

# O PRYWATYZOWANIU USŁUG PUBLICZNYCH. ROZWAŻANIA W KONTEKŚCIE PRYWATYZOWANIA WYKONYWANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH Z ZAKRESU OŚWIATY

*dr Jolanta Behr*

## 1. Przedmiot, cel i metody badawcze

Przedmiotem opracowania są zadania publiczne z zakresu oświaty. Jego celem jest wskazanie podstaw prawnych ich realizacji i podmiotów je realizujących. Szczególna uwaga zostanie poświęcona analizie procesu prywatyzowania wykonywania zadań z tego obszaru. Zostanie wyjaśnione pojęcie „prywatyzacja”, a także wymienione i omówione wybrane czynniki, które należy wziąć pod uwagę podejmując decyzję o prywatyzowaniu. Zostanie też określona skala występowania tego zjawiska i będą ustalone tendencje rozwoju w tym obszarze.

## 2. O prywatyzowaniu

Podmioty publiczne, niezależnie od rodzaju administracji, w ramach której funkcjonują (państwowa, rządowa czy samorządowa) są tworzone dla realizacji określonych prawem zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa jako ogółu. Nie kreuje się ich dla realizacji partykularnych celów lub interesów.

W pierwotnym założeniu, zadania publiczne były wykonywane wyłącznie przez podmioty publiczne, a prawo nie dopuszczało w tym zakresie współdziałania z podmiotami usytuowanymi poza strukturą administracji. Z upływem czasu, wraz ze zwiększeniem liczby zadań publicznych, zakresu oraz stopnia ich skomplikowania, a także postępowaniem się przez organy administracji publicznej nowymi, prawnymi formami działania[1], dostrzeżono, że samodzielne realizowanie wszelkich zadań przez administrację nie jest w pełni opłacalne ani efektywne. Nie zawsze dysponuje ona bowiem dostatecznie wykwalifikowanym personelem i zaawansowanymi środkami technicznymi, umożliwiającymi właściwą realizację określonego zadania.

[1] Szerzej nt. form zob.: A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. M. Ziemiński, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red. nac.), System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji, t. 5, Warszawa 2013.

Biorąc to pod uwagę zaczęto rozważać stworzenie możliwości wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne, w szczególności specjalizujące się w podejmowaniu działań z określonego obszaru[2]. Rozważano zatem prywatyzowanie wykonywania zadań publicznych.

Termin „prywatyzacja” nie ma uniwersalnego ani utrwalonego w nauce prawa i judykaturze znaczenia. Najczęściej przyjmuje się szerokie jego rozumienie, obejmujące „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formie prawa publicznego”[3].

Chodzi zatem przede wszystkim o[4]:

1) odstępowanie od samodzielnego wykonywania zadań publicznych przez podmioty publiczne na rzecz podmiotów niepublicznych (zmiana podmiotowa w realizacji zadania);

2) zmianę stosunków, które łączą podmioty wykonujące określone zadanie publiczne z obywatelami (rezygnacja ze stosunku administracyjnoprawnego, który cechuje władczość i nierównorzędność stron na rzecz stosunku cywilnoprawnego, ukształtowanego na zasadzie równorzędności stron) oraz

3) zmianę form działania (publicznoprawne na prywatnoprawne)[5].

Określenie **„prywatyzacja”** stosuje się niekiedy również dla opisanie zmian w zakresie gospodarowania majątkiem publicznym, gdy własność publiczna jest zbywana podmiotom niepublicznym. W niniejszym tekście zostanie przyjęte pierwsze z wymienionych znaczeń terminu „prywatyzacja”, oznaczające **proces, którego skutkiem jest odstępowanie przez podmioty publiczne od samodzielnego wykonywania zadań publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych**.

Konsekwencją tak rozumianego prywatyzowania nie jest utrata publicznego charakteru danego zadania. W orzecznictwie przyjmuje się bowiem, że zadania publiczne są zadaniami wywodzącymi „się z Konstytucji i obowiązujących ustaw, które służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych. Są one przypisane państwu oraz szeroko rozumianym podmiotom władzy publicznej, które ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie (...). Podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za zadania publiczne jest [zatem – przyp. J.B.] brak rezygnacji przez władze publiczne z odpowiedzialności za ich wykonanie. Nie jest natomiast konieczne, by samo wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych państwa lub samorządu terytorialnego”[6]. O charakterze zadania publicznego przesądza zatem wywodzenie się jego z ustawy, zaspokajanie potrzeb zbiorowych, które wynikają ze współżycia ludzi w społecznościach oraz ponoszenie odpowiedzialności przez władze publiczne za jego wykonanie. Omawiany w tekście obszar oświaty i kształcenia będzie więc uznawany za należący do zadań publicznych nawet, gdy działania z tego obszaru będą wykonywane przez podmioty niepubliczne (np. szkoły niepubliczne), co podkreśla się w orzecznictwie[7].

Warto jednak zasygnalizować, że w nauce prawa prezentowane są również przeciwne poglądy. Zdaniem J. Pierzchały, „zadania administracyjne wykonywane przez podmioty prywatne tracą swój przymiot prawny zadania publicznego w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje nauka prawa administracyjnego.

[3] S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa-Kraków 1994, s. 25.

[4] Wyliczenie na podstawie: J. Behr, Prywatyzacja usług gminnych, [w:] J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka (red.), Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej: studium prawnoadministracyjne, Wrocław 2020, s. 59-60 i cytowana tam literatura.

[5] W doktrynie i judykaturze podkreśla się, że „instytucje cywilnoprawne mają wiele zalet, szczególnie w sferze spraw majątkowych i gospodarczych, pozwalają na bardziej swobodne ukształtowanie praw i obowiązków stron umowy” (postanowienie WSA w Poznaniu z 13.04.2016 r., II SA/Po 37/16, LEX nr 2060715; postanowienie NSA z 19.10.2016 r., I OSK 1849/16, LEX nr 2168000 oraz przytoczona tam literatura przedmiotu).

[6] Wyrok NSA z 28.01.2014 r., I OSK 2076/13, LEX nr 1501754.

[7] Wyrok NSA z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 1109517; wyrok WSA w Bydgoszczy z 9.01.2019 r., II SAB/Bd 104/18, LEX nr 2618915.

Stają się usługami publicznymi, świadczonymi co do zasady odpłatnie”[8].

Zgodne z prawdą jest to, że zadania wykonywane w takim układzie są w określonym zakresie poddawane mechanizmom rynkowym, co przyczynia się do zmodyfikowania klasycznej relacji między organem administracji publicznej a usługobiorcą. Kwalifikacja danego działania jako usługi publicznej nie pozbawia go jednak charakteru zadania publicznego. Ostateczna odpowiedzialność w zakresie jego realizacji spoczywa bowiem nadal na podmiocie publicznym, o czym będzie mowa szerzej w punkcie 4.

W wyniku prywatyzowania wykonywania zadań publicznych, podmioty niepubliczne zyskują dostęp do sfery działań administracji publicznej, niekiedy nawet do sfery imperium. Z tego powodu wymaga się, aby proces ten był regulowany przepisami prawa, co ma przyczynić się do ograniczenia występowania niepożądanych zjawisk w tym obszarze.

### **3. O podmiotach wykonujących zadania publicznych[9] z zakresu oświaty[10] oraz o podstawach prawnych prywatyzowania wykonywania tych zadań**

Odpowiednie wychowanie i wykształcenie dzieci wpływają na rozwój społeczeństwa i są uznawane za istotne czynniki rozwoju gospodarczego[11]. Wykonywanie zadań publicznych z zakresu edukacji i oświaty[12]. jest zatem ważnym obszarem działania organów administracji na każdym poziomie.

Z uwagi na zakres i stopień skomplikowania tych zadań wykonyują je organy administracji publicznej o właściwości ogólnej oraz wyspecjalizowane organy i podmioty[13], realizujące wyłącznie zadania publiczne z zakresu oświaty. Istotną rolę wśród nich pełnią zakłady administracyjne, świadczące usługi niematerialne swoim użytkownikom. Należą do nich różnego rodzaju jednostki systemu oświaty, w szczególności przedszkola i szkoły. Adresatami ich usług są dzieci i uczniowie (w określonych prawem przypadkach też dorośli posiadający status ucznia). Zakres i rodzaj świadczonych w nich usług jest zależny od indywidualnych potrzeb beneficjentów oraz charakteru danego oddziały lub jednostki (ogólnodostępna, integracyjna, specjalna). W określonych prawem przypadkach oprócz podstawowego zakresu usług świadczy się też usługi dodatkowe, np. zajęcia rewalidacyjne. W wykonywanie zadań z zakresu oświaty są również stale zaangażowane podmioty niepubliczne.

[8] J. Pierzchała, 5. Ochrona praw jednostki w prywatnym zakładzie edukacyjnym [w:] Prawo oświaty prywatnej, Warszawa 2016. Zob. też cytowaną tam literaturę.

[9] Pojęcie „zadań publicznych” było dotychczas przedmiotem obszernych analiz w nauce prawa (zob. np.: R. Stasikowski, O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego), Samorząd Terytorialny 2009, nr 7-8, s. 5-27 i cytowana tam literatura) i judykaturze (odróżnia ona „zadania publiczne” od „zadań władzy publicznej”. Określenie „zadania publiczne” jest stosowane dla szerszej zakresowo grupy działań niż „zadania władzy publicznej”. „Zadania władzy publicznej mogą być realizowane przez organy tej władzy lub podmioty, którym zadania te zostały powierzone w oparciu o konkretne i wyrażone unormowania ustawowe. (...) Zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane „zadanie publiczne” cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie. Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli” (zob. np.: wyrok NSA z 18.08.2010 r., I OSK 851/10, LEX nr 737513; wyrok NSA z 4.11.2016 r., I OSK 900/15, LEX nr 2169837; wyrok NSA z 8.10.2019 r., I OSK 4113/18, LEX nr 2740211).

[10] Obszerną analizę z tego zakresu przeprowadziła D. Kurzyńska-Chmiel, Oświata jako zadanie publiczne, Warszawa 2013. Wykonywaniu zadań oświatowych przez podmioty niepubliczne jest natomiast poświęcona pozycja: J. Pierzchała, Prawo oświaty prywatnej, Warszawa 2016.

[11] B. Skubiak, Edukacja jako czynnik wspierający rozwój gospodarczy. Implikacje dla Polski, Studia Ekonomiczne 2013, Nr 129, s. 195-203.

[12] Edukacja może być rozumiana jako kształcenie, wykształcenie, kształtowanie u osoby określonych postaw oraz zachowań. Przez oświatę należy natomiast rozumieć instytucje, których zadaniem jest zajmowanie się kształceniem. Są to zatem struktury służące edukacji, mowa przede wszystkim o jednostkach systemu oświaty (J. Behr, Gmina jako podmiot administracji świadczącej w zakresie usług niematerialnych, Warszawa 2019, s. 68).

[13] W tym ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania i wojewodów. W imieniu wojewodów, określone w ustawie zadania i kompetencje w zakresie oświaty wykonuje kurator oświaty, czyli kierownik kuratorium oświaty jako jednostki administracyjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie (zob. art. 4 pkt 17 PO i art. 51 ust. 1 PO).

**Podstawy prawne realizacji zadań publicznych z zakresu edukacji i oświaty** regulują akty prawa międzynarodowego[14] oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[15]. Aktami podkonstytucyjnymi regulującymi sprawy z tego zakresu są w szczególności ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe[16], ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[17] oraz liczne rozporządzenia wykonawcze.

Podstawowe prawa i obowiązki z analizowanego zakresu wyznacza art. 70 Konstytucja RP[18]. Określa on powszechne prawo do nauki, obowiązek nauki do ukończenia 18 roku życia oraz obowiązek szkolny, którego sposób wykonywania określa ustawa Prawo Oświatowe. Zgodnie z Konstytucją, nauka w publicznych szkołach jest bezpłatna, a rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Akt ten stanowi też o prawie obywateli i instytucji do zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Przyjmuje, że warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa. Konstytucja przyjmuje zatem zasadę dwusektorowości szkolnictwa, które może przybrać postać szkolnictwa publicznego lub niepublicznego.

Szczegółowe zasady i warunki prywatyzowania wykonywania zadań z zakresu edukacji i oświaty określają przepisy ustaw.

**Są to przepisy prawa o charakterze ogólnym**, regulujące prywatyzowanie wykonywania zadań publicznych w różnych obszarach. Umożliwiają one wykonywanie zadań publicznych przez podmioty niepubliczne *ad hoc* lub w sposób zorganizowany i ciągły.

*De lege lata* są to przepisy:

1) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[19] - regulują one zlecenie organizacjom pozarządowym i wskazanym w ustawie[20] podmiotom realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie.

[15] Należą do nich w szczególności: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Deklaracja Praw Dziecka, Konwencja o prawach dziecka, Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zob. szerzej: J. Behr, Prawo do nauki w podmiotach leczniczych. Analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis 2016, vol. 5(2), s. 168-169).

[16] Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[17] T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 900, dalej: „PO”.

[18] T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2230.

[19] „Zakwalifikowanie zadań z zakresu edukacji do zadań publicznych ma swoje źródło (...) w Konstytucji RP. Przepis art. 70 Konstytucji dotyczy prawa do nauki, nie tylko poprzez jego ustanowienie (...), ale również wskazanie podstawowych gwarancji jego realizacji, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim: wolność wyboru rodzaju szkoły (...), wolność zakładania szkół różnych typów (...), a także określenie pewnych elementów ustroju szkolnictwa, takich jak: zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (...), zasada powszechnego i równego dostępu obywateli do wykształcenia (...), zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów (...), zasada trójsektorowości ustroju szkolnictwa (...), zasada dwusektorowości szkolnictwa, mającego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego (ust. 3) oraz zasada autonomii szkół wyższych (...). Szkolnictwo (...) może przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego. Warunki zakładania i działania szkół niepublicznych oraz udział władz publicznych w finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi określa ustawa. Dla prowadzenia szkoły niepublicznej wymagany jest wpis do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego, obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu szkół. (...) Samorząd terytorialny sprawuje nadzór i kontrolę nad wykonywaniem zadań oświatowych szkół niepublicznych (art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 33, art. 34 ust. 3, art. 88, art. 89 ustawy). Zadania publiczne wykonywane przez podmioty spoza obszaru administracji publicznej nie tracą charakteru tych zadań, jeżeli zezwala na taki dualizm w ich wykonaniu czy to ustawa zasadnicza, czy też ustawa zwykła regulująca przy tym zasady nadzoru podmiotu niepublicznego przez podmiot, do którego kompetencji należały zadania publiczne” (wyrok NSA z 28.01.2014 r., I OSK 2076/13, LEX nr 1501754).

[20] W zakresie wspierania realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie oraz w zakresie powierzenia realizacji tych zadań tym podmiotom – zob. art. 11 i n. ustawy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571, dalej: „u.d.p.p.w.”)

1) Regulowane w ustawie prywatyzowanie przyjmuje formę powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Następują one w trybach określonych w ustawie[21];

2) ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[22] - reguluje ona zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz organ właściwy w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego uregulowanych w ustawie. Partnerstwo polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym[23];

3) ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych[24] - reguluje ona zamówienia publiczne oraz konkursy w rezultacie przeprowadzenia których wyłania się podmiot lub podmioty z którymi zostaje zawarta umowa dotycząca zrealizowania dostawy, świadczenia usługi lub wykonania robót budowlanych[5].

Relevantne dla prowadzonych analiz są jednak przede wszystkim **przepisy ustawy szczególnej**, które regulują *expressis verbis* prywatyzowanie wykonywania zadań publicznych z zakresu oświaty, czyli przepisy ustawy Prawo Oświatowe.

#### 4. Czynniki uwzględniane podczas decydowania o prywatyzowaniu wykonywania zadań publicznych z zakresu oświaty

Wymóg prawnego uregulowania procesu prywatyzowania wykonywania zadań publicznych wymusza na prawodawcy i organach administracji publicznej dopuszczających prywatyzowanie przeprowadzenie analizy potencjalnych korzyści i ryzyk związanych z tym procesem, a także rozważenie dodatkowych czynników, oddziałujących bezpośrednio na ten proces. Warto zwrócić uwagę na kilka z nich.

Po pierwsze, należy uwzględnić potencjalny zakres i obszary, w których będzie dokonywana prywatyzacja. O ile niektóre z nich można określić apriorycznie, o tyle zakres prywatyzowania powinien być ustalany ad hoc, z uwzględnieniem charakteru danego zadania. Niektóre zadania publiczne z zakresu oświaty nie podlegają sprywatyzowaniu z uwagi na ich charakter.

[21] Chodzi o: 1) otwarty konkurs ofert, 2) tryby specjalne określone w ustawie (art. 11a-11c, tj. zlecenie zadań przez organ administracji publicznej w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej w kraju lub poza jego granicami w celu zapobieżenia ich skutkom; zlecenie zadań przez Prezesa Rady Ministrów w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny; zlecenie przez ministra właściwego ds. wewnętrznych zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa podmiotom określonym w u.d.p.p.w. oraz ustawach odrębnych) oraz o 3) tryb małych zleceń (zob. art. 11 ust. 2 u.d.p.p.w.).

[22] T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 30 z późn. zm., dalej: „u.p.p.p.”. Artykuł 2 ust. 1 ustawy stanowi, że partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

[23] Zob. art. 1 u.p.p.p.

[24] T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm., dalej: „PZP”.

[25] Zob. art. 1 PZP.

Przykładowo, z istoty stosunku nadzoru wynika podejmowanie działań mieszczących się w jego obrębie wyłącznie w ramach struktury administracji publicznej[26]. Sprawowanie nadzoru łączy się zatem immanentnie z administracją publiczną. Zadanie to nie może zatem być zlecone do wykonania podmiotom spoza tej administracji. Sprawa nie ogranicza się wyłącznie do nomenklatury, lecz dotyczy władczego oddziaływania na organy administracji publicznej. Sprawowanie nadzoru nad sprawami oświaty[27] nie powinno zatem podlegać sprywatyzowaniu.

W praktyce, prywatyzuje się najczęściej usługi publiczne (materialne i niematerialne), a więc działania w formach niewładczych, w których występuje równorzędność podmiotów. W badanym obszarze są to usługi edukacyjne, ale też usługi towarzyszące, wpływające na jakość świadczenia usług podstawowych[28]. Prywatyzowanie dotyczy niekiedy również działań w formach władczych, jak na przykład wydawania decyzji administracyjnej w przedmiocie skreślenia ucznia z listy uczniów[29]. Tego rodzaju przypadki nie są jednak częste w tym obszarze i wynikają ze sprywatyzowania wykonywania zespołu zadań publicznych (na przykład prowadzenia jednostki systemu oświaty).

Po drugie, należy ustalić czy prywatyzowaniu podlega ściśle określone zadanie publiczne czy też zespół zorganizowanych, długofalowych i złożonych działań.

Przykładowo, przepisy ustawy Prawo Oświatowe określają alternatywne wykonywanie zadania publicznego, którym jest dowożenie dziecka do szkoły i sprawowanie nad nim opieki w tym czasie. Choć ustawa nie posługuje się wprost terminem „prywatyzacja”, to reguluje ona formę prawną, w której może ona nastąpić, tj. umowa cywilnoprawna. Określa jej strony - gminę i rodziców dowożonego ucznia[30]. Precyzuje też termin jej zawarcia, tj. 14 dni od dnia uzyskania informacji, że dowożenie i opiekę zawierają rodzice. Ustawa określa ponadto podmiot inicjujący prywatyzowanie (rodziców ucznia)[31].

[26] Nadzór to kontrola z elementem władczym. Kontrola polega na porównaniu stanu faktycznego ze stanem postulowanym, ustaleniu zakresu i przyczyn istnienia ewentualnych rozbieżności oraz przekazaniu na ich temat informacji podmiotowi kontrolowanemu i – jeśli taki istnieje – podmiotowi nadrzędnemu). Kontrola wzbogacona o element władczy (imperatywne oddziaływanie), która jest podejmowana poza strukturą administracji publicznej nie będzie mogła zostać określona jako nadzór z uwagi na konotacja strukturalne. Dlatego też wszelkie tego typu oddziaływania na administrację przez podmioty spoza jej struktury będą określane wyłącznie jako kontrola (zob. np. sądowa kontrola administracji, określona w art. 184 Konstytucji RP, art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.; oraz kontrola parlamentarna, określona w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP). W nauce prawa podkreśla się, że „organy administracji publicznej są nadzorowane organizacyjnie przez inne organy administracji publicznej (in concreto właściwe)” - P. Lisowski, Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym, Wrocław 2013, s. 125.

[27] Zob. np. art. 51 ust. 1 pkt 1 PO.

[28] Nt. usług podstawowych zob. J. Behr, Usługi publiczne w czasie pandemii COVID-19. Analiza z uwzględnieniem specyfiki świadczenia usług niematerialnych, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo 2021, No 4058, s. 187, przypis 15.

[29] Zob. art. 68 ust. 2 PO.

[30] W określonych prawem przypadkach, jeśli dowożenie do jednostki systemu oświaty oraz opiekę w tym czasie zapewniają rodzice, organ wykonawczy gminy zawiera z nimi stosowną umowę (zob. art. 32 ust. 5 PO, art. 39 ust. 3 pkt 1, art. 39a ust. 5 PO).

[31] „Dwa obowiązki (zorganizowanie przez gminę bezpłatnego dowozu oraz zawarcie umowy obejmującej zwrot kosztów dowozu uczenia przez rodziców) mają charakter alternatywny i wybór jednego z tych obowiązków należy nie do gminy, ale do rodziców. Tym samym nawet gdyby gmina zorganizowała bezpłatny transport i opiekę dla ucznia w zakresie dowozu do szkoły, to i tak rodzice mogli wybrać dowożenie swojego dziecka (ucznia) we własnym zakresie” (zob.: uchwała SN z 17.02.2011 r. sygn. III CZP 133/10, OSNC 2011/10/111; wyrok NSA z 23.03.2021 r. sygn. III OSK 3069/21, LEX nr 3219157; wyrok WSA we Wrocławiu z 29.04.2021 r. sygn. IV SA/Wr 79/21, LEX nr 3192810; wyrok NSA z 13.05.2022 r., III OSK 4435/21, LEX nr 3354124).

Przykładem prywatyzowania zespołu działań jest natomiast prowadzenie szkoły, określone w art. 9 ust. 1 ustawy Prawo Oświatowe[32]. Zgodnie z nim, 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 z dniem 1 września danego roku, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, z wyjątkiem osoby, o której mowa w ust. 2, lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły, o ile szkoła ta nie jest jedyną szkołą danego typu prowadzoną przez tę jednostkę samorządu terytorialnego zgodnie z art. 8 ust. 15 lub 16. Przepis nie dotyczy szkoły artystycznej.

Po trzecie, należy ustalić dopuszczalne granice prywatyzowania. W praktyce odnotowano bowiem próby przeprowadzenia prywatyzacji, w następstwie której podmioty publiczne zamierzały rezygnować z pełni z samodzielnej realizacji istotnej grupy zadań publicznych (zadań własnych o charakterze obligatoryjnym).

W jednym z przypadków gmina zamierzała zlikwidować wszystkie prowadzone przez nią jednostki systemu oświaty[33]. Wzbudziło to istotny opór społeczny, a organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały w tym przedmiocie. W toczącym się w związku z tym postępowaniu sądowoadministracyjnym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „ustawodawcy nie przyszło nawet na myśl, że kiedykolwiek jakiś organ prowadzący szkoły, a zwłaszcza jednostka samorządu terytorialnego stopnia podstawowego - gmina, do której zadań własnych należy ich prowadzenie będzie chciała zlikwidować za jednym zamachem wszystkie prowadzone przez siebie szkoły i placówki. Nie oznacza to jednak wcale, że zamiar takiej likwidacji, czy wręcz sama ich likwidacja, są zgodne z prawem. Art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g. stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania te obejmują m.in. sprawy edukacji publicznej. Zgodnie zaś z ust. 2 tego samego artykułu <<Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy>>. Taką ustawą jest (...) [de lege lata] ustawa Prawo Oświatowe[34] - przyp. J.B.), która (...) zalicza do obowiązkowych zadań własnych gmin prowadzenie szkół podstawowych i przedszkoli. Obowiązkowy charakter tych zadań powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować, czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ. (...) Zakładanie i prowadzenie m.in. przedszkoli, szkół podstawowych (...) należy do zadań własnych gmin. Całkowicie więc chybiony jest zarzut skargi kasacyjnej, sprowadzający się do tego, że gmina może posłużyć się w tym celu fundacją. To gmina, a nie fundacja zakłada wskazane placówki i je prowadzi”[35].

Odnosząc powyższe do czynionych rozważań należy stwierdzić, że w przypadku niektórych rodzajów zadań publicznych - w szczególności zadań własnych o charakterze obligatoryjnym - nie jest możliwe sprywatyzowanie ich wykonywania w sposób, w który podmioty publiczne nie będą ich wykonywać samodzielnie, przekazując ich realizację w całości podmiotom niepublicznym.

[32] Istotną rolę w prywatyzowaniu szkolnictwa odegrał „wyrok NSA z dnia 24 lutego 1989 r. (NSA ISA 1104/88, ONSA 1990, nr 1, poz. 5), w którym NSA stwierdził, że obowiązek państwa zapewnienia bezpłatnej nauki nie oznacza zakazu otwierania płatnych szkół w ramach obowiązujących przepisów, gdyż brak jest w świetle obowiązujących przepisów zakazu prawnego otwierania płatnych szkół przez osoby fizyczne” (D. Kurzyńska-Chmiel, 6.1.1. Współdziałanie z organizacjami pozarządowymi [w:] Oświata jako zadanie publiczne, Warszawa 2013; R. Raszewska-Skałeczka, W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych, [w:] J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka (red. nauk.), Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawnoadministracyjne, Wrocław 2020, s. 35.

[33] W jednej z gmin podjęto uchwałę w sprawie zamiaru jednoczesnej likwidacji wszystkich prowadzonych przez nią jednostek systemu oświaty. Jako przyczynę likwidacji wskazano zamierzenie realizacji zadania własnego gminy w zakresie edukacji w innej formie, tj. poprzez umożliwienie kontynuowania nauki w ramach fundacji, która prowadziłaby jednostki systemu oświaty w tych samych budynkach, co dotychczas funkcjonujące jednostki. Właściwy wojewoda stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego, podjętego na gruncie częściowo już nieobowiązującej ustawy o systemie oświaty (wyrok NSA z 9.02.2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880).

[34] Orzeczenie powołuje się na nieobowiązujące już brzmienie ustawy o systemie oświaty. Zob. aktualny odpowiednik tej regulacji w art. 8 ust. 15 i 16 PO.

[35] Wyrok NSA z 9.02.2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880.

Można natomiast prywatyzować wykonywanie istotnej części tych zadań, co często występuje w praktyce. Warto prześledzić ten proces na przykładzie udziału podmiotów niepublicznych w prowadzeniu jednostek systemu oświaty.

Według dostępnych danych statystycznych, we wrześniu 2021 r. w różnych formach wychowania przedszkolnego uczestniczyło aż 90,4% dzieci w wieku 3-6 lat, co stanowiło około 1,5 miliona dzieci. Większość placówek wychowania przedszkolnego była zarządzana przez publiczne organy prowadzące - 68,9%. Oznacza to, że ponad 30% tych placówek była zarządzana przez podmioty niepubliczne. Z kolei w szkołach zaliczanych do polskiego systemu oświaty, w roku szkolnym 2021/2022, kształciło się łącznie 5 milionów dzieci, młodzieży i dorosłych. Stanowiło to 13,2 % ludności kraju. Szkoły publiczne stanowiły: 89,1% szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży, 52,5% szkół podstawowych dla dorosłych, 87,9% szkół branżowych I stopnia, 75,7% szkół branżowych II stopnia, 74,7% liceów ogólnokształcących, 32,3% liceów ogólnokształcących dla dorosłych, 88,4% techników oraz 18,8% szkół policealnych[36].

Podmioty niepubliczne uczestniczą zatem w prowadzeniu wszystkich typów i rodzajów jednostek systemu oświaty. W niektórych z nich realizują one istotną część zadań publicznych w tym zakresie, w szczególności w placówkach wychowania przedszkolnego oraz jednostkach systemu oświaty, których beneficjentami usług są osoby dorosłe. W tym obszarze obserwujemy proces „współadministrowania z silnym udziałem podmiotów niepublicznych. To właśnie podmioty ulokowane poza strukturami administracji stają się coraz ważniejszymi wykonawcami narastającej liczby zadań publicznych”[37].

Po czwarte, warto ocenić wpływ prywatyzacji wykonywania zadań publicznych również w kontekście realizacji takich kryteriów jak efektywność[38] i gospodarność[39] w wykonywaniu określonego zadania. Chodzi zatem o uwzględnienie w procesie decyzyjnym typowych mierników kontroli realizacji zadań publicznych[40]. Pożądane byłoby też odniesienie do sprawności[41], jakości[42] oraz poziomu satysfakcji ostatecznych adresatów zadań publicznych (w szczególności beneficjentów usług). Ich uwzględnienie mogłoby być przydatne w ocenie zasadności prywatyzowania wykonywania danego zadania.

Po piąte, aktywność podmiotów niepublicznych w tym obszarze można analizować również przez pryzmat szeroko pojętej partycypacji społecznej, wiążącej się z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego. Dążenie przez podmioty niepubliczne do wykonywania zadań publicznych nie zawsze bowiem motywowane jest chęcią osiągnięcia zysku. Jest to główny czynnik aktywizujący przedsiębiorców, jednak w przypadku podmiotów zaliczanych do tak zwanego trzeciego sektora - czyli organizacji pozarządowych (fundacji i stowarzyszeń) - decydujące są inne kryteria.

[36] Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2021/2022, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa-Gdańsk 2022, s. 15-17, wersja el. Dostęp: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20212022,1,17.html#>

[37] M. Małecko-Tyszczyk, Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Problemy społeczne, polityczne i prawne 2013, Nr 921, s. 55-68.

[38] Zob.: A. Bujak, Metodyka pomiaru efektywności w jednostce budżetowej, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017, Nr 487, s. 50-58.

[39] Zob. szerzej: J. Gola, Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych, Wrocław 2021.

[40] Zob. I. Lubimow-Burzyńska, Mierniki realizacji zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań oświatowych, jako element poprawy efektywności finansów publicznych, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2014/4, Nr 40, s. 116-122.

[41] Zob.: U. Kobylińska, Mierniki sprawności usług publicznych, Współczesne Zarządzanie 2013, Nr 2, s. 131-139.

[42] Zob.: Ośrodek Rozwoju Edukacji, Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego. Materiały szkoleniowe dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, wersja el. Dostęp: [http://www.bc.ore.edu.pl/Content/358/jakosc\\_oswiat\\_y\\_jako\\_efekt\\_zarzadzania\\_strategicznematerialy\\_szkoleniowe\\_internet.pdf](http://www.bc.ore.edu.pl/Content/358/jakosc_oswiat_y_jako_efekt_zarzadzania_strategicznematerialy_szkoleniowe_internet.pdf).



Ich działania są skierowane do ogółu członków szeroko pojętej wspólnoty. Aktywizowanie ich poprzez dopuszczenie do realizowania różnego rodzaju zadań publicznych, w szczególności zadań z zakresu oświaty, przyczynia się długofalowo do wykształcenia postawy współodpowiedzialności za grupę i poczucia realnego wpływu na sprawy wspólnoty. Obserwowanie zaangażowania przez najmłodszych członków wspólnoty samorządowej – którzy są użytkownikami zakładów administracyjnych z zakresu oświaty (w szczególności przedszkoli i szkół podstawowych) – przyczynia się do ich późniejszego zaangażowania w działania danej jednostki. Nie bez przyczyny szkoły nazywane są „przedszkolami samorządowymi”, bowiem w ich ramach uczy się odpowiedzialności za sprawy wspólne.

Mając to na uwadze, w procesie decydowania o wyborze podmiotu niepublicznego wykonującego zadanie publiczne, pożyteczne jest uwzględnianie dodatkowych korzyści, przyczyniających się do wszechstronnego rozwoju danej wspólnoty (najczęściej samorządowej, bo to jednostkom samorządu terytorialnego prawo przypisuje większość zadań oświatowych). Nie chodzi jednak o każdorazowe preferowanie wyboru dowolnego partnera należącego do trzeciego sektora, lecz o rozważne decydowanie, z uwzględnieniem dotychczasowej historii współpracy z konkretną organizacją oraz zagwarantowaniem przez nią zrealizowania zadania publicznego w jak najlepszy sposób.

Uwzględnienie proponowanych kryteriów związanych z prywatyzowaniem wykonywania zadań publicznych z zakresu oświaty przyczyniłoby się do zwiększenia efektywności ich realizacji. Jest to jednak ujęcie modelowe. Podmioty publiczne prywatyzujące wykonywanie określonego zadania publicznego nie zawsze dysponują bowiem relewantnymi danymi z tego obszaru, umożliwiającymi dokonanie wszechstronnej oceny korzyści i ryzyk. Ponadto, czas oraz środki finansowe i osobowe, którymi dysponuje administracja nie zawsze stwarza im odpowiednie możliwości do podjęcia adekwatnych działań.

## 5. O tendencjach rozwoju badanego obszaru

Pewne jest jednak, że obszar prywatyzowania wykonywania zadań publicznych stale poszerza się, a podmioty publiczne coraz chętniej decydują się na taki sposób wykonywania zadań publicznych. Chodzi nie tylko o sygnalizowane wcześniej obszary prywatyzowania wykonywania zadań publicznych, lecz także o inne, dynamicznie rozwijające się, które są inicjowane bezpośrednio przez podmioty niepubliczne.

Poza wskazanymi formami prywatyzowania, obserwujemy rozrastający się obszar edukacji domowej. W maju 2023 r. edukacją domową było objętych 42329 uczniów. To prawie 11 tys. więcej niż na początku roku szkolnego 2022/2023. Prawie 55% spośród osób objętych edukacją domową stanowią uczniowie szkół podstawowych, pozostali to uczniowie szkół ponadpodstawowych. Liczba osób objętych tą formą edukacji stanowi zaledwie 1% ogółu uczniów. Podkreśla się jednak dynamiczny wzrost w tym obszarze w ostatnim czasie[43]. Taka forma nauczania zyskuje popularność z różnych przyczyn, w tym: niezadowolenia z aktualnego modelu nauczania, większej elastyczności w przekazywaniu treści i planowaniu czasu nauczania, możliwości wykorzystania w procesie nauczania innowacyjnych narzędzi i technik.

Ewoluuje też sam sposób nauczania w takiej formie. O ile edukacja domowa była dotychczas kojarzona z istotnym zaangażowaniem rodziców (lub opiekunów prawnych) w proces nauczania, o tyle obserwuje się obecnie stosowanie nowych sposobów realizowania tego procesu. Rodzice uczniów korzystających z tej formy w szczególności: ustalają między sobą, że niektórym z nich zostanie przekazane nauczanie danego przedmiotu, organizują dodatkowe odpłatne zajęcia z korepetytorami, planują wycieczki oraz spotkania edukacyjne.

[43] Rośnie liczba uczniów objętych edukacją domową. Jeden region bije inne na głowę, wersja el. Dostęp: <https://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/rosnie-liczba-uczniow-objetych-edukacja-domowa-jeden-region-bije-inne-na-glowe,468705.html>

Nauczanie w tym modelu czerpie coraz częściej z systemu edukacji w krajach skandynawskich[44], gdzie odstępuje się od tradycyjnego sposobu przekazywania wiedzy i jej weryfikowania na rzecz zwiększenia elastyczności, które nie są aż tak obciążające dla rodziców i uczniów. W związku z możliwością bezpośredniej organizacji oraz świadczenia usługi edukacyjnej z tego zakresu, rodzice odczuwają też większą odpowiedzialność za edukację swoich dzieci.

Coraz częściej prywatyzacja jest postrzegana jako swoiste remedium na problemy w oświacie. Problemem o fundamentalnym znaczeniu jest jej niedofinansowanie, co dotyczy zarówno bieżącego funkcjonowania jednostek systemu oświaty, jak i wynagradzania osób świadczących usługi w tym sektorze.

Według dostępnych danych, wydatki publiczne na oświatę i wychowanie wyniosły 96,3 mld złotych, co wyniosło zaledwie 3,7% PKB. Uwzględniając kwoty z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, na oświatę i edukację przeznaczono łącznie około 170 mld złotych. Największe wydatki na ten cel poniosły kolejno: samorządy gmin (46,4%), samorządy miast na prawach powiatu (33,4%), samorządy powiatów (12,9%) oraz samorządy województwa (1,4%)[45].

**Następstwem tego są coraz większe problemy kadrowe.** Wykwalifikowani i doświadczeni pracownicy oświaty przenoszą się do lepiej wynagradzanego sektora prywatnego lub przekwalifikowują się. Przekłada się to bezpośrednio na **obniżenie jakości świadczonych usług**, co odczuwa ostatecznie adresat usługi – dziecko, uczeń.

Nieustannie toczy się dyskusja na temat sposobów i zakresu prywatyzowania. Powielane są dotychczas znane propozycje i zgłaszane są nowe postulaty. **Proponuje się między innymi ograniczenie systemu lekcyjnego czy też wprowadzenie bonu oświatowego**, którego celem miałyby być zmniejszenie samorządowych wydatków na prowadzenie szkół[46]. W odniesieniu do tego, zasadnie formułowane są jednak **pytania dotyczące jakości kształcenia, wpływu prywatyzowania na jednostki samorządu terytorialnego, wpływu na pozycję prawną usługobiorców oraz na skutki społeczne takiego podziału**[47].

Na pytania te nie ma jednoznacznej i wyczerpującej odpowiedzi, bowiem stałym zmianom podlega sam system. Coraz częściej mówi się o zorganizowanej ucieczce z publicznego systemu czy też o pełzającej prywatyzacji. Nadal nie wiadomo jakie będą długofalowe skutki prywatyzacji wykonywania zadań z tego obszaru i czy zwiększenie zakresu prywatyzacji nie pogłębi istniejących dysproporcji między uczniami, przyczyniając się do osłabienia prawnej i faktycznej pozycji niektórych z nich. **Prywatyzacja w tym obszarze powinna być więc traktowana jako proces uzupełniający, a nie zastępujący dotychczasowy sposób wykonywania zadań z tego obszaru, w szczególności świadczenia usług publicznych.**

[44] Zob. E. Majchrowicz-Jopek, O „prywatyzacji” oświaty w Królestwie Norwegii, Studia z Polityki Publicznej 2017, Nr 14(2), s. 35-61.

[45] Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2021/2022, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa-Gdańsk 2022, s. 19, wersja el. Dostęp: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20212022.1.17.html#>.

[46] Konfederacja chce prywatyzacji szkół. Bon oświatowy zamiast subwencji, wersja el. Dostęp: <https://radiogdansk.pl/wiadomosci/region/trojmiasto/2022/10/15/konfederacja-chce-prywatyzacji-szkol-bon-oswiatowy-zamiast-subwencji/>

[47] Edukacja przyszłości. Czy mamy do czynienia z postępującą prywatyzacją oświaty?, wersja el. Dostęp: <https://www.oswiataprzyszlosci.pl/program/czy-mamy-do-czynienia-z-postepujaca-prywatyzacja-oswiaty/>

## Bibliografia

- Behr J., Gmina jako podmiot administracji świadczącej w zakresie usług niematerialnych, Warszawa 2019.
- Behr J., Prawo do nauki w podmiotach leczniczych. Analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej, *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis* 2016, vol. 5(2).
- Behr J., Prywatyzacja usług gminnych, [w:] Blicharz J., Raszewska-Skałeczka R. (red.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej: studium prawn-administracyjne*, Wrocław 2020.
- Behr J., Usługi publiczne w czasie pandemii COVID-19. Analiza z uwzględnieniem specyfiki świadczenia usług niematerialnych, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 2021, No 4058.
- Biernat S., Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa-Kraków 1994.
- Błaś A., Boć J., Stahl M., Ziemiński K. M., [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red. nacz.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013.
- Bujak A., Metodyka pomiaru efektywności w jednostce budżetowej, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2017, Nr 487.
- Edukacja przyszłości. Czy mamy do czynienia z postępującą prywatyzacją oświaty?, wersja el. Dostęp: <https://www.oswiataprzyszlosci.pl/program/czy-mamy-do-czynienia-z-postepujaca-prywatyzacja-oswiaty/>.
- Gilmour R.S., Jensen L.S., Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of „State Action”, *Public Administration Review* 1998, vol. 58, No. 3.
- Gola J., Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych, Wrocław 2021.
- Kobylińska U., Mierniki sprawności usług publicznych, *Współczesne Zarządzanie* 2013, Nr 2.
- Konfederacja chce prywatyzacji szkół. Bon oświatowy zamiast subwencji, wersja el. Dostęp: <https://radiogdansk.pl/wiadomosci/region/trojmiasto/2022/10/15/konfederacja-chce-prywatyzacji-szkol-bon-oswiatowy-zamiast-subwencji/>
- Kurzyna-Chmiel D., Oświata jako zadanie publiczne, Warszawa 2013.
- Kwaghe Z.E., Odeh O.A., A History of Privatisation: The Global Perspective, *International Journal of Humanitatis Theoreticus* 2020, vol. 3, nr 2.
- Lisowski P., Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym, Wrocław 2013.
- Lubimow-Burzyńska I., Mierniki realizacji zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań oświatowych, jako element poprawy efektywności finansów publicznych, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 2014/4, Nr 40.
- Majchrowicz-Jopek E., O „prywatyzacji” oświaty w Królestwie Norwegii, *Studia z Polityki Publicznej* 2017, Nr 14(2).
- Małeczka-Tyszczyk M., Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Problemy społeczne, polityczne i prawne* 2013, Nr 921.
- Ośrodek Rozwoju Edukacji, Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego. Materiały szkoleniowe dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, wersja el. Dostęp: [http://www.bc.ore.edu.pl/Content/358/jakosc\\_oswiat\\_y\\_jako\\_efekt\\_zarzadzania\\_strategicznematerialy\\_szkoleniowe\\_internet.pdf](http://www.bc.ore.edu.pl/Content/358/jakosc_oswiat_y_jako_efekt_zarzadzania_strategicznematerialy_szkoleniowe_internet.pdf).
- Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2021/2022, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa-Gdańsk 2022. Wersja el. Dostęp: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20212022,1,17.html#>.
- Pierzchała J., Prawo oświaty prywatnej, Warszawa 2016.
- Raszewska-Skałeczka R., W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych, [w:] Blicharz J., Raszewska-Skałeczka R. (red. nauk.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawn-administracyjne*, Wrocław 2020.
- Rośnie liczba uczniów objętych edukacją domową. Jeden region bije inne na głowę, wersja el. Dostęp: <https://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/rosnie-liczba-uczniow-objetych-edukacja-domowa-jeden-region-bije-inne-na-glowe,468705.html>.
- Skubiak B., Edukacja jako czynnik wspierający rozwój gospodarczy. Implikacje dla Polski, *Studia Ekonomiczne* 2013, Nr 129.
- Stasikowski R., O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego), *Samorząd Terytorialny* 2009, nr 7-8.

## Wykaz aktów prawnych:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2230).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 30).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 900).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.).

## Wykaz cytowanego orzecnictwa:

Uchwała SN z 17.02.2011 r. sygn. III CZP 133/10, OSNC 2011/10/111.  
Postanowienie NSA z 19.10.2016 r., I OSK 1849/16, LEX nr 2168000.  
Wyrok NSA z 24.02.1989 r., NSA ISA 1104/88, ONSA 1990, nr 1, poz. 5.  
Wyrok NSA z 9.02.2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880.  
Wyrok NSA z 18.08.2010 r., I OSK 851/10, LEX nr 737513.  
Wyrok NSA z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 1109517.  
Wyrok NSA z 28.01.2014 r., I OSK 2076/13, LEX nr 1501754.  
Wyrok NSA z 4.11.2016 r., I OSK 900/15, LEX nr 2169837.  
Wyrok NSA z 8.10.2019 r., I OSK 4113/18, LEX nr 2740211.  
Wyrok NSA z 23.03.2021 r. sygn. III OSK 3069/21, LEX nr 3219157.  
Wyrok NSA z 13.05.2022 r., III OSK 4435/21, LEX nr 3354124.  
Postanowienie WSA w Poznaniu z 13.04.2016 r., II SA/Po 37/16, LEX nr 2060715.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z 9.01.2019 r., II SAB/Bd 104/18, LEX nr 2618915.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.04.2021 r. sygn. IV SA/Wr 79/21, LEX nr 3192810.

## O AUTORZE

**dr Jolanta Behr** – adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; radca prawny. Do zainteresowań naukowych należy: administracja świadcząca, w tym usługi niematerialne, ustrój samorządu terytorialnego, w szczególności ustrój gminy, pozycja jednostki wobec administracji publicznej oraz rozporządzenia jako źródła prawa i prawna forma działania administracji publicznej.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....

Warszawa, wrzesień 2023

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)