

RENATA RASZEWSKA-SKAŁECKA

ORCID: 0000-0001-7467-5703

Uniwersytet Wrocławski

ADMINISTRACJA ŚWIADCZĄCA W SFERZE USŁUG PUBLICZNYCH — ZARYS POWSZECHNOŚCI I ZNACZENIA USŁUG EDUKACYJNYCH

Abstrakt: Administracja publiczna świadcząca usługi publiczne w sferze edukacji ewoluuje i ciągle się modernizuje. Różnorodność i złożony proces świadczenia usług edukacyjnych na przełomie ostatnich lat zależy od zmian zachodzących w uwarunkowaniach administracji publicznej i tendencji rozwojowych edukacji, w tym polityki edukacyjnej i trendach demograficznych wymuszających działania innowacyjne i efektywne rozwiązania edukacyjne. Powszechność usług edukacyjnych w państwie i świadomość ich zmiany stale wzrasta, rośnie ich znaczenie na rynku usług publicznych. Działalność edukacyjna wykazuje właściwości działalności usługowej, oferując takie dobra na rynku, które wyróżniają ją ze względu na specyfikę działania dostosowaną do rozwoju w systemie społeczno-gospodarczym.

Słowa kluczowe: administracja świadcząca, usługa publiczna, szkoła, usługi edukacyjne, oświata, zadanie publiczne, zadanie własne

WPROWADZENIE

Dobrym punktem wyjścia do niniejszej analizy jest wyraźne wskazanie, że jedną z najistotniejszych cech charakterystycznych funkcji administracji jest ich dynamiczny charakter, który oznacza emanację nie tylko zmieniających się wizji ugrupowania politycznego mającego większość parlamentarną, ale i oczekiwań społecznych oraz kierunków rozwoju gospodarki w danym państwie i w Europie¹.

Potrzeba naukowej refleksji nad rzeczywistością administrowania w obszarze funkcji świadczącej administracji publicznej pozwala przyrzeć się bliżej rzeczywistości świadczeniu usług edukacyjnych. W naukach administracyjnych nie brakuje

¹ Zob. R. Kusiak-Winter, *Kilka uwag na temat funkcji administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 334, 2022, s. 259.

publikacji z zakresu administracji usług publicznych², zwłaszcza że pojęcie usług publicznych wypełnione jest różną treścią z punktu widzenia zdolności do realizowania interesu publicznego³. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że szkoły i placówki oświatowe jako zakłady administracyjne zaliczane są do podmiotów administracji publicznej realizujących zadania z obszaru edukacji publicznej w ramach tak zwanej administracji świadczącej⁴. Przedmiotem ich działalności jest świadczenie społecznych usług na rzecz wybranej grupy odbiorców usług edukacyjnych. Edukacja publiczna z uwagi na swoje znaczenie społeczne znajduje się wśród tych dóbr niematerialnych, których świadczenie wiąże się z publicznymi zadaniami oświatowymi wykonywanymi przez państwo i samorząd terytorialny⁵. Korzystanie z usług edukacyjnych jest obowiązkowe w określonym wieku (ustawowe obowiązki edukacyjne)⁶, a ich świadczenie i wypełnianie tych obowiązków określone przepisami prawa oświatowego. Powstaje pytanie, czy jednostka ma realnie w pełni zagwarantowaną ochronę praw i wolności w edukacji publicznej, gdy oświata, która stanowi „wspólne dobro całego społeczeństwa”, wynikające z preambuły ustawy Prawo oświatowe⁷, zapewnić ma powszechny

² Zob. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 33; idem, *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, red. Z. Niewiadomski, Przemysł 2000, s. 19–21; P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2005, s. 62; *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. Kożuch, A. Kożuch, Kraków 2011; R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019, s. 25–49; J. Korczak, *Funkcja usługodawcza administracji publicznej w świetle konstytucyjnych zasad ustrojowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4, s. 109–120.

³ Zob. B. Kożuch, A. Kożuch, *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. Kożuch, A. Kożuch, Kraków 2011, s. 33.

⁴ Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007; eadem, *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawn-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2020, s. 11–40; R. Raszewska-Skałeczka, *Organizacja i funkcjonowanie zakładów administracyjnych — wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 681–693.

⁵ Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Wybrane problemy administracji świadczącej w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 100, cz. 1, s. 127–148; R. Raszewska-Skałeczka, *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015, s. 145–164.

⁶ Przez obowiązki edukacyjne należy rozumieć trzy obowiązki nazwane w ustawie Prawo oświatowe: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki. Nakaz kształcenia do ukończenia osiemnastego roku życia ma swoje źródło w Konstytucji RP i dookreślony jest w samej ustawie, co wynika między innymi z treści jej art. 31 ust. 4, art. 40 ust. 1 i 2, art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1.

⁷ Preambuła ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku — Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.), dalej u.p.o.

i równy dostęp do wykształcenia, zagwarantowany w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, wypełniając swą misję publiczną w państwie i służąc zaspokajaniu społecznych potrzeb edukacyjnych, gdy działa w warunkach gospodarki rynkowej?

1. ZAGADNIENIA TERMINOLOGICZNE W ZAKRESIE EDUKACJI PUBLICZNEJ

Zwrócenia uwagi wymagają zwłaszcza te zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego, które zachodzą w świadczeniu usług edukacyjnych w warunkach niestabilnego otoczenia administracji publicznej⁸. Trzeba mieć na uwadze fakt konwersji (zmiany podmiotu wykonującego dane zadanie w edukacji publicznej) i reformowania szkolnictwa, w tym szkoły samorządowej jako instytucji administracji publicznej świadczącej publiczne usługi edukacyjne najbliższej obywatela przez organy samorządu terytorialnego. Jest ona widoczna na gruncie zmian zachodzących w regulacjach prawnych w obszarze funkcjonowania szkolnictwa w państwie, które przyczyniają się do nieustannego wpływania na sytuację jednostki na tle prawa do nauki⁹ i świadczenia usług edukacyjnych przez organy władzy publicznej w państwie. Publiczne zadania oświatowe realizowane są zarówno przez administrację rządową, jednostki samorządu terytorialnego, jak i przez podmioty niepubliczne, którym zostały one w różnych formach powierzone. Współcześnie obserwuje się konwersję zadań i form organizacyjnych jednostek publicznych w różne formy prawem dopuszczone, na przykład zlecanie zadań publicznych do wykonywania podmiotom prywatnym. Katalog zadań publicznych w obszarze edukacji, jak i sposoby ich rozdzielania mają charakter dynamiczny¹⁰. Nie ulega wątpliwości, że zakres podmiotowy i przedmiotowy samorządowych zadań oświatowych cechuje się zarówno powszechnością, jak i niejednorodnością oraz zmiennością. Ponadto

obok zadań klasycznych o charakterze jednorodnym pojawiają się zadania, które wykraczają poza tradycyjny podział przedmiotowy zakresu działania administracji publicznej. Można je określić

⁸ R. Raszevska-Skałicka, *Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 111, s. 159–179; zob. *Otoczenie administracji publicznej*, red. J. Korczak, Wrocław 2017.

⁹ Zob. art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP.

¹⁰ Szerzej zob. R. Raszevska-Skałicka, *Szkola publiczna...*, s. 133 n.; D. Kurzyńska-Chmiel, *Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny — przykłady oświatowe*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 395–405; D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej — studium gdańskiego „Pozytywnego” przypadku*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 664–682; J. Pierzchała, *Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 559–567.

jako zadania złożone, bowiem w istocie rzeczy łączą one co najmniej dwa różne obszary działania administracji, a także wymagają podejmowania działań o złożonym charakterze. [...] specyfika zadań złożonych logicznie pociąga za sobą konieczność utworzenia równie specyficznych w swej istocie jednostek organizacyjnych dla ich wykonywania¹¹.

Prawo do nauki powinno być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra ogólnospołecznego. Urzeczywistnienie tego prawa jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnej jednostki, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego jej uczestnictwa w życiu społecznym. Powszechne kształcenie odgrywa istotną rolę w rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym we współczesnym świecie. Nauka postrzegana jest jako niezbędny element rozwoju człowieka pozwalający na uczestnictwo w życiu publicznym¹². Prawo do nauki zostało ujęte w wielu aktach i konwencjach międzynarodowych. Wśród nich można wymienić Powszechną Deklarację Praw Człowieka (art. 26), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (art. 13 i 14), protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 2), Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 14), Konwencję o prawach dziecka (art. 28 i 29). Ważne uzupełnienie zakresu ochrony prawa do nauki zawiera Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, w której mowa o wykładni pojęcia oświaty¹³, dominującego w treści tego aktu. Termin „oświata”, zgodnie z art. 1 ust. 2 Konwencji, obejmuje nie tylko dostęp do oświaty, ale także poziom i jakość nauczania oraz warunki, w jakich to nauczanie się odbywa. Takie rozumienie tego pojęcia odnosi się do oświaty wszystkich typów i stopni bez wyjątku i niezależnie od różnorodności krajowych systemów oświaty¹⁴. Prawo do nauki, którego korelatem są odpowiednie powinności władzy publicznej, stanowi w swej istocie gwarancję dostępności i powszechności. Celem i istotą tego prawa jest stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych¹⁵.

Polski system edukacyjny cechuje heterogeniczność szkół, ich rodzajów, typów i usług edukacyjnych. Ustawodawca dopuszcza wiele możliwości zakładania

¹¹ J. Korczak, *Specyfika wykonywania zadań złożonych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie młodzieżowych ośrodków wychowawczych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 334–335.

¹² Zob. wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK 2000/7, poz. 258; por. R. Raszewska-Skałicka, *Szkoła publiczna...*, s. 122–123.

¹³ Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty sporządzona w Paryżu dnia 15 grudnia 1960 roku, przyjęta przez Polskę w dniu 13 lipca 1964 roku (Dz.U. Nr 40, poz. 268).

¹⁴ Fragment preambuły Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty za: J. Stadniczeńko, *Prawo dziecka do nauki — prawa w oświacie*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, red. S.L. Stadniczeńko, Warszawa 2015, s. 162.

¹⁵ R. Raszewska-Skałicka, *Szkoła publiczna...*, s. 111–114; zob. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałicka, *Teoretycznoprawne aspekty edukacji jako dobra publicznego w kontekście tendencji prywatyzacyjnych i urynkowania szkolnictwa*, Wrocław 2022.

i prowadzenia szkół i placówek publicznych lub niepublicznych przez różne podmioty, zarówno publiczne, jak i niepubliczne, uczestniczące w wykonywaniu zadań oświatowych (art. 8 ust. 2 i 3 u.p.o.). Działalność szkoły nabiera cech usługowych, bowiem uczniowie (ich rodzice) stają się autentycznymi odbiorcami proponowanych przez szkołę usług edukacyjnych — jej konsumentami/klientami¹⁶. Do dyrektora szkoły należy współcześnie umiejętność promowania swojej szkoły, czyli tworzenie odpowiedniego jej wizerunku w danym środowisku, w którym z reguły znajdują się osoby zainteresowane ofertą świadczonych usług edukacyjnych w danej szkole i będące ich adresatami — rodzice i uczniowie. Pojęcie „usługa edukacyjna” realizowana z reguły przez szkoły/placówki oświatowe może być rozumiane wieloznacznie. Z reguły w piśmiennictwie określa się, że usługa edukacyjna polega

na szeroko rozumianym kształceniu (obejmującym zintegrowaną działalność poznawczą i wychowawczą), stymulującym rozwój każdego dziecka adekwatnie do jego możliwości. Tego rodzaju działalność prowadzona jest w szkole w różnych formach organizacyjnych — zarówno lekcyjnych, jak i pozalekcyjnych, a także pozaszkolnych (wycieczki)¹⁷.

Przyjmuje się również, że podstawowym warunkiem pozytywnego wizerunku szkoły w lokalnym środowisku jest wysoki poziom usługi edukacyjnej, wyrażający się w skutecznym oddziaływaniu na wielostronny rozwój uczniów¹⁸.

Swoboda wyboru szkoły i konkurencyjność świadczonych usług edukacyjnych w warunkach gospodarki wolnorynkowej sprawia, że dominuje zjawisko konkurencji i związana z tym promocja i marketing szkoły¹⁹. Usługi edukacyjne charakteryzują się swoistymi cechami odróżniającymi je od innych usług. Cechy tych usług można ująć w trzy grupy: organizacyjne, interpersonalne i świadczące o subiektywności usług²⁰. Nie ulega wątpliwości, że szkoła jest organizacją, która ma do spełnienia określoną misję wynikającą z polityki oświatowej państwa, realizowaną poprzez świadczenie usług oczekiwanych przez społeczeństwo. W piśmiennictwie zaznacza się, że „zarządzanie szkołą, to właśnie zarządzanie procesami świadczenia usług”²¹. Są to specyficzne usługi edukacyjne, bo w pewnym okresie życia korzystanie z nich jest obowiązkowe, dotyczą też ściśle określonego wieku życia, typu szkoły,

¹⁶ Zob. L. Gawrecki, *Menedżerskie zarządzanie placówką edukacyjną. Praktyczny poradnik dla dyrektorów szkół*, Warszawa 2019, s. 235–236; L. Gawrecki, *Promocja placówki edukacyjnej*, Warszawa 2008; K. Peszko, *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] *Konsument na rynku usług*, red. G. Rosa, Warszawa 2015, s. 181–197; A. Drapińska, *Zarządzanie relacjami na rynku usług edukacyjnych szkół wyższych*, Warszawa 2012; A. Strumińska-Doktór, *Jak skutecznie wypromować szkołę i placówkę oświatową*, Warszawa 2015.

¹⁷ L. Gawrecki, *Menedżerskie zarządzanie placówką edukacyjną*, s. 236.

¹⁸ *Ibidem*, s. 237.

