



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

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.

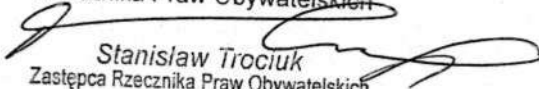
Należy zauważyć, że zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.), minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody. Może zatem podjąć działania zmierzające do ujednoczenia 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 poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich