

EMILIA CZEPczyńska

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

PROCEDURY ZAKŁADANIA I LIKWIDACJI SZKÓŁ PUBLICZNYCH W POLSCE

Zakładanie nowej szkoły to złożony i długotrwały proces, który wymaga od organu zakładającego podjęcia wielu czynności. Mimo że szkoły publiczne w Polsce mogą zakładać różne podmioty, to procedura zakładania szkoły co do zasady jest bardzo podobna dla wszystkich założycieli. Podstawowe obowiązki założyciela, takie jak chociażby nadanie placówce statutu czy decyzja o siedzibie szkoły, są tożsame zarówno dla gmin i innych jednostek samorządowych, jak i osób fizycznych czy też ministrów. Procedura zakładania szkół publicznych w Polsce została zawarta przede wszystkim w przepisach ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹. Ponadto szczegółowe rozwiązania dla określonych typów szkół zostały doprecyzowane w wielu aktach wykonawczych do wspomnianej ustawy.

Procedurze likwidacji szkoły publicznej wśród innych przepisów ustawy o systemie oświaty poświęcono zaledwie jeden artykuł. Jest to przepis, który całościowo traktuje kwestię likwidacji szkół publicznych w Polsce. Można przypuszczać, że ustawodawca założył, iż szkoły publiczne, jako placówki propagujące wiedzę, rozszerzające zasięg szkolnictwa publicznego, mające na celu rozwój edukacji, nie będą często likwidowane. Regulacja ta nie zawsze spełniała wymóg jasności i klarowności przepisów, dlatego też przez lata została wzbogacona o wiele wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, a także Naczelnego Sądu Administracyjnego

¹ Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2198 ze zm.), dalej: u.s.o.

i Trybunału Konstytucyjnego. Proces likwidacji szkoły publicznej w Polsce, bez względu na organ prowadzący daną szkołę czy też jej typ, przebiega bardzo podobnie. Sama konstrukcja procesu likwidacji jest stała dla wszystkich szkół, jedynie pewne rozwiązania o charakterze technicznym mogą się różnić w zależności od organu prowadzącego szkołę, typu danej placówki czy szczególnych okoliczności likwidacji.

W pierwszej kolejności należy wskazać, jakie podmioty mogą zakładać szkoły publiczne w Polsce. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 2 u.s.o. szkoły zakładać mogą jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne, a także osoby fizyczne. Oprócz nich przepis art. 5 u.s.o. określa i enumeratywnie wymienia inne podmioty, które w zakresie prowadzonych przez siebie zadań publicznych są obowiązane do założenia konkretnych rodzajów szkół, a do zakładania innych mają prawo. W tym miejscu należy ograniczyć się do wymienienia tych podmiotów. Są to: minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw nauki i wychowania, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, minister właściwy do spraw rolnictwa, minister właściwy do spraw środowiska oraz Minister Sprawiedliwości.

1. JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO PODSTAWOWE ORGANY TWORZĄCE SZKOŁY PUBLICZNE W POLSCE

Mimo że katalog podmiotów mogących zakładać w Polsce szkoły publiczne wydaje się dość szeroki, zaś dodatkowo przez umieszczenie w tym katalogu osób fizycznych oraz innych niż jednostki samorządu terytorialnego osób prawnych sprawia wrażenie wręcz nieograniczonego, to należy już na samym początku wskazać i podkreślić, że w głównej mierze obowiązek zapewnienia równego dostępu do szkół publicznych należy do jednostek samorządu terytorialnego². Uzasadnieniem takiego

² Por. J. GĘSICKI, *Uwarunkowania tworzenia oświaty samorządowej*, [w:] E. ADAMCZYK, J. GĘSICKI, E. MATCZAK, *Samorządowy model oświaty. Koncepcje i realia*, Warszawa 2001, s. 7-17.

stanu rzeczy są przede wszystkim przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³. Przepis art. 166 Konstytucji RP nakłada na samorząd terytorialny obowiązek wykonywania określonych zadań o charakterze publicznym, mających na celu zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli – mieszkańców danego obszaru lokalnego, tj. gminy, powiatu, lub regionalnego, czyli województwa. Zadania te noszą miano zadań własnych. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób całkowicie samodzielny⁴. Przepisy ustawy o systemie oświaty wyraźnie wskazują, że zakładanie szkół należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 5-5b u.s.o.). Jednakże na tle brzmienia przepisu art. 5 ust. 2 u.s.o., stanowiącego, że z zastrzeżeniem pewnych wyjątków szkoła lub inna placówka systemu oświaty może być zakładana przez jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne oraz osoby fizyczne, rodzi się pytanie, czy zakładanie szkół przez jednostki samorządu terytorialnego należy do kategorii ich zadań własnych obligatoryjnych czy też fakultatywnych. Wątpliwość tę podsuwa sformułowanie „może być zakładana” użyte przez ustawodawcę w treści wspomnianego przepisu. Odpowiedzieć należy jednoznacznie i wyraźnie, że zakładanie szkół jest obligatoryjnym zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskować tak należy, po pierwsze, opierając się na ogólnie przyjętej zasadzie, że edukacja i jej rozwój należą do grupy fundamentalnych potrzeb wspólnoty obywatelskiej, zaś samo upowszechnianie oświaty to jedno z podstawowych zadań społecznych postawionych przed samorządami⁵. Potwierdzeniem takiego punktu widzenia jest ugruntowane stanowisko orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazujące, że mimo przyznania osobom prawnym i fizycznym możliwości zakładania szkół (co faktycznie miało mieć na

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Por. K. BYJOCH, [w:] *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, red. K. BYJOCH, J. SULIMIERSKI, J.P. TARNO, Warszawa 2000, s. 29-40.

⁵ Por. E. KARZ, *Teoria i praktyka zarządzania oświatą*, Opole 2010, s. 65-66; A. JEŻOWSKI, *Dlaczego szkoła w gminie?*, [w:] *Zarządzanie oświatą – poradnik dla gmin*, cz. I, Warszawa 1999, s. 11-12.

celu poprawę jakości kształcenia, a nie przerzucenie odpowiedzialności czy też zmianę środka ciężkości w procesie zakładania nowych szkół publicznych), wciąż podstawowy obowiązek zapewnienia minimum edukacyjnego spoczywa bezpośrednio na samorządzie terytorialnym, w szczególności na samorządzie gminnym⁶.

Przepisy ustawy o systemie oświaty rozdzielają pomiędzy gminę, powiat i województwo obowiązek zakładania konkretnych typów szkół. Podział ten oparty został na kryterium powszechności. Jeśli dany typ szkoły ma zaspokajać podstawowe potrzeby ludności, a we wszystkich szkołach danego typu realizowany jest jeden program nauczania, ponadto duża grupa osób jest zainteresowana istnieniem danej placówki, to zakładanie takiej szkoły zostało przekazane gminie jako tej najmniejszej jednostce samorządowej, będącej najbliżej obywateli⁷. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 5 u.s.o. gminy zakładają szkoły podstawowe oraz gimnazja, w tym również placówki z oddziałami integracyjnymi. Na poziomie powiatu zauważalny jest wyższy stopień specjalizacji. Do kompetencji samorządu powiatowego przekazane zostało zakładanie szkół podstawowych specjalnych, gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych, w tym tych z oddziałami integracyjnymi, oraz szkół sportowych i mistrzostwa sportowego. Typy szkół, których zakładaniem zajmuje się samorząd powiatowy, to z jednej strony szkoły szczególnie, istotne dla ograniczonej, wąskiej grupy osób, a z drugiej strony zwyczajne szkoły ponadgimnazjalne. Łączy je to, że na obszarze jednej gminy prawdopodobnie nie byłoby możliwe zawiązanie grupy osób uczęszczających do danej placówki. Jeszcze bardziej wyspecjalizowane są szkoły zakładane przez samorząd regionalny – województwo. Do zadań własnych województwa (art. 5 ust. 6 u.s.o.) należy zakładanie takich samych typów szkół, jakie należą do kompetencji powiatu (szkół podstawowych i gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych oraz

⁶ Por. wyrok NSA z 9 lutego 2006 r., I OSK 1372/2005; wyrok NSA z 1 grudnia 2006 r., I OSK 1334/06; wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2006 r., I SA/Wa 1574/05; wyrok WSA w Olsztynie z 20 września 2011 r., II SA/OI 453/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

⁷ Por. D. KURZYNA-CHMIEL, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Warszawa 2006, s. 95.

szkół sportowych i mistrzostwa sportowego), z takim zastrzeżeniem, że muszą one mieć znaczenie regionalne lub ponadregionalne. Są to szkoły ściśle wyspecjalizowane, którymi zainteresowana jest niewielka liczba osób, zaspokajające potrzeby bardzo wąskiej grupy ludności⁸. Co istotne, ustawa właściwie nie wymienia typów ani rodzajów tych szkół, odsyłając do przepisu odnoszącego się do samorządu powiatowego. Nie określa również enumeratywnie, jakie szkoły mają znaczenie regionalne i ponadregionalne. Po reformie systemu oświaty z 1998 r. na podstawie art. 5 ust. 6c u.s.o. zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów zawierające wykaz szkół i placówek o znaczeniu regionalnym⁹, których zakładanie i prowadzenie należało do zadań województwa. W wykazie tym znajdowały się głównie szkoły przyszpitalne, przysanatoryjne oraz medyczne szkoły zawodowe. Zważywszy na zawarty w rozporządzeniu zamknięty katalog szkół, należy stwierdzić, że samorząd wojewódzki mógł zakładać szkoły tylko teoretycznie. W praktyce zostały mu one przekazane do prowadzenia. Obecnie przyjęte rozwiązania mają odmienny charakter. Plan sieci szkół o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym określają strategie rozwoju województwa wydawane indywidualnie przez każde województwo na podstawie przepisów ustawy o samorządzie województwa¹⁰.

Jak zostało już wcześniej wskazane, zakładanie szkół publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego należy do ich zadań własnych o charakterze obligatoryjnym. To samorządy lokalne tworzą zasadniczą sieć szkół, zaspokajającą podstawowe potrzeby edukacyjne społeczeństwa. Można zatem uznać, że gmina, powiat i województwo, poprzez realizację tych zadań, tworzą swoisty trzon systemu oświaty w Polsce. Dlatego też, zważając na powyższe, należy podkreślić, że przepisy określające szczegółowo proces zakładania szkoły publicznej w Polsce

⁸ Por. J. KORCZAK, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, II: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 216.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 października 1998 r. w sprawie określenia wykazu szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa (Dz. U. Nr 147, poz. 964).

¹⁰ Art. 11 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.).

odnoszą się w głównej mierze właśnie do jednostek samorządu terytorialnego. Zaś zakładanie szkół publicznych przez inne podmioty – osoby fizyczne, osoby prawne, poszczególnych ministrów, jest dodatkowo obostrzone specjalnymi przepisami, znajdującymi zastosowanie tylko odnośnie do danego organu założycielskiego¹¹.

Zgodnie z przepisem art. 58 ust. 1 u.s.o. szkołę publiczną w Polsce zakłada się na podstawie aktu założycielskiego oraz przedkładanego wraz z nim pierwszego statutu szkoły¹². W odniesieniu do szkół zakładanych przez jednostki samorządu terytorialnego przepisy wyraźne określają, że właściwymi do podpisania aktu założycielskiego oraz nadania statutu są rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa (art. 5c pkt 1 u.s.o.). Akt założycielski, jak i statut nowo tworzonej szkoły przybierają formę uchwały wydawanej przez właściwe organy samorządowe¹³. Akt założycielski jest niezbędnym do założenia każdej szkoły i zawsze musi zawierać określenie typu szkoły, jej nazwę oraz siedzibę. Typ szkoły to kategoria pozwalająca rozróżnić szkołę, mając na względzie, który z trzech poziomów kształcenia reprezentuje dana jednostka. I tak, ze względu na typ w polskim systemie oświaty wyodrębnić można: szkoły podstawowe, gimnazja oraz szkoły ponadgimnazjalne. Prócz tego podziału uważa się, że typami szkół są między innymi liceum ogólnokształcące, liceum profilowane oraz szkoły policealne w obrębie szerszego typu – szkół ponadgimnazjalnych¹⁴. Zatem pierwszym elementem, który obligatoryjnie winien się znaleźć w akcie założycielskim szkoły, jest określenie jej typu. Kolejnym elementem, który musi się znaleźć w akcie założycielskim, jest

¹¹ Zważywszy na fakt, że szkoły publiczne zakładane są przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego, dalsze rozważania nad procesem tworzenia takiej szkoły zostały uporządkowane w następujący sposób: zakładanie szkół publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, odrębności w procesie zakładania szkół przez właściwych ministrów, odrębności w procesie zakładania szkół przez osoby fizyczne i inne niż jednostki samorządu terytorialnego osoby prawne.

¹² Por. Z. CZARNIK, J. POSŁUSZNY, *Zasady tworzenia zakładów publicznych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, VI: *Podmioty administrujące*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Warszawa 2011, s. 462.

¹³ Por. M. PILICH, *Komentarz do art. 58, teza 7*, [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012.

¹⁴ Por. M. PILICH, *Komentarz do art. 9, teza 1*, [w:] *Ustawa...*

podanie nazwy szkoły. Szczegółowe dane, co składa się na nazwę szkoły, zawierają poszczególne załączniki do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola i publicznych szkół¹⁵. Zgodnie z § 1 poszczególnych załączników właściwych dla danych typów szkół pierwszym członem nazwy szkoły winno być słowo/wyrażenie: „Szkoła Podstawowa”, „Gimnazjum”, „Liceum Ogólnokształcące”, „Liceum Profilowane”, „Technikum”, „Zasadnicza Szkoła Zawodowa”, „Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące”, „Technikum Uzupełniające”, „Szkoła Policealna”, „Szkoła Specjalna Przystosowująca do Pracy”, lub w przypadku szkół ponadpodstawowych: „Szkoła Zasadnicza”, „Liceum Ogólnokształcące”, „Liceum Techniczne”, „Liceum Zawodowe”, „Technikum”, „Szkoła Policealna” i „Szkoła Pomaturalna”. Jeżeli szkoła jest szkołą specjalną, integracyjną, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzyczną, z oddziałami dwujęzycznymi, jej nazwa zawierać musi jeszcze odpowiednie określenie: „Specjalna”, „Integracyjna”, „z Oddziałami Integracyjnymi”, „Dwujęzyczna”, „z Oddziałami Dwujęzycznymi”. Po drugie, nazwa szkoły powinna zawierać, ustalony przez organ prowadzący szkołę, numer porządkowy szkoły wyrażony cyfrą arabską, a dla liceum ogólnokształcącego, liceum profilowanego oraz uzupełniającego liceum ogólnokształcącego – wyrażony cyfrą rzymską. Oznaczenie numerem porządkowym odbywa się jedynie wtedy, jeśli w danej miejscowości znajduje się więcej niż jedna szkoła danego typu. Następny element, który ma zostać zawarty w nazwie szkoły, to imię patrona (jedynie w przypadku, jeśli je nadano placówce). Wreszcie, ostatnim obligatoryjnym elementem w nazwie szkoły jest określenie jej siedziby. Ponadto, jeśli któryś z wymienionych wyżej typów szkół jest szkołą specjalną, winno się określić w nazwie rodzaj niepełnosprawności uczniów, zaś w nazwach szkół z językiem nauczania mniejszości narodowych lub grup etnicznych ewentualnie można określić ów inny niż polski język nauczania. W odniesieniu do niektórych typów szkół możliwe jest również zawarcie w nazwie kierunku

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola i publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.).

kształcenia zawodowego. Obok określenia typu i nazwy szkoły w akcie założycielskim placówki powinno znaleźć się oznaczenie jej siedziby.

Kolejnym niezbędnym elementem treści aktu założycielskiego szkoły publicznej jest oznaczenie jej zasięgu terytorialnego. Może ono przybrać formę określenia nazw miejscowości lub oznaczenia ulic czy też części ulic, których mieszkańcy przynależą do danej placówki szkolnej. Podkreślenia wymaga, że obwodu nie określa się dla każdego rodzaju szkoły, ale jedynie dla tych szkół, w których realizowany jest obowiązek szkolny. Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 u.s.o. obowiązek szkolny rozpoczyna się z dniem rozpoczęcia roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy sześć lat. Trwa zaś do ukończenia przez dziecko gimnazjum, ale nie dłużej niż do 18. roku życia. Zatem wymóg oznaczenia obwodu w akcie założycielskim szkoły dotyczy jedynie szkół podstawowych oraz gimnazjów. Co więcej, obowiązek ten zastrzeżony został tylko w stosunku do szkół w żaden sposób niewyspecjalizowanych, dostępnych dla każdego. Żeby nie pozostawiać wątpliwości, ustawodawca zawarł w ustawie o systemie oświaty zamknięty katalog szkół, którym obwodu się nie wyznacza. Są to: szkoły specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, szkoły dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym, szkoły sportowe, mistrzostwa sportowego, szkoły artystyczne, szkoły w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz szkoły przy zakładach karnych i aresztach śledczych. Przepisy ustawy o systemie oświaty stawiają wymóg oznaczenia zasięgu terytorialnego szkoły jedynie przed jednostkami samorządu terytorialnego. Skoro obwód ma być określany tylko dla szkół podstawowych i gimnazjów, to przy obecnym kształcie prawnoustrojowym jednostką odpowiedzialną za ustalanie zasięgu terytorialnego szkół jest gmina. Należy podkreślić, że gmina ustala sieć szkół na swoim terytorium w taki sposób, aby wszystkim dzieciom objętym obowiązkiem szkolnym zapewnić równy dostęp do nauki w publicznej szkole podstawowej i publicznym gimnazjum. W celu zagwarantowania tego równego dostępu do edukacji, w ustawie o systemie oświaty zostało ustalone kryterium odległości, jaką może pokonywać uczeń w drodze z domu do szkoły. Przepis art. 17 ust. 2 u.s.o. określa, że droga dziecka na odcinku dom – szkoła nie może przekraczać

trzech kilometrów w odniesieniu do uczniów klas I-IV szkół podstawowych ani czterech kilometrów w stosunku do uczniów klas V-VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. Przewidziano również, że jeśli nie jest możliwe ustalenie obwodu na podstawie wskazanego wyżej kryterium, gmina jest obowiązana do zapewnienia dojazdu do szkoły. Transport taki musi przede wszystkim spełniać warunek bezpłatności, a ponadto dzieciom bezwzględnie winna być zapewniona opieka. Jeśli gmina nie ma możliwości zorganizowania takich dojazdów, może realizować obowiązek zapewnienia równego dostępu do nauki poprzez zwrot uczniom kosztów dojazdu do szkoły. Ustawodawca ogranicza jednakże możliwość zwrotu kosztów jedynie do korzystania z publicznych środków transportu.

