

Danuta Uryga

Akademia Pedagogiki Specjalnej w Warszawie

## Zmierzch publicznej oświaty samorządowej

### The decline of public schools run by local governments

**ABSTRACT:** The subject of the study presented in the article is the formal and legal status of Polish public schools. The author focuses on a particular group of public schools, founded and run by entities other than local governments. The author characterizes this category of schools, presents the circumstances of their creation, and discusses difficulties related to their existence, referring to expert opinions. As Polish local governments withdraw from responsibility for local education, public education will undergo a transformation, either becoming entirely privatized or returning to its original state-run form.

**KEYWORDS:** Public education, public schools run by entities other than local government, educational policy of local government.

**STRESZCZENIE:** Przedmiotem podjętej w artykule analizy jest formalno-prawny status polskiej szkoły publicznej, a uwaga czytelnika kierowana jest na szczególną grupę szkół publicznych – zakładanych i prowadzonych przez podmioty inne niż samorząd terytorialny. Autorka charakteryzuje tę kategorię szkół, przedstawia okoliczności ich powstawania, a także przedstawia – opierając się na opiniach ekspertów – związane z jej istnieniem trudności. Wraz z postępującym wycofywaniem się gminnych władz samorządowych z odpowiedzialności za oświatę lokalną, zająć mogą dogłębne przemiany znanej nam postaci szkolnictwa publicznego – ulegnie ono całkowitej prywatyzacji lub przeobrazi się w, znane z przeszłości, szkolnictwo państwowe.

**SŁOWA KLUCZOWE:** Oświata publiczna, szkoły publiczne prowadzone przez podmioty inne niż j.s.t., polityka oświatowa samorządu terytorialnego.

## Wprowadzenie

Oświata publiczna należy do tych instytucji, które, choć istnieją stosunkowo niedługo, zdążyły głęboko wrosnąć w społeczną świadomość i kulturowy krajobraz zachodniego świata. To zapewne oczywistość jej istnienia sprawia, że nie odczuwamy wielkiej potrzeby roztrząsania fundujących ją założeń i celów, a debatę publiczną rezerwujemy dla innych, na pozór ważniejszych tematów. Paradoksalnie, to szkoła publiczna od ćwierćwiecza jest jednym z ulubionych celów krytyki Polaków, uprawianej równie chętnie w mediach i przy sąsiedzkim grillu, najczęściej formułowanej *ad hoc*, wąsko i stronniczo. Wsłuchując się w te głosy można doznać zawrotu głowy. Szkoła publiczna nie spełnia naszych nadziei jako gwarant stosunków równościowych, nie jest też zdolna do respektowania wielorakich różnic. Nie tworzy solidnych podstaw życia wspólnotowego, nie zaspakaja też pragnienia jednostkowej wolności. Nie słucha wystarczająco uważnie postulatów rynku pracy i zarazem jest zbyt chłodna wobec potrzeb duchowych. Nie kształtuje wrażliwości wobec kultury wysokiej i jednocześnie zaniedbuje wykorzystanie nowych technologii. Jest archaiczna i opresyjna, z drugiej zaś strony przesadnie otwarta na nowinki i demoralizująca. Jest za droga w utrzymaniu, a przy tym wciąż niedoinwestowana.

Zdaje się, że nikt nie jest obecnie z niej zadowolony, jednak zamiast zbiorowej refleksji i konstruktywnej debaty nad jej współczesnym znaczeniem, uczestniczymy w zażartych sporach na temat kolejnych reformatorskich projektów. Umyka nam przy tym fakt, że oświata publiczna i jej fundament jakim jest szkoła publiczna stają się – nie tylko w naszym kraju – coraz mniej wyraziste, a ich charakterystyki coraz trudniejsze do sformułowania.

### Sfera publiczna – wymiar prawno-instytucjonalny

Określenie „publiczny” wyrasta z rozróżnienia uczynionego przez starożytnych Ateńczyków na sferę *oikos*, obejmującą wewnętrzne sprawy gospodarstwa domowego i sferę *polis*, będącą przestrzenią decyzji i działań wspólnotowych. Doniosłość tego rozróżnienia jest współcześnie dostrzegana dość rzadko, co więcej – w naszej zbiorowej wyobraźni cztery ściany domostwa są wciąż, podobnie jak dla naszych antycznych przodków, łatwiejsze do uchwycenia niż dobro publiczne, interes publiczny czy przestrzeń publiczna. Trzeba zatem przypomnieć, że wprowadzenie abstrakcyjnej kategorii *polis* towarzyszyło pierwszym w naszym kręgu kulturowym doświadczeniom prawdziwie politycznym i pozwoliło Ateńczykom objąć myślą wspólnotowość nowego ro-

dzaju – opartą na równości statusu, uprawnień i zobowiązań. „To w *polis* ludzie mogą obradować i tworzyć projekty działania. To w *polis* odkrywają, że mogą rządzić się sami, i uczą się to robić. Odkrywają politykę i uczą się polityki” (Manent 2014, s. 12–13). Na greckich fundamentach wyrosła rzymska tradycja prawna, rozróżniająca prawo prywatne, chroniące interesy jednostek (obywateli republiki, a potem cesarstwa), i prawo publiczne, skoncentrowane na ochronie interesu wspólnoty politycznej. I choć w kolejnych stuleciach idea sfery publicznej uległa zatarciu, a następnie gruntownej redefinicji w kontekście pojawienia się państwa narodowego i liberalno-demokratycznych koncepcji ustrojowych, to pamięć o sposobie myślenia Greków i Rzymian sprawia, że wciąż może toczyć się dyskusja na temat istoty „publicznego” charakteru jakiejś instytucji.

Nie powinno nas dziwić, że owa dyskusja nad rozumieniem „sfery publicznej” jest wciąż podejmowana na nowo – polityczny rodowód tej idei nie pozwala na ustalenie jej dogmatycznej postaci. To z tego powodu fundamentalne dla współczesnego prawodawstwa pojęcia „interes publiczny” i „dobro publiczne” są pojęciami niedookreślonymi, o wysokim poziomie abstrakcji: „Interes publiczny to mające być zrealizowane dobro ogółu, które ma służyć wspólnocie z państwem na czele. Interes ten powinien być zbudowany na kanwie wartości uniwersalnych i mieć oparcie w prawie. Dobro wspólne należy zaś wiązać z budującymi je wartościami, można nawet powiedzieć, że jest to w istocie bardziej lub mniej powszechne dobro, które w świetle prawa wymaga ochrony i gwarancji. Zadania publiczne służą natomiast faktycznej ochronie dobra wspólnego i wyrażają zmieniający się interes publiczny” (Kurzydina-Chmiel 2013, s. 122). Dzięki tak ogólnej postaci pojęcia te mogą być ramą niezbędną dla demokratycznego negocjowania istotnych społecznie kwestii.

Najszerze współczesne zastosowanie określenia „publiczny” dotyczy „sektora publicznego”, który często bywa utożsamiany po prostu z państwem (Stiglitz 2004), a w Polsce jest definiowany na dwa sposoby: podmiotowy (lista podmiotów utworzonych w celu wykonywania zadań publicznych, m.in. organy kontroli państwowej i ochrony państwa, sądy, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki budżetowe, państwowe szkoły wyższe, państwowe i samorządowe instytucje kultury, samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, NFZ, ZUS, KRUS)<sup>1</sup> oraz przedmiotowy (wskazanie przedmiotu działań podmiotów sektora publicznego jakim jest dostarczanie określonego rodzaju świadczeń gwarantowanych) z użyciem kryterium własnościowego (własność

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240.

państwowa, własność jednostek samorządu terytorialnego i własność mieszana z przewagą kapitału podmiotów sektora publicznego), kryterium podległości organom władzy publicznej czy też kryterium niekomercyjnego charakteru realizowanych zadań (Biernacki 2013, s. 16).

Zadania realizowane przez podmioty sektora publicznego można podzielić na dwie grupy: „Pierwsza z nich jest związana z zarządzaniem państwem i jego ochroną. [...] Drugą natomiast tworzą zadania związane ze świadczeniem usług finansowanych na mocy prawa w całości lub w przeważającej części ze środków publicznych. Instytucjami odpowiedzialnymi za ich świadczenie są m.in.: przedszkola, szkoły, publiczne placówki służby zdrowia, domy pomocy społecznej, instytucje kultury czy jednostki utrzymania dróg” (Biernacki 2013, s. 19). Wszystkie usługi publiczne są określone ustawowo, zakłada się przy tym, że niosą one z sobą korzyści dla całego społeczeństwa, a dostęp do nich nie jest regulowany na sposób rynkowy<sup>2</sup>.

Zadania publiczne leżą zasadniczo w gestii państwa, jednak współcześnie ich realizacja przebiega zgodnie z zasadami pomocniczości (subsydiarności) i decentralizacji, państwo zaś rezerwuje sobie jedynie decyzje co do sposobu tego podziału – „które zadania będzie realizować samodzielnie, którymi podzieli się z samorządem terytorialnym, a które można przekazać i na jakich zasadach podmiotom niepublicznym” (Kurzyńska-Chmiel 2013, s. 123). Obecnie realizatorami zadań publicznych są zarówno instytucje użyteczności publicznej (zależne w sposób bezpośredni od administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego) jak i organizacje pożytku publicznego (niebędące w formalnej zależności od organów państwowych, a prowadzące istotną ze względu na interes społeczny działalność nienastawioną – w świetle prawa – na zysk) (Biernacki 2013, s. 35).

## Oświata jako zadanie publiczne

Działalność oświatowa należy do zadań publicznych o szczególnej wadze, co wynika z zapisanego w art. 70 Konstytucji RP prawa do nauki, uzna-

---

<sup>2</sup> Istnieją natomiast inne ograniczenia, bo obok usług uniwersalnych (dostarczanych każdemu niezależnie od jego woli, np. oświetlenie ulic) i przymusowych (zawężonych do określonej kategorii osób, np. obowiązek szkolny dotyczący dzieci i ich rodziców/opiekunów), wyróżnia się usługi wymagające wyrażenia woli przez usługobiorcę, takie jak usługi racjonowane (bazujące na dostępnych zasobach, np. placówek opieki żłobkowej), na życzenie (usługi medyczne) i luksusowe, wymagające partycypacji w kosztach ich wytworzenia (np. teatr). Na końcu tej skali znajdują się usługi dostępne dla osób uprawnionych (np. świadczenia społeczne) (Biernacki 2013, s. 30).

nego powszechnie – od czasów francuskiej konstytucji z 1791 roku – za jedno z praw obywatelskich o charakterze socjalnym i wolnościowym<sup>3</sup>. Dodajmy, że cel jakim jest realizacja prawa do nauki, jest obecny w polskich ustawach zasadniczych od momentu odrodzenia państwa w roku 1918 – zarówno w Konstytucjach z okresu II RP, jak i Konstytucji PRL, choć bywał on rozmaicie formułowany. Współcześnie prawo do nauki jest rozumiane jako „możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw kanon podstawowy wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskiwanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończącego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju dających szansę kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu” (Garlicki 2003, s. 3). Podmiotem prawa do nauki jest każda osoba fizyczna (odnosi się ono zarówno do obywateli polskich, jak i cudzoziemców), a „adresatem obowiązków, wynikających z prawa do nauki są [...] władze publiczne, bo na nich spoczywa obowiązek urządzenia i poprowadzenia systemu szkół publicznych, pozwalających każdemu na faktyczną realizację prawa do nauki” (Garlicki 2003, s. 3–4).

Prawo do nauki nie jest jednak normą prawną samoistną i pozbawioną kontekstu. Kształcenie wszystkich obywateli – według określonych zasad, w określonym czasie, w określony sposób – jest ideą polityczną, z ducha republikańską, co oznacza, że wpisuje się w nurt myślenia o wspólnocie równych obywateli, mających jednakowe prawa i zobowiązania wobec tworzonej przez nich *res publica*. Brzmiący dziś banalnie konstytucyjny zapis o prawie do nauki jest istotny ze względu na dobro każdego z obywateli, ale również ze względu na jakość funkcjonowania wspólnoty politycznej<sup>4</sup>. „Właśnie dlatego” – jak słusznie zauważa P. Zamojski – nie można być właścicielem szkoły. Można ją jedynie »zakładać« i »prowadzić«. Pojęcie własności pochodzi bowiem ze sfery *oikos* i dlatego nie może odnosić się do rzeczy publicznych” (Zamojski 2015, s. 78). Oświata publiczna, opisywana w preambule Ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej – u.s.o.) jako „dobro wspólne całego społeczeństwa”, powinna być zatem, podobnie jak np. publiczny teatr i publiczne media, czymś więcej niż zespołem instytucji edukacyjnych finan-

---

<sup>3</sup> Kwestia socjalnego i/lub wolnościowego charakteru prawa do nauki jest obiektem sporów ze względu na fakt, że ściśle socjalny charakter uprawnienia tworzy podstawę do roszczeń obywateli do jego realizacji, podczas gdy charakter wolnościowy – zakaz działań podejmowanych przez państwo w kierunku uniemożliwienia realizacji uprawnienia (Rudak 2002).

<sup>4</sup> Z tego powodu obowiązek nauki może być potraktowany nie tylko jako gwarancja realizacji prawa do nauki, ale również obowiązek wobec wspólnoty politycznej.

sowanych ze środków publicznych i nadzorowanych przez organy administracji publicznej.

Prawu do nauki towarzyszą konstytucyjne zapisy mające charakter gwarancji, że zostanie ono zrealizowane, a do gwarancji tych należy: zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych, obowiązek władz publicznych tworzenia i wspierania systemów pomocowych dla uczniów i studentów oraz brak monopolu szkół publicznych („zasada dwusektorowości”) powiązany z wolnością zakładania szkół wszelkich typów, wolnością nauczania oraz wolnością wyboru szkoły (Jarosz-Żukowska, Żukowski 2014, s. 639–639)<sup>5</sup>. Realizacja prawa do nauki uznana jest za obowiązek władz publicznych i pierwszorzędnym cel istnienia systemu oświaty (art. 1 u.s.o.).

### **Publiczna oświata samorządowa w III RP**

Konstytucyjne gwarancje prawa do nauki stanowią kluczowy punkt odniesienia do rozumienia istoty oświaty publicznej i reguł jej funkcjonowania. Jednak to, w jaki sposób owe gwarancje są aktualnie realizowane, jest w znacznej mierze wynikiem uchwalenia w trakcie pierwszych lat istnienia III RP kilku najważniejszych aktów prawnych, nie zawsze z oświatą bezpośrednio związanych. Na początku lat 90. XX wieku zmianie uległa m.in. cała struktura administracyjna państwa, a w jej efekcie powstała wyodrębniona państwowa administracja oświatowa złożona z Ministerstwa Edukacji Narodowej i podległych mu bezpośrednio kuratoriów oświaty. Istotnym uzupełnieniem tych zmian ustrojowych była uchwalona w 1990 roku Ustawa o samorządzie terytorialnym. Przypomnijmy, że w okresie PRL gmina nie miała osobowości prawnej, a jej organem stanowiącym była, tylko w teorii pochodząca z wyboru, rada narodowa, wchodząca w skład większej, hierarchicznej struktury rad różnego szczebla. „Organy wykonawcze rad były też wmontowane w struktury resortowe w ten sposób, że poszczególne wydziały szczebla gminnego podlegały odpowiednim wydziałom powiatów i województw, a te były kontrolowane przez właściwe ministerstwa” (Regulski 2005, s. 19). Ta scentralizowana, resortowa struktura została zastąpiona przez model zdecentralizowany, którego istotnym elementem stał się samorząd terytorialny – mający osobowość prawną, dysponujący własnym majątkiem i realizujący własne polityki rozwoju.

---

<sup>5</sup> Za rodzaj gwarancji uznaje się również obowiązek szkolny i obowiązek nauki (za: Jarosz-Żukowska, Żukowski 2014, s. 641).

Gmina rozumiana jako samorządna wspólnota terytorialna stała się naturalnym kandydatem do realizacji zdecentralizowanej wizji systemu oświaty. Jej nową rolę w tym zakresie, podobnie jak nową rolę ministerstwa i kuratoriów, określiła uchwalona w roku 1991 Ustawa o systemie oświaty. Administracja państwowa – wcześniej będąca jedynym dysponentem oświaty – stała się organizatorem systemu świadczeń edukacyjnych i kontrolerem ich jakości, czego symbolicznym wyrazem stało się zastąpienie nazwy „szkoła państwowa” terminem „szkoła publiczna” (art. 106 u.s.o.). W słowniku ustawy pojawiło się również pojęcie „organu prowadzącego”, który miał odtąd zakładać szkołę, administrować nią i likwidować. Rolę tę miał pełnić dla szkół publicznych przede wszystkim samorząd terytorialny, choć ustawa dopuszczała możliwość zakładania i prowadzenia szkół przez inne osoby prawne oraz fizyczne.

Proces powstawania oświaty samorządowej, z perspektywy czasu widziany jako wyrazisty punkt na mapie transformacji, przebiegał stopniowo, napotykał przy tym na liczne przeszkody i nie był przyjmowany z powszechnym entuzjazmem. W roku 1990 gminom powierzono prowadzenie przedszkoli, a prowadzenie szkół podstawowych oraz innych niż przedszkola placówek wychowawczych i opiekuńczych było – tymczasowo – zadaniem kuratoriów oświaty. Kilkuletni okres przejściowy, w trakcie którego gminy mogły wnioskować o prowadzenie szkół na swoim terenie, miał zakończyć się obligatoryjnym przejściem szkół w roku 1994. Dobrowolne przejmowanie przez samorządy gminne szkół nie stało się jednak regułą. Mimo apeli kierowanych przez MEN do zamożniejszych j.s.t., a spowodowanych kryzysową sytuacją finansów publicznych (Jastrzębska 1991), do roku 1993 na prowadzenie szkół podstawowych zdecydowało się tylko 15 proc. gmin. Pojawiły się też poważne wątpliwości, np. po stronie Związku Nauczycielstwa Polskiego, czy „usamorządowienie” szkół to droga właściwa – w 1992 r. Zarząd Główny ZNP zwracał uwagę na trudności gmin w realizacji zadań oświatowych: „Część samorządów z troską przejęło opiekę nad oświatą, okazując jej pomoc organizacyjną i materialną, przeznaczając dodatkowe kwoty na wydatki dla szkół ze środków własnych gmin, niezależnie od przyznanych subwencji. Jednak większość samorządów boryka się z brakami finansowymi i nie spełnia należycie swoich zadań wobec oświaty” (ZNP 1992). Istotnie, zbliżający się termin obligatoryjnego przejścia szkół podstawowych przez wiele gmin był wręcz traktowany jako zapowiedź katastrofy budżetu lokalnego.

Przekazanie publicznych szkół podstawowych w ręce ponad 2 tysięcy gmin było niezwykle złożonym przedsięwzięciem, przygotowywanym przez MEN pod kierownictwem Zdobysława Flisowskiego. W celu jego przeprowa-



dzenia powołano zespół rządowo-samorządowy, organizowano spotkania i narady kuratorów z wojewodami i przedstawicielami sejmików wojewódzkich, a także szkolenia dla radnych i urzędników gmin z zakresu prawa oświatowego i spraw kadrowych. Kolejny rząd Waldemara Pawlaka zdecydował się jednak na działania przesuujące obligatoryjny termin przejęcia szkół przez gminy o dwa lata, uzasadniając tę decyzję m.in. koniecznością zakończenia procesu oddłużania oświaty. Przesunięcie terminu obowiązkowego przejęcia szkół nie poprawiło nastrojów samorządowców – do roku 1994 nowe obowiązki oświatowe podjęło tylko do 25% gmin, a głównym przedmiotem obaw samorządów lokalnych była wysokość środków otrzymywanych z budżetu państwa na prowadzenie szkół.

Moment przejęcia szkół w 1996 roku nie okazał się tak straszny jak się spodziewano, co uwidoczniło się nawet w opinii ZNP – najbardziej aktywnej krytyka „usamorządowienia” oświaty. Związek, dostrzegając liczne nieprawidłowości procesu przejmowania szkół (m.in. niewłaściwą postać algorytmu podziału subwencji oświatowej, brak uregulowania współpracy kuratoriów z samorządami), stwierdzał jednocześnie, że „przejęcie szkół podstawowych [...] stwarza szanse na dochodzenie do normalizacji pracy szkół i placówek oświatowych, tworzenie lepszych warunków do realizacji zadań edukacyjnych, odbudowę zaniechanych zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych, a także poszerzenie oferty programowej” (ZNP 1996). Jeszcze w podczas trwania procesu przejmowania szkół przez gminy upowszechniło się nieformalne określenie „szkoła samorządowa”, które w kolejnych dekadach stało się synonimem szkoły publicznej.

### **Szkoła publiczna w regulacjach ustawowych**

Ustawa o systemie oświaty rozróżnia dwa typy szkół i placówek<sup>6</sup> – publiczne i niepubliczne, nie zawiera jednak podmiotowego ujęcia szkoły publicznej, tzn. nie wskazuje kryterium, które pozwoliłoby na wyróżnienie konkretnego zbioru podmiotów określanymi tym mianem ze względu na sposób powołania do istnienia, typ własności lub typ podległości. „Definicja »szkoły publicznej« wynika z całokształtu przepisów ustawy o systemie oświaty” – objaśnia M. Pilich w komentarzu do u.s.o. i stwierdza ostrożnie: „Można sądzić, że szkołami publicznymi są szkoły istniejące w interesie ogółu społeczeństwa

---

<sup>6</sup> W dalszej części tekstu będą brane pod uwagę tylko „szkoły”, w rozumieniu u.s.o. (przed-szkola i szkoły).



(czyli w interesie publicznym), które zapewniają obywatelom nieodpłatne i powszechnie dostępne kształcenie na odpowiednim poziomie oraz wydają świadectwa mające walor dokumentów urzędowych. Szkoły te są ponadto w całości lub w przeważającej części utrzymywane ze środków publicznych, czyli środków finansowych gromadzonych w sektorze finansów publicznych i przekazywanych szkołom przez państwo lub j.s.t.” (Pilich 2013, s. 135).

Interpretacja zapisów ustawy uczyniona przez M. Pilicha ukazuje szkołę publiczną jako byt w pewien sposób autonomiczny, osadzony w sferze publicznej jedynie poprzez abstrakcyjnie ujęty „interes publiczny” i sposób finansowania. Czy jednak za istotną cechę polskiej szkoły publicznej nie należy uznać jej „samorządowego” charakteru? Od początku lat 90. XX w. szkoły i placówki publiczne są w sposób istotny powiązane z j.s.t. jako podmiotem administracji publicznej. „Wyraźnie widoczna jest w przepisach prawnych redukcja zadań administracji rządowej i przekazywanie ich samorządowi terytorialnemu” – stwierdza Kurzyńska-Chmiel. „Kolejne, bardzo liczne reformy istotnie umacniają pozycję jednostek samorządu terytorialnego w roli podstawowych podmiotów odpowiadających za kształcenie, wychowanie i opiekę w szkołach publicznych” (Kurzyńska-Chmiel 2013, s. 15). Pomimo licznych konfliktów na tle decentralizacji w obszarze szkolnictwa i trudności w realizowaniu jej założeń<sup>7</sup>, zakładanie szkół i placówek publicznych oraz ich prowadzenie stało się definitywnie zadaniem własnym samorządu terytorialnego – wykonywanym we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność, samodzielnie i z własnych środków (Pilich 2013, s. 67). Z kolei szkoły założone i prowadzone przez samorząd przyjmują obligatoryjnie formę organizacyjno-prawną tzw. jednostek budżetowych i dotyczą ich przepisy ustawy o finansach publicznych (Pilich 2013, s. 559).

Zgodnie z tym tokiem myślenia, szkołą publiczną byłaby zatem szkoła założona przez j.s.t.<sup>8</sup> i przez nią prowadzona. Jest to jednak pogląd tylko częściowo słuszny, pomimo bowiem uprzywilejowanej pozycji samorządu w kwestii zakładania szkół publicznych, ustawa dopuszcza, by szkoła publiczna została założona przez inne podmioty (osoby fizyczne i prawne) *na podstawie zezwolenia j.s.t.* (art. 58, ust. 3, art. 59a u.s.o.). Dodajmy, że intencja tego rozwiązania zawarta jest w samym zapisie ustawowym, a dotyczy poprawy warun-

---

<sup>7</sup> Konflikty te opisane zostały przez J. Regulskiego jako przykład społecznej reakcji na transformację ustrojową w poszczególnych sferach życia publicznego (Regulski 2005, s. 69–70).

<sup>8</sup> Do wyjątków od tej reguły należą ministerstwa prowadzące szkoły o specjalistycznym profilu, m.in. szkoły artystyczne (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego), rolnicze (Ministerstwo Rolnictwa), szkoły leśne (Ministerstw Środowiska).

ków kształcenia i korzystnego uzupełnienia sieci szkół publicznych na danym terenie (art. 58 ust. 5 u.s.o.). Od roku 2009 ustawa umożliwia również przekazanie szkoły samorządowej *na drodze umowy*, jeśli liczba uczniów w szkole wynosi mniej niż 70 (art. 5g-r u.s.o.), przy czym naruszenie warunków umowy lub rezygnacja nowego organu prowadzącego z dalszej działalności oświatowej skutkuje „zwrotnym” przekazaniem szkoły j.s.t. Ten drugi przypadek prowadzenia szkoły publicznej przez inne niż j.s.t. podmioty został wprowadzony do ustawy w zupełnie innym kontekście niż pierwszy, miał bowiem ułatwiać przejmowanie szkół publicznych bez konieczności ich likwidacji. Jednak oba zapisy ustawowe regulujące zakładanie i/lub prowadzenie szkół publicznych przez podmioty inne niż j.s.t. stosowane były najczęściej w jednym celu – podtrzymywania kształtu sieci szkół publicznych, przede wszystkim na terenach wiejskich. Przyjrzyjmy się, jakie okoliczności przyczyniły się do zaistnienia takiej sytuacji.

### **Kontekst powstawania publicznych szkół niesamorządowych**

Jak już wspomniano, transformacja oświaty państwowej w oświatę samorządową nie przebiegała bezproblemowo. Jako pierwsze pod zarząd gminy obligatoryjnie przeszły przedszkola, co – jak stwierdza Bogusław Śliwerski – „było zasadniczym, aczkolwiek niełatwym krokiem w stronę nowego systemu zarządzania oświatą, a jednocześnie najtrudniejszym okresem w historii wychowania przedszkolnego” (Śliwerski 2009, s. 58). Już od momentu przejścia przez gminy prowadzenia przedszkoli (1990), wiele z nich uznało bowiem otrzymywane na ten cel środki finansowe za niewystarczające. Działając w okolicznościach i atmosferze eksperymentu, samorządowcy decydowali się często na likwidację wiejskich małych przedszkoli, a proces ten zahamowało dopiero uchwalenie Ustawy o systemie oświaty, która określiła warunki likwidacji placówek przedszkolnych. Władze oświatowe podjęły też inne przedsięwzięcia zapobiegające likwidacjom – kuratorzy oświaty wraz z wojewodami wspomagali gminy finansowo i pertraktowali z zakładami pracy przesunięcia terminów przejmowania przedszkoli. Zagrożenie masową likwidacją przedszkoli zostało stopniowo zażegnane, ale jego miejsce wkrótce zajął problem likwidacji szkół podstawowych.

Proces likwidacji szkół, podobnie jak w przypadku przedszkoli, rozpoczął się już na początku lat 90., ale zajmował uwagę MEN i opinii publicznej w znacznie mniejszym stopniu – szkoły były w tym czasie przejmowane dobrowolnie, na niewielką skalę, przez pewien czas były też finansowane z budżetu państwa w sposób znany z przeszłości (na podstawie kosztów po-

noszonych w roku poprzednim w stosunku do nowego cyklu budżetowego). Problemy pojawiły się wraz z wprowadzeniem nowego sposobu finansowania oświaty z budżetu państwa w postaci subwencji naliczanej na ucznia – po kilku latach stosowania tego systemu okazało się, że gminy, w których sieci szkolnej dominują szkoły małe, ponoszą dotkliwe straty ekonomiczne. Ostatnie lata XX wieku, już po obligatoryjnym przejęciu szkół przez samorządy, przyniosły falę likwidacji, a w pierwszej dekadzie nowego stulecia liczba szkół zmniejszyła się jeszcze bardziej ze względu na zmiany w strukturze szkolnictwa (skrócenie nauki w szkole podstawowej do 6 lat i wprowadzenie do ustroju szkolnego gimnazjum) i sytuację demograficzną. O ile w roku 1990 na wsi funkcjonowało 14,8 tys. szkół podstawowych (łącznie z filiami i punktami filialnymi), to w roku szkolnym 2008/2009 ich liczba przekraczała nieco 9 tys. (Uryga 2013, s. 38–39).

Likwidacja szkół nie przeszła bez echa – na poziomie lokalnym wywoływała konflikty pomiędzy mieszkańcami a administracją samorządową, a choć ich skalę trudno określić, to zaczęły one być problemem dla władz ministerialnych oskarżanych o brak wrażliwości na problemy oświaty. Sposób na złagodzenie skutków likwidacji zaproponowała wiceminister I. Dzierzowska, choć jednocześnie nie pozostawiała ona złudzeń co do losu najmniejszych placówek: „Trzeba sobie otwarcie powiedzieć, że nie da się utrzymać wszystkich małych szkół, bowiem jest ich obecnie prawie 300 z klasami I–III, gdzie uczniów jest mniej niż 20, a to powoduje, iż koszty ich utrzymania są ogromne” (Strużyńska 1999). MEN przedstawiło program „Mała szkoła”, który nie miał być remedium na likwidację szkół, ale raczej eksperymentem organizacyjnym i metodycznym, polegającym na finansowaniu wybranych małych wiejskich szkół prowadzących zajęcia w klasach łączonych, przy minimalnej liczbie zatrudnionych nauczycieli. Popularność programu przerosła oczekiwania MEN, a gdy jego dynamicznym liderem stała się organizacja pozarządowa (Federacja Inicjatyw Oświatowych), ministerstwo wycofało się stopniowo z jego prowadzenia. „Mała szkoła” stała się w kolejnej dekadzie synonimem wiejskiej szkoły prowadzonej przez podmiot inny niż j.s.t. (Uryga 2013, s. 49–53).

Można przyjąć, że od tego momentu zapis ustawowy dotyczący szkół publicznych prowadzonych przez inne niż j.s.t. podmioty zyskał zainteresowanie samorządów gminnych, bowiem założenie publicznej „małej szkoły” przez stowarzyszenie mieszkańców wsi (ale również przez stowarzyszenia wyznaniowe i fundacje, a także osoby fizyczne – najczęściej dyrektorów) w miejsce zlikwidowanej szkoły samorządowej, stało się sposobem na uniknięcie konfliktu lokalnego. Nowa, niesamorządowa szkoła otrzymywała publiczny status, a co za tym idzie – dotację z samorządowych środków, jednak koszty związane z jej

funkcjonowaniem były mniejsze ze względu na wyłączenie nauczycieli z regulacji Karty Nauczyciela.

Nie wszystkie samorządy wybrały tę drogę – w miejscowościach, gdzie konflikt na linii mieszkańcy–samorząd rozgorzał nadmiernie lub władze samorządowe oceniały stan budżetu gminnego jako bardzo zły, środowiska dążące do podtrzymania istnienia szkoły nie otrzymywały zgody na utworzenie szkoły publicznej i zmuszone były do zakładania szkół niepublicznych, co było dla szkoły rozwiązaniem gorszym pod względem finansowym i wizerunkowym. Jednak w kolejnych latach samorządy przekonywały się stopniowo, że rozwiązanie w postaci likwidacji i ponownego założenia szkoły publicznej przez inny niż j.s.t. podmiot jest kompromisem pomiędzy radykalną zmianą sieci szkolnej a kryzysem budżetowym. Podobne okoliczności stanowiły tło przekazywania małych szkół innym podmiotom na drodze umowy (od 2009 r.). Obecnie na ogół same władze samorządowe wychodzą z inicjatywą przekazania prowadzenia szkół innym podmiotom, zachęcając nauczycieli i mieszkańców do tworzenia organizacji pozarządowych lub spółek<sup>9</sup>.

Skala takich przedsięwzięć nie jest duża, ale wykazuje tendencję rosnącą. Na podstawie danych GUS można oszacować liczbę szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny, a prowadzonych przez podmioty inne niż j.s.t.<sup>10</sup> W roku szkolnym 2012/2013 mieliśmy w Polsce ok. 491 takich szkół podstawowych (3,6% wszystkich szkół podstawowych) i 155 gimnazjów (2%) (GUS 2013). Trzy lata później (rok szkolny 2015/2016) wyraźnie wzrosła liczba szkół podstawowych – do 635 (4,6%), nieznacznie wzrosła liczba gimnazjów – do 191 (2,4%) (GUS 2016). Liczba szkół nieprzekraczająca tysiąca może wydawać się jednym duża, innym zaś mała, jednak ważniejszy jest fakt jej zaistnienia i możliwe długofalowe konsekwencje dla polskiego systemu oświaty.

---

<sup>9</sup> Ostatnio pojawiły się również przypadki przekształcania przedszkoli niepublicznych w publiczne ze względu na ustawową konieczność zapewnienia przez samorządy miejsc w przedszkolach dla 4- i 5-latków. „Upublicznienie” jest rozwiązaniem interesującym dla gmin, podobnie jak w przypadku szkół, ze względu na fakt wyłączenia tych placówek spod płacowych reguł Karty Nauczyciela i możliwość ograniczenia finansowania przez gminy do dotacji w wysokości odpowiadającej wydatkom bieżącym w przedszkolach samorządowych. Jest ono też korzystniejsze niż budowanie czy wynajmowanie obiektów, zwłaszcza w gminach, gdzie wzrost liczby dzieci w wieku szkolnym jest uznany za chwilowy.

<sup>10</sup> Autorka przyjęła następujący sposób wyliczenia: liczba szkół publicznych prowadzonych przez podmioty inne niż j.s.t. to różnica pomiędzy liczbą szkół publicznych (ogółem) i liczbą szkół prowadzonych przez j.s.t. W wyliczeniu nie uwzględniono przedszkoli wobec których GUS nie stosuje kryterium statusu placówki (publiczna/niepubliczna).

## Szkoła niesamorządowa – publiczna czy prywatna?

Publiczna szkoła założona i/lub prowadzona przez podmioty inne niż j.s.t. pod wieloma względami przypomina publiczną szkołę samorządową: ma ona obowiązek zapewnienia powszechnej dostępności i nieodpłatności kształcenia, jej majątek i infrastruktura pozostają własnością publiczną, na wniosek innego niż j.s.t. organu założycielskiego możliwe jest też określenie jej obwo-  
du i włączenie do sieci szkół publicznych (art. 58 ust. 2 u.s.o.), obowiązują ją standardy nauki wychowania i opieki w szkołach publicznych (art. 67 u.s.o.), udziela świadczeń pomocy materialnej (art. 90p u.s.o.) i stypendiów za wyniki w nauce (art. 90s u.s.o.). Nie dotyczą jej jednak liczne zapisy u.s.o. adresowane do szkół publicznych – m.in. dotyczące nadzoru finansowo-administracyjnego organu prowadzącego (art. 34a u.s.o.), konkursu na stanowisko dyrektora szkoły (art. 36a u.s.o.), organów społecznych (rada szkoły – art. 51 u.s.o., rada rodziców – art. 53–54 u.s.o., samorząd uczniowski – art. 55 u.s.o.). Jest też znacznie luźniej powiązana z samorządem terytorialnym, co znajduje wyraz przede wszystkim w sferze finansowej: ponieważ nie ma ona statusu jednostki budżetowej, otrzymuje dotację odpowiadającą średnim wydatkom bieżącym w szkołach samorządowych liczoną na jednego ucznia, z pominięciem regulacji płacowych zawartych w Karcie Nauczyciela. Nie dotyczą jej również zasady publicznej gospodarki finansowej, co oznacza, że „organ prowadzący tę szkołę lub placówkę sam ustala zasady, na jakich jest ona finansowana i na jakich wydatkuje się przydzielone jej środki” (Pilich 2013, s. 825).

Oba opisane wyżej sposoby przekazywania przez j.s.t. zadania publicznego jakim jest prowadzenie szkoły innym podmiotom, są dość zgodnie określane przez ekspertów jako działania prywatyzacyjne, ponieważ jednak sama prywatyzacja jest rozumiana w zróżnicowany sposób, odmiennie oceniana jest też sensowność takich działań. „Tworzenie szkół i placówek publicznych przez podmioty niepubliczne jest kuriozum i najbardziej znaczącą niekonsekwencją polskiej regulacji ustroju szkolnego” – stwierdza Pilich w komentarzu do u.s.o. „Są one bowiem faktycznie własnością prywatną, podczas gdy formalnie (z punktu widzenia administracyjnoprawnego) mają status analogiczny do szkół prowadzonych przez j.s.t (Pilich 2013, s. 645). Bardziej umiarkowaną ocenę przedstawia Kurzyńska-Chmiel: „pojęcie »oświatowych zadań publicznych« nie jest już tak ostre, jak w przeszłości. Główną przyczyną tego zjawiska jest fakt, iż podmioty niepubliczne realizujące te zadania, dążą także do osiągnięcia własnych, partykularnych celów, kierując się często względami ekonomicznymi. Z całą pewnością administracja świadcząca nie powinna jednak

ograniczać słusznych inicjatyw społecznych mających na celu samodzielne zaspokajanie swoich potrzeb. Państwo powinno skupić się na budowie różnorodnych struktur odpowiadających realizacji tych zadań i współdziałać z podmiotami niepublicznymi zawsze, o ile nie pogorszy to standardu i trwałości świadczeń” (Kurzyńska-Chmiel 2013, s. 16–17).

Podobne stanowisko zajmuje Dawid Sześciło, wskazując, że sam fakt powierzenia publicznego zadania oświatowego przez j.s.t. innym, niepublicznym podmiotom nie jest pozbawiony sensu, stanowi bowiem rodzaj kontraktowania świadczenia usług publicznych. Kontraktowanie tego typu polega na powierzaniu przez organy administracji publicznej wykonywania ich zadań podmiotom wyłonionym w szczególnej procedurze, przy czym utrzymana zostaje odpowiedzialność administracji publicznej za ich zapewnienie, od strony organizacyjnej, finansowej i nadzorczej. „Z założenia powinna te zadania wykonywać skuteczniej. Uwalniając się od »wiosłowania« (bezpośredniego świadczenia usług na rzecz obywateli), może bowiem więcej uwagi poświęcić »sterowaniu«, czyli przede wszystkim optymalizowaniu organizacji systemu usług publicznych” (Sześciło 2015). Istotne jest jednak, aby w ocenie tego typu kontraktowania mieć na względzie interes publiczny i trafnie identyfikować ryzyka jakie niesie z sobą prywatyzacja wykonywania zadań publicznych.

To ostatnie zastrzeżenie jest szczególnie istotne, jeśli wziąć pod uwagę opisane powyżej okoliczności przekazywania szkół publicznych przez j.s.t. Samorządy, które mają problemy finansowe szukają oszczędności w wydatkach stanowiących największe pozycje w ich budżetach – przede wszystkim w ich części oświatowej. Problem polega na tym, że oszczędności w przypadku przekazania szkoły innemu podmiotowi niż j.s.t. są możliwe niemal wyłącznie na drodze zatrudnienia nauczycieli poza regulacjami Karty Nauczyciela (co oznacza dla nich na ogół niższe wynagrodzenia). Nie chodzi tu więc ani o poszukiwanie sposobu na wielowymiarową optymalizację wykonania zadania oświatowego, ani o różnicowanie oferty edukacyjnej lub uspołecznianie lokalnej oświaty. Zapisy u.s.o. są wykorzystywane jako sposób na poczynienie oszczędności poprzez „obejście” przez j.s.t. regulacji innej ustawy<sup>11</sup>.

Bezpośrednie koszty takich działań dotyczą pracujących w przekazywanej szkole nauczycieli, którzy są zmuszeni do przyjęcia gorszych warunków zatrudnienia (mimo że uczący w szkole publicznej, z niejasnych powodów

---

<sup>11</sup> Aby uniknąć wypłaty wynagrodzeń gwarantowanych przez Kartę Nauczyciela, niektóre gminy w ostatnich latach tworzyły spółki, których celem miało być m.in. prowadzenie szkół publicznych (np. Środa Wielkopolska). Tego typu praktyki zostały zablokowane przez orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego.



stają się „innymi” nauczycielami niż w szkole prowadzonej przez samorząd lub do zmiany miejsca pracy. Koszty mniej dostrzegalne to deformacja systemu oświaty, w ramach którego współistnieją dwa rodzaje szkół publicznych, oferujące nauczycielom różne standardy pracy i wynagrodzenia. Jak zauważa Irena Lipowicz, „W praktyce, oznacza to rezygnację z realizacji postulatu faktycznej równości w dostępie do nauki i może mieć wpływ na jakość nauczania w szkołach” (Lipowicz 2014).

Dawid Sześciło wskazuje liczne nieprawidłowości w obszarze reguł przekazywania szkół na drodze umowy, które mogą nieść ze sobą wiele niekorzystnych skutków dla mieszkańców gminy (uwagi te w większości mają sens również w odniesieniu do udzielania zezwolenia na założenie szkoły publicznej): „Po pierwsze, [ustawa] nie wskazuje żadnych przesłanek (poza liczbą uczniów), kiedy taka operacja jest dopuszczalna. Po drugie, nie wymaga przeprowadzenia otwartego, przejrzystego konkursu na »operatora« szkoły. Po trzecie, nie są też konieczne jakiegokolwiek konsultacje społeczne z mieszkańcami przed podjęciem takiej decyzji. Po czwarte, ustawa o systemie oświaty milczy na temat ewentualnych wymagań, jakie powinien spełniać podmiot przejmujący prowadzenie szkoły samorządowej, np. w zakresie doświadczenia w działalności edukacyjnej, minimalnego kapitału czy innego zabezpieczenia finansowego. Badanie zdolności danego podmiotu do przejścia szkoły nie jest również obligatoryjnym elementem procedury powierzenia. Wreszcie, gmina nie ma obowiązku przeprowadzenia jakichkolwiek analiz czy przedstawienia konkretnych danych wskazujących konieczność prywatyzacji danej szkoły” (Sześciło 2014).

Ogólnie można stwierdzić, że aktualnie obowiązujące sposoby przekazywania szkół publicznych innym podmiotom (na podstawie zezwolenia i umowy) osłabiają poczucie odpowiedzialności j.s.t. za realizowane zadanie oświatowe. Oddanie szkoły jest bowiem postrzegane jako uniwersalne *remedium* stosowane w kryzysowych sytuacjach finansowych, niewymagające wcześniejszych pogłębionych diagnoz i niewywołujące skutków ubocznych. Gminy, które decydują się na taki krok koncentrują się na spodziewanej poprawie sytuacji finansowej i jednocześnie w sposób naturalny tracą zainteresowanie taką szkołą, ograniczając się do przekazywania jej dotacji i nadzoru nad gminną nieruchomością. Zdaniem Lipowicz, nie ulega wątpliwości, że jest to niewłaściwy sposób widzenia interesu publicznego: „przepisy prawa oświatowego nie są sformułowane w sposób pozwalający na interpretację, zgodnie z którą gminy i powiaty mogą pełnić funkcję jedynie pośrednika w przepływie środków z budżetu centralnego do prywatnych podmiotów realizujących zadania oświatowe” (Lipowicz 2014).



Przekazanie całości lub zasadniczej części szkół publicznych osobom fizycznym lub prawnym – co nastąpiło w 2014 roku w opisanym szczegółowo na łamach „Głosu Nauczycielskiego” gminie Hanna – prowadzi w rezultacie do sytuacji, w której „politykę oświatową, jako rodzaj polityki publicznej, na terenie gminy przejmują podmioty nie pochodzące z demokratycznych wyborów, nad którymi lokalna społeczność i władze centralne nie sprawują pełnej i bezpośredniej kontroli. [...] Podmioty prywatne, w przeciwieństwie do jednostek samorządu terytorialnego, nie są zobowiązane do realizacji zadań oświatowych w interesie publicznym i nie gwarantują podobnej trwałości i ciągłości [...]” (Lipowicz 2014). W ocenie byłej rzeczniczki praw obywatelskich, konsekwencje takiego stanu rzeczy wykraczają poza teren konkretnej gminy: „zmiana podmiotów prowadzących szkoły z publicznych na prywatne, zwłaszcza, gdyby skala zjawiska miała być znaczna, łączy się ze zmianą modelu systemu oświaty i może prowadzić do przyjęcia modelu sprzecznego z postanowieniami Konstytucji” (Lipowicz 2014).

Samorząd terytorialny w roli organu prowadzącego otrzymał na początku lat 90. XX wieku wielką szansę na nadanie lokalnej oświacie autentycznie publicznego, wspólnotowego charakteru. Nawet jeśli szkoła samorządowa nie stała się w pełni szkołą „obywatelską”, „środowiskową”, instytucją „związaną konkretnymi działaniami całej społeczności szkolnej ze społeczeństwem lokalnym i jego potrzebami” (Regulski 2005, s. 107), to samorządy na ogół nie zawiodły pokładanych w nich oczekiwań i – całkiem zasadnie – traktują obecny kształt oświaty lokalnej jako swój sukces. Jasne jest też, że proces wycofywania się j.s.t. z realizacji zadań publicznych w obszarze oświaty nie jest wynikiem swobodnego wyboru władz samorządowych. Administrowanie oświatą publiczną jest wciąż postrzegane jako zadanie trudne, ale będące w centrum uwagi lokalnych społeczności, a przez to dla samorządu prestiżowe. Dlaczego zatem samorządy wycofują się ze swoich zadań oświatowych?

Jednym z ważniejszych powodów są silne, historycznie ugruntowane tradycje centralizmu, obecne nie tylko w myśleniu o oświacie, ale w całej polskiej kulturze politycznej. Polski samorząd terytorialny – zróżnicowany pod względem zamożności i dysponujący ograniczoną samodzielnością finansową, jest w większej mierze „narzędziem” działań administracji rządowej, niż jej partnerem w realizacji zadań publicznych. Samorząd po prostu otrzymuje nowe zadania do realizacji i wprowadza w życie kolejne zmiany prawne i organizacyjne w obszarze systemu oświaty, które często są mocno oderwane od lokalnych realiów, potrzeb i aspiracji. Likwidacje szkół wiejskich, a następnie ich przekazywanie innym podmiotom, to, w znacznej mierze, efekt nie w pełni zrealizowanej koncepcji ustroju samorządowego.

Nie można jednak pominąć także innego czynnika deformującego koncepcję oświaty samorządowej. Jest nim sposób administrowania sprawami wspólnot lokalnych, przybierający często postać władztwa autorytarnego w skali mikro. „Stanowiska administracyjne, dysponowanie majątkiem publicznym czy decydowanie o wydatkowaniu środków budżetowych są zbyt często traktowane jako łup przynależny zwycięzcy wyborów” – pisał dekadę temu Jerzy Regulski (2005, s. 87). Nawet jeśli lokalnymi dysponentami oświaty nie kieruje, tak niepokojące twórcę reformy samorządowej, upartyjnienie lokalnych polityk, to w jej miejsce wchodzi „ekonomizacja” myślenia o oświacie – szkoła publiczna staje się elementem samorządowego „gospodarstwa domowego”, który można ocenić jako zbyt kosztowny w użytkowaniu i zbyt skomplikowany w obsłudze, a następnie zlikwidować lub „oddać w dobre ręce”. Władze samorządowe zapominają, że „samorząd to nie wójt, a ustrój, w którym mieszkańcy pewnego obszaru mają konstytucyjne prawo do decydowania o swoich własnych sprawach” (Regulski 2005, s. 59).

### **Jaka będzie przyszłość szkoły publicznej?**

Proces wycofywania się samorządów z zadań oświatowych trwa, a podejmowane przez nie coraz śmielsze eksperymenty<sup>12</sup> w tym kierunku mogą być oznaką, że gminy są gotowe do zrzeczenia się odpowiedzialności za oświatę na swoim terenie, być może – całkowicie. Czy стоимy zatem przed perspektywą końca polskiej oświaty publicznej w znanej nam postaci? Jeśli tak – puśćmy wodze wyobraźni – jej miejsce zajmie sfera usług oświatowych dostarczanych przez różnego rodzaju podmioty prywatne zainteresowane nowym polem aktywności ekonomicznej. Przyjrzyjmy się jednej z takich propozycji przedstawionej niedawno na łamach „Dyrektora Szkoły” przez L. Gawreckiego, który postuluje, aby zwolnić samorzady z obowiązku zajmowania się oświatą publiczną i „przekazać wszystkie placówki edukacyjne niezależnym podmiotom – stowarzyszeniom, fundacjom, spółkom, zgromadzeniom, ale także uczelniom, firmom (szkoły zawodowe) oraz osobom fizycznym. I zapewnić im pełną swobodę działania” (Gawrecki 2015). Jest to zaledwie szkic pomysłu, w którym szkoły publiczne stanowią obszar swobodnej działalności usługowej zarządzanej przez podmioty sektora przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych. Charakter tej działalności ma być, w intencji autora, zbliżony do

---

<sup>12</sup> Jak ten najnowszy, podjęty przez gdański samorząd, polegający na ogłoszeniu konkursu na najemcę nowego budynku szkolnego z warunkiem prowadzenia w niej szkoły publicznej (Skura 2016).

tego, jaki ma obecnie realizować samorząd terytorialny – nastawiony na lokalne potrzeby, a nawet swoiście „uspołeczniony” (nadzór nad działalnością szkoły miałyby pełnić „rada społeczna” powoływana przez organ prowadzący i złożona z przedstawicieli organu prowadzącego, lokalnej społeczności, rodziców i nauczycieli). Nie wnikając w inne omówione wcześniej problemy związane z prowadzeniem szkół publicznych przez podmioty prywatne, trudno sobie wyobrazić, że administracja rządowa zrezygnuje z nadzoru nad szkołami finansowanymi z budżetu państwa. Pojawią się zatem konkursy na „operatorów” szkół ogłaszane przez kuratoria oświaty, według kryteriów ustalonych przez aktualne polityczne centrum decyzyjne, którego preferencje organy prowadzące skwapliwie będą odgadywały i spełniały. Nie jest to, rzecz jasna, scenariusz jedyny – przejęcie szkół publicznych od samorządów może nastąpić znacznie prościej i szybciej – po prostu w postaci ich „upaństwowienia” w mniej lub bardziej scentralizowanej postaci.

Niezależnie od tego jaki scenariusz przyszłości wydaje się nam prawdopodobny, zanim polska szkoła publiczna przestanie być obiektem zainteresowania i decyzji samorządu terytorialnego, konieczne jest zastanowienie się nad konsekwencjami tej zmiany. To, być może, ostatni moment na podjęcie próby rewitalizacji koncepcji samorządowej szkoły publicznej.

## Literatura

- Biernacki M., (2013), *Ocena efektywności instytucji publicznych w sektorach edukacji i ochrony zdrowia*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Garlicki L., (2003), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, rozdz. 2: *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Gawrecki L., (2015), *Odsamorządować szkołę!* „Dyrektor Szkoły”, nr 7.
- GUS, (2013), *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*.
- GUS, (2016), *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016*.
- IBE, (2011), *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- Jarosz-Żukowska S., Żukowski Ł., (2014), *Prawo do nauki i jego gwarancje*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Jabłoński M. (red.), Uniwersytet Wrocławski, e-Monografie, nr 45.
- Jastrzębska L., (1991), *Budżet rozpaczy*, „Głos Nauczycielski”, nr 48.
- Kurzyna-Chmiel D., (2013), *Oświata jako zadanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kwieciński Z., (1991), *Narodowy program (Polemicznie o oświacie)*, „Głos Nauczycielski”, nr 23.
- Lewowicki T., (1991), *Ustawa przejściowa (Polemicznie o projekcie ustawy)*, „Głos Nauczycielski”, nr 22.
- Manent P., (2014), *Przemiany rzeczy publicznej. Od Aten do całej ludzkości*, Europejskie Centrum Solidarności, Gdańsk.
- Pilich M., (2013), *Ustawa o systemie oświaty: komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Regulski J., (2005), *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa.

- Rudak O., (2002), *Prawo do nauki*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Banaśzak B., Presner A. (red.), C.H. Beck, Warszawa.
- Skura P., (2016), *Lekcja biznesu*, „Głos Nauczycielski”, nr 21.
- Stiglitz J.E., (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Strużyńska K., (1999), *Cenne małe* (rozm. z I. Dzierżgowską), „Głos Nauczycielski”, nr 52.
- Śliwerski B., (2009), *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Uryga D., (2013), *„Mała szkoła” w środowisku wiejskim. Socjopedagogiczne studium obywatelskich inicjatyw*, Akademia Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej, Warszawa.
- Zamojski P., (2015), *Co to znaczy, że szkoła jest „publiczna”?*, „Studia Pedagogiczne”, nr 68.
- ZNP, (1992), *Stanowisko ZG ZNP z 30 września 1992 w sprawie aktualnej polityki edukacyjnej*, „Głos Nauczycielski”, nr 41.
- ZNP, (1996), *Stanowisko ZG ZNP w sprawie sytuacji oświaty samorządowej*, „Głos Nauczycielski”, nr 27.

## Źródła internetowe

- Lipowicz I., (2014), Pismo do MEN w sprawie przekazywania szkół publicznych podmiotom prywatnym [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_MEN\\_ws\\_przekazywania\\_szkol\\_publicznych\\_podmiotom%20prywatnym.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MEN_ws_przekazywania_szkol_publicznych_podmiotom%20prywatnym.pdf) (data pobrania: 2016.07.31).
- Sześciło D., (2014), Pełzająca prywatyzacja szkół <http://www.institutobywatelski.pl/19959/komentarze/pelezajaca-prywatyzacja-szkol> (data pobrania: 31.07.2016).
- Sześciło D., (2015), Prywatyzacja prowadzenia szkół samorządowych – do poprawki <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/prywatyzacja-prowadzenia-szkol-samorzadowych-do-poprawki> (data pobrania: 31.07.2016).