

W kierunku cywilizacji administracji świadczącej na tle zadań oświatowych – powierzenie zadań publicznych podmiotom niepublicznym

Abstrakt

Celem opracowania jest przybliżenie zagadnienia powierzenia zadań publicznych do wykonania podmiotom niepublicznym. Nawiązując do administracji świadczącej, w której mieszczą się zadania oświatowe, analizie podlegają przekształcenia zachodzące w sferze oświaty i odzwierciedlające dynamikę rozwoju zadań publicznych oraz wielość podmiotów administrujących w kontekście odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego z realizacji oświatowych zadań publicznych.

Słowa kluczowe

zadanie publiczne, podmioty niepubliczne, administracja świadcząca, oświata, państwo, samorząd terytorialny

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem opracowania są wybrane zagadnienia z zakresu zadań oświatowych państwa i samorządu terytorialnego oraz odpowiedzialności za ich realizację. Rozważania prowadzone są w kierunku powierzenia realizacji zadań publicznych w sferze oświaty różnym uprawnionym podmiotom, zwłaszcza zaś podmiotom niepublicznym. Pewna część działań administracji publicznej, jak dowodził Jan Jeżewski, normowana jest prawem cywilnym¹. Poglądy Autora wskazującego na to zjawisko mimo upływu czasu zachowują aktualność, zwłaszcza na tle „rozwoju współczesnej administracji, podejmującej dziś rozległe zadania obsługi potrzeb społecznych, wiąże się z rozszerzeniem sfer stosowania prawa administracyjnego i prawa cywilnego”². Współcześnie Irena Lipowicz zauważa, że „obszary w sposób niekwestionowany «administracyjnoprawne», takie jak opieka zdrowotna czy podstawowa oświata, stopniowo przechodzą pod rządy prawa cywilnego, w związku z postępującą prywatyzacją. [...] Prywatyzacja licznych i tradycyjnych obszarów pozostających w zainteresowaniu prawa publicznego i publicyzacja tego, co niegdyś 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”³. Wstępnie zaznaczmy,

¹ 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.

² *Ibidem*, s. 7.

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

że administracja świadcząca załamuje się niejako pod własnym ciężarem: z jednej strony państwa uciekają od nadmiernych obciążeń socjalnych, z drugiej – zachodzące w niej procesy stają się barierą zmian⁴.

W demokratycznym państwie prawnym, ujmując administrację publiczną w kategorii zjawiska administracji publicznej, postrzegamy ją jako działania społeczne, których treścią jest wykonywanie określonych prawem zadań publicznych⁵. 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 celami⁶. Administracja publiczna przejmuje na siebie ciężar zaspokajania różnych potrzeb społecznych, w tym oświatowych, oraz odpowiedzialność za poziom ich realizacji. Następuje rozbudowa struktur administracji publicznej o nowe kategorie podmiotów administrujących, niebędących klasycznymi organami, aczkolwiek działającymi w reżimie prawa administracyjnego⁷. Na tle złożoności zjawiska administracji publicznej, ujmowanego jako „prywatyzowanie” zadań należących do podmiotów administracji publicznej, nasuwają się pewne spostrzeżenia w zakresie zjawiska prywatyzacji zadania oświatowego – poszukiwanie instrumentów prawnych usprawniających wykonywanie i przekazywanie zadania oświatowego do wykonania przez inne podmioty prawa niż publiczne.

2. W kwestii ewolucyjnego rozwoju funkcji i zadań administracji świadczącej

Wykonywanie zadania publicznego w literaturze przedmiotu ujmowane jest jako „ciągłe dążenie do osiągnięcia celu ujętego w treści 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”⁸. W kontekście opisu i analizy działania administracji fundamentalne znaczenie w naukach administracyjnych ma pojęcie funkcji i zadania publicznego. W dyskursie naukowym Jan Jeżewski pojęcie funkcji ujmuje w kilku kontekstach⁹: 1) służy ustaleniu ogólnych właściwości administracji państwowej – wywodzi się z funkcji państwa, jej istotą jest organizowanie bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa; 2) służy systematyzacji ogólnych, podstawowych zadań administracji

⁴ *Ibidem*, s. 121.

⁵ A. Pakuła, *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII, s. 80; por. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 74-90; M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.

⁶ F. Longchamps, *op. cit.*, s. 73.

⁷ A. Pakuła, *op. cit.*, s. 81.

⁸ M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 306; por. J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 114.

⁹ J. Jeżewski, *Funkcje administracji...*, s. 109-117.

państwowej, ujmowanych w grupy, sfery lub działy, funkcje administracji w tej koncepcji rozumiane są rozległe – jako wykładnik roli administracji we współczesnym społeczeństwie; 3) w kontekście opisu sposobów działania administracji; 4) stanowią konstytutywny element organizacji podmiotów administracji państwowej; 5) służy wyodrębnieniu nowych zjawisk w działaniu administracji, zjawisk mających na ogół złożoną genezę i zróżnicowane, wielopostaciowe konsekwencje. Na kanwie tej wypowiedzi przyjąć należy za Autorem, że „o funkcji można mówić wyłącznie ze względu na cel; w działaniu administracji cele te nie stanowią jednak kategorii jednolitej”¹⁰. Funkcję administracyjną można rozumieć jako „odzworowanie celów podstawowych i przyporządkowanych im celów niższej rangi ustalanych na podstawie zadań publicznych realizowanych przez administrację publiczną”¹¹. Pojęcie funkcji stanowi narzędzie badawcze służące przedstawieniu przemian zachodzących w administracji publicznej oraz w spełnianej przez nią roli w życiu zbiorowości i jednostki¹². Co istotne, współczesna administracja przeciążona jest zadaniami, stąd też rysują się dwie drogi ograniczania zadań administracji. Zdaniem Ernesta Knosala, pierwszą można określić jako ścieżkę deregulacyjną, drugą natomiast jako ścieżkę prywatyzacyjną¹³.

Zgodzić się należy z tezą Sławomira Fundowicza, że 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”¹⁴. Podkreśla się przy tym, że określenie zadania publicznego jest zmienne w czasie i przestrzeni, zależy od określonego kontekstu prawnego, politycznego, społecznego oraz od przyjmowanego systemu wartości¹⁵. Jednym ze skutków tego stanu rzeczy jest brak definicji legalnej zadania publicznego, chociaż jest pojęciem prawnym¹⁶. Warto zaznaczyć, 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 z realizacją zadania czy rodzaj podmiotu wykonującego zadanie są także istotnym, jednak dodatkowymi kryteriami decydującymi o publicznym charakterze zadania”¹⁷. Zaznaczmy, że ustawodawca coraz częściej upoważnia organy administracji publicznej do powierzenia wykonania zadań publicznych podmiotom prywatnym

¹⁰ *Ibidem*, s. 114.

¹¹ R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja – Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 3, s. 89.

¹² *Ibidem*, s. 89.

¹³ E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 126.

¹⁴ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 165.

¹⁵ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 95.

¹⁶ R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7-8, s. 5-27.

¹⁷ M. Brzeski, *op. cit.*, s. 306.

i podmiotom społecznym (organizacjom pozarządowym)¹⁸. Stąd też kwestią podnoszoną w nauce jest ochrona prawna jednostki korzystającej z usług świadczonych przez podmioty niepubliczne oraz czy korzystanie z usług publicznych świadczonych przez te podmioty ma jeszcze coś wspólnego z realizacją publicznych praw podmiotowych (w tym prawa do nauki) na tle ochrony prawnej jednostki wobec prywatyzacji zadania oświatowego. Proces prywatyzacji zadań publicznych powoduje konieczność innego spojrzenia na jednostkę – użytkownika jako podmiotu praw i obowiązków w prywatnym zakładzie edukacyjnym¹⁹. W tym obszarze badawczym mieści się też pytanie o charakter prawny wykonywanych zadań publicznych i odpowiedzialność z tytułu realizacji zadań administracyjnych przez podmioty spoza systemu administracji.

Wypada tu oczywiście przypomnieć wypowiedź Tadeusza Kuty, że człowiek jest dziś ze wszech miar poddany administracji publicznej, a zwłaszcza administracji świadczącej²⁰. Jest ona organizatorem zaspokajania potrzeb społeczeństwa w sferze oświaty, szkolnictwa wyższego, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej itp. Działania administracji publicznej w tych obszarach zaliczane są do administracji świadczącej w ramach realizowania przez państwo jego obowiązków wobec obywateli²¹. Doniosłą przestrzenią społeczną administracji świadczącej, o której tu mowa, pozostaje sfera oświaty²², a w jej ramach szkoła jako podstawowa jednostka organizacyjna w strukturze resortu oświaty i wychowania, ze względu na znaczenie i wagę zarówno indywidualną, jak i społeczną. Zaznaczmy, że pojęcie administracji świadczącej to ujęcie prawnicze, które związane jest z funkcjonowaniem podstawowej jednostki organizacyjnej realizującej zadania administracji świadczącej – zakładu administracyjnego²³. Jest to ta część administracji publicznej, której celem jest człowiek i jego potrzeby, w tym edukacyjne przez podmiot organizujący i świadczący te usługi²⁴. W polskiej literaturze prawniczej

¹⁸ A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *op. cit.*, s. 45.

¹⁹ Na temat prywatyzacji zadania oświatowego zob. J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.

²⁰ T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis, 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.: K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985; J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego)*. Studium administracyjnoprawne, Rzeszów-Przemysł 2004; *idem*, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja – Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1, s. 55-67; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*. Studium administracyjnoprawne, Warszawa 2012.

²¹ E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *op. cit.*, s. 21-26; por. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 32 i n.; zob. też tego autora, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. IV, Wrocław 1980, s. 111-196.

²² R. Raszewska-Skałeczka, *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 238-260.

²³ R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.

²⁴ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 423 i n.

stosowany jest też zwrot „administracja usług”²⁵ lub „administracja usługowa”²⁶, co jest argumentowane tym, że działania administracji skierowane są na stwarzanie warunków samego świadczenia usług. Tadeusz Kuta wskazuje, że administracja podejmuje się z jednej strony samego świadczenia usług, a drugiej strony działań organizujących usługi, tj. działań, które w efekcie stwarzają stany faktyczne warunkujące należyte świadczenie usług²⁷.

Świadczenie usług służących zaspokajaniu potrzeb ludności przez administrację to istotna część funkcji administracji, zwanej ogólnym terminem „administracja świadcząca”²⁸, rozumiejąc przez nią „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 należyтым stanie urządzeń użyteczności publicznej”²⁹. W piśmiennictwie zauważa się, że nie jest możliwe zdefiniowanie pojęcia administracji świadczącej, można je opisać³⁰, ma to m.in. związek ze współczesnymi uwarunkowaniami administracji publicznej, w tym ze zmianami funkcji, zadań, środków i metod działania i struktury organizacyjnej. Słusznie zauważał Jan Boć, że „Bez administracji nikt sobie już dzisiaj nie wyobraża funkcjonowania państwa. I też bez administracji nie mogłoby państwo dziś funkcjonować”³¹. Zdaniem Autora, „zmieniają się cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwalszego z wyjątkiem niej samej”³². Z jednej strony, administracja publiczna przedstawiana jest w kategoriach prawno-ustrojowych jako obszar władzy wykonawczej, z drugiej jednak, istota jej działania sprowadza się do szczególnego rodzaju aktywności człowieka³³. Współcześnie w administracji świadczącej zachodzi proces urynkowienia usług publicznych i włączenie w wykonywanie zadań publicznych podmiotów niepublicznych – urynkowanie

²⁵ T. Kuta, *Aspekty prawne działań...*, s. 33; *idem*, *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 18; *idem*, *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000, s. 338-342; P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005, s. 33-34. W literaturze polskiej T. Kuta wyodrębnił funkcję administracji, skierowaną na stwarzanie warunków do samego zaspokajania potrzeb, o której pisał: „W miejsce nazwy «administracji świadczącej» zaproponowałem [...] nazwę «administracji usług». Ale nie o nazwę przecież chodzi, lecz o treść, na którą składają się nie tylko same świadczenia usług, lecz także i przede wszystkim działania organizujące usługi, tj. takie, które w efekcie stwarzają stany faktyczne, warunkujące należyte świadczenie usług”, *idem*, *Funkcje współczesnej administracji ...*, s. 18.

²⁶ P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 37. „[...] dla działań organizujących i dla świadczenia usług T. Kuta zaproponował nazwę: „administracja usługowa”; por. T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 12-13.

²⁷ T. Kuta, *Aspekty prawne działań...*, s. 28 i n.; *idem*, *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 19.

²⁸ P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 38.

²⁹ R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej...*, s. 101.

³⁰ Zob. E. Knosala, *Pojęcie administracji...*, s. 16.

³¹ J. Boć, (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 8.

³² *Ibidem*, s. 8.

³³ A. Pakuła, *op. cit.*, s. 77-77.

publicznych zakładów administracyjnych³⁴. Na skutek zachodzących procesów prywatyzacyjnych podmiotami świadczenia są coraz częściej podmioty usytuowane poza strukturą administracji publicznej lub luźnie z nią powiązane, co wpływa na sytuację prawną odbiorcy danych świadczeń³⁵.

Spojrzenie na administrację świadczącą jako narzędzie badawcze w zakresie oświaty i nauki pokazuje przekształcenia odzwierciedlające dynamikę rozwoju zadań publicznych 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 edukacyjnych³⁶. Realizacja zadań państwa w zakresie oświaty i nauki stanowi instytucjonalną podstawę podmiotowego prawa do nauki³⁷. 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. Ustrojodawca tworzy w niej fundament państwowego systemu edukacji i nauki, a obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4)³⁸. W przypadku szkół wyższych nie oznacza to gwarancji, gdyż wiąże się to z posiadaniem określonych predyspozycji kandydata, poświadczonych świadectwem dojrzałości. Powszechność i równość oznaczają zakaz dyskryminacji lub uprzywilejowania w dostępie do studiów, na co wskazuje niejednokrotnie TK³⁹.

W orzecznictwie i w nauce prawa przyjmuje się, że zadania publiczne to zadania wywodzące się z Konstytucji RP i obowiązujących ustaw, które służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych, przypisane państwu oraz szeroko rozumianym podmiotom władzy publicznej, które ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie. Podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za zadania publiczne jest brak rezygnacji przez

³⁴ Zob. J. Pośluszny, *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, [w:] J. Pośluszny (red.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2003, s. 297-324; R. Raszevska-Skałeczka, *Wybrane problemy administracji świadczącej w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1, s. 127-148.

³⁵ R. Stasikowski, *Funkcja administracji...*, s. 109.

³⁶ Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013; R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego – perspektywa historyczna i współczesna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1, s. 149-159.

³⁷ Zob. art. 70 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁸ J. Pośluszny, *Szkolnictwo wyższe jako konstytucyjne zadanie państwa i jego administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 459-472.

³⁹ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99 (OTK ZU nr 7/2000, poz. 258); wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., sygn. SK 39/05; wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06 (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

władze publiczne z odpowiedzialności za ich wykonanie. Nie jest natomiast konieczne, by samo wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych państwa lub samorządu terytorialnego⁴⁰. Odpowiedzialność państwa za wykonanie zadania publicznego należy pojmować szeroko, bowiem również powszechne zjawisko prywatyzacji w postaci tworzenia i funkcjonowania uczelni niepublicznych nie oznacza utraty publicznego charakteru zadania w zakresie szkolnictwa wyższego, czy podobnie w przypadku szkół niepublicznych, określonych prawem oświatowym. Zdaniem S. Biernata, „odpowiedzialność państwa za wykonanie zadań pozostaje aktualna także w przypadkach upoważnienia do wykonania tych zadań przez podmioty niepubliczne. [...] zmieniają się wówczas zakres i formy tej odpowiedzialności”⁴¹. Aktualne wciąż pozostaje pytanie: jakie następstwa pociąga za sobą przekazywanie podmiotom niepublicznym wykonywania zadań m.in. zadań edukacyjnych? W nauce prawa zauważa się, że „same zadania publiczne nie ulegają zmianie. Zmienia się natomiast sposób wykonywania zadań przez państwo: z bezpośredniego na pośredni”⁴².

Oświata i szkolnictwo wyższe jako zadanie publiczne służy realizacji dobra wspólnego, będącego determinantą zasadniczych celów i funkcji państwa⁴³. Z prawem do nauki wiążą się: wolność wyboru szkoły publicznej lub innej, wolność tworzenia szkół niepublicznych wszelkich szczebli, wolność nauczania – zasada autonomii szkół wyższych. Wszakże edukacja publiczna polega „[...] na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaspokajaniu przez administrację publiczną potrzeb w zakresie wiedzy i umiejętności, określonych przez indywidualne cechy ucznia lub wychowanka, za pomocą działalności ludzkiej, której bezpośrednim rezultatem nie jest wytworzenie żadnego dobra materialnego”⁴⁴, zadania z zakresu edukacji publicznej stanowią ze strony administracji publicznej, świadczenie usług w ramach tzw. administracji świadczącej⁴⁵.

Z punktu widzenia adresatów świadczeń edukacyjnych ważne miejsce zawsze zajmują stosunki prawne łączące użytkownika zakładu administracyjnego (szkoły) z jego organami. Jest to istotne, zwłaszcza że w systemie edukacyjnym funkcjonują zarówno zakłady publiczne (szkoły i placówki publiczne), jak i zakłady niepubliczne (szkoły lub placówki niepubliczne z uprawnieniami szkoły/placówki publicznej) z uprawnieniami zakładu publicznego oraz zakłady niepubliczne (szkoły prywatne), konieczne staje się tu rozróżnienie stosunków łączących jednostkę z organami zakładu publicznego i stosunków łączących ją z organami zakładu niepublicznego. W zależności bowiem od rodzaju podmiotu prowadzącego szkołę/placówkę, będziemy mieli do czynienia z inną podstawą nawiązania stosunku zakładowego. W przypadku stosunków zakładowych w zakładach oświatowych możemy mówić o stosunkach administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych, które łączą jednostkę – użytkownika szkoły/placówki publicznej

⁴⁰ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 29; por. wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2014 r., I OSK 2076/13; M. Brzeski, *op. cit.*, s. 304-307.

⁴¹ S. Biernat, *op. cit.*, s. 29.

⁴² *Ibidem*, s. 29.

⁴³ M. Stahl, *op. cit.*, s. 99.

⁴⁴ P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 42.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 30.

z podmiotem prowadzącym zakład publiczny, oraz jednostkę – użytkownika szkoły/placówki niepublicznej z podmiotem prowadzącym zakład niepubliczny.

3. Powierzenie zadań publicznych w sferze oświaty podmiotom niepublicznym – kilka uwag

Nie ulega wątpliwości, że „zmieniające się uwarunkowania społeczne, gospodarcze, a także terytorialne wymagają nowych sposobów organizowania wykonywania funkcji państwa i odpowiedniej organizacji ich działań. Naturalną konsekwencją wspólnej przestrzeni działania, a co za tym idzie – występowania problemów wymagających konsensusu przy ich rozwiązywaniu, jest kształtowanie relacji na zasadzie współpracy. [...] konieczne jest ciągle pogłębianie procesów decentralizacji w poszczególnych sferach życia społeczno-gospodarczego, intensyfikowanie demokratycznych form sprawowania rządów, zwiększenie obszarów współstanowienia i współodpowiedzialności podmiotów władzy wykonawczej na różnych stopniach podziału terytorialnego, a także rozwijanie instrumentów współpracy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz wprowadzanie procedury publicznoprawnych działań powiązanych”⁴⁶. M. Kulesza zwraca uwagę, że „[...] samorząd i decentralizacja stanowią podstawę samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przede wszystkim w rozumieniu gospodarczym, w systemie sieciowym, a nie hierarchicznym, przez osiągnięcie korzyści społecznych i gospodarczych w skali lokalnej czy regionalnej, poprzez działanie na rzecz rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego, organizowanie dostarczania usług publicznych, współdziałanie i zarazem konkutowanie z innymi samorządami, udział w rynkach ponadlokalnych i ponadregionalnych itp. [...]”⁴⁷.

Zakwalifikowanie zadań z zakresu edukacji do zadań publicznych ma swoje źródło bezpośrednio w Konstytucji RP. Przepis art. 70 Konstytucji dotyczy prawa do nauki, nie tylko poprzez jego ustanowienie (ust. 1), ale również wskazanie podstawowych gwarancji jego realizacji, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim: wolność wyboru rodzaju szkoły (ust. 3 zd. 1), wolność zakładania szkół różnych typów (ust. 3 zd. 2-3), a także określenie pewnych elementów ustroju szkolnictwa, takich jak: zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (ust. 2), zasada powszechnego i równego dostępu obywateli do wykształcenia (ust. 4 zd. 1), zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów (ust. 4 zd. 2), zasada trójsektorowości ustroju szkolnictwa (ust. 3 zd. 2), zasada dwusektorowości szkolnictwa, mającego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego (ust. 3) oraz zasada autonomii szkół wyższych (ust. 5)⁴⁸. Podkreślimy, że w świetle art. 70 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy Prawo oświatowe nie ulega wątpliwości, że oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych

⁴⁶ K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2, s. 27.

⁴⁷ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, [w:] J. Supernat (red.), *op. cit.*, s. 415.

⁴⁸ Por. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r., K19107, publ. OTK-A 2008/10/182.

nawet, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne. Nawiązując do wyroku NSA z dnia 1 grudnia 2011 r. (I OSK 1630/11)⁴⁹ podkreśliśmy, że jest oczywiste, iż forma, w jakiej ustawodawca umożliwił wykonywanie zadań oświatowych, w tym. m.in. prowadzenie szkoły przez osoby prawne lub osoby fizyczne, nie przesądza o odmiennym charakterze zadań wykonywanych w ramach systemu oświaty. Podmioty reprezentujące takie szkoły są zatem obowiązane do udostępniania informacji publicznych w zakresie dotyczącym wykonywania przez te szkoły zadań publicznych.

Odpowiedzialność i zadania organu prowadzącego szkołę lub placówkę, niebędącego jednostką samorządu terytorialnego, określa art. 10 u.p.o. Jak wynika z art. 10 ust. 1 u.p.o.: „organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności: 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; 2) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym; 3) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie; 4) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 i 2255), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki; 5) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych; 6) wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki”. Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 u.p.o. kurator oświaty sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi przedszkolami, innymi formami wychowania przedszkolnego, szkołami, placówkami oraz kolegiami pracowników służb społecznych, które znajdują się na obszarze danego województwa.

Szkolnictwo, co wynika z art. 70 ust. 3 Konstytucji, może przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego. Warunki zakładania i działania szkół niepublicznych oraz udział władz publicznych w finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi określa ustawa. Dla prowadzenia szkoły niepublicznej wymagany jest wpis do ewidencji prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego, obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu szkół, na podstawie ustawy Prawo oświatowe, samorząd terytorialny sprawuje nadzór i kontrolę nad wykonywaniem zadań oświatowych szkół niepublicznych, o których mowa w ustawie. Ma to też związek z reformą samorządową ukończoną w 1999 r., w wyniku której państwo scedowało praktycznie całkowicie obowiązki prowadzenia szkół na jednostki samorządu terytorialnego.

Należy zaznaczyć, że ustawodawca na mocy ustaw ustrojowych, przesądzając o decentralizacji zadań oświatowych państwa, przyjął, że odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza odpowiedzialność gminy, nie musi się cechować

⁴⁹ LEX nr 1109517.

samodzielnym wykonawstwem zadań oświatowych, ale może być utożsamiana ze zjawiskiem jego prywatyzacji, czyli przekazywaniem zadania do wykonania innemu podmiotowi prawa niż publiczny⁵⁰. Tym samym w doktrynie zakłada się, że nie ma zadań publicznych nieodzownie przypisywanych samorządowi terytorialnemu, podobnie jak nie istnieje niezmienna pula zadań publicznych⁵¹. Przyjąć należy, że „tam, gdzie jest to możliwe, obywatele i ich wspólnoty zdolne do prawidłowej realizacji zadań powinny mieć możliwość prywatyzacji”⁵². Uwzględniając regulacje oświatowe, wskażmy, że poza szkołami i placówkami publicznymi (samorządowymi i niesamorządowymi) w systemie oświaty funkcjonują także szkoły i placówki niepubliczne, które zakładane są i prowadzone przez osoby fizyczne i osoby prawne na podstawie wpisu do ewidencji prowadzonej przez właściwą rzeczowo i miejscowo jednostkę samorządu terytorialnego⁵³.

Wskażmy tu na te regulacje prawa oświatowego, które umożliwiają zakładanie szkół i placówek różnym podmiotom, a mianowicie osobom fizycznym, jednostkom samorządu terytorialnego (dalej jako j.s.t.) oraz innym osobom prawnym, a także właściwym ministrom (art. 8 u.p.o.). Przy czym jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (art. 8 ust. 3 u.p.o.). Jednakże istnieje możliwość podjęcia tego typu działalności oświatowej przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego (art. 88 u.p.o.). Możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez j.s.t. została ograniczona jedynie do szkół i placówek publicznych. Zakaz prowadzenia szkół i placówek niepublicznych przez j.s.t. wydaje się logiczny, bowiem jednostki samorządu terytorialnego – mimo że mają osobowość prawną w rozumieniu k.c. – są zarazem podmiotami prawa publicznego, istniejącymi i wykonującymi swoje zadania w interesie całej lokalnej wspólnoty samorządowej, a nie w interesie jakiegokolwiek grupy osób prywatnych⁵⁴.

Z art. 8 u.p.o. wynika, 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 fizyczną⁵⁵. Warto zaznaczyć, że szkoły i placówki niepubliczne mogą zakładać osoby prawne

⁵⁰ J. Pierzchała, *Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 559.

⁵¹ Szerzej zob. M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 11 i n.; R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych...*, s. 5-27.

⁵² K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 331; por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 92.

⁵³ H. Walczak, *Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] B. Dolnicki (red.), *op. cit.*, s. 701.

⁵⁴ Zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 64.

⁵⁵ 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 jedyną szkołą danego typu prowadzoną przez tę jednostkę samorządu terytorialnego zgodnie z art. 8 ust. 15 lub 16. Przepis nie dotyczy szkoły artystycznej”.

i osoby fizyczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek (art. 168 u.p.o.). Szkołami i placówkami niepublicznymi będą *a contrario* wszystkie te szkoły i placówki, które nie są „publiczne”, tzn. których organami prowadzącymi nie są j.s.t. lub organy państwa (ministrowie) wymienione w 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.).

Trzeba też mieć na uwadze, że w zakresie podmiotów zakładających i prowadzących szkołę lub placówkę ustawodawca posługuje się pojęciem „organ prowadzący szkołę lub placówkę” (art. 3 pkt 5 u.s.o. i art. 4 pkt 16 u.p.o.), rozumiejąc ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne, jak i pojęciem „osoba prowadząca szkołę lub placówkę niepubliczną” czyli osoby prawne i osoby fizyczne w rozumieniu k.c. (zob. rozdział 8 u.p.o.). W art. 29 u.p.o. nierozłącznie traktuje „zadania i kompetencje organu prowadzącego”, przyporządkowując je odpowiednim organom jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca ma tu na uwadze podmioty publiczne i podmioty niepubliczne odpowiedzialne za realizację zadania oświatowego. Zauważmy, że zwrot ustawowy „zadania oświatowe” zdefiniowano w art. 4 pkt 28 u.p.o. jako „zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej”, przesądzając o tym, że są to zadania oświatowe adresowane do jednostek samorządu terytorialnego, używając sformułowania zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei w edukacji publicznej uczestniczą też podmioty prawa cywilnego, do których „zalicza się osoby fizyczne oraz osoby prawne, które powstają i istnieją zgodnie z przepisami stanowiącymi podstawę ich działalności. Warunek posiadania osobowości prawnej spełniają w szczególności następujące typy podmiotów: 1) jednostki samorządu terytorialnego, 2) stowarzyszenia (poza stowarzyszeniami zwykłymi), a jeśli statut stowarzyszenia to przewiduje – także terenowe jednostki organizacyjne stowarzyszeń, 3) fundacje, 4) spółki kapitałowe prawa handlowego – mianem tym obejmuje się spółki: z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjną, które uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do KRS”⁵⁶.

Współcześnie zarówno w oświacie, jak i w całej administracji, coraz wyraźniejsze są tendencje do włączania podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych. Przejawia się to w aktywności np. organizacji pozarządowych czy włączaniu osób fizycznych w wykonywanie zadań oświatowych, czego przykładem są szkoły niepubliczne czy „edukacja domowa”⁵⁷ jako forma prywatyzacji zadań publicznych⁵⁸.

Osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek, o czym stanowi

⁵⁶ M. Pilich, *op. cit.*, s. 62.

⁵⁷ Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Administracyjnoprawne aspekty wolności „edukacji domowej” w ustawodawstwie polskim*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 487-523.

⁵⁸ Zob. A. Bochentyn, „Edukacja domowa” jako forma prywatyzacji zadań publicznych, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII, s. 50.

art. 168 u.p.o. Sytuacje, w wyniku których wpis do ewidencji podlega wykreśleniu, określa art. 169 ust. 1 u.p.o. Na podstawie art. 169 ust. 2 u.p.o. wykreślenie z ewidencji następuje w drodze decyzji, w terminie określonym w decyzji i jest równoznaczne z likwidacją szkoły. W przypadku szkół i placówek feryjnych termin należy wyznaczać na ostatni dzień roku szkolnego. Wykreślenie z ewidencji następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej przez wójta, burmistrza, prezydenta lub starostę. Od wydanej decyzji przysługuje odwołanie, wnoszone do właściwego kuratora oświaty⁵⁹.

Katalog zadań z zakresu edukacji publicznej, choć ulega zmianom, to jednak obowiązek ich realizacji spoczywa na państwie i samorządzie terytorialnym i jest powszechnie społecznie uznawany⁶⁰. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r.⁶¹, obowiązkowy charakter zadań własnych gminy w postaci prowadzenia szkół podstawowych i przedszkoli powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ. Sąd podkreślił, że jeżeli zadania te miałyby przejąć fundacja czy inny podmiot (np. stowarzyszenie), wtedy ona jako odrębna osoba prawna, a nie gmina, realizowałaby na własny rachunek i odpowiedzialność zadania oświatowe. Współdziałanie z podmiotami niepublicznymi działającymi w sferze oświaty nie powinno polegać na przekazaniu realizacji obowiązkowych zadań własnych innej osobie prawnej. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej należy do zadań własnych gminy. Obowiązek zagwarantowania obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia ciąży na władzach publicznych, w tym na jednostkach samorządu terytorialnego. W kontekście polskiego prawa samorządowego i prawa oświatowego edukacja publiczna stanowi jedno z zadań jednostek samorządu terytorialnego⁶². Dodajmy, że Konstytucja RP i ustawa Prawo oświatowe zobowiązują organy administracji publicznej do podejmowania działań mających na celu zaspokojenie potrzeb edukacyjnych obywateli, z drugiej jednak strony nakłada na tychże obywateli, znajdujących się w określonym wieku, obowiązki edukacyjne,

⁵⁹ B. Barszczewska, *Czy wykreślenie szkoły z prowadzonej ewidencji szkół i placówek niepublicznych powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej?*, <https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/620850477/czy-wykreslenie-szkoly-z-prowadzonej-ewidencji-szkol-i-placowek-niepublicznych-powinno-nastapic-w.-?cm=SREST> [dostęp 20.12.2017].

⁶⁰ D. Kurzyńska-Chmiel, *op. cit.*

⁶¹ Sygn. I OSK 1372/05 „Obowiązkowy charakter zadań własnych gminy w postaci prowadzenia szkół podstawowych i przedszkoli powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować, czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ. Nie można zlikwidować w trybie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) wszystkich szkół i placówek na terenie gminy, prowadzonych przez gminę”.

⁶² Zadania własne gminy w zakresie edukacji publicznej – art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.); zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej – art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1868 z późn. zm.); zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2096 z późn. zm.).

tj.: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki⁶³.

Zadania publiczne, w tym zadania oświatowe to zadania wywodzące się z Konstytucji i obowiązujących ustaw, które służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych, przypisane państwu oraz szeroko rozumianym podmiotom władzy publicznej, które ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie⁶⁴. Podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za zadania publiczne jest brak rezygnacji przez władze publiczne z odpowiedzialności za ich wykonanie. Nie jest natomiast konieczne, by samo wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych państwa lub samorządu terytorialnego (por. S. Biernat, J. Zimmermann). Zgodnie z tezą wyroku NSA z dnia 28 stycznia 2014 r. I OSK 2076/13 zauważmy, że „zadania publiczne wykonywane przez podmioty spoza obszaru administracji publicznej nie tracą charakteru tych zadań, jeżeli zezwala na taki dualizm w ich wykonaniu czy to ustawa zasadnicza, czy też ustawa zwykła regulująca przy tym zasady nadzoru podmiotu niepublicznego przez podmiot, do którego kompetencji należały zadania publiczne. Uznać należy, że realizowane jako podmioty spoza obszaru administracji publicznej, zadania z zakresu edukacji należy traktować jako zadania publiczne”. Stanowisko zbieżne z powyższym zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 2011 r.⁶⁵, uznając, że „oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet, gdy są wykonywane przez szkoły niepubliczne”. Szkoły niepubliczne dysponują majątkiem publicznym w postaci dotacji, jak również wykonują zadania publiczne.

Należy zauważyć za A. Pakułą, że zjawisko administracji publicznej, a w naszym przypadku powierzenia zadań oświatowych podmiotom niepublicznym, „nie może być prowadzone wyłącznie do działań racjonalnych, aczkolwiek nie należy ich lekceważyć. Jednakże to właśnie interes publiczny powinien stanowić ostateczne kryterium zarówno wyboru formy współpracy z podmiotami uprawnionymi, wyboru zadań publicznych, których realizacja miałyby zostać zlecona, w szczególności powierzona podmiotom uprawnionym, jak i wyboru konkretnego podmiotu uprawnionego, nie zaś – często uproszczona – kalkulacja, moda, wygodnictwo, chęć pozbycia się kłopotów czy partykularne interesy”⁶⁶. Dodajmy, także kryteria ekonomiczne i polityczne w przypadku powierzenia zadań oświatowych podmiotom niepublicznym. W pełni należy zgodzić się z tezą S. Biernata, „że podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za zadania publiczne jest okoliczność, iż państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie. [...] Odpowiedzialność państwa za wykonanie

⁶³ Zob. K. Szłyk, *Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki – zagadnienia ustrojowe i praktyka*, <https://sip.lex.pl/#/publication/469830722/szlyk-katarzyna-obowiazek-rocznego-przygotowania-przedszkolnego-obowiazek-szkolny-i-obowiazek?keyword=K.%20Sz%C5%82yk,%20Obowi%C4%85zek%20rocznego%20przygotowania%20przedszkolnego&cm=S-FIRST> [dostęp 20.11.2017]; szerzej M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011; P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.

⁶⁴ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005; S. Biernat, *op. cit.*; LEX nr 1501754.

⁶⁵ Sygn. I OSK 1630/11, <http://cbois.nsa.gov.pl> [dostęp 07.01.2018].

⁶⁶ A. Pakuła, *op. cit.*, s. 84.

zadań pozostaje aktualna także w przypadku upoważnienia do wykonywania tych zadań przez podmioty niepubliczne. Natomiast zmieniają się wówczas zakres i formy tej odpowiedzialności⁶⁷. W nauce zauważa się, że „powierzenie wykonania zadania publicznego podmiotowi uprawnionemu nie jest żadną prywatyzacją zadania publicznego, a co najwyżej prywatyzacją proorganizacyjnej formy realizacji nadal publicznego zadania”⁶⁸.

Towards the civilization of servicing administration in the context of education services – assigning public services to non-public entities

Abstract

This paper offers an insight into the issue of assigning public services to non-public entities. With regard to the servicing administration, whose responsibilities include education services, the analysis covers transformations in education that reflect the dynamics of the development of public services and the diversity of administrative units in the context of the central and local government's responsibility for ensuring public education services.

Key words

public services, non-public entities, servicing administration, education, state, local government.

Dr Renata Raszevska-Skałeka – adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Literatura

- Bała P., *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009
- Bandarzewski K., *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007
- Barszczewska B., *Czy wykreślenie szkoły z prowadzonej ewidencji szkół i placówek niepublicznych powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej?*, <https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/620850477/czy-wykreslenie-szkoly-z-prowadzonej-ewidencji-szkol-i-placowek-niepublicznych-powinno-nastapic-w...?cm=SREST>
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Bochentyn A., „Edukacja domowa” jako forma prywatyzacji zadań publicznych, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII
- Boć J., (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007

⁶⁷ S. Biernat, *op. cit.*, s. 29.

⁶⁸ A. Pakuła, *op. cit.*, s. 85.

- Brzeski M., *Zadanie publiczne*, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, Nr 164, Wrocław 1974
- Jeżewski J., *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII
- Jeżowski A., *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, Warszawa 2012
- Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2016, z. 2
- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985
- Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego – perspektywa historyczna i współczesna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992
- Kuta T., *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemyśl 2000
- Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II
- Kuta T., *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. IV, Wrocław 1980

- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2015, z. 3
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991
- Pakuła A., *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII
- Pierzchała J., *Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017
- Pierzchała J., *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Podgórski K. (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985
- Posłuszny J., *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego). Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów-Przemysł 2004
- Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja – Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1
- Posłuszny J., *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, [w:] J. Posłuszny (red.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2003
- Posłuszny J., *Szkolnictwo wyższe jako konstytucyjne zadanie państwa i jego administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000
- Raszevska-Skałeczka R., *Administracyjnoprawne aspekty wolności „edukacji domowej” w ustawodawstwie polskim*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017
- Raszevska-Skałeczka R., *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013
- Raszevska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007
- Raszevska-Skałeczka R., *Wybrane problemy administracji świadczącej w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1,
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracją świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007
- Stasikowski R., *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja – Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 3
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7-8
- Stec M., Płażek S. (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009

Szłyk K., *Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki – zagadnienia ustrojowe i praktyka*, <https://sip.lex.pl/#/publication/469830722/szlyk-katarzyna-obowiazek-rocznego-przygotowania-przedszkolnego-obowiazek-szkolny-i-obowiazek?keyword=K.%20Sz%C5%82yk,%20Obowi%C4%85zek%20rocznego%20przygotowania%20przedszkolnego&cm=SFIRST>

Walczak H., *Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005