¹⁹ Zob. J. Fazlagić, *Marketing szkoły*, Warszawa 2011; L. Gawrecki, *Promocja...*, s. 22 n.; M. Celuch, *Promocja szkoły. 19 działań, które poprawią wizerunek Twojej placówki*, Warszawa 2014.

²⁰ L. Gawrecki, *Promocja...*, s. 38–42.

²¹ A.J. Fazlagić, *Marketingowe zarządzanie szkołą*, Warszawa 2003, s. 28.

są świadczone jako usługi nadobowiązkowe czy komercyjne usługi edukacyjne²². Usługa edukacyjna jest częścią usług jako zjawiska ekonomiczno-społecznego²³, która działa na potrzeby i zachowania potencjalnych zainteresowanych ich ofertą. Przyjąć należy, że rynek usług edukacyjnych staje się coraz bardziej konkurencyjny na wszystkich poziomach edukacji, niezależnie od jej formy prawnej czy lokalizacji²⁴. Ważna staje się jakość i efektywność nauczania w oferowanych przez polskie szkolnictwo usługach edukacyjnych. Tu wyraźnie zauważa się kryteria wzrostu znaczenia procesów globalizacyjnych i rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz zmiany demograficzne, które powodują konieczność dostosowania szeroko rozumianego nauczania do wyzwań XXI wieku. Współcześnie jakość, efektywność nauczania i wartość edukacji jest coraz częściej skutecznym narzędziem budowania przewagi konkurencyjnej w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Trzeba zatem mieć na uwadze te przesłanki, które determinują edukację w wymiarach: organizacyjnym, ekonomicznym, infrastrukturalnym, metodycznym i społecznym, czyli podejście wielokryterialne²⁵.

W kontekście zadań publicznych z obszaru edukacji krajowej trzeba tu wyraźnie zaznaczyć, że przepis art. 70 Konstytucji RP 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)²⁶. Prawo do nauki jest ściśle związane z ustawowymi obowiązkami edukacyjnymi nakładanymi na obywatela²⁷ i na podstawowe podmioty administracji publicznej. Przepisy materialnego prawa administracyjnego poprzez zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego uszczegóławiają zadania publiczne w zakresie edukacji publicznej. W kognicji Trybunału Konstytucyjnego art. 70 Konstytucji RP „statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, których realizacja stanowi podstawę instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki. Podmiotowym prawem konstytucyjnym jest powszechny i równy

²² L. Gawrecki, *Promocja...*, s. 32 n.

²³ A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, Warszawa 2012.

²⁴ K. Peszko, *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, s. 189.

²⁵ Szerzej zob. A. Stecyk, *Analiza poziomu jakości nauczania w podmiotach edukacyjnych województwa zachodniopomorskiego — podejście wielokryterialne*, Szczecin 2023, s. 7 n.

²⁶ Por. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r., K19107, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182; zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 czerwca 2016 r., II SAB/Bd 30/16, LEX nr 2105428.

²⁷ Zob. art. 35 u.p.o.; art. 31 ust. 4 u.p.o.; art. 36 ust. 9 u.p.o.

dostęp do wykształcenia jako konieczne elementy prawa do nauki”²⁸. Zobowiązuje się władze publiczne do zapewnienia obywatelom równości w dostępie i powszechności kształcenia. Działania podejmowane w tym celu powinny zmierzać przede wszystkim do eliminacji nierówności i barier faktycznych, w tym finansowych. Stworzenie jednostce realnych szans na kształcenie na różnych poziomach edukacyjnych znajduje odzwierciedlenie w celu i istocie prawa do nauki²⁹. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „powszechność i równość kształcenia musi być rozumiana jako równość szans”³⁰. Zasady te bezwarunkowo odnoszą się do kształcenia w szkołach publicznych³¹. Edukacja to jeden z tych obszarów działalności państwa, który jest ukierunkowany na organizowanie i dostarczanie specyficznych dóbr publicznych oraz urzeczywistnianie określonych, wyraźnie sprecyzowanych celów ogólnospołecznych³².

Konstytucyjnymi podstawami funkcji świadczącej administracji publicznej³³ są zasady ustrojowe i prawne zagwarantowane preambułą Konstytucji RP i ustawą zasadniczą, w szczególności te z nich, które wynikają z art. 2 Konstytucji RP, w którym zdeklarowano ustrój Polski jako demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, oraz związania organów władzy publicznej w zakresie świadczenia usług publicznych zasadą praworządności z art. 7 Konstytucji RP, a także: zasady formułowane w preambule Konstytucji, gdzie mowa o zasadzie pomocniczości, która interpretowana jest zwłaszcza w kontekście uzasadnienia dla decentralizacji władzy publicznej i wyznaczenia pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego w państwie, w relacji do organów administracji rządowej, ale i pomocy w realizacji potrzeb jednostki ze strony państwa, w tym organu położonego ustrojowo i terytorialnie najbliżej tej jednostki; zasada dbałości o zachowanie godności człowieka, której gwarancją przestrzegania jest nałożony na organy władzy publicznej wyrażony w art. 30 Konstytucji RP obowiązek poszanowania i ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności, nienaruszalności praw człowieka i praw obywatelskich; zasada sprawiedliwości społecznej, o której mowa w preambule Konstytucji RP w kontekście warunków działania administracji w świadczeniu usług publicznych, służąc wsparciu tych członków wspólnoty samorządowej, którzy nie są zdolni do samodzielnej egzystencji czy zaspokojenia swoich potrzeb życiowych; zasada dialogu społecznego, odbywającego się na wszystkich poziomach organizacji państwa, a szczególnie na poziomie samorządowym, z uwzględnieniem wszystkich zainteresowanych świadczeniem usług podmiotów; zasada współdziałania władz publicznych, co ma znaczenie dla organizowania administracji usługowej

²⁸ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., K 29/07, Dz.U. Nr 117, poz. 789.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 3.

³¹ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., K 29/07, Dz.U. Nr 117, poz. 789.

³² Szerzej zob. R. Raszevska-Skałicka, *Szkoła publiczna...*, s. 123 n.

³³ Szerzej zob. J. Korczak, *Funkcja usługodawcza administracji...*, s. 114–119.

w warunkach ograniczonych zasobów albo zwiększonych potrzeb czy podejmowania działania w kierunku poprawy skuteczności i jakości świadczonych usług; zasada decentralizacji władzy publicznej z art. 15 Konstytucji RP, na mocy której w art. 16 zakłada się istnienie z mocy prawa wspólnot samorządowych, które uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, działając we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a dzięki osobowości prawnej przyznanej im w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP kreują podstawowe podmioty administracji świadczącej: gminy, powiaty i województwa w zakresie domniemania władztwa zadaniowego określonego w art. 163 Konstytucji RP; zasada dualizmu zadań (własnych) gmin, powiatów i województwa, sformułowana w art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, czy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, co wynika z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP. Przedstawione zasady konstytucyjne są prawnym uwarunkowaniem dla jednej z zasadniczych funkcji świadczącej administracji publicznej. W doktrynie zauważa się, że „prognozy demograficzne wskazują na wyraźnie rosnącą rolę świadczenia usług publicznych wobec coraz liczniejszej grupy świadczeniobiorców z coraz bardziej zróżnicowanymi potrzebami”³⁴. Postulowane zmiany w działaniu administracji publicznej sprowadzają się między innymi do modernizowania jej struktur i aktywności w obszarze jej działania, w tym w domenie świadczonych przez nią usług edukacyjnych.

2. LIKWIDACJA SZKOŁY SAMORZĄDOWEJ NA KANWIE ORZECZNICTWA SĄDOWEGO — ZARYS PROBLEMU

Na gruncie normatywnym przyjmuje się, że celem szkoły jako wyodrębnionego podmiotu prawnego jest realizowanie celów polityki oświatowej państwa i wypełnianie prawnie statuowanych zadań publicznych w obszarze edukacji publicznej. Gwarantowane konstytucyjnie prawo do nauki jest jednym z podstawowych praw człowieka i obywatela, a jego cele i zadania oraz funkcje precyzują przepisy prawa oświatowego. Zadania publiczne statuowane w państwie prawa wynikają z podmiotowych praw podstawowych obywateli, w przypadku szkół i placówek oświatowych — z prawa do nauki. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Z kolei, stosownie do art. 166 Konstytucji RP, zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych

³⁴ J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] *System Prawa Terytorialnego*, t. 3. *Samodzielność samorządu terytorialnego — granice i perspektywy*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023, s. 752–754.

potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W katalogu zadań własnych mieści się edukacja publiczna. Szkoły prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są szkołami publicznymi, w których nauczanie jest bezpłatne, a rekrutacja uczniów odbywa się w oparciu o zasadę powszechnej dostępności. Z kolei szkoły niepubliczne są prowadzone przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Szkoły niepubliczne nie mają obowiązku zapewnić bezpłatnego nauczania i nie przeprowadzają rekrutacji na podstawie zasady powszechnej dostępności. Jednakże, w przypadku likwidacji szkoły niepublicznej, muszą one spełniać standardy określone dla szkół publicznych³⁵. Zgodnie z art. 8 ust. 15 u.p.o. wykonywanie zadań oświatowych należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, a w ramach tych zadań mieści się tak zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych, jak i ich likwidacja, która znajduje swe umocowanie w art. 89 ust. 1 u.p.o. Dodać należy, że na tle normatywnym

Szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 2–3 i 14–18, może być zlikwidowana z końcem roku przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu [...]. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich — tych uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.

Z art. 89 ust. 3 u.p.o. wynika, że

Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego — po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Opinia ta wydawana jest w drodze zaskarżalnego postanowienia (art. 89 ust. 4 u.p.o.). Podkreślić należy, że nadzór pedagogiczny nad szkołami podstawowymi jest sprawowany przez kuratora oświaty, który „realizuje politykę oświatową państwa, a także współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa” (art. 51 ust. 1 pkt 5 u.p.o.).

W ocenie NSA³⁶

informacja o zamiarze likwidacji szkoły powinna zostać imiennie skierowana do każdego z rodziców i musi do niego dotrzeć, przy czym ustawa nie określa formy powiadomienia, ważne jest, aby faktycznie miało ono miejsce. Rodzice (opiekunowie prawni) uczniów jako sprawujący władzę rodzicielską (bądź pieczę) nad dzieckiem, mają interes prawny, aby dostatecznie wcześniej otrzymać

³⁵ Zob. M. Sondej, *Organ założycielski przejmuje zobowiązania likwidowanej szkoły*, <https://www.prawo.pl/oswiata/kto-przejmuje-zobowiazania-likwidowanej-szkoly,522113.html> (dostęp: 5.12.2023).

³⁶ Wyrok NSA z dnia 12.10.2022 r., III OSK 6372/21, LEX nr 3419864.

informację o zamierzonej likwidacji szkoły publicznej. Wiąże się to bowiem często z ważną sferą ich życiowych spraw. [...] przepisy ustawy Prawo oświatowe zagwarantowały rodzicom udział w procedurze likwidacji szkoły, skutkiem czego uznać należy, że jako sprawujący władzę rodzicielską (pieczę) nad dzieckiem mają interes prawny (będąc tym samym stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.) w tym postępowaniu, bowiem dotyka ich ważnych spraw życiowych.

W kognicji sądów administracyjnych nie brakuje nieprawidłowości zachodzących w kwestii świadczenia edukacyjnych usług publicznych przez organy władzy publicznej. Sądy administracyjne wypowiadają się w kwestii likwidacji szkoły publicznej w różnych sytuacjach³⁷, jak na przykład w takiej, gdy gmina chce zlikwidować szkołę, a kurator oświaty z ministrem chcą ją ratować³⁸. Przykładem jest sytuacja, gdy

rada gminy podjęła uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły podstawowej z dniem 31 sierpnia 2023 r. Jako powód wskazano słabe wyniki uczniów z egzaminów zewnętrznych, malejącą liczbę uczniów oraz konieczność szukania oszczędności. Kurator oświaty, którego wójt zawiadomił o likwidacji szkoły, zaopiniował ten plan negatywnie. [...] ważniejsze od czynników ekonomicznych są czynniki społeczne — rola szkoły w społeczności lokalnej i komfort jej uczniów³⁹.

Jednak w kognicji sądu⁴⁰

rolą kuratora czy ministra — jako organów nadzoru wykonywanego w trybie art. 89 ust. 3 u.p.o. — nie jest poszukiwanie przesłanek dla utrzymania likwidowanej szkoły czy polemika z uzasadnieniem uchwały intencyjnej organu. Powinny skupić się wyłącznie na wskazaniu ustawowych podstaw dla braku zgody na likwidację szkoły wobec istnienia realnej groźby niewykonania przez jednostkę samorządu terytorialnego konkretnego obowiązku ustalonego ustawą. Organy nie mogą też z dyrektyw o charakterze ogólnym dotyczących obowiązków gminy w zakresie edukacji dzieci i młodzieży wyprowadzać szczegółowych standardów dotyczących zapewnienia warunków realizacji obowiązku szkolnego. Nie tylko w zakresie samego nauczania, ale również co do warunków nauczania (lokalowych czy innych). I to wyłącznie po to, by wykorzystywać je jako kryteria oceny zasadności decyzji o likwidacji szkoły.

Organy samorządu terytorialnego nie są autonomiczne w wykonywaniu nałożonych na nie przez ustawodawcę zadań publicznych, na co wskazuje NSA⁴¹:

³⁷ Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023 r., III OSK 1399/22, LEX nr 3585614 (uchwała o likwidacji szkoły); wyrok NSA z dnia 12 października 2022 r., III OSK 6372/21, LEX nr 3419864 (rodzice/opiekunowie prawni uczniów jako strona postępowania w sprawie likwidacji szkoły); wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., III OSK 5503/21, LEX nr 3429489 (związanie opinią kuratora odnośnie do likwidacji szkoły).

³⁸ Zob. M. Sondej, *Gmina chce zlikwidować szkołę, kurator z ministrem chcą ją ratować*, <https://www.prawo.pl/oswiata/wplyw-kuratora-na-kszaltowanie-sieci-szkol-vii-sawa-155223,524032.html> (dostęp: 5.12.2023): „Kurator oświaty nie został powołany, by przekonywać gminę o potrzebie utrzymania danej placówki albo polemizować z nią w tym względzie. Powinien natomiast wskazać, że gmina nie podoła nałożonemu na nią obowiązkowi zapewnienia edukacji, gdy uchwała zostanie przyjęta, a szkoła zlikwidowana”.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2023 r., VII SA/Wa 1552/23, LEX nr 3611300.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., III OSK 5503/21, LEX nr 3429489.

Wykonują je w ramach decentralizacji, mając jedynie względną samodzielność wyznaczoną tak przez ustawodawcę, jak i organy nadzoru. Kompetencje nadzorcze charakteryzują się władczą ingerencją w samodzielność wykonywania zadania publicznego. Nadzór nad organami samorządu terytorialnego ma co do zasady charakter weryfikacyjny, ale także wyjątkowo również prewencyjny. Takim przykładem nadzoru prewencyjnego jest uzależnienie podjęcia uchwały o likwidacji szkoły publicznej od uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty (art. 89 ust. 3 u.p.o.).

W ocenie NSA

kurator oświaty nie ma swobody w wydawaniu pozytywnej czy negatywnej opinii, a tym bardziej nie może udzielić negatywnej opinii, powołując się na politykę oświatową państwa. Prowadziłoby to wprost do przyznania, że kryterium władczej ingerencji w działalność samorządu byłaby nie tyle naruszenie prawa, ile brak realizacji polityki państwa. Byłoby to nie tylko sprzeczne z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP wprost wskazującym, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, ale zaprzeczyłoby samej idei samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej administracji. Tylko bowiem w przypadku administracji scentralizowanej można stosować takie kryteria władczej ingerencji w jej działanie jak zgodność z polityką wewnętrzną w konkretnym segmencie danej administracji (np. oświatowej). W przypadku administracji zdecentralizowanej dopuszczalnym kryterium władczego oddziaływania jest zgodność z prawem⁴².

Dopuszczalna jest, jak się przyjmuje,

sytuacja, w której pewnym elementom polityki państwowej nadaje się status przepisów prawa. Wówczas, jeżeli dana uchwała nie spełnia przepisów regulujących np. warunki nauki, dostępność komunikacyjną do szkoły, możliwość kontynuowania nauki w innej szkole, to wówczas kurator oświaty może wydać opinię negatywną co do zamiaru likwidacji danej szkoły⁴³.

Natomiast w przypadku „każdorazowej negatywnej opinii kuratora oświaty w kwestii likwidacji szkoły”, według kognicji NSA⁴⁴,

musi wskazać podstawę prawną, nakładającą na organ prowadzący szkołę konkretny obowiązek, związany z zapewnieniem uczniom zlikwidowanej szkoły zrealizowania wszystkich tych uprawnień, które wynikają z norm prawnych zawartych w ustawie [...] Prawo oświatowe lub w innych ustawach i dopiero niewykonanie lub realna groźba niewykonania takiego konkretnego, wyraźnie wskazanego w ustawie obowiązku, mogłaby prowadzić do odmowy wydania pozytywnej opinii.

WNIOSKI

Rosnąca rola i znaczenie świadczenia usług publicznych w państwie to przede wszystkim zwiększona aktywność administracji świadczącej, związana z jej racją bytu (jej status ontologiczny), wypełniająca konstytucyjne podstawy funkcji usługowej w państwie. Świadczenie usług publicznych o charakterze edukacyjnym ewoluuje i ciągle się modernizuje. Oczekiwania i wyzwania wobec edukacji

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

zmieniają się w obliczu dynamicznego otoczenia administracji publicznej, to jest uwarunkowań prawnych, politycznych, przeprowadzanych reform ustrojowo-systemowych, specyficznych reform edukacyjnych, przemian cywilizacyjnych i technologicznych oraz społecznych w państwie. Przeprowadzane reformy systemowe i zmiany resortowe w edukacji powinny realnie sprostać zmiennym oczekiwaniom społecznym i wyzwaniom cywilizacyjnym, wynikającym z postępu technologicznego, oraz społeczno-demograficznym, bowiem zdarza się, że rozwiązania, które były proponowane dotychczas, nie przystają do zmieniających się bieżących potrzeb społecznych w edukacji przekładanych na konkretne zadania publiczne. Świadczone usługi edukacyjne powinny odpowiadać potrzebom społeczeństwa i gospodarki. Fundamentalne znaczenie dla jakości kształcenia w państwie mają środki publiczne zabezpieczające proces edukacji i zmieniające się trendy demograficzne. Inwestowanie w edukację to inwestowanie w społeczeństwo i rozwój gospodarczy państwa.

PROVIDING ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF PUBLIC SERVICES — AN OUTLINE OF THE UNIVERSALITY AND IMPORTANCE OF EDUCATIONAL SERVICES

Summary

Public administration providing public services in the field of education is evolving and constantly modernizing. The diversity and complexity of the educational service provision process at the turn of the last years depends on the changes taking place in the conditions of public administration and development trends in education, including educational policy and demographic trends forcing innovative actions and effective educational solutions. The universality of educational services in the state and the awareness of their change is constantly increasing and their importance in the public service market is growing. Educational activity resembles the characteristics of service activity offering such goods on the market that distinguish it due to the specificity of its operation adapted to the development in the socio-economic system.

Keywords: service providing administration, public service, school, educational services, education, public task, local government's own tasks

BIBLIOGRAFIA

- Celuch M., *Promocja szkoły. 19 działań, które poprawią wizerunek Twojej placówki*, Warszawa 2014.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005.
- Drapińska A., *Zarządzanie relacjami na rynku usług edukacyjnych szkół wyższych*, Warszawa 2012.
- Fazlagić A.J., *Marketingowe zarządzanie szkołą*, Warszawa 2003.
- Fazlagić J., *Marketing szkoły*, Warszawa 2011.

- Gawrecki L., *Menedżerskie zarządzanie placówką edukacyjną. Praktyczny poradnik dla dyrektorów szkół*, Warszawa 2019.
- Gawrecki L., *Promocja placówki edukacyjnej*, Warszawa 2008.
- Jeżowski A., *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Funkcja usługodawcza administracji publicznej w świetle konstytucyjnych zasad ustrojowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4.
- Korczak J., *Specyfika wykonywania zadań złożonych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie młodzieżowych ośrodków wychowawczych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Korczak J., *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] *System Prawa Terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego — granice i perspektywy*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023.
- Kożuch B., Kożuch A., *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. Kożuch, A. Kożuch, Kraków 2011.
- Kurzyna-Chmiel D., *Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny — przykłady oświatowe*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Kusiak-Winter R., *Kilka uwag na temat funkcji administracji publicznej*, „Prawo” 334, 2022.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Kuta T., *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, red. Z. Niewiadomski, Przemysł 2000.
- Otoczenie administracji publicznej*, red. J. Korczak, Wrocław 2017.
- Peszek K., *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] *Konsument na rynku usług*, red. G. Rosa, Warszawa 2015.
- Pierchala J., *Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Raszewska-Skałicka R., *Wybrane problemy administracji świadczącej w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 100, cz. 1.
- Raszewska-Skałicka R., *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałicka, Wrocław 2015.
- Raszewska-Skałicka R., *Organizacja i funkcjonowanie zakładów administracyjnych — wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Raszewska-Skałicka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałicka R., *Szkola publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.
- Raszewska-Skałicka R., *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawn-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałicka, Wrocław 2020.
- Raszewska-Skałicka R., *Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 111.

- Sondej M., *Gmina chce zlikwidować szkołę, kurator z ministrem chcą ją ratować*, <https://www.prawo.pl/oswiata/wplyw-kuratora-na-ksztaltowanie-sieci-szkol-vii-sawa-155223,524032.html> (dostęp: 5.12.2023).
- Sondej M., *Organ założycielski przejmuje zobowiązania likwidowanej szkoły*, <https://www.prawo.pl/oswiata/kto-przejmuje-zobowiazania-likwidowanej-szkoly,522113.html> (dostęp: 5.12.2023).
- Stadniczeńko J., *Prawo dziecka do nauki — prawa w oświacie*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, red. S.L. Stadniczeńko, Warszawa 2015.
- Stecyk A., *Analiza poziomu jakości nauczania w podmiotach edukacyjnych województwa zachodniopomorskiego — podejście wielokryterialne*, Szczecin 2023.
- Strumińska-Doktor A., *Jak skutecznie wypromować szkołę i placówkę oświatową*, Warszawa 2015.
- Teoretycznoprawne aspekty edukacji jako dobra publicznego w kontekście tendencji prywatyzacyjnych i urynkowienia szkolnictwa*, red. J. Blicharz, R. Raszevska-Skałeczka, Wrocław 2022.
- Tykwińska-Rutkowska D., *Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej — studium gdańskiego „Pozytywnego” przypadku*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.