Określanie zasięgu terytorialnego szkół jest ściśle związane z konstytucyjnym prawem do nauki i jest jego pochodną. Zawarte w art. 70 Konstytucji RP prawo gwarantuje każdemu bezpłatny, równy i powszechny dostęp do nauki i szkół w Polsce¹⁶. Obowiązek zapewnienia realizacji tego uprawnienia spoczywa na władzy publicznej, a odnośnie do oznaczania obwodów publicznym szkołom podstawowym i publicznym gimnazjom – na gminie.

Jak zostało już wcześniej wskazane, prócz podpisania aktu założycielskiego ustawa o systemie oświaty nakłada na organ założycielski obowiązek nadania szkole pierwszego statutu. Statut szkoły jest dokumentem, który winien zawierać wszystkie podstawowe dane szkoły oraz swego rodzaju wytyczne czy też zasady, które regulują jej trzon organizacyjny tudzież działalność edukacyjną. Przepis art. 60 ust. 1 u.s.o. określa w sposób przykładowy niezbędne elementy treści statutu szkoły publicznej. Z całą pewnością nie jest to katalog zamknięty; ustawodawca określił jedynie zakres podstawowych danych, jakie obligatoryjnie w statucie szkoły powinny się znaleźć. Uściśleniem jest art. 60 ust. 2 u.s.o. delegujący ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w drodze rozporządzenia ramowych statutów dla szkół. Właściwe rozporządzenie zostało wydane przez Ministra

¹⁶ Por. O.M. RUDAK, *Prawo do nauki*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. BANASZAK, A. PREISNER, Warszawa 2002, s. 489-505.

Edukacji Narodowej w 2001 r.¹⁷ W pierwszej kolejności zarówno ustawa, jak i rozporządzenie wymagają, aby w statucie określono nazwę i typ szkoły oraz jej cele i zadania. Celem szkoły są nadrzędne wartości, do których osiągnięcia dąży szkoła. Należy się zgodzić z Mateuszem Pili-chem, że wyraźne wskazówki co do tego, jakie winny być cele szkoły, zawierają przepisy ustawy o systemie oświaty¹⁸. Po pierwsze, wskazanie ogólnych celów szkół w Polsce znajduje się już w preambule do ustawy o systemie oświaty. Określono w niej, że edukacja i wychowanie mają służyć rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego. Zwrócono uwagę, że ma się to odbywać przy jednoczesnym otwieraniu się na wartości kultur innych krajów, nie tylko europejskich, ale z całego świata. Wskazano ponadto, że szkoła powinna przygotować młodego człowieka do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności. Dalej, w art. 1 u.s.o. znaleźć można kolejne cele generalne, właściwe wszystkim jednostkom systemu oświaty w Polsce. Są one adekwatne również dla szkół publicznych. Będą to między innymi takie wartości, jak: sprawowanie opieki nad uczniami szczególnie uzdolnionymi, kształtowanie u młodzieży postaw przedsiębiorczości czy aktywności społecznej. Są to cele ogólne, powszechne, wspólne dla wszystkich typów i rodzajów szkół, a także innych placówek oświatowych. Prócz nich, przed szkołami różnych typów stawiane są cele odmienne, właściwe tylko dla danego poziomu kształcenia. Są to cele określone w różnych przepisach ustawy o systemie oświaty, cele wskazane w ramowych statutach przedszkoli i szkół publicznych, określonych przez Ministra Edukacji Narodowej w załącznikach do rozporządzenia z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów, oraz oczywiście zindywidualizowane cele przyjęte w konkretnym statucie konkretnej szkoły publicznej, właściwe tylko tej jednej jednostce systemu oświaty.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola i publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.).

¹⁸ Por. M. PILICH, *Komentarz do art. 60, teza 2*, [w:] *Ustawa...*

Obok celów szkoły w statucie należy określić zadania szkoły oraz sposób ich wykonywania, mając na względzie optymalne warunki rozwoju uczniów, zasady bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia. Zadania mają charakter proceduralny, organizacyjny, pomocniczy. W swej naturze są swego rodzaju konkretyzacją celów, a ich wykonywanie ma służyć realizacji celów szkoły (art. 60 ust. 1 pkt 1 u.s.o. oraz § 2 załącznika nr 2 do rozporządzenia z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów).

Statut szkoły publicznej musi wskazywać także organ prowadzący szkołę, na przykład gminę, powiat, stowarzyszenie, fundację, Ministra Sprawiedliwości itp. (art. 60 ust. 1 pkt 2 u.s.o.).

Niezbędnym elementem statutu szkoły publicznej jest określenie organów szkoły, a także oznaczenie szczegółowo ich kompetencji oraz zasad współdziałania tych organów i sposobów rozwiązywania sporów między nimi (art. 60 ust. 1 pkt 3 u.s.o.). Zgodnie z § 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów organami szkoły są: dyrektor szkoły, rada pedagogiczna, samorząd uczniowski (z wyjątkiem przedszkoli), a ponadto, jeśli zostały utworzone – rada szkoły oraz rada rodziców.

Statut szkoły powinien określać również organizację szkoły. Zakres pojęciowy sformułowania „organizacja szkoły” jest niedookreślony. Zwrot ten ma charakter ogólny, dość abstrakcyjny. W załącznikach do rozporządzenia z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów uszczegółowiono to pojęcie, zakreślając, jakie przepisy powinny znaleźć się w statucie, aby wyczerpać pojęcie „organizacja szkoły”. Wskazano, że organizacja szkoły obejmuje, po pierwsze, oznaczenie oddziału jako podstawowej jednostki organizacyjnej szkoły i zarazem określenie liczby uczniów w takim oddziale. Po drugie, oznaczenie czasu trwania godziny lekcyjnej. Dalej, określenie sposobów zapewnienia uczniom opieki przed i po lekcjach (ze względu na pracę rodziców), w tym organizacji świetlicy szkolnej oraz kwestię dojazdów uczniów do szkoły i do domu. W zakresie omawianego pojęcia włączono również organizację biblioteki szkolnej, stołówki i internatu (art. 60 ust. 1 pkt 4 oraz § 5-10 załącznika nr 2 do rozporządzenia z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów).

Statut szkoły publicznej powinien zawierać także opis zakresu zadań nauczycieli oraz innych pracowników szkoły. Zadania nauczycieli

mają obejmować sferę dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą (art. 6 KN). Natomiast zadania innych pracowników szkoły nie zostały wprost określone ani w ustawie o systemie oświaty, ani w omawianym rozporządzeniu, jednakże można przypuszczać, że dotyczą kwestii organizacyjno-administracyjnych¹⁹.

Wreszcie, w statucie szkoły publicznej wskazuje się zasady rekrutacji uczniów oraz prawa i obowiązki uczniów. Zasady rekrutacji do szkół publicznych są w oczywisty sposób ograniczone przez zasadę powszechności szkół oraz gwarancję bezpłatności nauki. Niemniej i tak kryteria przyjęte do szkoły muszą zostać w statucie ujęte²⁰. Ważnym elementem statutu jest wskazanie nagród i kar dla uczniów, a także sposobów odwoływania się od tych kar, oraz szczegółowe wskazanie okoliczności, w których rada pedagogiczna może podjąć uchwałę upoważniającą dyrektora szkoły do skreślenia ucznia z listy uczniów²¹.

Podpisanie aktu założycielskiego oraz nadanie statutu nowo tworzonej szkole publicznej przez jej założyciela jest warunkiem koniecznym skutecznego założenia placówki. Oba te dokumenty przesyła się do właściwego kuratora oświaty (lub w przypadku szkół artystycznych – do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego). W przepisach ustawy o systemie oświaty nie ma cezury czasowej określającej, kiedy akt założycielski i statut mają zostać przesłane do organu nadzoru, jednakże należy w tej kwestii zgodzić się z M. Pilichem,

¹⁹ *Ibidem*, teza 6.

²⁰ Szczegółowe zasady rekrutacji uczniów do szkół publicznych zostały określone w rozdziale 2a ustawy o systemie oświaty: „Przyjmowanie do publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego, publicznych szkół i publicznych placówek” dodany przez art. 1 pkt 11 ustawy z 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 7). Rozdział 2a jest następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2013 r. (K 38/12, «OTK-A» 1/2013, poz. 1), w którym Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją art. 22 ust. 1 pkt 1 u.s.o. przyznający ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania uprawnienie do wydania przepisów wykonawczych odnośnie do kryteriów przyjmowania uczniów do szkół. Obecnie szczegółowe warunki rekrutacji uczniów są zawarte w przepisach o randze ustawowej.

²¹ Nie jest możliwe skreślenie ucznia z listy uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. Jest to konsekwencją realizowania konstytucyjnego obowiązku szkolnego.

że chodzi tutaj o przekazanie bezzwłoczne, czyli w czasie, w jakim w toku normalnego działania organu założycielskiego dokumenty te mogły zostać przedstawione²². Kurator oświaty (minister) po przeanalizowaniu statutu, na podstawie uprawnienia zawartego w przepisie art. 60 ust. 3 u.s.o., może wydać decyzję uchylającą statut nowej szkoły lub niektóre jego postanowienia. Kontrola statutu przeprowadzana jest pod względem jego zgodności z obowiązującym prawem. Uchylone mogą zostać tylko takie postanowienia statutu, które są sprzeczne z prawem. Nadzór więc dotyczy ściśle merytorycznej strony statutu. Zgodnie z art. 15 kodeksu postępowania administracyjnego²³ postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Dlatego też w ustawie o systemie oświaty przewidziano, że od decyzji orzekającej o zgodności z prawem statutu szkoły publicznej wydanej przez kuratora oświaty przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (z uwagi na to, że kontrolę statutu szkoły artystycznej w pierwszej instancji przeprowadza minister, od jego decyzji nie przysługuje odwołanie, lecz na podstawie art. 127 k.p.a. wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy). Odwołanie przysługuje jedynie organowi, który nadał statut. Od decyzji wydanej w drugiej instancji temu samemu organowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 16 § 2 k.p.a.).

2. SZKOŁY ZAKŁADANE PRZEZ MINISTRÓW

Należy podkreślić, że w polskim systemie oświaty zakładanie szkół leży głównie w zakresie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. To właśnie gminy, powiaty i województwa są podstawowymi założycielami szkół publicznych. Tworzone przez samorządy lokalne szkoły są placówkami powszechnie dostępnymi, bezpłatnymi, wypełniającymi misję edukacji bardzo szerokiego grona ludzi. Niemniej jednostki samorządu terytorialnego nie są jedynymi założycielami szkół publicznych.

²² Por. M. PILICH, *Komentarz do art. 58, teza 8*, [w:] *Ustawa...*

²³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.), dalej: k.p.a.

W polskim systemie oświaty są szkoły publiczne o szczególnym charakterze, wyspecjalizowane, spełniające konkretnie określone, zupełnie odmienne od powszechnych cele²⁴. Przeznaczone do kształcenia specjalistów w zakresie konkretnej wąskiej dziedziny²⁵. Są to szkoły, które mogą być zakładane i prowadzone jedynie przez określonych ministrów. W obecnym porządku prawnym nie ma tych szkół wiele, a przez lata obowiązywania ustawy o systemie oświaty regulacja w tym zakresie zmieniała się wielokrotnie²⁶. Procedura zakładania szkół przez poszczególnych ministrów nie odbiega w ogólnym zarysie od procedury zakładania szkół przez jednostki samorządu terytorialnego. W odniesieniu do ministrów również znajduje zastosowanie art. 58 u.s.o. Szkołę publiczną minister zakłada poprzez wydanie aktu założycielskiego oraz nadanie statutu. Jednak o ile w przypadku szkół zakładanych przez samorządy lokalne aktem założycielskim jest odpowiednia uchwała organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, o tyle ministrowie wydają akt założycielski szkoły w postaci zarządzenia, ogłaszanego następnie we właściwym dzienniku urzędowym. Treść aktu założycielskiego jest taka sama, składa się z analogicznych elementów, to jest: określenia typu szkoły, nadania jej nazwy i wskazania siedziby. Podobnie kształtuje się treść statutu – gdy nadaje go minister zakładanej przez siebie szkole. Taki statut składa się z elementów wskazanych w art. 60 u.s.o., między innymi określenia nazwy, typu, siedziby, celów, zadań nowo tworzonej szkoły, a także wskazania organu prowadzącego szkołę, organu szkoły czy zasady rekrutacji uczniów.

Przepisy art. 5 ust. 3a-3f u.s.o. wskazują ministrów właściwych do założenia i prowadzenia określonych typów czy rodzajów szkół. W pierwszej kolejności należy wspomnieć o szkołach zakładanych i prowadzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz

²⁴ Por. D. KURZYNA-CHMIEL, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 201.

²⁵ Przykładem może być chociażby Ogólnokształcące Liceum Lotnicze im. F. Żwirki i S. Wigury w Dęblinie.

²⁶ Ciekawe jest, że w pierwotnym brzmieniu art. 5 u.s.o. ministrowie zajmowali pierwsze miejsce w katalogu podmiotów mogących zakładać i prowadzić szkoły publiczne.

Ministra Obrony Narodowej. Katalog szkół prowadzonych przez tych dwóch ministrów znajduje się w wydany na podstawie art. 29 u.s.o. rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wykazu szkół i placówek, które prowadzą minister właściwy do spraw wewnętrznych i Minister Obrony Narodowej²⁷. W rozporządzeniu katalog szkół przekazanych do prowadzenia tym ministrom stanowi zamkniętą listę. Co więcej, nie jest to wykaz typów ani nawet rodzajów szkół, ale enumeratywny katalog konkretnych placówek, wymienionych z ujęciem nazwy i adresu. Dlatego też sposób, w jaki wskazani ministrowie mogą realizować uprawnienie tworzenia nowych szkół, jest bardziej złożony niż w przypadku tworzenia placówek oświatowych w drodze zarządzenia przez pozostałych ministrów. W celu utworzenia szkoły przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub Ministra Obrony Narodowej wymagane jest przedstawienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu szkół i placówek, które prowadzą minister właściwy do spraw wewnętrznych i Minister Obrony Narodowej. W projekcie nowelizacji do katalogu szkół prowadzonych przez danego ministra dopisuje się placówkę, która ma być utworzona. Rozporządzenie zmieniające przekazywane jest do uzgodnień międzyresortowych, oddawane komitetowi stałemu Rady Ministrów oraz komisji prawniczej, i dopiero wtedy jest głosowane przez Radę Ministrów, przekazywane Prezesowi Rady Ministrów do podpisu i ogłaszane w Dzienniku Ustaw RP. Skonstatować zatem należy, że założenie szkoły przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych czy też Ministra Obrony Narodowej nie jest ich indywidualną decyzją i wymaga przeprowadzenia wielu uzgodnień.

Obecnie, zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 11 marca 2010 r. minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadzi Szkołę Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu, Szkołę Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie oraz Centralną Szkołę Państwowej Straży Pożarnej, zaś Minister Obrony

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 marca 2010 r. w sprawie wykazu szkół i placówek, które prowadzą minister właściwy do spraw wewnętrznych i Minister Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 54, poz. 322).

Narodowej – Ogólnokształcące Liceum Lotnicze w Dęblinie²⁸. Szkoły te nie powinny być przekazane do kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego ze względu na swój ponadregionalny zasięg i specyficzny charakter, i dlatego prowadzenie ich oddano właściwym ministrom²⁹.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania zakłada szkoły, zespoły szkół oraz szkolne punkty konsultacyjne przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej w celu kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, a także może zakładać publiczne szkoły o charakterze eksperymentalnym³⁰.

Ministrem wyposażonym w kompetencję do zakładania i prowadzenia szkół jest także minister właściwy do spraw rolnictwa. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3d u.s.o. może on zakładać publiczne szkoły rolnicze o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym. W uzasadnieniu do projektu ustawy z 14 maja 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty³¹ jako przyczynę nadania ministrowi do spraw rolnictwa takiego uprawnienia wskazano potrzebę przekazania mu swego rodzaju instrumentu oddziaływania na proces kształcenia rolniczego. Konieczność zaangażowania samego ministra w proces zakładania, prowadzenia i nadzoru szkół rolniczych wynikała, po pierwsze, z przystąpienia

²⁸ Minister Obrony Narodowej prowadzi także 15 przedszkoli wojskowych.

²⁹ Por. uzasadnienie do projektu z 26 maja 1998 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia wykazu szkół, które prowadzą ministrowie właściwi do spraw: wewnętrznych, obrony narodowej i sprawiedliwości, www.sejm.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

³⁰ W ostatnich latach minister właściwy do spraw wychowania i oświaty założył np. Szkolny Punkt Konsultacyjny przy Konsulacie Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej w Kolonii z siedzibą w Norymberdze (zarządzenie nr 23 Ministra Edukacji Narodowej z 15 lipca 2011 r. w sprawie utworzenia Szkolnego Punktu Konsultacyjnego przy Konsulacie Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej w Kolonii z siedzibą w Norymberdze, Dz. Urz. MEN z 30 grudnia 2011 r.), Szkolny Punkt Konsultacyjny przy Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Dublinie z siedzibą w Limerick (zarządzenie nr 18 Ministra Edukacji Narodowej z 15 lipca 2011 r. w sprawie utworzenia Szkolnego Punktu Konsultacyjnego przy Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Dublinie z siedzibą w Limerick, Dz. Urz. MEN z 30 grudnia 2011 r.).

³¹ Uzasadnienie do projektu ustawy z 14 maja 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, www.sejm.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

Polski do Unii Europejskiej i wprowadzanej wielofunkcyjnej strategii rozwoju wsi. Ponadto przedmiotową zmianę uzasadniano silną potrzebą wprowadzenia zintegrowanego systemu edukacji rolniczej. System ten miał obejmować szkoły – jako podstawę teoretycznej nauki zawodu oraz gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa przetwórcze stanowiące praktyczną część nauki zawodu. Ministrowi przekazano szkoły, mające charakter wzorcowy, ponadregionalny, kształcące specjalistów w wyjątkowo wąskich dziedzinach; szkoły, które wyznaczać miały standardy innym szkołom rolniczym, a zarządzanie którymi nie byłoby możliwe na poziomie powiatu. Szkoły te w założeniu miały dysponować nowoczesną bazą dydaktyczno-produkcyjną, wysoko wykwalifikowaną kadrą specjalistów, współpracować z uczelniami i instytutami w kraju, a także z ośrodkami naukowymi na świecie, a dzięki temu przyczyniałyby się do modernizacji i usprawniania kształcenia kadr w procesie wielotorowego rozwoju wsi.

Uprawnienie w zakresie zakładania szkół posiada również minister właściwy do spraw środowiska. Może on zakładać i prowadzić publiczne szkoły leśne (art. 5 ust. 3e u.s.o.). Podobnie do szkół rolniczych kształtuje się problematyka zakładania szkół leśnych. Kształcą one specjalistów z niezwykle wąskiej dziedziny, jaką jest leśnictwo. Utrzymanie wysokiego poziomu edukacji w tych szkołach wymaga przede wszystkim potężnych nakładów finansowych. Ponadto, z racji tego, że uczniowie pochodzą z różnych terenów, a ich absolwenci zasilają nadleśnictwa położone we wszystkich rejonach Polski, ze względów logistycznych dalece lepszym rozwiązaniem jest przekazanie kompetencji do zakładania i prowadzenia tego rodzaju szkół ministrowi do spraw środowiska i zarządzanie szkolnictwem leśnym centralistycznie.

Minister Sprawiedliwości może zakładać publiczne szkoły przy zakładach karnych i aresztach śledczych oraz publiczne szkoły w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Zanim przepis w obecnym brzmieniu³² znalazł się w ustawie o systemie oświaty, Minister

³² Art. 5 ust. 3f u.s.o. w brzmieniu ustalonym ustawą z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458 ze zm.).

Sprawiedliwości mógł prowadzić wspomniane wyżej szkoły na podstawie art. 5 ust. 3a oraz art. 29 u.s.o., a także wydanego na ich podstawie rozporządzenia Rady Ministrów³³. Posiadał również uprawnienie do zakładania tych szkół, jednakże miało ono charakter ściśle teoretyczny, ponieważ wykaz szkół zawierało wspomniane wyżej rozporządzenie i *de facto* istniały już one w porządku prawnym. Szczególnego podkreślenia wymaga przepis art. 5 ust. 3f zdanie drugie u.s.o., stanowiący, że szkoły prowadzone przy zakładach karnych i aresztach śledczych działają w ramach ich struktury³⁴. Oczywiście realizowana w nich jest podstawa programowa właściwa wszystkim szkołom danego typu, jednakże organizacja nauki ze względu na specyfikę miejsca, w którym jest prowadzona, odznacza się szczególną wyjątkowością.

Szkołami o specjalistycznym charakterze są niewątpliwie szkoły artystyczne. Podmiotem właściwym do zakładania tego typu szkół jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Publiczne szkoły artystyczne to przede wszystkim szkoły muzyczne i plastyczne³⁵. Procedura zakładania wygląda analogicznie jak w przypadku innych szkół systemu oświaty. Zauważalne są jednak pewne drobne różnice. Tak samo jak w przypadku zakładania szkoły publicznej, przy zakładaniu publicznej szkoły artystycznej organ założycielski nadaje szkole statut. Jednakże odnośnie do szkół artystycznych zastosowanie znajdują oprócz art. 58 i 60 ust. 1 u.s.o. przepisy rozporządzenia Ministra Kultury z 31 sierpnia 2005 r. w sprawie ramowych

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 grudnia 1998 r. w sprawie wykazu szkół, które prowadzą: minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Obrony Narodowej i Minister Sprawiedliwości (Dz. U. Nr 162, poz. 1134).

³⁴ Problematykę tę normują w pierwszej kolejności przepisy ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 665 ze zm.), w szczególności art. 130 oraz art. 134 upoważniający Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia zawierającego szczegółowe zasady i tryb prowadzenia nauczania w zakładach karnych. Por. również M. BRAMSKA, *Realizacja prawa skazanego do kształcenia*, «Przegląd Więziennictwa Polskiego» 42/2000.

³⁵ Inne szkoły artystyczne założone i prowadzone przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego to np. Państwowa Szkoła Sztuki Cyrkowej w Warszawie czy szkoły baletowe (Ogólnokształcąca Szkoła Baletowa w Poznaniu, Ogólnokształcąca Szkoła Baletowa w Warszawie itd.).

statutów publicznych szkół i placówek artystycznych³⁶. Podobnie kwestia warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół artystycznych została dodatkowo uregulowana w odnośnym rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego³⁷.

Ciekawym zagadnieniem problematyki zakładania szkół publicznych przez poszczególnych ministrów jest kontrola statutu, jaki nadają oni tworzonej przez siebie placówce. Zgodnie z przepisem art. 60 ust. 3 u.s.o. organ zakładający szkołę ma obowiązek przesłać jej statut właściwemu kuratorowi oświaty (ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego) w celu jego kontroli. Ustawa o systemie oświaty nie zawiera jednak szczególnego uregulowania odnośnie do szkół zakładanych przez ministrów. Zasadne jest zatem pytanie, czy minister, zakładając szkołę, w celu kontroli statutu przesyła go kuratorowi oświaty czy może przekazuje ministrowi do spraw oświaty i wychowania, a może taki statut nie podlega żadnej weryfikacji. Przede wszystkim należy wykluczyć rozwiązanie pierwsze, gdyż trudno oczekiwać, aby naczelne organy administracji państwowej, tj. ministrowie, przekazywały tworzone przez siebie dokumenty do weryfikacji organowi terenowej administracji rządowej, czyli kuratorowi³⁸. Dokonana analiza aktów prawnych pozwala stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym statut nadawany przez właściwego ministra zakładanej przez niego szkole nie podlega żadnej weryfikacji. Dlatego też warto by było uzupełnić tę swoistą lukę prawną na przykład poprzez wprowadzenie obowiązkowego opiniowania statutu szkoły zakładanej przez jednego z ministrów przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Kultury z 31 sierpnia 2005 r. w sprawie ramowych statutów publicznych szkół i placówek artystycznych (Dz. U. Nr 181, poz. 1507 ze zm.).

³⁷ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 16 czerwca 2011 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do publicznych szkół i placówek artystycznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (Dz. U. Nr 142, poz. 831).

³⁸ Por. M. PILICH, *Komentarz do art. 59*, teza 13, [w:] *Ustawa...Co więcej*, zgodnie z art. 30 u.s.o. kuratora oświaty powołuje i odwołuje wojewoda w porozumieniu z ministrem do spraw oświaty i wychowania, zatem poddawanie się kontroli organowi, na którego obsadę ma wpływ minister, jest niecelowe.

4. ZAKŁADANIE SZKÓŁ PRZEZ OSOBY PRAWNE INNE NIŻ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I OSOBY FIZYCZNE

W polskim systemie oświaty szkoły publiczne mogą zakładać również osoby fizyczne i inne niż jednostki samorządu terytorialnego osoby prawne (art. 5 ust. 2 pkt 2-3 u.s.o.)³⁹. Reformy polityczne, społeczne i gospodarcze, mające miejsce w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., miały niebagatelny wpływ także na zmiany w systemie oświaty. Jedną z takich zmian była stopniowa rezygnacja z centralizacji szkolnictwa, w zamian za wprowadzanie mocniejszej więzi między szkołą a społecznością lokalną oraz współpracy między nauczycielami a rodzicami uczniów. Przede wszystkim przekazano kompetencje w zakresie prowadzenia szkół jednostkom samorządu terytorialnego, ale również zezwolono na tworzenie szkół przez inne podmioty – osoby fizyczne i osoby prawne⁴⁰.

Osoba fizyczna, aby skutecznie założyć nową placówkę, musi posiadać pełną zdolność do czynności prawnych⁴¹. Ponadto należy zgodzić się z Arturem Olszewskim, że dopuszczalne jest zakładanie szkoły przez

³⁹ M. PILICH, *Komentarz do art. 58, teza 4*, [w:] *Ustawa... stoi na stanowisku*, że „tworzenie szkół i placówek publicznych przez podmioty niepubliczne jest pewnym kuriozum, specyficznym chyba jedynie dla polskiej regulacji ustroju szkolnego”. Nie można się zgodzić z jego opinią, że prawo to jest wyjątkowe na tle europejskim. Na przykład w Anglii najbardziej zbliżone do polskiej szkoły publicznej prowadzonej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną są *foundation, trust, voluntary controlled* i *voluntary aided schools*. Są to bowiem szkoły, których nie zakłada ani nie prowadzi samorząd lokalny, finansowane są z budżetu państwa i funkcjonują podobnie, jak prowadzone przez samorząd terytorialny *community schools*. Por. także wyrok SN z 10 września 1998 r. w tezie pierwszej do tego wyroku zawarto zamknięty katalog podmiotów, które mogą zakładać szkoły i placówki publiczne, tj. ministra, inny organ administracji rządowej, gminę oraz związek komunalny. Nie wymieniono w nim osób fizycznych i osób prawnych, innych niż samorządy lokalne (wyrok SN z 10 września 1998 r., I PKN 303/98, «OSNP» 19/1999, poz. 609). Podobne stanowisko, jak to przyjęte w orzeczeniu SN, por. *Szkoła a organ prowadzący*, red. K. GAWROŃSKI, Warszawa 2008, s. 84.

⁴⁰ Por. M. ZAHORSKA, *Problemy przemian w polskim szkolnictwie*, [w:] M. GÓROWSKA-FELLS, M. ZAHORSKA, *Przemiany w polskim szkolnictwie*, Warszawa 1991, s. 2-9.

⁴¹ Por. M. PILICH, *Komentarz do art. 5, teza 2*, [w:] *Ustawa...*

dwie lub więcej osoby fizyczne, na przykład w formie spółki cywilnej⁴². Jeśli zaś chodzi o niesamorządowe osoby prawne, założycielami szkół publicznych mogą być przede wszystkim stowarzyszenia, fundacje oraz spółki kapitałowe prawa handlowego. Niemniej jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, ale którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną (np. spółki osobowe prawa handlowego), są także uprawnione do zakładania szkół (art. 33¹ § 1 kodeksu cywilnego⁴³).

Szkoła publiczna może być zakładana przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego w sposób analogiczny do sposobu zakładania szkół przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą do utworzenia nowej placówki jest akt założycielski, określający jej typ, nazwę i siedzibę. Jak zostało to wskazane wyżej, zgodnie z przepisem art. 58 ust. 2 u.s.o., jeżeli w szkole realizowany jest obowiązek szkolny, to w akcie założycielskim musi znaleźć się określenie obwodu (zasięgu terytorialnego) szkoły. Ten obowiązek nie znajduje zastosowania w przypadku szkół tworzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Podmiotom tym ustawodawca pozostawił dowolność w kwestii określania zasięgu terytorialnego szkoły. Zgodnie z przepisem art. 58 ust. 2 zdanie drugie u.s.o. osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego, chcąc, aby zakładana przez nie szkoła posiadała obwód, muszą wystąpić z wnioskiem o oznaczenie takiego obwodu do właściwej rady gminy. Ta zaś wydaje jednocześnie dwie uchwały. Jedną określającą obwód danej szkoły, ustalony wspólnie z organem założycielskim, oraz drugą uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie planu sieci szkolnej na terenie gminy, tak żeby oba akty były ze sobą spójne.

Osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać szkoły publiczne dopiero po uzyskaniu zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego,

⁴² Por. A. OLSZEWSKI, *Zakładanie szkoły przez osobę fizyczną lub prawną*, «Dyrektor Szkoły» 9/2012, s. 71.

⁴³ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.), dalej: k.c. Por. M. PILICH, *Komentarz do art. 5, teza 2*, [w:] *Ustawa...* Stanowisko to jednak nie uzyskało aprobaty w piśmiennictwie, por. A. OLSZEWSKI, *Zakładanie szkoły przez osobę fizyczną lub prawną...*, s. 70.

której zadaniem jest prowadzenie szkół danego typu, zaś w przypadku zakładania publicznej szkoły artystycznej – ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 58 ust. 3 u.s.o.). Wniosek o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły publicznej składa się w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok, w którym ma nastąpić uruchomienie szkoły, wraz z projektem aktu założycielskiego i statutu (art. 58 ust. 4 u.s.o.)⁴⁴. Na podstawie delegacji zawartej w art. 58 ust. 5 u.s.o. zostały wydane dwa rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego⁴⁵.

Zezwolenie na założenie szkoły jest wydawane na czas nieokreślony. Udzielane jest w formie decyzji administracyjnej przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa, a następnie wpisywane do rejestru prowadzonego przez daną jednostkę samorządu (art. 5c ust. 2 i 3 u.s.o. oraz § 5 pkt 2 i § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły). Zezwolenie na założenie publicznej szkoły artystycznej również udzielane jest w formie decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego i wpisywane do prowadzonego przez niego rejestru (§ 4 i 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra

⁴⁴ Termin ten ma charakter porządkowy i na wniosek założyciela szkoły może zostać przedłużony przez organ właściwy do wydania zezwolenia na założenie placówki (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę, marszałka województwa, ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego). Termin na zgłoszenie wniosku o założenie szkoły publicznej został oznaczony w ten sposób, aby dana jednostka samorządu (lub minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego) mogła uwzględnić nowo tworzoną szkołę przy rozdzielaniu dotacji na następny rok szkolny.

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Kultury z 4 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie publicznej szkoły artystycznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz. U. Nr 116, poz. 1099), rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 4 marca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz. U. Nr 46, poz. 438).

Kultury w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie publicznej szkoły artystycznej).

Zezwolenie takie powinno określać założyciela szkoły, jego siedzibę (lub w przypadku osoby fizycznej – miejsce zamieszkania), nazwę szkoły i jej adres, datę rozpoczęcia działalności, a także typ szkoły oraz oznaczenie zawodu lub zawodów, w jakich szkoła będzie kształcić – w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe (w tym w szkole artystycznej); profilu lub profili kształcenia ogólnozawodowego – w przypadku liceum profilowanego; rodzaju niepełnosprawności uczniów, dla których tworzy się szkołę – w przypadku szkoły specjalnej; obwód szkolny – w przypadku szkoły podstawowej i gimnazjum, jeśli organ założycielski zgłosił odpowiedni wniosek (§ 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły, § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Kultury w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie publicznej szkoły artystycznej).

Analogicznie jak w przypadku szkół zakładanych przez jednostki samorządu terytorialnego należy przesłać statut i akt założycielski organowi nadzoru pedagogicznego, tj. właściwemu kuratorowi lub w przypadku szkół artystycznych ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 58 ust. 7 u.s.o.).

5. PROCEDURA LIKWIDACJI SZKÓŁ PUBLICZNYCH

Procedura likwidacji szkół publicznych w Polsce została zawarta w art. 59 u.s.o.⁴⁶ Przepis ten w sposób kompleksowy reguluje kwestię

⁴⁶ W ostatnich latach temat likwidacji szkół nieustannie powraca w debacie publicznej. Jest to wynik niestabilnej demografii i wciąż obniżającej się liczby dzieci objętych obowiązkiem szkolnym i obowiązkiem nauki. W wielu szkołach w Polsce nie ma wystarczającej liczby uczniów, żeby z ekonomicznego punktu widzenia prowadzenie takiej placówki było opłacalne. Z danych zebranych na podstawie informacji z kuratoriów w roku szkolnym 2011/2012 szacowano, że procedurę likwidacyjną należy przeprowadzić w ponad 500 szkołach podstawowych, 79 gimnazjach oraz przeszło 1600 szkół zawodowych i techników (por. A. SATEL, *Likwidacja szkół – ekonomia kontra*

likwidacji nie tylko szkół, lecz także innych publicznych placówek oświatowych, przy czym w przypadku likwidacji tych drugich stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące likwidacji szkół⁴⁷. Zgodnie z przepisem art. 59 ust. 1 u.s.o. szkołę publiczną może zlikwidować jedynie organ prowadzący szkołę, tj. jednostka samorządu terytorialnego, osoba fizyczna, inna osoba prawna lub właściwy minister. Organem właściwym do przeprowadzenia likwidacji placówki w przypadku szkół prowadzonych przez samorządy są ich organy stanowiące: rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa, w zależności od tego, która jednostka prowadzi szkołę (art. 5c u.s.o.). Do likwidacji szkoły prowadzonej przez inną osobę prawną właściwy będzie organ wskazany w statucie osoby prawnej, właściwy do spraw prowadzonej przez osobę prawną szkoły⁴⁸. Natomiast w przypadku szkół prowadzonych przez osoby fizyczne oraz poszczególnych ministrów wszystkie czynności prawne związane z likwidacją szkoły będą w całości w ich kompetencji.

Procedury likwidacji szkół prowadzonych przez wskazane wyżej podmioty są takie same lub bardzo do siebie zbliżone. Przepisy ustawy o systemie oświaty przede wszystkim wskazują na termin likwidacji szkoły publicznej. Został on oznaczony w pierwszym zdaniu art. 59 ust. 1 u.s.o. jako koniec roku szkolnego, tj. 31 sierpnia⁴⁹. Jest to termin obligatoryjny, ustawowy i bezwzględnie musi zostać zachowany. Ponieważ termin likwidacji szkoły ma charakter bezwzględnie obowiązujący,

jakość nauczania?, «Dyrektor Szkoły» 4/2012, s. 13). Mimo że liczba likwidowanych szkół z roku na rok spada – w roku szkolnym 2006/2007 zlikwidowano 653 szkoły, 2007/2008 – 599, a już w 2010/2011 „jedynie” 486, rok później – 300 (tamże, s. 14), to i tak temat likwidacji szkół jest społecznie drażliwy, nie tylko ze względu na konieczność zmiany szkoły przez uczniów, lecz także ze względu na zatrudnionych w niej nauczycieli, którzy wraz z likwidacją placówki tracą miejsca pracy.

⁴⁷ Chodzi o uwzględnienie odmiennej od szkół organizacji takich placówek, np. w odniesieniu do placówek oświatowych nie mają zastosowania przepisy dotyczące obowiązku likwidacji szkoły wraz z końcem roku szkolnego.

⁴⁸ M. PILICH, *Komentarz do art. 58*, teza 6, [w:] *Ustawa...*

⁴⁹ „Rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy – z dniem 31 sierpnia następnego roku” (art. 63 u.s.o.).

nie można wyznaczyć innej daty likwidacji niż koniec roku szkolnego⁵⁰. Jedyny wyjątek od tej reguły został przewidziany w art. 59 ust. 1a u.s.o. Ustawodawca zezwolił na likwidację w każdym czasie szkół w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, szkół przy zakładach karnych i aresztach śledczych. Wynika to ze specyfiki tych szkół, jako że nie są one odrębnymi organizacyjnie formami, a ich obecność w systemie oświaty jest bezpośrednio uzależniona od jednostki, przy której są prowadzone. Jeśli zakład karny albo schronisko dla nieletnich miałyby zostać zlikwidowane, niezasadne byłoby uzależnianie ich likwidacji od likwidacji szkoły, funkcjonującej przy nich, a w zasadzie od zakończenia roku szkolnego.

Oprócz konieczności przestrzegania terminu likwidacji szkoły, żeby likwidacja była możliwa, organ prowadzący szkołę musi zapewnić uczniom możliwość kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie (art. 59 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.o.). Organ likwidujący szkołę ma obowiązek stworzenia warunków do kontynuowania nauki przez uczniów z jego szkoły. Kontynuacja nauki musi być prowadzona bezpłatnie (w innej szkole publicznej)⁵¹ i koniecznie w szkole tego samego typu, tj. w przypadku likwidacji liceum ogólnokształcącego uczniowie mają zostać przeniesieni do innego liceum ogólnokształcącego. Omawiany przepis został sformułowany w sposób rygorystyczny, w celu ochrony uczniów, jak i rodziców, tak żeby nauka mogła być kontynuowana zgodnie z potrzebami uczniów likwidowanej placówki. Przewidziano jednak, że zapewnienie możliwości kontynuowania nauki w szkole tego samego typu kształcącej w tym samym zawodzie może być niekiedy bardzo trudne, a nawet zupełnie niemożliwe (np. ze względu na dużą odległość między placówkami lub ograniczoną liczbę miejsc i fizyczny brak moż-

⁵⁰ Por. wyrok WSA w Lublinie z 30 czerwca 2011 r., III Sa/Lu 262/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

⁵¹ W przypadku likwidacji szkół podstawowych i gimnazjów niezbędne jest zapewnienie możliwości uczęszczania do szkoły zgodnie z wymogami określonymi w art. 17 ust. 2 u.s.o., tj. oddalanej nie dalej niż trzy (lub cztery) kilometry od domu ucznia. Jeśli zaś ten warunek nie może zostać spełniony, to organ likwidujący szkołę ma obowiązek zapewnić uczniom transport i opiekę lub zwrot kosztów dojazdów na zasadach określonych w art. 17 ust. 3 u.s.o.

liwości przyjęcia nowych uczniów). Dlatego też została wprowadzona możliwość zapewnienia kontynuowania nauki w szkole kształcącej nie w tożsamym, ale w zbliżonym zawodzie.

Procedurę likwidacji szkoły publicznej rozpoczyna podjęcie uchwały o zamiarze likwidacji szkoły, której nieodłącznym elementem jest zawiadomienie o zamiarze likwidacji rodziców uczniów⁵², właściwego kuratora oświaty oraz organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu (ten ostatni organ jest informowany jedynie w przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego), kończy zaś uchwała o likwidacji szkoły. Każda z powyższych uchwał spełnia swoją określoną rolę w obrocie prawnym, a do skutecznej likwidacji szkoły niezbędne jest wydanie zarówno jednej, jak i drugiej⁵³. Uchwała intencyjna musi zostać podjęta co najmniej sześć miesięcy przed terminem likwidacji; wynika to z określonego w art. 59 ust. 1 u.s.o. obowiązku poinformowania o zamiarze likwidacji rodziców uczniów i innych podmiotów na sześć miesięcy przed terminem likwidacji⁵⁴. Sześciomiesięczny termin określony w art. 59 ust. 1 u.s.o. to termin, który należy obliczać zgodnie z zasadami materialnego prawa cywilnego, tj. zgodnie z art. 112 k.c. Skoro szkoła może zostać zlikwidowana jedynie z końcem roku szkolnego, to takiego zawiadomienia należy dokonać najpóźniej 28 lutego (w roku przestępnym – 29 lutego) roku kalendarzowego, w którym szkoła ma zostać zlikwidowana⁵⁵. Zawiadomienie rodziców o podjętej

⁵² W przypadku zaś szkół dla dorosłych zawiadamia się zamiast rodziców uczniów, samych uczniów. Jest to uzasadnione tym, że osobami zainteresowanymi kontynuacją nauki są dorośli uczniowie, nie zaś ich rodzice, gdyż ustawowa piecza nad ich dziećmi już wygasła. Takie rozwiązanie wprowadzono do ustawy o systemie oświaty dopiero w 2008 r. ustawą z 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 145, poz. 917 ze zm.).

⁵³ Por. wyrok NSA z 27 kwietnia 2006 r., I OSK 209/06; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24 września 2008 r., II Sa/Go 456/08; wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., I OSK 1656/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

⁵⁴ Por. wyrok NSA w Warszawie z 18 marca 2014 r., I OSK 3045/13, «Lex» nr 1460795.

⁵⁵ Por. wyrok WSA w Lublinie z 28 października 2010 r., III Sa/Lu 264/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

uchwale o zamiarze likwidacji szkoły jest czynnością materialno-techniczną (a nie prawną), ale wywołuje skutki prawne, gdyż warunkuje skuteczność procedury likwidacyjnej. I tak, jeśli zawiadomienie dotrze do rodziców uczniów na przykład 1 marca, to spowoduje to nieważność uchwały w sprawie zamiaru likwidacji szkoły⁵⁶. Informacja o zamiarze likwidacji szkoły musi zostać skierowana imiennie i dotrzeć do każdego z rodziców, któremu przysługuje władza rodzicielska⁵⁷. W wielu wyrokach sądów administracyjnych podkreślono, że nie jest istotna forma takiego zawiadomienia, tj. może ono mieć formę listu poleconego, może zostać przekazane przez pracowników organów jednostki samorządu terytorialnego, a także może być podane do informacji na zebraniu rodziców w szkole⁵⁸. Podkreślić należy, że zawiadomienia o zamiarze likwidacji szkoły nie można domniemywać. Nie można pominąć zawiadomienia rodziców, na przykład dlatego, że od pewnego czasu w mediach lokalnych pojawiają się informacje o likwidacji szkoły. Analogicznie jeśli informacja została rodzicom przekazana ustnie, dla celów dowodowych wskazane jest, aby otrzymanie takiego zawiadomienia zostało przez rodziców potwierdzone, na przykład podpisem na liście obecności na zebraniu⁵⁹.

Warto przyrzeć się jeszcze zagadnieniu przeprowadzenia konsultacji odnośnie do uchwały o zamiarze likwidacji szkoły oraz o likwidacji szkoły z właściwą organizacją związkową. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy

⁵⁶ Por. wyrok NSA z 27 stycznia 2010 r., I OSK 1143/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

⁵⁷ Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 października 2011 r., II SA/Bd 980/11; wyrok WSA w Kielcach z 2 sierpnia 2012 r., II SA/Ke 446/12; wyrok NSA z 8 sierpnia 2012 r., I OSK 1024/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.; odmiennie orzekł WSA we Wrocławiu, stwierdzając, że za skuteczne należy uznać powiadomienie o zamiarze likwidacji szkoły jednego z rodziców – wyrok WSA we Wrocławiu z 30 stycznia 2013 r., IV SA/Wr 476/12, «Lex» nr 1330151.

⁵⁸ Por. wyrok WSA w Białymstoku z 15 listopada 2011 r., II SA/Bk 534/11; wyrok WSA w Olsztynie z 23 sierpnia 2012 r., II SA/Ol 423/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

⁵⁹ Por. wyrok WSA w Krakowie z 10 października 2007 r., III SA/Kr 437/07; wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 października 2011 r., II SA/Bd 980/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁶⁰ organizacja związkowa ma prawo do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Przez wiele lat pozostawało sporne, czy uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w kwestii zamiaru likwidacji oraz w kwestii likwidacji szkoły można zaliczyć do zbioru aktów prawnych. Naczelny Sąd Administracyjny wydał w tej sprawie kilka wyroków, jednakże nie prezentowały one spójnej linii orzeczniczej. I tak, w wyrokach z 9 grudnia 2005 r.⁶¹ oraz 27 października 2009 r.⁶² stwierdzano, że uchwała o likwidacji szkoły jest indywidualnym aktem organizacyjnym, a jako taka nie może być przedmiotem opinii wydawanej przez związek zawodowy przewidzianej w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych. Przeciwny pogląd wyrażono natomiast w wyrokach NSA z 30 listopada 2007 r.⁶³ oraz z 3 marca 2009 r.⁶⁴ Zaś potwierdzeniem stanowiska, że uchwała o zamiarze likwidacji szkoły i uchwała o likwidacji szkoły są aktami prawnymi podejmowanymi w sprawie objętej opiniowaniem przez organizację związkową zgodnie z przepisem art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, była uchwała NSA z 29 listopada 2010 r.⁶⁵, której wydanie ostatecznie rozstrzygnęło przedmiotową kwestię sporną. Ponadto NSA podkreślił, że przedstawienie do zaopiniowania projektu choćby jednej z powyższych uchwał oznacza dopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.s.o. o podjęciu uchwały o zamiarze likwidacji szkoły należy poinformować także właściwego miejscowo kuratora oświaty⁶⁶. Kurator oświaty, jako organ sprawujący nadzór pedagogiczny, jest na podstawie art. 59 ust. 2 u.s.o. obowiązany do wydania opinii w sprawie likwidacji szkoły publicznej prowadzonej przez jednostkę

⁶⁰ Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1881 ze zm.).

⁶¹ Wyrok NSA z 9 grudnia 2005 r., II OSK 333/05, «Lex» nr 228249.

⁶² Wyrok NSA z 27 października 2009 r., I OSK 807/09, «Lex» nr 573292.

⁶³ Wyrok NSA z 30 listopada 2007 r., I OSK 1282/07, «Lex» nr 424525.

⁶⁴ Wyrok NSA z 3 marca 2009 r., I OSK 1402/08, «Lex» nr 424525.

⁶⁵ Uchwała NSA z 29 listopada 2010 r., I OPS 2/10, «Lex» nr 621106.

⁶⁶ M. PILICH, *Komentarz do art. 59, teza 10*, [w:] *Ustawa...*

samorządu terytorialnego. Opinia ta ma dotyczyć likwidacji szkoły, a nie uchwały o zamiarze likwidacji, gdyż ta została już podjęta, jest ważna i skuteczna⁶⁷. Kurator oświaty wydaje swoją opinię w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu uchwały w sprawie zamiaru likwidacji szkoły⁶⁸. Treść opinii kuratora w sprawie likwidacji szkoły również nie została wyznaczona w przepisach ustawy o systemie oświaty, jednakże w orzecznictwie przede wszystkim wskazuje się, że musi ona mieć pozytywny charakter, ponieważ wydanie negatywnej opinii uniemożliwi przeprowadzenie likwidacji szkoły⁶⁹. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 listopada 2006 r. podkreślił, że kurator oświaty przy wydawaniu opinii w sprawie likwidacji szkoły publicznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego winien brać pod uwagę takie aspekty, jak termin likwidacji szkoły, zapewnienie uczniom możliwości kontynuowania nauki, zapewnienie uczniom transportu do nowej szkoły⁷⁰. Co więcej, w przypadku likwidacji szkoły podstawowej czy gimnazjum, kurator oświaty powinien także wziąć pod uwagę obowiązek prowadzenia przez gminę szkół publicznych⁷¹.

⁶⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z 17 stycznia 2006 r., I SA/Wa 1693/04, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

⁶⁸ Taki termin, z braku określenia go w ustawie o systemie oświaty, wynika z zastosowania przepisów ustaw samorządowych, określających czternastodniowy termin do wydania opinii o rozstrzygnięciu organu danej jednostki samorządu terytorialnego; por. art. 89 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.); art. 77b ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.); art. 80a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

⁶⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z 21 września 2005 r., I SA/Wa 1307/04; wyrok WSA w Krakowie z 10 października 2007 r., III SA/Kr 437/07; wyrok WSA w Olsztynie z 26 czerwca 2008 r., II SA/OI 264/08; wyrok NSA z 4 września 2008 r., I OSK 265/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

⁷⁰ Por. wyrok NSA z 10 listopada 2006 r., I OSK 258/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.

⁷¹ „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 [...]. Nie można zlikwidować [...] wszystkich szkół i placówek na terenie gminy,

Przepisy ustawy o systemie oświaty nie wymagają uzyskania pozytywnej opinii kuratora w przypadku likwidacji szkoły publicznej prowadzonej przez osobę fizyczną lub osobę prawną. Natomiast istnieje wymóg uzyskania zgody organu, który udzielił zezwolenia na prowadzenie takiej szkoły. Zgodnie z art. 58 ust. 3 u.s.o. organem takim jest organ jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół danego typu na danym terytorium lub w przypadku publicznej szkoły artystycznej – ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Prócz omówionego wyżej trybu dobrowolnej likwidacji szkoły publicznej przez jej organ prowadzący, w odniesieniu do szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne przewidziano w art. 34 u.s.o. tryb likwidacji przymusowej. Taka procedura będzie miała miejsce, gdy szkoła prowadzona jest z naruszeniem przepisów prawa. W przypadku niezastosowania się do decyzji organu jednostki samorządu terytorialnego nakazującej usunięcie uchybień bądź niewdrożenia lub niewłaściwego wdrożenia programu naprawczego organ ten cofa zezwolenie na prowadzenie szkoły, a cofnięcie zezwolenia jest z mocy prawa równoznaczne z rozpoczęciem procesu likwidacji.

Minister w przypadku likwidacji prowadzonej przez siebie szkoły nie ma obowiązku występowania o jakąkolwiek zgodę. Decyzja o likwidacji prowadzonej przez niego placówki nie jest także uzależniona od pozytywnej opinii właściwego kuratora oświaty. Przyjęte rozwiązanie jest całkowicie słuszne, niezasadne bowiem byłoby wymaganie uzyskania zgody przez naczelną organ administracji państwowej (ministra) od organu terenowej administracji rządowej (kuratora oświaty)⁷².

Po przeprowadzeniu likwidacji szkoły publicznej dokumentację dotyczącą organizacji szkoły (np. statut i uchwały w sprawie jego zmiany, zarządzenia dyrektora) oraz dotyczącą działalności organów szkoły (np. księgi protokołów rady pedagogicznej, rady szkoły, rady rodziców) zlikwidowanej placówki należy w terminie jednego miesiąca przekazać organowi prowadzącemu szkołę. Natomiast dokumentację przebiegu

prowadzonych przez gminę” (wyrok NSA z 9 lutego 2006 r., I OSK 1372/05, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp 10 czerwca 2017 r.).

⁷² Por. M. PILICH, *Komentarz do art. 59, teza 13, [w:] Ustawa...*

nauczania (np. dzienniki lekcyjne) przekazuje się organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny⁷³ (art. 59 ust. 3 u.s.o.).

Jeśli szkoła prowadzona była przez osobę fizyczną lub inną niż jednostka samorządu terytorialnego osobę prawną, dokumentację zlikwidowanej szkoły publicznej przekazuje się organowi jednostki samorządu terytorialnego, który wydał zezwolenie na jej założenie i prowadzenie (art. 59 ust. 4 u.s.o.).

6. PODSUMOWANIE

Uregulowanie procedur zakładania i likwidacji szkół publicznych w polskim systemie oświaty należy w zasadzie uznać za kompleksowe. Zarówno podczas tworzenia nowych placówek, jak i kończenia działalności tych istniejących nie rodzi się wiele problemów interpretacyjnych, dzięki czemu nie ma większych problemów w praktyce. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku omawianych zagadnień największe trudności nastęcza przeprowadzenie likwidacji szkoły, gdyż nierzadko wiąże się to z silnym sprzeciwem rodziców uczniów z jednej strony i równie ostrym protestem ze strony pracowników placówki, a przede wszystkim kadry nauczycielskiej. Wobec tego należy sobie postawić pytanie: czy można zmienić przepisy ustawy o systemie oświaty tak, aby uniknąć tego typu problemów podczas likwidacji szkoły. Można by było wprowadzić obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych odnośnie do likwidacji placówki. Podczas takich rozmów obie strony – organ prowadzący szkołę oraz rodzice i pracownicy mieliby szansę wysłuchać swoich racji i może mogliby spróbować wypracować jakieś rozwiązanie optymalne dla każdego, mając na uwadze z jednej strony potrzeby rodziców i uczniów, stabilność stosunku pracy nauczycieli i innych pracowników, a z drugiej strony – względy ekonomiczne lub inne przemawiające za zakończeniem działalności danej szkoły.

⁷³ *Ibidem*, teza 15; E. NOGIEĆ-KARWOT, *Obowiązki formalnoprawne dyrektora w związku z likwidacją szkoły*, «Dyrektor Szkoły» 4/2012, s. 40-44.

PROCEDURY ZAKŁADANIA I LIKWIDACJI SZKÓŁ PUBLICZNYCH W POLSCE

Streszczenie

W artykule opisano procedury zakładania i likwidacji szkół publicznych w Polsce. Przede wszystkim skupiono się na omówieniu tworzenia i zamykania szkół publicznych, których organem prowadzącym są właściwie jednostki samorządu terytorialnego, to jest: gmina, powiat i województwo. Taki układ treści jest odzwierciedleniem struktury szkół w polskim systemie oświaty, w którym szkoły prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego zdecydowanie przeważają nad szkołami prowadzonymi przez ministrów oraz szkołami publicznymi prowadzonymi przez osoby fizyczne i inne niż jednostki samorządu terytorialnego osoby prawne. W artykule poruszono też kwestię likwidowania szkół publicznych. Szczegółowo został omówiony przepis art. 59 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

PROCEDURES FOR THE FOUNDATION AND CLOSING DOWN OF STATE SCHOOLS IN POLAND

Summary

The article describes the procedures for the foundation and closing down of state schools in Poland. It focuses on such procedures as applicable to schools administered by local government units at the *gmina*, *powiat*, or voivodeship levels. Looking the issue from the perspective of the diverse tiers of local government reflects of the structure of the schools in the Polish public educational system, where the overwhelming majority of schools are run by local government, while schools run by ministries or individuals and non-government legal entities make up a minority group in the system. The article also discusses provisions for the closing down of schools in the public (state) educational system, and in particular Article 59 of *Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty* (the Education Act of 7 September 1991).

Słowa kluczowe: szkoła; szkoła publiczna; szkoła niepubliczna; zakładanie szkoły; likwidacja szkoły; prawo oświatowe.

Keywords: school; schools in the Polish public educational system; schools not in the Polish public educational system (viz. private schools); the foundation of a school; the closing down of a school; the Polish law on education.

Literatura:

- BRAMSKA M., *Realizacja prawa skazanego do kształcenia*, «Przegląd Więziennictwa Polskiego» 42/2000.
- BYJOCH K., [w:] *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, red. K. BYJOCH, J. SULIMIERSKI, J.P. TARNO, Warszawa 2000.
- CZARNIK Z., POŚLUSZNY J., [w:] *System prawa administracyjnego*, VI: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- GĘSICKI J., *Uwarunkowania tworzenia oświaty samorządowej*, [w:] E. ADAMCZYK, J. GĘSICKI, Z. MATCZAK, *Samorządowy model oświaty. Koncepcje i realia*, Warszawa 2001.
- JEŻOWSKI A., *Dlaczego szkoła w gminie?*, [w:] *Zarządzanie oświatą – poradnik dla gmin*, cz. I, Warszawa 1999.
- KARCZ E., *Teoria i praktyka zarządzania oświatą*, Opole 2010.
- KORCZAK J., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, II: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- KURZYNA-CHMIEL D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
- KURZYNA-CHMIEL D., *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Warszawa 2006.
- NOGIEĆ-KARWOT E., *Obowiązki formalnoprawne dyrektora w związku z likwidacją szkoły*, «Dyrektor Szkoły» 4/2012.
- OLSZEWSKI A., *Zakładanie szkoły przez osobę fizyczną lub prawną*, «Dyrektor Szkoły» 9/2012.
- PILICH M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012.
- RUDAK O.M., *Prawo do nauki*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. BANASZAK, A. PREISNER, Warszawa 2002.
- SATEL A., *Likwidacja szkół – ekonomia kontra jakość nauczania?*, «Dyrektor Szkoły» 4/2012.
- Szkoła a organ prowadzący*, red. K. GAWROŃSKI, Warszawa 2008.
- ZAHORSKA M., *Problemy przemian w polskim szkolnictwie*, [w:] M. GÓROWSKA-FELLS, M. ZAHORSKA, *Przemiany w polskim szkolnictwie*, Warszawa 1991.