



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO - 697700 - I/12/NC

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

Warszawa, dnia

27. VI. 2012

Pani Krystyna Szumilas

Minister Edukacji Narodowej

al. Szucha 25

00-918 WARSZAWA

Szanowna Pani Minister,

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich docierają sygnały o przypadkach przejęcia prowadzenia publicznych szkół przez spółki komunalne. Rozwiązanie to, zdaniem przedstawicieli części jednostek samorządu terytorialnego, jest zgodne z prawem. Jednak w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaproponowana przez nie interpretacja przepisów może budzić wątpliwości.

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. Stosownie do art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. Natomiast w myśl art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, szkoły zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. Oznacza to, że wolą ustawodawcy było, aby całość dochodów oraz wydatków placówek oświatowych pochodziła bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa nie przewiduje zatem możliwości przejęcia prowadzenia zadania przez wyposażoną we własny majątek spółkę komunalną. Rozwiązanie takie wydaje się być uzasadnione przede wszystkim kwestią odpowiedzialności za prowadzenie placówki oraz zaciągane przez nią zobowiązania.

Zgodnie z art. 58 ust. 3 ustawy o systemie oświaty możliwe jest prowadzenie szkoły publicznej przez osobę fizyczną lub osobę prawną. Ustawa nie przewiduje wyłączenia dla żadnej kategorii osób prawnych, w szczególności zaś nie różnicuje spółek ze względu na ich fundatorów, co może być rozumiane jako brak przeciwwskazań do prowadzenia placówek oświatowych przez spółkę komunalną. Brakuje bowiem wyraźnej podstawy prawnej do uznania podobnego rozwiązania za naruszenie art. 58 ust. 3 ustawy. Jednak taka możliwość wydaje się być wykluczona przez treść innych aktów normatywnych rangi ustawowej. Opisane rozróżnienie, jakkolwiek prowadzi do odmiennego traktowanie pewnej grupy spółek, nie wydaje się stanowić naruszenia konstytucyjnej gwarancji równości. Należy podkreślić, że ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.) różnicuje status prawny spółek, których właścicielem jest gmina i osób prawnych będących w pełni podmiotami prywatnymi. Z tego względu sam fakt braku jednoznacznego wykluczenia prowadzenia szkół publicznych przez spółki komunalne w art. 58 ust. 3 ustawy o systemie oświaty niekoniecznie musi oznaczać, że wykluczenie spółek komunalnych z możliwości prowadzenia szkół publicznych stanowiłoby naruszenie prawa. Należy bowiem podkreślić, że istnienie konstytucyjnej gwarancji równości nie skutkuje bezwzględnym nakazem jednakowego traktowania wszystkich podmiotów. Odmienne traktowanie, o ile odbywa się na podstawie niearbitralnego i niedyskryminacyjnego kryterium uzasadnionego koniecznością realizacji innych konstytucyjnych wartości jest zatem niewątpliwie dopuszczalne. Zakaz przejmowania prowadzenia szkół publicznych przez spółki komunalne znajduje zaś uzasadnienie w wynikającym z Konstytucji i ustawy modelu systemu oświaty.

Prowadzenie szkół publicznych przez spółki komunalne wydaje się pozostawać w sprzeczności z art. 5 ust. 5 i art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty oraz art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym. Prowadzenie szkół podstawowych oraz gimnazjów należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, a odpowiedzialność za założenie i utrzymanie sieci publicznych szkół spoczywa zawsze na jednostce samorządu terytorialnego (a więc nie może zostać przerzucona np. na organ gminy lub prowadzoną przez nią spółkę). Zgodnie z art. 58 ust. 3 ustawy o systemie oświaty możliwe jest zakładanie szkół publicznych przez osoby fizyczne i prawne, rozwiązanie takie powinno być jednak traktowane jako wyjątek

uzasadniony szczególnymi warunkami lub okolicznościami, w żadnym przypadku nie może stanowić zasady polityki oświatowej gminy.

Należy podkreślić, że wątpliwości co do zgodności zaproponowanego rozwiązania z prawem wynikają także z regulacji zawartych w ustawie o gospodarce komunalnej. Zgodnie z powołanymi przepisami ustawy o systemie oświaty zadaniem własnym gminy jest prowadzenie szkół publicznych w formie jednostek budżetowych. Prowadzenie szkół innego typu, o ile miałyby zostać uznane za dozwolone, musiałyby odbywać się na zasadach, na jakich gmina może podejmować działania poza sferą swoich zadań własnych. Należy zaś zauważyć, że zgodnie z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej gmina może tworzyć i przystępować do spółek prawa handlowego działających poza sferą użyteczności publicznej jedynie w wyjątkowych przypadkach, w razie istnienia niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym. Tymczasem należy zauważyć, że zapewnienie miejsca w szkole podstawowej oraz w gimnazjum każdemu zamieszkującemu na terenie gmin dziecko jest obowiązkiem gminy, a jego niewykonanie stanowi naruszenie przepisów prawa. Trudno zatem wyobrazić sobie sytuację, w której na rynku lokalnym istniałyby niezaspokojone potrzeby mieszkańców uzasadniające prowadzenie szkoły podstawowej przez spółkę komunalną.

Zmiana organu prowadzącego szkołę publiczną niewątpliwie zmienia status prawny placówki. Zgodnie z art. 36a ust. 3 ustawy o systemie oświaty do szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne nie stosuje się wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora. Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, likwidacja takiej placówki nie wymaga opinii kuratora oświaty. Zgodnie zaś z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit a w związku z art. 91 b ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) do nauczycieli zatrudnionych w szkole prowadzonej przez osobę prawną stosuje się tylko część zawartych w Karcie przepisów, w szczególności zaś zastosowania nie znajdują przepisy regulujące kwestię urlopów i uprawnień socjalnych nauczycieli. Zmiana organu prowadzącego ułatwia zatem prowadzenie oraz likwidację szkoły, ze względu na mniejsze koszty zatrudnienia pracowników pozwala na znaczące oszczędności. Należy także zwrócić uwagę na ograniczenie odpowiedzialności gminy (za swoje zobowiązania spółka odpowiada wyłącznie własnym majątkiem). Opisane regulacje, jakkolwiek często stanowiące

obciążenie dla gminy, pełnią funkcje gwarancyjne wobec uczniów i pracowników placówki. Wydaje się zatem, że przekazanie szkoły spółce komunalnej, w niektórych przypadkach, może przybrać znamiona działań mających na celu obejście przywołanych przepisów prawa. Uznanie możliwości przejmowania szkół publicznych przez spółki komunalne, w szczególności w sytuacji, w której zwiększyłaby się skala zjawiska, mogłoby doprowadzić do obniżenia standardu nauczania i opieki w szkołach publicznych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 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 Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

Łucja Wyrostek

Jana Jijca