności statutu z prawem kurator władny jest wydać decyzję o jego uchyleniu w całości bądź w części<sup>74</sup>.

W przypadku szkoły katolickiej założyciel szkoły musi dodatkowo uzyskać zgodę biskupa diecezjalnego na kierowanie szkołą po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty oraz zezwolenia od organu jednostki samorządu terytorialnego<sup>75</sup>.

<sup>70</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 464.

<sup>71</sup> Art. 5 c pkt 1 u.s.o.

<sup>72</sup> M. Pilich, *op. cit.*, 465.

<sup>73</sup> Wyrok NSA z dnia 7 marca 1994 r., I SA. 103/94 OSS 1994, nr 4–5, poz. 189.

<sup>74</sup> Art. 58 ust. 7 oraz art. 60 ust. 3 u.s.o.

<sup>75</sup> A. Maj, *op. cit.*, s. 146.



Szkoła publiczna może być zlikwidowana, poza pewnymi wyjątkami, łącznie z końcem roku szkolnego, po zapewnieniu uczniom przez organ prowadzący szkołę możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu<sup>76</sup>. Przedstawiony w art. 59 przebieg czynności likwidacyjnych, zdaniem M. Pilicha, powinien dotyczyć wszystkich szkół publicznych, nawet nie-samodzielnych organizacyjnie. Zgodnie z orzeczeniem NSA, likwidacja szkoły filialnej nie stanowi jedynie zmiany struktury organizacyjnej szkoły. Organ prowadzący szkołę ma więc obowiązek poinformowania kuratora oświaty o zamiarze likwidacji szkoły filialnej<sup>77</sup>.

W ustawie o systemie oświaty przewidziano jedynie dobrowolny tryb likwidacji szkoły publicznej. Decyzje o jej likwidacji podejmuje organ prowadzący szkołę, nie ma natomiast możliwości nakazania likwidacji szkoły publicznej przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny, na przykład z powodu długotrwałego braku poprawy efektów nauczania. Wyjątek dotyczy jedynie szkół prowadzonych przez podmioty niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. W tym przypadku organ, który wydał zezwolenie, może w drodze decyzji administracyjnej je cofnąć. Szkoły samorządowe zaś, nawet bardzo słabe i niezdolne do należytego wykonywania swoich zadań, mają zagwarantowaną możliwość działania<sup>78</sup>. Wynika to z tego, że są obowiązane do ich prowadzenia. Jeśli czynią to źle, mają zastosowanie odpowiednie przepisy ustaw samorządowych.

Ustawa nie przewiduje również likwidacji przymusowej w przypadku, gdy przyczyny leżą po stronie organu prowadzącego. Dotyczy to szkół prowadzonych przez osoby fizyczne bądź niesamorządowe osoby prawne. Do takich przyczyn można by zaliczyć ogłoszenie upadłości czy utratę zdolności do czynności prawnych przez osobę fizyczną. W razie ogłoszenia upadłości, śmierci lub orzeczenia ubezwłasnowolnienia osoby prowadzącej szkołę, czynności likwidacyjne powinny być bezzwłocznie podjęte przez syndyka, zarządcę lub spadkobiercę. Szkoła nie może bowiem istnieć samodzielnie, w oderwaniu od podmiotu, który ją powołał do istnienia<sup>79</sup>.

Szkoła może zostać zlikwidowana z końcem roku szkolnego, a więc 31 sierpnia. Termin ten jest ustanowiony przepisem bezwzględnie obowiązującym i nie może zostać zmieniony ani przez organ prowadzący, ani przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny. Przed tym terminem powinny zostać wykonane wszystkie czynności likwidacyjne. W przypadku szkół samorządowych decyzję o likwidacji szkoły podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorial-

<sup>76</sup> Art. 59 ust. 1 u.s.o.

<sup>77</sup> Wyrok NSA z dnia 8 września 1998 r., I SA. 798/98, Lex nr 44617.

<sup>78</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 469.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

nego<sup>80</sup>. W szkołach prowadzonych przez osoby fizyczne bądź prawne osoby nie-samorządowe decyzję taką podejmuje organ prowadzący.

Osobną kategorię stanowią czynności likwidacyjne, do których należy wypowiedzenie umów o pracę, stosunków pracy z mianowania itp. Czynności te podejmuje dyrektor szkoły.

Ustawa zobowiązuje organ prowadzący do zapewnienia uczniom możliwości kontynuowania nauki. Chodzi o stworzenie organizacyjnych warunków przyjęcia uczniów do innej szkoły. Jest to obowiązek bezwzględny, niezależny od tego, czy w danej szkole jest realizowany obowiązek szkolny czy nie. W odniesieniu do szkół ogólnokształcących obowiązkiem organu prowadzącego jest zapewnienie możliwości kontynuowania nauki w szkole tego samego typu<sup>81</sup>. Musi on zatem zapewnić kontynuowanie nauki w takiej samej szkole, jaka jest likwidowana. Problem dotyczy tego czy termin „typ szkoły” w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów wskazuje jedynie na poziom edukacyjny, czy też na określenie charakterystyki szkoły danego typu, na przykład gimnazjum dwujęzyczne. Zdaniem M. Pilicha, organ nie jest zobowiązany do zapewnienia kontynuowania nauki dokładnie w takiej samej szkole jak zlikwidowana. Jedynie w szczególnych przypadkach powinna to być dokładnie taka sama szkoła, na przykład w przypadku szkół specjalnych<sup>82</sup>.

W szkołach prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego o obowiązkach prawnych związanych z likwidacją decyduje treść statutu i wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie szkoły, w którym założyciel określił organ osoby prawnej właściwy do prowadzenia spraw szkoły<sup>83</sup>.

Rodzice powinni być odpowiednio wcześniej poinformowani o likwidacji szkoły informacją imiennie adresowaną do nich. Nie musi to być informacja pisemna. Wystarczy poinformowanie osób obecnych na zebraniu oraz skierowanie pisemnych zawiadomień do pozostałych rodziców<sup>84</sup>.

O zamiarze likwidacji konieczne jest zawiadomienie kuratora oświaty. Kurator wszczyna postępowanie w sprawie udzielenia opinii na temat likwidacji szkoły. Opinii kuratora wymaga zarówno likwidacja całej szkoły, jak i likwidacja w szkołach ponadgimnazjalnych nauki określonego zawodu, profilu kształcenia, czyli likwidacja częściowa szkoły. Kurator oświaty wyraża opinię dotyczącą zamierzonej likwidacji. Jego pozytywna opinia jest konieczna do zakończenia likwidacji. Według NSA, pozytywna opinia kuratora jest wymagana dopiero

<sup>80</sup> Art. 5c pkt 1 u.s.o.

<sup>81</sup> Art. 59 ust. 1 u.s.o.

<sup>82</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 472.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 474.

<sup>84</sup> Wyrok NSA z dnia 24 października 2002 r., I SA. 1381/02, Lex nr 156826.

w chwili faktycznej likwidacji szkoły, a nie w momencie podjęcia uchwały intencyjnej<sup>85</sup>.

Inne reguły przewiduje ustawa w wypadku likwidacji szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Likwidacja następuje wówczas na podstawie zgody organu, który wydał zezwolenie na utworzenie szkoły. Ustawa nie określa, w jakiej formie powinno ono być dokonane. Potrzeba zabezpieczenia interesów organu prowadzącego szkołę wymaga jednak, aby była to forma decyzji administracyjnej. Ustawodawca nie wymaga, aby organ udzielający zezwolenia uzyskał pozytywną opinię kuratora<sup>86</sup>.

W przypadku szkół samorządowych dokumentacja zlikwidowanej szkoły zostaje przekazana organowi prowadzącemu. Wyjątek dotyczy dokumentacji przebiegu nauczania, która zgodnie z art. 59 ust. 3 u.s.o. musi być przekazana organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny. Dokumentację szkoły publicznej prowadzonej na podstawie zezwolenia przez podmiot niesamorządowy przechowuje organ, który udzielił zezwolenia na utworzenie szkoły oraz zgody na likwidację szkoły. Przepis ten odnosi się do całej dokumentacji szkoły, łącznie z dokumentacją przebiegu nauczania<sup>87</sup>.

## 2.2. ORGANIZACJA SZKOLNICTWA NIEPUBLICZNEGO

Szkoły katolickie mogą być również szkołami niepublicznymi. Szkołami niepublicznymi są te szkoły, które nie są publiczne, tzn. których organami prowadzącymi nie są jednostki samorządu terytorialnego lub organy państwa bądź nie zostały utworzone przez osobę fizyczną lub prawną na podstawie zezwolenia udzielonego przez jednostkę samorządu terytorialnego. Istotną cechą odróżniającą szkoły niepubliczne od publicznych jest węższy zakres standardów, którym musi odpowiadać organizacja procesu kształcenia, wychowania i opieki w porównaniu ze standardami szkół publicznych. Przede wszystkim ograniczona jest zasada powszechnej dostępności i bezpłatności kształcenia. Szkoły niepubliczne nie są bowiem prowadzone w interesie publicznym<sup>88</sup>. W sensie prawnym fakt wpisania do ewidencji szkół i placówek niepublicznych nadaje szkole charakter niepublicznej, bez względu na to, czy i w jakim zakresie prowadzi ona działalność bezpłatną i powszechnie dostępną<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r., I SA. 560/00, Lex nr 78944.

<sup>86</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 479.

<sup>87</sup> Art. 59 ust. 4 u.s.o.

<sup>88</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 41.

<sup>89</sup> Wyrok SN z dnia 10 września 1998 r., I PKN 303/98, OSNAPiUS 1999, nr 19, poz. 609.

Szkoła niepubliczna może zostać założona przez osobę fizyczną bądź prawną z wyjątkiem jednostek samorządu terytorialnego. Szkoła katolicka może zostać utworzona przez takie same podmioty jak szkoła publiczna.

Dla szkół niepublicznych nie sporządza się aktów założycielskich. Nie muszą one również uzyskiwać zgody organu jednostki samorządu terytorialnego. W ich przypadku wymagane jest jedynie uzyskanie wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego<sup>90</sup>. Wniosek o wpis do ewidencji musi być złożony na piśmie. Wnioskodawcą jest osoba fizyczna lub prawna będąca założycielem szkoły, przy czym założyciel może działać poprzez swego pełnomocnika. Zgłoszenie do ewidencji musi zawierać oznaczenie osoby. W przypadku osoby fizycznej jest to jej imię i nazwisko, natomiast w przypadku osoby prawnej jej nazwa. Należy określić miejsce zamieszkania lub siedzibę organu prowadzącego. Mimo że ustawa o systemie oświaty nie wymaga tego, do wniosku należy dołączyć również odpis z właściwego rejestru lub ewidencji osób prawnych określonego rodzaju (w szczególności odpis z Krajowego Rejestru Sądowego dla stowarzyszenia, fundacji) oraz zaświadczenie z Krajowego Rejestru Karnego o nieorzeczeniu wobec osoby fizycznej zamierzającej prowadzić szkołę środka karnego w postaci zakazu prowadzenia działalności oświatowej<sup>91</sup>. Miejsce prowadzenia szkoły to adres, pod którym szkoła będzie działać. Artykuł 82 ust. 2 pkt 3 wymaga, aby wnioskodawca opisał warunki lokalowe, które będą odpowiadały standardowi ustalonemu w ustawie. Potwierdzeniem bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i pracy są opinie właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz komendanta Państwowej Straży Pożarnej<sup>92</sup>. Należy także przedstawić we wniosku odpowiedni statut szkoły i dane dotyczące kwalifikacji pracowników pedagogicznych i dyrektora. Jednocześnie wraz z wnioskiem o wpis do ewidencji można złożyć wniosek o uzyskanie uprawnień szkoły publicznej. Rejestracja szkoły niepublicznej w ewidencji jest decyzją administracyjną. Przysługują od niej środki odwoławcze zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego.

Istotna różnica pomiędzy szkołami niepublicznymi a publicznymi dotyczy wymagań stawianych osobie kierującej szkołą. Dyrektor szkoły niepublicznej nie musi spełniać wymagań z art. 36 ust. 1 u.s.o. oraz nie musi być nauczycielem. Do zatrudnienia zaś osoby niebędącej nauczycielem na stanowisku dyrektora szkoły niepublicznej nie wymaga się zgody organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

Zgodnie z art. 85 ust. 1 u.s.o., niepubliczne szkoły podstawowe i gimnazja z mocy samego prawa uzyskują uprawnienia szkoły publicznej z dniem rozpo-

<sup>90</sup> Art. 82 ust. 1 u.s.o.

<sup>91</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 610.

<sup>92</sup> § 3 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia z dnia 4 marca 2004 r.

częcia działalności. Szkoły pozostałych typów mogą na wniosek organów prowadzących uzyskać te uprawnienia w każdym momencie<sup>93</sup>. Uprawnienia szkoły publicznej umożliwiają uczniom swobodne przechodzenie do szkół publicznych, a także ubieganie się po maturze o przyjęcie na studia wyższe. Nauczycieli obejmują wtedy podstawowe prawa i obowiązki, które obowiązują w szkołach publicznych. Uprawnienia szkoły publicznej dają ustawowe zabezpieczenie finansowe tych szkół. W odróżnieniu od szkół niepublicznych bez uprawnień otrzymują one dotacje<sup>94</sup>.

Niepubliczna szkoła katolicka podlega regulacjom umożliwiającym otrzymanie uprawnień szkoły publicznej. Zgodnie z art. 14 konkordatu, o publicznym charakterze szkół katolickich decyduje prawo polskie.

Aby szkoła niepubliczna mogła uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, musi przedstawić pozytywną opinię kuratora oświaty<sup>95</sup>. Opinia ta dotyczy możliwości spełnienia przez szkołę niepubliczną standardów określonych w art. 7 ust. 3 ustawy. Kurator dokonuje oceny na podstawie przedstawionego mu statutu, planów nauczania, zestawu proponowanych programów nauczania, informacji dotyczących kwalifikacji nauczycieli oraz bazy materialnej.

Organ ewidencyjny odmówi dokonania wpisu w przypadku braków formalnych wniosku (np. niezłączenie wszystkich dokumentów lub nieujęcie we wniosku odpowiednich oświadczeń) oraz sprzeczności statutu z prawem (jeśli statut nie zawiera obowiązkowych regulacji na przykład sposobu przyjmowania uczniów do szkoły, a także gdy statut będzie sprzeczny z ustawą)<sup>96</sup>.

Artykuł 83 ustawy wymienia przypadki, w których nastąpi wykreślenie szkoły niepublicznej z ewidencji. Po pierwsze, jest to niepodjęcie działalności przez szkołę w wyznaczonym terminie. Niepodjęcie działalności oznacza sytuację, w której zaewidencjonowana szkoła faktycznie w określonym terminie nie rozpoczęła działalności statutowej. Wykreślenie jednak nie będzie możliwe, jeżeli założyciel szkoły przed wydaniem decyzji wystąpi o zmianę daty rozpoczęcia działalności. Po drugie, jest to prawomocne orzeczenie sądu zakazujące osobie fizycznej prowadzenia działalności oświatowej. Może to być jakiegokolwiek orzeczenie i jakiegokolwiek sądu. Musi być prawomocne i skierowane wobec osoby fizycznej będącej organem prowadzącym szkołę. Działalnością oświatową jest jakakolwiek działalność regulowana ustawą o systemie oświaty. Może to być prowadzenie zarówno szkoły, jak i oświatowej działalności gospodarczej<sup>97</sup>. Trzecią przesłanką jest stwierdzenie w trybie nadzoru pedagogicznego,

<sup>93</sup> Art. 85 ust. 3 u.s.o.

<sup>94</sup> A. Maj, *op. cit.*, s. 150.

<sup>95</sup> Art. 82 ust. 2a u.s.o.

<sup>96</sup> Art. 82 ust. 4 u.s.o.

<sup>97</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 614–615.

że działalność szkoły jest sprzeczna z ustawą lub statutem. W szkole podstawowej lub gimnazjum nie są wypełniane zobowiązania wynikające z art. 82 ust. 2 pkt 6 u.s.o., jeżeli osoba prowadząca szkołę nie zastosuje się do poleceń organu nadzorującego<sup>98</sup>. Niewypełnienie wymagań określonych w art. 7 ust. 3 ustawy w przypadku szkoły podstawowej i gimnazjum będzie podstawą do wykreślenia z ewidencji. Szkoły te nie mogą bowiem działać bez posiadania uprawnień szkoły publicznej. W przypadku pozostałych szkół będzie to jedynie przesłanką cofnięcia uprawnień szkoły publicznej<sup>99</sup>. Czwartą przesłanką jest dokonanie wpisu z naruszeniem prawa. Piątą zaś zaprzestanie działalności przez okres dłuższy niż trzy miesiące. O wykreśleniu z ewidencji orzeka wójt (burmistrz, prezydent), starosta, marszałek województwa w drodze decyzji<sup>100</sup>. Zgodnie z art. 31 pkt 5 lit. a, od decyzji tej przysługuje odwołanie do kuratora oświaty.

Szkoły niepubliczne, aby uzyskać uprawnienia szkół publicznych, muszą spełnić wymagania zawarte w art. 7 ust. 3. Spełnienie tych wymagań przez szkoły podstawowe i gimnazja nie wiąże się z uzyskaniem jakichkolwiek dodatkowych uprawnień. Jest ono podstawowym wymaganiem, od którego spełnienia zależy, czy szkoły te będą mogły w ogóle powstać. Wynika to z art. 8 i 85 ust. 1 ustawy, które stanowią, iż szkoła podstawowa lub gimnazjum może być tylko szkołą publiczną bądź niepubliczną posiadającą uprawnienia szkoły publicznej. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego uzyskanie uprawnień szkoły publicznej ogranicza się do wydawania świadectw i dyplomów państwowych, stanowiących dokumenty urzędowe<sup>101</sup>.

Zgodnie z art. 88 ustawy uprawnienia szkoły publicznej mogą zostać cofnięte przez organ, który je nadał, jeżeli w trybie nadzoru pedagogicznego zostanie stwierdzone niespełnianie warunków z art. 7 ust. 3 lub określonych zgodnie z art. 86 ust. 2. Cofnięcie uprawnień następuje w drodze decyzji administracyjnej. W przypadku szkoły podstawowej i gimnazjum jest równoznaczne z ich likwidacją. Decyzja ta odnosi skutek prawny w postaci utraty przez szkołę uprawnień z chwilą uprawomocnienia się decyzji.

Ustawa nie precyzuje, jakie organy powinna posiadać szkoła niepubliczna. Obligatoryjnym organem jest dyrektor szkoły. Wynika to z art. 82 ust. 2 pkt 5 u.s.o. Nie ma natomiast postanowień dotyczących rady pedagogicznej. Wydaje się, że jest to wymagane w szkołach, które posiadają uprawnienia szkół publicznych, lub w szkołach, które ubiegają się o takie uprawnienia. Szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych mają bowiem obowiązek klasyfikowania i promowania uczniów według zasad przewidzianych dla szkół

<sup>98</sup> Art. 83 ust. 1 pkt 3 u.s.o.

<sup>99</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 617.

<sup>100</sup> Art. 5c pkt 3 u.s.o.

<sup>101</sup> Uchwała SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 października 1995 r., III AZP 28/95, OSNP z 1996 r. Nr 11, poz. 149.

publicznych, w których rada pedagogiczna odgrywa znaczącą rolę, zatwierdzając wyniki klasyfikowania i promowania uczniów. Rada nie musi istnieć w pozostałych szkołach niepublicznych, których celem nie jest umożliwienie uczniom realizacji obowiązków edukacyjnych. Ponadto w szkołach, w których rada pedagogiczna musi istnieć, organ prowadzący może ustalić jej kompetencje w sposób niemal całkowicie dowolny, pozbawiając ją wpływu na zarządzanie szkołą<sup>102</sup>.

Co do zasady, w szkołach niepublicznych nie tworzy się organów społecznych, a więc rady szkoły, rady rodziców oraz samorządu uczniowskiego, chyba że organ prowadzący w statucie postanowi odmiennie.

Osoba prowadząca szkołę niepubliczną może ją zlikwidować z końcem roku szkolnego. Musi ona wtedy, co najmniej na sześć miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić rodziców uczniów, organ ewidencyjny oraz gminę, na której terenie jest położona szkoła, o zamiarze i przyczynach likwidacji. Organ prowadzący likwidowaną szkołę niepubliczną nie musi powiadamiać o zamiarze likwidacji kuratora oświaty ani uzyskiwać od niego pozytywnej opinii. Nie jest wymagane również zapewnienie przez organ prowadzący szkołę niepubliczną możliwości kontynuowania przez uczniów nauki w innej szkole tego samego typu. W przypadku szkół podstawowych i gimnazjów, uczniowie ci zgodnie z obowiązującymi obwodami zostają przyjęci przez odpowiednie szkoły. W przypadku szkół ponadgimnazjalnych kontynuowanie nauki pozostawiono natomiast osobistej zapobiegliwości uczniów i ich rodziców<sup>103</sup>.

Organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny przekazuje się całą dokumentację szkoły, dotyczącą zarówno organizacji szkoły niepublicznej, jak i przebiegu nauczania, wychowania lub opieki. Wpis do ewidencji podlega wykreśleniu z urzędu i nie wymaga wydania decyzji administracyjnej<sup>104</sup>.

### 3. UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując powyższe rozważania, należy zwrócić uwagę, że Kościół katolicki ma prawo do zakładania szkół, łącznie ze szkołami wyższymi, zgodnie z prawem kanonicznym.

Przy uwzględnianiu wniosków końcowych dotyczących poruszonej materii, nie można pominąć kwestii odnoszącej się do dwupodmiotowości prawnej, która właściwa jest tylko szkolnictwu katolickiemu. Oznacza to, że szkoła katolicka posiada zarówno podmiotowość kościelną, jak i publiczną, przy czym w przy-

<sup>102</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 620–622.

<sup>103</sup> *Ibidem*, s. 623.

<sup>104</sup> Art. 84 ust. 4 u.s.o.

padku tej pierwszej wynika ona z prawa kanonicznego, w przypadku drugiej zaś z prawa państwowego.

Mając powyższe na względzie, konieczne staje się ustalenie wzajemnych relacji pomiędzy państwem a Kościołem katolickim. W tym miejscu warto podkreślić, że obecnie podstawowe stosunki między wskazanymi podmiotami reguluje Konstytucja RP. Największe znaczenie z komentowanego punktu widzenia przypisuje się art. 25 ustawy zasadniczej<sup>105</sup>. Na mocy ust. 3 wskazanego przepisu i art. 1 Konkordatu wyrażona została zasada, w myśl której państwo i Kościół katolicki są — każde w swej dziedzinie — niezależne i autonomiczne<sup>106</sup>.

Poszanowanie przez państwo autonomii Kościoła implikuje państwo do uznania jego prawa do stanowienia dla siebie norm prawnych i rządzenia się nimi w stosunkach wewnętrznych. Nie jest to wynikiem swobodnego nadania przez państwo, ale konsekwencją obowiązku poszanowania prawa do wolności religijnej w wymiarze wspólnotowym i instytucjonalnym. O uznaniu dwustronnym autonomii i niezależności najwyraźniej świadczy także treść konkordatu, z której wynika, iż Kościół jest zobowiązany do poszanowania niezależności państwa, państwo zaś jest zobowiązane do poszanowania niezależności Kościoła.

Niezależność, jaka przysługuje państwu i Kościołowi, nie jest absolutna, gdyż należy się każdemu z tych podmiotów w swoim zakresie. Ta, która przysługuje Kościołowi katolickiemu w kategoriach prawa międzynarodowego, oznacza suwerenność duchową, z kolei ta, która przypada państwu, jest tożsama z suwerennością terytorialną.

---

<sup>105</sup> Odnosząc się do art. 25 Konstytucji RP, warto wspomnieć, że „kładzie on nacisk” na zasadę równouprawnienia oraz niezależności i autonomii kościołów i związków wyznaniowych. To właśnie na podstawie tej jednostki redakcyjnej, tj. art. 25 ust. 2, doszło do zawarcia konkordatu, którego najważniejsze przepisy odnoszące się do poruszanej materii zostały przez nas uwzględnione. Oczywiście trzeba dodać, że realizacja tej normy jest zależna od obydwu stron. Stolica Apostolska wyraziła swą wolę i podpisała przez upoważnionego nuncjusza tę umowę międzynarodową.

<sup>106</sup> W tym miejscu warto dodać, że proklamacja, o której mowa, jest zbieżna z wcześniejszą deklaracją wpisaną do konstytucji duszpasterskiej Soboru Watykańskiego II o obecności Kościoła w świecie współczesnym, która stanowi, iż „wspólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne”. Ponadto można tytułem uzupełnienia dodać, że „autonomia” może być pojmowana w aspekcie ontologicznym i normatywnym. W aspekcie ontologicznym oznacza, że każda z tych dwu społeczności, tzn. kościelna i państwowa, mają swoją obiektywną wartość. W aspekcie normatywnym zaś każda z nich rządzi się swoim prawem. Pojęcie „autonomii”, zarówno w formule konstytucyjnej, jak i konkordatowej, występuje w powiązaniu z niezależnością. Znaczenie tych obu atrybutów w sensie prawnym jest w pewnej mierze zbieżne, gdyż niezależność jest najwyższym stopniem autonomii. Istnieje jednak pewna różnica między autonomią a niezależnością, polegająca na tym, że autonomia każdej społeczności pojmowana jest przede wszystkim w relacjach *ad intra* – w stosunkach wewnętrznych, niezależność zaś w relacjach *ad extra* – w stosunku do innych społeczności, J. Krukowski, *Konkordat Polski — znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 68.



Na tle tych rozważań powstaje problem konsekwencji prawnych proklamacji zasady poszanowania przez państwo autonomii i niezależności Kościoła. Wiąże się to z uznaniem przez każdą z tych dwóch społeczności faktu posiadania własnych systemów prawa oraz możliwości rządzenia się nimi. Nie oznacza to obowiązywania norm prawa kanonicznego w porządku państwowym ani też obowiązywania norm prawa polskiego w porządku kościelnym.

Innymi słowy, działania podejmowane przez władze Kościoła w oparciu o prawo kanoniczne same z siebie nie mogą sprawić skutków w porządku państwowym ani też działania władz państwowych nie mogą rodzić skutków prawnych w porządku kościelnym. Takie skutki mogą wynikać jedynie na podstawie wzajemnego „uznania” zagwarantowanego w odpowiedniej dyspozycji prawnej, tzn. uznania przez Kościół skuteczności w porządku kościelnym działań dokonanych w oparciu o normy prawa krajowego i odwrotnie, uznania przez państwo skuteczności aktów dokonanych zgodnie z prawem kanonicznym<sup>107</sup>.

W przypadku konfliktu między regulacją jakiejś materii przez prawo krajowe i przez prawo kanoniczne, prawne znaczenie ma tylko regulacja dokonana w prawie polskim. Wynika to z zasady, iż normy organizacji społecznej, jaką jest również Kościół katolicki w Polsce, nie mogą być sprzeczne z obowiązującym prawem polskim. Ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancji sumienia i wyznania<sup>108</sup> stanowi, że działalność kościołów i związków wyznaniowych nie może naruszać przepisów powszechnie obowiązujących ustaw chroniących bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie lub moralność publiczną albo podstawowe prawa i wolności innych ludzi. Korzystanie przez kościoły i związki wyznaniowe ze swobody działania odbywa się zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami, chyba że ustawy stanowią inaczej<sup>109</sup>.

Całkowita izolacja porządków prawnych obu tych społeczności — kościelnej i państwowej, jakiej chcieliby zwolennicy radykalnego rozdziału Kościoła od państwa, jest w praktyce niemożliwa. Kościół i państwo istnieją bowiem w tym samym społeczeństwie globalnym, żyją na tym samym terytorium i w znacznej mierze jednocześnie ci sami ludzie należą do każdej z nich. Akceptacja zasady poszanowania autonomii i niezależności Kościoła i państwa „każdego w swojej dziedzinie”, zarówno w Konstytucji, jak i konkordacie, oznacza odrzucenie monizmu ideologicznego państw totalitarnych. Polega ona więc na odrzuceniu zarówno charakterystycznego dla państw wyznaniowych ścisłego powiązania między państwem a Kościołem, jak i na supremacji państwa nad Kościołem, charakterystycznej dla państw totalitarnych. Zasada poszanowania niezależności państwa i Kościoła, każdego w swoim zakresie,

<sup>107</sup> A. Mezglewski (red.), *op. cit.*, s. 70.

<sup>108</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 26, poz. 319.

<sup>109</sup> A. Łopatka, *op. cit.*, s. 142.

oznacza więc odrzucenie zarówno dominacji państwa nad Kościołem, jak i dominacji Kościoła nad państwem<sup>110</sup>.

W praktyce akceptacja wskazanej „reguły” jest po pierwsze trudna do realizacji, po drugie różnorodnie interpretowana. Problem ten widoczny staje się w przypadku szkół katolickich, co ma swoje odbicie chociażby w regulacjach odnoszących się do zatrudniania nauczycieli. Prawo kanoniczne wprowadza pewne obostrzenia (wymagania) związane z zatrudnianiem takich osób. Zobowiązuje do zatrudniania tylko tych, którzy odznaczają się zdrową nauką i prawością życia<sup>111</sup>. Przez zdrową naukę należy rozumieć nauczanie i wychowanie oparte na chrześcijańskiej doktrynie. Wymaganie to wiąże się z koniecznością posiadania przez nauczycieli odpowiedniej wiedzy i wykształcenia. Zgodnie z Deklaracją o wychowaniu chrześcijańskim wiedza ta musi być potwierdzona stosownymi tytułami. Obejmować ma zakres nauk świeckich, religijnych i pedagogicznych<sup>112</sup>. W tym miejscu warto dodać, że dla Kościoła katolickiego wysokie wymagania merytoryczne, pedagogiczne, religijne i moralne stawiane nauczycielom odpowiadają powinności szkoły katolickiej, nauczającej i wychowującej w imieniu Kościoła. Można spotkać się jednak z poglądem, iż owe wymagania stanowią przejaw dyskryminacji, ponieważ uniemożliwiają niektórym osobom podjęcie zatrudnienia. W chwili obecnej toczy się spór o to, czy ograniczanie możliwości zatrudnienia w szkołach katolickich jest dyskryminacją, czy też prawem tych placówek wynikającym z zasady wychowywania młodzieży zgodnie z nauką Kościoła. Jeżeli przyjmiemy jednak, że istotą szkoły katolickiej jest wychowywanie zgodnie z określonym systemem wartości, to zatrudnianie osób, które utożsamiają się z nim, wydaje się w pełni uzasadnione. Ponadto uważamy, że nie ma w tym przypadku podstaw do tego, aby można było mówić o jakiegokolwiek dyskryminacji, ponieważ jak wynika z przytoczonych przez nas wcześniej regulacji, Kościół katolicki ma zagwarantowane prawo do stanowienia dla siebie norm prawnych i rządzenia się nimi w stosunkach wewnętrznych. To zaś oznacza możliwość ustalania warunków, które są niezbędne do zatrudnienia w tego rodzaju placówkach. Nie sądzimy, aby doszło tu do konfliktu prawa kanonicznego z prawem państwowym, a ściśle z Konstytucją i jej normami wyrażonymi w art. 32 i 33. Uzasadnić to można tym, że narzucenie pewnych kryteriów jest czymś oczywistym i niebudzącym wątpliwości, tym bardziej jeśli akceptowane wartości przyjęte przez Kościół mogą być prawidłowo realizowane przez osoby mające niezbędne w tym celu kwalifikacje. Trudno sobie wyobrazić, że mogłoby być inaczej i osoba bez odpowiedniego wykształcenia dopuszczona zostałaby do głoszenia nauki Kościoła.

<sup>110</sup> J. Krukowski, *op. cit.*, s. 71.

<sup>111</sup> Kanon 803 § 2 KPK.

<sup>112</sup> A. Maj, *op. cit.*, s. 116.

Zagadnienie prawnych aspektów prowadzenia działalności edukacyjnej przez Kościół katolicki stanowi element szerszego problemu, jakim są wzajemne relacje pomiędzy państwem a Kościołem katolickim. Od tych relacji bowiem będą zależały normy prawne odnoszące się do szkolnictwa katolickiego (wyznaniowego).

W czasach PRL, kiedy stosunki pomiędzy państwem a Kościołem miały charakter „separacji wrogiej”, możliwość prowadzenia szkół przez Kościół była ograniczana. Podczas gdy w latach międzywojennych szkolnictwo katolickie rozwijało się w naszym kraju bardzo dynamicznie, to po wojnie władze komunistyczne zlikwidowały prawie wszystkie szkoły katolickie. Ocalało tylko dziewięć prowadzonych przez zakony.

Okres transformacji rozpoczął zmianę stosunków pomiędzy państwem a Kościołem. Wzajemne relacje obydwu „podmiotów” regulowane są przez szereg aktów prawnych — z Konstytucją na czele. Największą rolę w tym zakresie odgrywają poniższe zasady: zasada demokratycznego państwa prawa, respektującego dziedzictwo chrześcijańskie narodu; zasada poszanowania wolności sumienia i religii; zasada równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych; zasada bezstronności organów władzy publicznej wobec przekonań religijnych; zasada współdziałania między państwem i związkami wyznaniowymi dla dobra wspólnego; zasada regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w formie postanowień.

Możliwość prowadzenia działalności edukacyjnej przez Kościół katolicki wynika zarówno z wyżej wymienionych zasad, jak i z pluralizmu szkolnego dającego prawo zakładania szkół osobom fizycznym i prawnym. Wobec tego problematyka aspektów prawnych działalności edukacyjnej Kościoła katolickiego jest niezwykle obszerna. Obejmuje ona zarówno prawo oświatowe regulujące kwestie formalne funkcjonowania wszystkich szkół, jak i prawo wewnętrzne Kościoła katolickiego, również odnoszące się do tego szkolnictwa. Najbardziej sporne aspekty tej działalności wynikają jednak ze stosunków wzajemnych państwa i Kościoła. Najlepszym tego przykładem jest konkordat, który dla jednych przyczynia się do lepszego poszanowania wolności przekonań i religii, dla drugich zaś stanowi gwarancję partykularnych interesów Kościoła katolickiego. Ten swoisty konflikt przekłada się również na szkolnictwo katolickie. O ile trudno jest zakwestionować prawo Kościoła do prowadzenia działalności edukacyjnej, o tyle szczegółowe rozwiązania prawne w tym zakresie są często kwestionowane. Za przykład można podać problem finansowania tych szkół z budżetu państwa.