



**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**RPO - 713354 - I/12/NC**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 12 LIS. 2012

**Pan Sławomir Broniarz**  
**Prezes Polskiego Związku**  
**Nauczycielstwa Polskiego**  
ul. Smulikowskiego 6/8  
00-389 Warszawa

Zespół Prawa Konstytucyjnego  
i Międzynarodowego

*Szanowny Panie Prezede,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 września 2012 r. (znak: ZPE/079/9-22/KL/12), z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001, Nr 14, poz. 147 z późn. zm.), przedstawiam następujące wyjaśnienia.

W swoim piśmie zwrócił się Pan z wnioskiem o podjęcie przez Rzecznika Praw Obywatelskich działań zmierzających do potwierdzenia obowiązywania zasady, zgodnie z którą zakładanie i prowadzenie szkół publicznych należy do obowiązkowych zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. W piśmie zwrócił się Pan również z prośbą o interwencję w sprawie braku odpowiedniego nadzoru nad działalnością gmin.

W związku z powyższym pragnę zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) edukacja publiczna należy do zadań własnych gminy polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) wskazuje, że zakładanie i prowadzenie szkół należy do zadań własnych gminy. Z art. 104 ustawy wynika zaś, że zadania te mają charakter obowiązkowy.

Należy zauważyć, że sama wykładnia językowa przytoczonych przepisów pozwala uznać, że zadaniem gminy jest „założenie” i „prowadzenie” szkół, a nie jedynie zapewnienie dostępu do usług edukacyjnych oferowanych przez dowolny podmiot w dowolnej formie

prawnej. Sam fakt, że każde dziecko zamieszkujące na terenie gminy ma możliwość nauki w szkole odpowiedniego typu nie stanowi zatem jeszcze pełnej realizacji obowiązku nałożonego przez ustawodawcę na jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. Zgodnie zaś z art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, szkoły zakładane prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi.

Przywołane przepisy wyraźnie wskazują formę prawną, w jakiej powinny działać placówki publiczne. Wykładnia tych regulacji jest jednoznaczna i nie pozostawia pola do wątpliwości interpretacyjnych. Nie ulega zatem wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym gmina nie może stworzyć organizacyjnie powiązanej ze sobą osoby prawnej (spółki, fundacji, stowarzyszenia), która przejmie od niej obowiązek zapewnienia dostępu do edukacji.

Należy podkreślić, że odmienna interpretacja nie tylko pozostawałaby w sprzeczności z literą prawa, ale, co wydaje się w tej sytuacji okolicznością najistotniejszą, stanowiłaby naruszenie konstytucyjnej gwarancji powszechności i bezpłatności nauki. Podmioty prywatne, nawet te, których powiązanie z jednostką samorządu terytorialnego nie budzi wątpliwości, nie są w żaden sposób konstytucyjnie lub ustawowo zobowiązane do prowadzenia bezpłatnych i powszechnie dostępnych szkół.

Jednostki samorządu terytorialnego często wskazują, że podmioty prawa prywatnego prowadzące szkołę w swoich statutach zapewniają ten sam katalog gwarancji. Należy jednak zauważyć, że wewnętrzne przepisy regulujące zasady działania podmiotów prywatnych nie są aktem prawnym powszechnie obowiązującym i mogą ulegać zmianie bez zachowania procedur właściwych dla procesu prawotwórczego w demokratycznym państwie prawa. Co także warto podkreślić, osoba prawna może zostać w każdej chwili zlikwidowana.

Należy zatem podkreślić, że szkoła prowadzona przez podmiot inny niż jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie zapewnić obywatelom gwarancji choćby zbliżonych do tych zapewnianych przez szkoły publiczne prowadzone przez podmioty publiczne. Z tego względu, przekazywanie prowadzenia wszystkich szkół na terenie gminy podmiotom prawa prywatnego stanowi rażące naruszenie prawa.

Pragnę zapewnić, że Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje interwencje w każdej sytuacji, w której dochodzi do naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela. Działania te podejmowane są z urzędu i na podstawie indywidualnych skarg i służą przede wszystkim rozwiązaniu problemu powstałego w konkretnej gminie. W związku z licznymi doniesieniami o próbach przekazania prowadzenia szkół spółkom komunalnym, wskazującymi na istnienie problemu systemowego, Rzecznik, w przywołanym przez Pana piśmie o znaku RPO-697700-I/12/NC, wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie. Z udzielonej odpowiedzi wynikało, że Minister podziela przekonanie Rzecznika Praw Obywatelskich o tym, że podobna praktyka stanowi naruszenie prawa.

W swoim piśmie powołał się Pan na opinię wyrażaną przez niektórych wojewodów, zgodnie z którą wejście w życie art. 5 ust. 5g – 5r ustawy o systemie oświaty zmieniło wcześniej obowiązujący stan prawny i obecnie prowadzenie szkół nie może zostać uznane za obowiązkowe zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty, 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, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły.

Przepis ten niewątpliwie stanowi wyjątek od opisywanej wcześniej zasady. Nie wpływa on jednak w żadnym stopniu na moc obowiązującą przepisów ustanawiających obowiązkowe zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego do prowadzenia szkół. Odstępstwo od tej reguły możliwe jest zatem tylko w sytuacji i w formie przewidzianej w art. 5 ust. 5g – 5r ustawy, a wyjątek ten w żadnym razie nie może być rozumiany rozszerzająco. Każde odstępstwo od szczegółowo wskazanych warunków dopuszczalności przekazywania szkół publicznych podmiotowi niebędącemu jednostką samorządu terytorialnego stanowi zatem naruszenie ustawy o systemie oświaty.

Pragnę również podkreślić, że art. 5 ust. 5g – 5r ustawy o systemie oświaty służy pomocy w utrzymaniu niewielkich, zagrożonych likwidacją szkół, które ze względu na zbyt

małą liczbę uczniów w zwykłych warunkach nie mogłyby funkcjonować. Placówki takie, dzięki tym regulacjom, mogą zostać zachowane, o ile społeczność lokalna będzie gotowa wziąć za nie częściową odpowiedzialność. Należy jednak zauważyć, że przejmowanie podobnych szkół przez podmioty powiązane z gminą w wielu przypadkach może stanowić próbę obejścia przepisów (w szczególności tych regulujących kwestię wynagrodzeń nauczycieli) i stanowić przez to naruszenie prawa. Jak już bowiem wskazano, zgodnie z ustawą o systemie oświaty, szkoły prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego powinny działać jako szkoły publiczne w formie jednostek budżetowych.

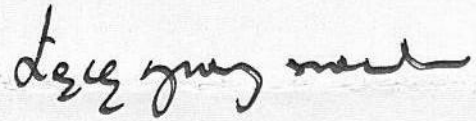
W swoim wniosku zwrócił Pan również uwagę na kwestię braku jednolitej interpretacji przepisów oświatowych przez wojewodów. W Pana ocenie, brak interwencji ze strony centralnych organów państwa skutkuje coraz częstszymi przypadkami naruszania przepisów.

W związku z powyższym, pragnę wyjaśnić, że zgodnie z art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) rozstrzygnięcia organu nadzoru (wojewody) podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Taka konstrukcja przepisów wynika przede wszystkim z konstytucyjnej gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji). Bezpośrednia ingerencja administracji rządowej na szczeblu centralnym w działania gmin i powiatów stanowiłaby ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się także, że nie byłaby ona uzasadniona koniecznością zapewnienia zgodności z prawem działań gmin i powiatów. Funkcję tę spełniają bowiem niezależne i niezawisłe sądy.

Należy jednak zgodzić się z przedstawionym przez Pana stanowiskiem, zgodnie z którym wojewodowie są przedstawicielami administracji rządowej w województwie, a nadzór nad ich działaniami sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej. Zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.), minister właściwy do spraw administracji sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności.

W związku z powyższym, mając na względzie znaczenie, jakie dla systemu oświaty w Polsce ma prawidłowa i jednolita interpretacja przepisów ustawy o systemie oświaty, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Administracji i Cyfryzacji, Pana Michała Boniego (kopię pisma przesyłam w załączeniu) z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

Jednocześnie pragnę poinformować, że o odpowiedzi z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz o kolejnych działaniach Rzecznika w sprawie, zostanie Pan powiadomiony w dalszej korespondencji.



DYREKTOR ZESPOŁU

Mirosław Wróblewski

Załącznik 1



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO - 713354 - I/12/NC**

00-090 Warszawa    Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77    Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 12. 11. 2012 r.

**Pan Michał Boni**  
**Minister Administracji**  
**i Cyfryzacji**  
ul. Stefana Batorego 5  
02-591 Warszawa

*Szanowny Panie Ministrze*

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo Związku Nauczycielstwa Polskiego. Jak wynika z informacji udzielonych przez Skarżących, wojewodowie, działając jako organy nadzoru nad działalnością gmin, nie kwestionują niezgodnych z prawem uchwał powierzających prowadzenie wszystkich (lub znacznej części) szkół na terenie gminy podmiotom prywatnym (stowarzyszeniom, fundacjom, spółkom prawa handlowego). W efekcie, w wielu gminach może dochodzić do naruszenia konstytucyjnego prawa do powszechnej i bezpłatnej nauki.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), edukacja publiczna należy do zadań własnych gminy polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) wskazuje, że zakładanie i prowadzenie szkół należy do zadań własnych gminy. Z art. 104 ustawy wynika zaś, że zadania te mają charakter obowiązkowy. Oznacza to, że gmina nie może zrzec się obowiązku zapewnienia wszystkim mieszkającym na jej terenie dzieciom dostępu do powszechnej, bezpłatnej nauki w publicznych placówkach. Należy także zauważyć, że zgodnie z §4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub

placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz. U. Nr 46, poz. 438 z późn. zm.), szkoły niepubliczne powinny stanowić uzupełnienie sieci szkół publicznych. Nie mogą ich zatem w pełni zastąpić.

Opisywany problem dotyczy w szczególności sytuacji, w których prowadzenie szkół przekazywane jest podmiotom prawa prywatnego powołanym do życia z inicjatywy gminy. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 5 ust. 3 jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. Zgodnie zaś z art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, szkoły zakładane prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. Zakładanie przez gminy podmiotów prawa prywatnego (stowarzyszeń, fundacji czy spółek komunalnych), które przejmują prowadzenie szkół stanowi zatem naruszenie przepisów ustawy. W wielu przypadkach ma także cechy próby obejścia prawa regulującego m.in. kwestie zasad wynagradzania nauczycieli (w placówkach prowadzonych przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego nie stosuje się części gwarancji wynikających z Karty Nauczyciela).

Należy także zauważyć, że sądy administracyjne (tak np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2006 r. sygn. akt I OSK 1372/05, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r. sygn. akt I SA/Wa 1818/05 czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 września 2011 r. sygn. akt II SA/Ol 453/11) wielokrotnie kwestionowały zgodność z prawem uchwał przekazujących prowadzenie szkół podmiotom prywatnym.

Jak wynika z informacji udzielonych przez Związek Nauczycielstwa Polskiego, część wojewodów powołuje się na art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym 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, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły. Wojewodowie mają wskazywać, że wejście w życie przywołanych przepisów oznacza odejście od zasady obowiązkowego prowadzenia szkół przez jednostki samorządu terytorialnego.

Należy jednak podkreślić, że art. 5 ust. 5g – 5r ustawy o systemie oświaty jednoznacznie wskazuje, w jakich sytuacjach możliwe jest przekazanie szkoły

podmiotowi prawa prywatnego. W pozostałych przypadkach zastosowanie znajdują wcześniej przywołane przepisy ustawy o systemie oświaty. Aktualność zachowują także wcześniejsze orzeczenia sądów administracyjnych.

Pragnę podkreślić, że opisany problem skutkuje nie tylko formalną niezgodnością z prawem części uchwał rad gminy. W wielu przypadkach zmiana podmiotu prowadzącego szkołę może prowadzić także do naruszenia konstytucyjnej gwarancji prawa do nauki. Podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego nie są ustawowo zobowiązane do zapewnienia każdemu dziecku miejsca w szkole realizującej bezpłatnie podstawę programową i prowadzącej rekrutację na zasadzie powszechnej dostępności. Brak szkół publicznych w gminie może zatem prowadzić do ograniczenia prawa do nauki.

Skarżący wskazują, że wojewodowie odmawiają zakwestionowania uchwał przekazujących prowadzenie szkół podmiotom prawa prywatnego. Tymczasem należy zauważyć, że ze względu na długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, możliwość dochodzenia swoich praw na drodze sądowej często jest mniej korzystna dla społeczności lokalnej. Orzeczenie zostaje bowiem wydane zwykle już po przeprowadzeniu reorganizacji sieci szkół, w sytuacji w której część zmian jest już niemożliwa do odwrócenia. Obywatele często rezygnują z dochodzenia swoich praw na drodze sądowej także ze względu na związane z tym koszty lub brak odpowiedniej wiedzy.

Należy zauważyć, że zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.), minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody. Może zatem podjąć działania zmierzające do ujednoczenia wykładni prawa oświatowego przez wojewodów w szczególności w sytuacji, w której brak prawidłowej i jednolitej wykładni może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej gwarancji powszechnego dostępu do nauki.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001, Nr 14, poz. 147 z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z wnioskiem o zastosowanie odpowiednich środków przewidzianych w przepisach prawa w niniejszej sprawie. Jednocześnie



zwracam się z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o  
zajętym stanowisku.

*Z przeziębieniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich