Tom 15/2023, ss. 57-81
ISSN 0860-5637
e-ISSN 2657-7704
DOI: 10.19251/rtnp/2023.15(3)
www.rtnp.mazowiecka.edu.pl

Edyta Bogdańska
Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku

Rola szkół publicznych jako zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej w kontekście samorządowego modelu oświaty

The role of public schools as decentralized entities of public administration in the context of a local government education model

Streszczenie: Podjęte w niniejszym artykule rozważania dotyczą roli, jaką pełnią szkoły publiczne jako zdecentralizowane podmioty administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem w tym zakresie samorządowego modelu oświaty. Zasadniczym celem jest wyjaśnienie, na czym polega rola szkół publicznych oraz jak należy postrzegać oświatę w kontekście działania administracji publicznej.

Słowa kluczowe: oświata, szkoły publiczne i niepubliczne, model oświaty, samorząd, decentralizacja, administracja publiczna

Summary: The considerations made in this article concern the role played by public schools as decentralized entities of public administration with particular emphasis on the local government model of education. The main goal is to explain the role of public schools and how education should be perceived in the context of public administration's operation.

Keywords: education, public schools, private schools, education model, local government, decetralization, public administration

Wprowadzenie

Artykuł składa się z dwóch części. Pierwsza zatytułowana *Oświata w kontekście działania administracji publicznej w*prowadza do podjętych rozważań. Autorka omawia zagadnienia dotyczące zakwalifikowana zadań z zakresu edukacji do zadań publicznych oraz istotę zadań oświatowych uwzględniających kierunki zmian w administracji oświatowej.
Następnie w części drugiej wyjaśnione zostaną kwestie decentralizacji zarządzania oświatą publiczną. Omówiony zostanie samorządowy model oświaty. Kolejno analizie poddane będą aspekty związane z modelem decentralizacji oświaty.

1. Oświata w kontekście działania administracji publicznej

1.1. Oświata jako zadanie publiczne

Zakwalifikowanie zadań z zakresu edukacji do zadań publicznych znajduje swoje źródło bezpośrednio w ustawie z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[1] (dalej jako: Konstytucja RP), a dokładnie w treści art. 70 ww. ustawy, który dotyczy prawa do nauki (art. 70 Konstytucji RP), nie tylko poprzez jego ustanowienie, o czym stanowi ust. 1 przywołanego artykułu, ale również wskazanie podstawowych gwarancji jego realizacji, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim: wolność

[1] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

wyboru rodzaju szkoły, wolność zakładania szkół różnych typów, a także określenie pewnych elementów ustroju szkolnictwa, tj. zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych, zasada powszechnego i równego dostępu obywateli do wykształcenia, zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów, zasada trójszczeblowości ustroju szkolnictwa, zasada dwusektorowości szkolnictwa mającego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego oraz zasada autonomii szkół wyższych. Innymi słowy, zadania publiczne to zadania państwa związane z celami publicznymi (użyteczności publicznej) realizowanymi przez administrację. W prawie administracyjnym zadania publiczne utożsamiane są z zadaniami administracji publicznej i samorządu terytorialnego. Wykonywane są one w celu zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych, tj. potrzeb indywidualnych oraz grupowych będących konsekwencją życia ludzi we wspólnotach. W zakresie zadań publicznych w sferze użyteczności publicznej znajduje się również domena oświaty. Podstawowe kierunki działania państwa w dziedzinie nauczania, opieki i wychowania wynikają z Konstytucji RP i ustaw, do których odsyła ustawodawca. Do realizacji celów i zadań, o których stanowią przedmiotowe ustawy w systemie oświaty, tj. ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty[2] (dalej jako: u.s.o.) i ustawa Prawo oświatowe[3] (dalej jako u.p.o.), zobowiązane są podmioty administracji publicznej, ale i podmioty niepubliczne, które przejęły te zadania do wykonania. Zadania te realizowane są przez ogólne i wyspecjalizowane jednostki organizacyjne, które wymienia art. 2 u.p.o. Rozważając w tym miejscu kwestie terminologiczne dotyczące zadań publicznych w edukacji publicznej, należy podzielić pogląd przyjęty w doktrynie, że słowo *publiczny* dookreśla – jak należy sądzić - cele, zadania i kompetencje państwa i podmiotów,

[2] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2230 z późn. zm.

[3] Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 900 z późn. zm.

na rzecz których przekazało ono ich wykonywanie. Jest też uznawane za dyrektywę kierowania się dobrem ogólnym, a nie indywidualnym. Cecha publiczności służy też określaniu formy organizacyjnej wykonywania określonych zadań (publiczna, niepubliczna), do ustalania zasad dostępu do usług świadczonych w ramach tych zadań, a szerzej dostępu do określonych dóbr. Realizacja zadań publicznych to ogólne określenie, które nie odzwierciedla ich różnorodności, przedmiotu oraz związanych z nimi funkcji. Zadania publiczne przypisywane są – co do zasady – państwu. Ono bowiem decyduje, pod wpływem czynników politycznych, które zadania będzie realizować przez swoje organy na zasadzie wyłączności, które będzie można (a nawet trzeba) przekazywać innym podmiotom administracji publicznej, a które będą mogły być wykonywane także przez podmioty niepubliczne[4]. Normy, które wyznaczają zadania, określane mianem norm zadaniowych, stanowią normy ustalające cele stojące przed administracją publiczną w poszczególnych dziedzinach jej aktywności. Doktryna niejednokrotnie zaznacza, że cele administracji publicznej to przede wszystkim prawo, które przyznaje środki umożliwiające osiągnięcie celów w postaci skonkretyzowanych kompetencji. Warto zauważyć, że zakres zadań publicznych w państwie prawnym musi być wyznaczony prawem. Jest ono regulatorem życia społecznego, w nim odzwierciedlone są aktualne w danym czasie i miejscu potrzeby społeczne oraz określone zostają obowiązki organów państwa wobec zaspokajania potrzeb społecznych[5]. W naukach administracyjnych powszechnie zwraca się uwagę na brak definicji legalnej zadania publicznego i trudności w jej stworzeniu wobec zróżnicowania zadań i wielości podmiotów je wykonujących oraz zmienności zadań publicznych

[4] R. Kusiak-Winter, *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 33.

[5] A. Olszewski, *Ustawa z 14.12.2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe*, [w:] Pilich (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 29.

– zależnych od wyzwań danego czasu, który prowadzi do przewartościowania ich znaczenia. Bazując na ustaleniach doktrynalnych, należy mieć na uwadze, że każde zadanie administracji publicznej stanowi normatywny wyraz woli politycznej prawodawcy determinujący zachowanie podmiotów tej administracji. Nie określa ono bowiem kierunku działania, lecz stan rzeczy lub stan prawny, który ma zaistnieć. Z punktu widzenia konstrukcji normy prawnej nie ma różnicy pomiędzy zadaniem samorządu terytorialnego a zadaniem administracji rządowej. W doktrynie często wskazuje się na różnicujący obie kategorie zadań interes, któremu służyć ma ich wykonywanie – w przypadku zadań samorządowych interes wspólnoty lokalnej bądź regionalnej, w przypadku zaś zadań rządowych – interes całego społeczeństwa[6]. Zaakcentowania wymaga, że kwalifikacja zadania publicznego jako zadania samorządowego albo tzw. rządowego niesie ze sobą daleko idące konsekwencje, m.in. w odniesieniu do źródeł jego finansowania czy też odpowiedzialności za jego realizację. Na gruncie nauki przyjmuje się, że pojęcie zadania publicznego pochodzi od pojęcia celu ogólnego administracji publicznej, którym jest zaspokajanie rozmaitych, różniących się treścią, potrzeb indywidualnych i grupowych powstających w związku z życiem ludzi w poszczególnych wspólnotach istniejących w państwie. Niewątpliwie fundamentalnym celem administracji publicznej przyjmującym kształt zadań publicznych jest edukacja publiczna. Ustawodawca statuuje, że oświata, stanowiąc wspólne dobro całego społeczeństwa, jest wspólną wartością ogólnonarodową, dlatego uznać należy, iż ma ona doniosły charakter i jawi się jako jedna z kluczowych potrzeb społecznych, a to z kolei wiąże się z odpowiedzialnością państwa i samorządu terytorialnego za funkcjonowanie całego systemu oświaty, której szczególnym przejawem jest wymaganie zapewnienia powszechnej dostępności szkół

[6] A. Wilczyńska, *Zadania samorządu terytorialnego a zadania administracji rządowej*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, cz. 1. Ustrój*, Warszawa 2010, s. 275.

publicznych. Taka argumentacja posłużyła również do wykazania w orzecznictwie, że niepubliczne placówki oświatowe także wykonują zadania publiczne i są z tego tytułu zobowiązane do udostępniania informacji publicznej zgodnie z odrębnymi przepisami[7]. Podobnie w analizowanym zakresie materii wypowiada się doktryna, która właśnie w kontekście badań nad istotą zadań administracji publicznej wskazuje na trzy sposoby ich ujmowania, tj. w pierwszym ujęciu przyjmuje się, że są nimi zadania rzeczywiście wykonywane przez organy państwowe lub samorządowe. Chodzi tu o ustalenie stanu faktycznego, realnego zasięgu i rodzajów zadań publicznych wykonywanych przez państwo, bez względu na to, z czego wynikają i na jakich podstawach opiera się ich wykonanie – wystarczy sam fakt, że zadania są realnie wykonywane. W drugim znaczeniu są to zadania swoiste i doniosłe dla państwa – modelowe zadania publiczne. Ich zakres wynika z konstytucji i przedmiotowych ustaw ustrojowych. Istnieją jednak trudności w wyróżnieniu tych zadań, które byłyby niejako ze swej natury przypisane państwu. Obszar, jaki obejmują, jest zmienny w czasie i niejednakowy w różnych ustrojach. W trzecim ujęciu są to zadania państwa i samorządu wynikające z całego obowiązującego w danym czasie porządku prawnego, a więc nie tylko konstytucji, ale także ustaw zwykłych i aktów normatywnych niższej rangi[8]. Podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za publiczne jest okoliczność, że państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie. Podkreślenia w tym miejscu wymaga fakt, iż obligatoryjność zadań z zakresu edukacji publicznej, polegających na zakładaniu i prowadzeniu publicznych szkół podstawowych jako zadań własnych gminy, wynika wprost z treści art. 104 ust. 1 u.s.o. Co więcej, w doktrynie podkreśla się, że ustanowienie zadania jako

[7] Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt II SAB/Bd 30/16, [w:] LEX nr 2105428.

[8] A. Pakuła, *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018, s. 59.

obligatoryjnego ma doniosłe konsekwencje prawne: jest równoznaczne z obowiązkiem jego wykonywania oraz po stronie obywatela powstaje określone roszczenie z tego tytułu[9]. Można zatem przyjąć, iż zakładanie i prowadzenie szkół i placówek, a także inne zadania składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych należą do tzw. zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Zaakcentowania wymaga, że zgodnie z wolą ustawodawcy, od 2009 r. możliwe jest przekazywanie szkół publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego do dalszego prowadzenia przez podmioty niepubliczne[10].

Biorąc pod uwagę polskie prawo samorządowe i prawo oświatowe, edukacja publiczna stanowi jedno z fundamentalnych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno Konstytucja RP, jak i u.p.o. zobowiązują organy administracji publicznej do podejmowania działań mających na celu zaspokojenie potrzeb edukacyjnych obywateli, niemniej jednak ustawodawca nakłada na obywateli znajdujących się w określonym wieku, obowiązki edukacyjne, stąd też uznać należy, że tylko funkcja państwa zwana administracją polega na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego, zaś działanie administracji publicznej w imię dobra wspólnego jest cechą znamienną w definicjach ją opisujących i podkreślić należy w tym zakresie właściwy wymiar państwowej i samorządowej dbałości o dobro obywateli, wskazując zarazem na służebną rolę administracji w oświacie, która stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa.

1.2. Specyfika zadań oświatowych w kontekście kierunków zmian w administracji oświatowej

Nie ulega wątpliwości, że obowiązek realizacji zadań z zakresu edukacji publicznej przez państwo i samorząd

[9] M. Pilich, A. Olszewski, *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 47.

[10] M. Pilich (red.), *Tamże,* s. 76.

terytorialny jest powszechnie i społecznie uznawany zarówno na gruncie prawnym, doktrynalnym, jak i na gruncie judykatury, natomiast podkreślić należy, iż ze względu na sposób wykonywania tych zadań kwalifikuje się do usług świadczonych przez administrację publiczną – w ramach administracji świadczącej. Co więcej, edukacja publiczna na mocy ustrojowych ustaw samorządowych zaliczona została do kategorii zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, zaś zasadniczymi ustawami w tej materii są wielokrotnie już przywołane ustawy zwykłe, tj. – u.s.o. i u.p.o. Wynikające z dyspozycji art. 4 pkt 16 u.p.o. kompetencje jednostek samorządu terytorialnego jako organów prowadzących szkołę lub placówkę, jak i również kompetencje, o których jest mowa w treści art. 11 ust. 2 u.p.o., oznaczają nic innego, jak obowiązek zakładania i prowadzenia szkół, choć także stwarzają możliwość ich likwidacji lub przekształcenia. Oświata leży zatem w gestii całej administracji publicznej, zaś jej zadania realizowane są przez różne podmioty administracji publicznej i podmioty niepubliczne, którym zostały one w różnych formach powierzone. Na podstawie powyższego można zatem uznać, że zadania powierzone administracji publicznej wykonywane są przez wiele różnych podmiotów. Przez zróżnicowany wielosektorowy układ organizacyjny, który funkcjonuje w polskim porządku prawnym można wyróżnić administrację państwową, rządową i samorządową, a wykonywanie zadań administracji przez podmioty spoza niej, tj. podmioty administrujące[11]. Niniejsze rozważania sprowadzają się do stwierdzenia, że w obszarze edukacji publicznej zakres zadań oświatowych jest zmienny w czasie, również sposoby ich rozdzielania ewoluują. W kontekście zjawiska administracji publicznej jako działania społecznego jego treścią jest wykonywanie sprecyzowanych prawem zadań publicznych, określanych jako zjawiska społeczne. Mimo wieloznaczności różnych definicji zadań publicznych można stwierdzić, iż są nimi zadania,

[11] A. Piszko, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 82.

których wykonywaniem jest zainteresowany prawodawca i podmioty administracji publicznej ze względu na pewne cele (wartości) społecznie aktualne w danym miejscu i czasie. Nie ulega wątpliwości fakt, iż edukacja publiczna wiąże się z nakładami i wydatkami ponoszonymi ze środków publicznych, które przejęło na siebie państwo i samorząd terytorialny, ponieważ nieodpłatnie nie znaczy za darmo, bez ponoszenia kosztów[12]. Edukacja publiczna to niedochodowa sfera państwa, ale za to kosztowna w każdym wymiarze. Uważana jest nawet za jedną z najkosztowniejszych powszechnych usług publicznych. Dodatkową trudność oprócz kosztów stanowi fakt, że jest to usługa obowiązkowa, nakazana przez państwo, wskutek czego zarówno w odbiorze społecznym, jak i w przekonaniu polityków powinna być finansowana ze środków publicznych[13]. Można zatem przyjąć, że o funkcjonowaniu i organizacji szkoły w przestrzeni publicznej przesądzają coraz częściej uwarunkowania ekonomiczne i polityczne. I nie ma większego znaczenia, kto jest podmiotem prawnym prowadzącym szkołę. W zakresie wykonywania zadań oświatowych nieuniknione są problemy natury ekonomicznej czy politycznej, zależne od bieżącej polityki oświatowej w państwie. Ze względu na to, że państwo ingeruje w usługę oświatową rygorami legislacyjnymi, to właśnie państwo pozyskuje środki publiczne na sfinansowanie zadań oświatowych[14].

W kwestii zadań publicznych związanych ze świadczeniem usług oświatowych na wszystkich rodzajach szczebli szkolnictwa cechą charakterystyczną jest wykonywanie zadań publicznych przez

[12] A. Piszko, *Zadania organów prowadzących szkoły w kontekście zmian w ustawie – Prawo oświatowe i ustawie o systemie oświaty*, [w:] https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-oswiatowe-18558680/art-10 (dostęp 16.05.2023).

[13] R. Raszewska-Skałecka, *Trzeci sektor w systemie oświaty – wybrane formy wspierające oświatę*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wrocław 2017, s. 102.

[14] M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 65.

podmioty publiczne, jak i podmioty niepubliczne, które też konkurują między sobą[15].

Konkludując, oświata jest jedną z kluczowych sfer działania administracji publicznej, która realizując cele i założenia polityki oświatowej państwa poprzez jej funkcję świadczącą – oświatową i wypełniając podstawowe obowiązki władzy publicznej w oświacie, jawi się obywatelom zawsze jako bezpośredni organizator i wykonawca świadczeń państwa w zaspokojeniu potrzeb edukacyjnych[16]. Ponadto specyfika zadań oświatowych i kierunki zmian zachodzących w administracji świadczącej – oświatowej nie zmieniają faktu, że to oświata stanowi wspólne dobro publiczne w społeczeństwie i kluczowe zadanie publiczne wynikające z realizacji ustawowych norm prawnych dotyczących tej dziedziny. Spojrzenie na administrację świadczącą od strony edukacji publicznej pokazuje liczne przekształcenia i zmiany odzwierciedlające dynamikę rozwoju zadań publicznych oraz wielość podmiotów administrujących w kontekście odpowiedzialności państwa za realizację zadań publicznych. Mając na uwadze, że jest to zaspokajanie potrzeb edukacyjnych na różnych szczeblach edukacji pod kątem edukacyjnych obowiązków, pojmuje się domenę oświaty jako zadanie publiczne i zarazem odpowiedzialność państwa w zakresie realizacji zadań edukacyjnych. Specyfika zadań oświatowych w państwie odzwierciedla przemiany dokonujące się w drodze reformy administracji publicznej i reformy szkolnictwa, przybliżając powyższe problemy i aktualne kierunki zmian wpływających na proces zarządzania szkołą publiczną jako zdecentralizowanym podmiotem publicznym świadczącym usługi oświatowe.

[15] D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej – studium gdańskiego „Pozytywnego" przypadku*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 33.

[16] H. Walczak, *Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 69.

2. Decentralizacja zarządzania oświatą publiczną

2.1. Samorządowy model oświaty – wyjaśnienie pojęcia

Zakłady administracyjne należy uznać za odrębne od państwa podmioty prawa administracyjnego. Zaliczane są do zdecentralizowanych form wykonywania administracji publicznej opartych na czynniku majątkowym. Nawiązując do przyjętego przez ustawodawcę podejścia zdecentralizowanego, należy wyróżnić oprócz przedszkoli publicznych także inne formy wychowania przedszkolnego (art. 13 u.p.o), zaś w przypadku szkół i placówek – szkoły i placówki publiczne albo niepubliczne (art. 8 ust. 1 u.p.o.), których typy wymienia art. 18 ust. 1 u.p.o. Szkoły i placówki publiczne mogą być zakładane i prowadzone jedynie przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 3 u.p.o.), osobę prawną inną niż jednostki samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną (art. 88 ust. 4 u.p.o.). Natomiast szkoły niepubliczne są zakładane i prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne (art. 168 ust. 1 u.p.o.) po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązaną do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. Warto zwrócić uwagę na fakt, że szkoła podstawowa może być tylko szkołą publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej (art. 17 ust. 1 u.p.o.). Jak stanowi ustawodawca, w przypadku niepublicznej szkoły podstawowej, a także szkoły ponadpodstawowej zgłoszenie do ewidencji tych szkół (art. 168 ust. 4 pkt 6 a u.p.o.) przez osobę ją zgłaszającą powinno zawierać zobowiązanie do przestrzegania wymagań określonych w art. 14 ust. 3 u.p.o., a szkole z dniem rozpoczęcia działalności mają być nadane uprawnienia szkoły publicznej. W związku z kolejną reformą systemu oświaty wprowadzaną stopniowo od dnia 1 września 2017 r. następują obecnie przekształcenia dotychczasowego systemu oświaty. Jednostki samorządu terytorialnego zobligowane zostały do realizacji

nowych zadań oświatowych będących skutkiem wprowadzanej reformy ustroju szkolnictwa[17].

Reaktywowanie samorządu gminnego spowodowało powstanie dualistycznego modelu administracji lokalnej i zdecentralizowanie wykonywania zadań publicznych. Decentralizację zadań publicznych z zakresu polityki edukacyjnej powszechnie uznaje się za dobre rozwiązanie prawno-organizacyjne, sprzyjające przebudowie polskiego szkolnictwa i uaktywnieniu samorządu terytorialnego w zaspokajaniu podstawowych potrzeb edukacyjnych społeczności lokalnych. Jednakże reforma systemu oświaty i przekazywanie samorządowi terytorialnemu zadań oświatowych wiąże się nieustannie z samodzielnością finansową gmin, powiatów i województw oraz wysokością funduszy, które jednostki samorządu terytorialnego mogą przeznaczyć na realizowane zadania oświatowe. Stan finansów publicznych i rozwiązania przyjęte w zakresie systemu finansowania samorządu terytorialnego w Polsce objawiają się w ciągłym niedofinansowaniu zadań oświaty samorządowej i poszukiwaniu dodatkowych źródeł finansowania. Usprawnieniem w tym kierunku miały być określone zasady finansowania zadań oświatowych uregulowane ustawą z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych[18]. Trudno po tak krótkim czasie ocenić tę ustawę, bowiem problemy natury ekonomicznej i finansowej jednostek samorządu terytorialnego wciąż są obecne. Przypomnijmy na marginesie, że m.in. z tych względów stworzenie gminom możliwości decydowania o przejmowaniu zadań oświatowych już w 1990 r. nie wzbudziło zainteresowania wszystkich gmin. Przesądziły o tym zwłaszcza przyczyny ekonomiczne, finansowe, prawno-administracyjne związane z przejęciem odpowiedzialności za funkcjonowanie samorządowych szkół publicznych. Początkowo w gestii gmin znalazły

[17] E. Ochendowski, *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, [w:] PiP 1974, nr 10, s. 50 i n.

[18] A. Kaczyńska, *Oświata i wychowanie jako zadanie publiczne gmin. Czynniki wpływające na efektywność wydatków budżetowych*, Warszawa 2017, s. 15 i n.

się przedszkola i szkoły podstawowe, ale zadanie to nie miało charakteru obowiązkowego. Na prowadzenie szkół jako pierwsze zdecydowały się te gminy, które uznały, że będą w stanie lepiej dysponować środkami przeznaczonymi na oświatę lub te, które znalazły się w lepszej sytuacji finansowej. Prowadzenie szkół podstawowych stało się zadaniem własnym obligatoryjnym gmin dopiero z dniem 1 stycznia 1996 r. Od tego czasu żadna z gmin nie może uwolnić się od konieczności pełnienia funkcji organu prowadzącego publiczne szkoły podstawowe. Jednak już wtedy powszechne były głosy, że przekazywane samorządowi terytorialnemu środki finansowe na realizację zadań w zakresie edukacji publicznej są niewystarczające i nie zaspokajają oczekiwań władz lokalnych i wspólnoty samorządowej. Zmienna lokalna polityka oświatowa państwa i dynamiczny rozrost zadań oświatowych to jedne z przyczyn niedofinansowania oświaty samorządowej[19]. Bez wątpienia sytuacja ta nie wpływa pozytywnie na efektywne wykonywanie zadań publicznych w tej domenie administracji świadczącej. Przyczynia się też coraz częściej do udziału w edukacji publicznej innych niesamorządowych czy prywatnych podmiotów w prowadzeniu szkół i placówek oświatowych. Pojawia się kwestia przekazania zadań publicznych w oświacie m.in. podmiotom niepublicznym – ustawowego przekazania prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej (art. 9 ust. 1 u.p.o.). Utrzymująca się presja ekonomiczna w szkolnictwie sprzyja poszukiwaniu przez jednostki samorządu terytorialnego nowych form organizacyjnych służących wykonywaniu zadań publicznych – mniej kosztownych, a równie efektywnych sposobów realizacji zadań oświatowych. Należy dodać, że niezależnie od realizowanej polityki oświatowej państwa jednostki samorządu terytorialnego w ramach decentralizacji zadań publicznych prowadzą własną

[19] A. Sobotka (red.), *Zarządzanie oświatą w gminach. Podsumowanie badania ankietowego*, Warszawa 2012, s. 20 i n.

politykę oświatową, z uwzględnieniem samorządowych uwarunkowań w osiąganiu w państwie ogólnych celów systemu oświaty i realizacji zadań publicznych w dziedzinie oświaty i wychowania. Kluczową sprawą jest autonomia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania polityki oświatowej i zarządzania szkołami samorządowymi.

Przyjęcie do zrealizowania w państwie samorządowego modelu oświaty znajduje swoje odzwierciedlenie w uwzględnianiu w nim zasad ustrojowych zakładających decentralizację i subsydiarności. Decentralizacja struktur państwa w zakresie zarządzania systemem oświatowym przeniosła odpowiedzialność za lokalną oświatę na władze jednostek samorządu terytorialnego[20].

Podstawy prawne w kierunku decentralizowania na rzecz samorządu terytorialnego zarządzania szkołami i placówkami publicznymi, o których mowa w art. 8 ust. 3 u.p.o. i ich nadzorowania w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, o których mowa w art. 57 ust. 1 i 2 u.p.o.) powierzone zostały jednostkom samorządu terytorialnego, innym osobom prawnym i osobom fizycznym. Wskazane w art. 11 ust. 2 u.p.o. pojęcie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego określa obowiązek zapewnienia kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, do których zakładania i prowadzenia jest zobligowana gmina, powiat bądź samorząd województwa. Ponadto ustawodawca w treści art. 4 pkt 28 u.p.o., posługując się legalnym określeniem zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego, akcentuje właściwość terytorialną zadań oświatowych. Fundamentalna różnica pomiędzy współczesną oświatą publiczną a oświatą przed 1990 r. zauważalna jest przede wszystkim w sposobie zarządzania szkolnictwem i odpowiedzialności podmiotów publicznoprawnych za wykonywanie

[20] J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012, s. 13 i n.

zadań oświatowych[21]. Jednym z podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego jest organizacja oświaty głównie w zakresie ustalenia sieci szkół umożliwiającej spełnianie obowiązków edukacyjnych, zwiększenie powszechnej dostępności do szkół i zapewnienie bezpłatnej nauki. Decentralizacja zarządzania oświatą publiczną dostosowuje się do usprawnienia i funkcjonowania polskiego systemu oświaty oraz wykonywania zadań oświatowych w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Wyzwaniem i oczekiwaniem społecznym stojącym przed jednostkami samorządu terytorialnego jest poszukiwanie efektywnych sposobów zarządzania oświatą publiczną i wykonywania oświatowych zadań publicznych[22]. W zdecentralizowanym modelu zarządzania oświatą nie jest łatwo wskazać kryteria i determinanty kształtowania jakości szkół, specyfiki lokalnej oświaty publicznej i zarządzanie samorządowymi szkołami publicznymi. Model zarządzania oświatą to całościowe podejście samorządu do zarządzania szkołami na swoim terenie. Składa się na niego wiele elementów, m.in. sposób organizacji pracy (szkół i urzędu), wyznawane wartości, sposób podejmowania decyzji i finansowania szkół, relacje samorządu z dyrektorami, wykorzystywane narzędzia zarządcze. Dyskusyjność zagadnienia decentralizacji, w tym decentralizacji oświaty, dotyczy zarówno korzyści płynących z przyjęcia zdecentralizowanego modelu zarządzania, jak i związanych z tym zagrożeń czy zdefiniowania terminu *decentralizacja oświaty*.

2.2. Modele decentralizacji oświaty

W literaturze wyróżnia się dwa modele decentralizacji oświaty, a mianowicie decentralizację do poziomu szkół oraz decentralizację do poziomu samorządów. Pierwszy z ww. modeli

[21] J. Soćko, A. Gocłowska (red.), *Jak samorząd może wspierać szkoły*? *Informacje o nowym systemie wspomagania pracy szkół*, Warszawa 2015, s. 46.

[22] Wyrok NSA w Warszawie z 28 styczniu 2014 r., sygn. akt I OSK 2076/13, [w:] LEX nr 1501754.

wskazuje, że decentralizacja to przeniesienie autonomii i odpowiedzialności na poziom szkół i placówek oświatowych. Celem decentralizacji jest tu zatem autonomiczna szkoła, kierowana przez silnego i profesjonalnego dyrektora, w pełni odpowiedzialna za kierowanie procesem dydaktycznym i zarządzanie swoim działaniem, drugi z omawianych modeli natomiast ukierunkowany jest na przekazanie odpowiedzialności za szkoły samorządom albo innym organom prowadzącym wiele szkół na poziomie lokalnym[23]. W tym modelu poszczególne szkoły są widziane jako elementy lokalnych sieci szkolnych, które muszą być zarządzane i planowane. W odpowiedzi na zmieniające się procesy demograficzne sieci szkolne muszą się również zmieniać poprzez konsolidacje lub tworzenie nowych placówek. System oświaty w Polsce jest systemem zdecentralizowanym w stopniu rzadko spotykanym w Europie, co każe zwrócić uwagę na proces decentralizacji władzy publicznej i decentralizacji oświaty w ogóle i przyjrzeć się specyfice ustawowych uwarunkowań i determinantów przyjętych w zdecentralizowanym modelu zarządzania oświatą. Trzeba mieć na uwadze decentralizację jako ustrojową zasadę relacji pomiędzy organami władzy publicznej w zakresie odpowiedzialności samorządu terytorialnego za oświatę samorządową i decentralizację rzeczowo-zakładową w zakresie podstawowej działalności szkół. Do najważniejszych wyzwań stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego z punktu widzenia wpływu samorządów na jakość oświaty publicznej należą m.in.

1) zarządzanie siecią szkół w warunkach zmian ustroju szkolnictwa,
2) upowszechnienie opieki przedszkolnej,
3) rozwarstwienie społeczne i jego skutki w szkołach,
4) potrzeba doskonalenia zawodowego nauczycieli,
5) dostosowanie szkolnictwa zawodowego do wymogów rynku pracy,

[23] E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec 2005, s. 97.

6) odpowiedzialność za jakość oświaty samorządowej. Katalog wyzwań samorządowych pozostaje jednak otwarty, tak jak i proces decentralizowania oświaty samorządowej.

Warto podkreślić, iż decentralizacja zarządzania oświatą publiczną w warunkach zmian systemowych i przemian ustrojowych przyczyniła się do tego, że przed jednostkami samorządu terytorialnego pojawiają się coraz to nowe wyzwania oświatowe i oczekiwania społeczne. Wyodrębnić tu należy, oprócz wyzwań instytucjonalnych i organizacyjnych, problemy natury ekonomicznej i politycznej, np. nieefektywne sposoby wydawania środków publicznych i ich podział na realizację zadań oświatowych czy kwestie natury społecznej, jak chociażby brak mobilizowania opinii publicznej do wprowadzanych reform, wielokulturowość, na którą szkoła powinna być otwarta, likwidacja i przekształcenia szkoły publicznej itd. Niekiedy podstawowym problemem jest nie tyle sprawne przeprowadzenie reorganizacji szkoły, ile zmiana nastawienia społecznego, w tym zwłaszcza mentalności rodziców czy uświadomienie społeczności szkolnej, ale i społeczności lokalnej potrzeby zmian edukacyjnych oraz mobilizowanie opinii publicznej do reform, aby pokonać siły status quo. Pomimo iż owe zmiany mogą mieć odmienny charakter i dynamikę rozwiązywania problemów oświatowych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, to jednak w zarządzaniu oświatą jednostki samorządu terytorialnego powinny wykazać troskę o jakość edukacji w prowadzonych przez siebie szkołach[24]. Każde z przytoczonych wyzwań niesie ze sobą zagrożenie dla efektywności i dla jakości edukacji. Niewątpliwie i w oświacie celem decentralizacji jest umożliwienie samorządom podejmowania na własną odpowiedzialność, w sposób demokratyczny i zgodny z lokalnym interesem społecznym, strategicznych działań ukierunkowanych na poprawę funkcjonowania instytucji publicznych.

[24] K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, [w:] RPEiS 2016, z. 2, s. 28.

W zarządzaniu szkołą publiczną coraz częściej brane są pod uwagę czynniki demograficzne i ekonomiczne, przy czym nierzadko o dalszym prowadzeniu szkoły przez władze samorządowe przesądzają te drugie. Na przykład by rozważyć problem likwidacji małych szkół na wsiach, trzeba zauważyć, że chociaż obie przyczyny (zmiany demograficzne i przyczyny finansowe) są ze sobą nierozerwalnie splecione, to kolejność argumentacji w gminach wiejskich zaczyna się na ogół od sprawy budżetu gminy i rosnącego udziału wydatków oświatowych[25]. To bardziej konieczność poczynienia oszczędności w budżecie gminy niż demografia zmusza do racjonalizacji sieci szkół. Ponadto sposób podziału subwencji oświatowej powoduje, że im mniejsza szkoła publiczna, tym większe koszty ponosi sama gmina, aby wywiązać się z nałożonych na nią obowiązków. Podstawowym argumentem władz samorządowych w zakresie racjonalizacji sieci szkół wiejskich staje się najczęściej sytuacja finansowa gminy. Nie bez znaczenia pozostaje też odwoływanie się władz lokalnych do jakości szkół, warunków i poziomu nauczania[26]. Przenosząc tę zasadę na szkoły, pragną konsolidować szkolnictwo na terenie gminy. Proponują w zamian lepsze warunki nauki w zbiorczej i często doinwestowanej, ale za to większej szkole, co może też skutkować zmianowością szkoły czy innymi problemami prawno-administracyjnymi. Jak nietrudno się domyślić, inaczej problem małych szkół wiejskich oceniają ich zwolennicy. Dla nich szkoła jest wartością, doceniają wkład społeczności wiejskiej w jej budowę, remonty czy sprzątanie budynku. Argumenty władz samorządowych za likwidacją szkoły na wsi nie do końca przekonują społeczność lokalną bądź godzi się ona na to z dużym trudem. Każda ze stron inaczej

[25] A. Błaś, *Państwo prawa i polityka administracyjna*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008, s. 142.

[26] R. Pelczar, A. Wagner, *Decentralizacja systemu oświatowego w Polsce w latach 90. XX w. Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych (aspekt historyczno-prawny)*, [w:] E. Juśko, I. Wieczorek (red.), *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*,
Łódź 2016, s. 15.

pojmuje dobro wspólne oświaty i szkoły czy dobro dziecka i uznawane wartości, na które zwłaszcza dla mieszkańców wspólnoty lokalnej nakłada się również kulturotwórcza rola szkoły. W praktyce edukacyjnej zdarza się, że w miejsce zlikwidowanej szkoły publicznej następuje najczęściej utworzenie szkoły niepublicznej bądź przekształcenie szkoły w niepubliczną, ale funkcjonującą na prawach szkoły publicznej, dzięki czemu rodzice nie muszą płacić za naukę dzieci. Trzeba mieć na uwadze, że przekształcenia współczesnej administracji wynikają z jej roli w sferze ekonomicznej – ekonomizacji jej działań, co nie może pozostawać bez wpływu na jej istotę i kształt. Wg I. Lipowicz misją i obowiązkiem administracji jest stawianie dla dobra wspólnego czoła zróżnicowanym, nowym wyzwaniom ekonomicznym i zmieniającej się sytuacji społecznej, na którą administracja musi reagować[27]. Natomiast Z. Niewiadomski zauważa, że w całokształcie przemian obecnej administracji *publicznej coraz wyraźniej kształtuje się tendencja do jakościowej zmiany służby na rzecz obywatela, którą w literaturze niemieckiej określa się ochroną obywatela przez administrację, a nie przed administracją[28]. Przyjąć zatem należy, iż to, co nowe, w imię nowych zadań stawianych przed administracją publiczną, istotne jest, by nie doprowadzać do pogorszenia sytuacji prawnej obywateli i innych podmiotów prawa. Godna podkreślenia jest też* argumentacja autorki, że w państwie praworządnym nie może być takiego działania władz publicznych, które nie podlegałoby kontroli zewnętrznej, dlatego też należałoby spojrzeć na nowe zjawiska także z punktu widzenia sposobu ich uregulowania. Nawet bowiem cele najbardziej godne realizacji nie mogą

[27] R. Raszewska-Skałecka, *Decentralizacja publicznych zadań oświatowych a zawodność państwa*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, Wrocław 2011, s. 105.

[28] Z. Niewiadomski*, Nowe zjawiska w administracji publicznej perspektywa teorii prawa administracyjnego*, [w:] Z. Cieślak, A. Kosieradzka- -Federczyk (red.), *Nowe zjawiska w administracji publicznej*, [w:] Prace studialne warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, t. IV, Warszawa 2015, (https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa_naukowe/prace-studialne WSAA/2015/WSAA_tomIV_2015--43-47.pdf, dostęp: 20.04.2023 r.).

być osiągane metodami, które nie odpowiadają standardom państwa prawnego. W świetle przywołanej już u.p.o. restrukturyzację sieci szkół w gminie samorząd terytorialny może podejmować w formie:
- likwidacji szkoły (art. 89 ust. 1 u.p.o.),
- przekazania szkoły do dalszej działalności na ręce stowarzyszenia lub osoby fizycznej (art. 9 ust. 1 u.p.o.),
- tworzenia zespołów szkół (art. 91 ust. 1 u.p.o.).

Przekazanie szkoły, np. stowarzyszeniu rodziców następuje na podstawie uchwały rady gminy lub powiatu. Dodać należy, że ustawodawca wskazał w art. 168 u.p.o. i w art. 182 ust. 1 u.p.o. zobowiązania władz samorządowych wobec utworzonych szkół niepublicznych. Z punktu widzenia ekonomiki oświaty ważne staje się nie tylko zwrócenie uwagi na jakość i efektywność procesów edukacyjnych, ale także na jakość pracy i ekonomiczną efektywność podmiotów uczestniczących w procesie edukacji. Stąd też wiele uwagi w zarządzaniu szkołą, w zarządzaniu oświatą, poświęca się obecnie ekonomice edukacji, której przedmiotem jest edukacja, procesy i systemy edukacyjne, a zakres podmiotowy obejmuje wszelkie klasy podmiotów społecznych, administracyjnych i organizacyjnych oraz gospodarczych, które uczestniczą w procesach i systemach edukacyjnych. Należy podkreślić, że badania ekonomiczne przeprowadzone w wymiarze przestrzennym, zwłaszcza w zakresie funkcji produkcyjnych oświaty, pokazujące związek między nakładami na oświatę a efektami, edukacją jako produktem, mogą przyczynić się do naświetlenia dylematu wynikającego z wyzwań i obietnic powstałych ze związków ekonomii z edukacją. Analizując powyższe, należy znaleźć odpowiedź na następujące pytania:
- Czy zasadne jest na gruncie polskiej regulacji prawnej w zakresie oświaty mówienie o ekonomice oświaty w zarządzaniu szkołą?
- Czy i w jaki sposób badania przeprowadzane w wymiarze przestrzennym w zakresie ekonomiki edukacji służą polskiej edukacji, obywatelowi i społeczności lokalnej?

- Czy postrzeganie oświaty przez pryzmat kryteriów ekonomiki oświaty w zarządzaniu szkołą staje się koniecznością podmiotów uczestniczących w procesie edukacji, wyzwaniem, a może ma znaczenie społeczne ze względu na rozwój jednostki i społeczeństwa, wzrost gospodarczy państwa czy konkurencyjność szkoły na rynku edukacji?

Edukacja i świadczenie usług edukacyjnych wymaga zarówno ponoszenia nakładów i wydatków ze środków publicznych, jak i odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego za funkcjonowanie całego systemu oświaty. Zasadne wydaje się być zatem pytanie w zakresie zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym, czy jednostki samorządu terytorialnego są w stanie w sposób strategiczny, długofalowy i systemowy zatroszczyć się o jakość lokalnego systemu szkolnego. Czy wystarczającym potwierdzeniem troski o oświatę jako dobro wspólne i jej jakość na szczeblu samorządowym jest np. sporządzenie przez samorządy dokumentu strategicznego w postaci strategii oświatowej bądź ujęcie lokalnej polityki oświatowej w strategii rozwoju gminy, która wskazuje na rozwój oświaty, w tym ubieganie się o środki z funduszy europejskich, uporządkowanie spraw lokalnej oświaty i przyjęcie samorządowej polityki oświatowej czy przyjęcie odpowiedniego modelu zarządzania oświatą samorządową? Pojawiające się coraz to nowe wyzwania i oczekiwania społeczne w sferze administracji świadczącej zależne są zwłaszcza od uwarunkowań prawnych, czynników ekonomicznych, politycznych i społecznych. W obszarze jej działania mieści się też decentralizacja oświaty samorządowej i tu za każdym razem wymagane jest nowe podejście do złożonych polityk publicznych[29]. W odniesieniu do zarysowanego obrazu rzeczywistości edukacyjnej, trzeba jednak mieć na uwadze preferowany system wartości oświaty i wychowania, wartości edukacji, jej założenia i cele, stosowane metody kształcenia, rozumienie

[29] J. Herczyński, *O polityce oświatowej na poziomie lokalnym*, [w:] D. Jastrzębska, M.W. Dzienisiewicz (red.), *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego*, Warszawa 2011, s. 23.

edukacji jako publicznego prawa podmiotowego. Zastanowienia wymaga kwestia, dokąd doprowadzi narzucanie samorządowym działaniom oświatowym ekonomicznego, a nie pedagogicznego liberalizmu. Jakie będą skutki postrzegania człowieka jedynie przez pryzmat kapitału ludzkiego, zaś instytucji edukacyjnych jako przedsiębiorstw usługowych dostosowujących usługi czy produkty do potrzeb rynku edukacyjnego? Pojawiają się pytania, na które nie da się dziś racjonalnie odpowiedzieć, trudno bowiem przewidzieć dynamizm zmian zachodzących w edukacji publicznej. Nie ulega jednak wątpliwości, że konsekwencje ekonomiczne mają i będą miały wpływ na edukację publiczną.

Zakończenie

W myśl poczynionych w pracy rozważań przyjąć należy, że szkoła publiczna jako zakład administracyjny mieści się w kategorii zdecentralizowanych podmiotów pełniących funkcje z zakresu administracji publicznej, zaś przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego, funkcji organu prowadzącego szkołę publiczną tworzy konstrukcję ustrojową – samorządowy zakład administracyjny. Przyjmując powyższe, należy skonstatować, że państwo ma obowiązek zorganizowania systemu oświaty w taki sposób, który przyczyni się do realizacji prawa do nauki poprzez zapewnienie dostępu do instytucji edukacyjnych, ale i zagwarantowanie skutecznego sposobu kontroli wypełniania obowiązków edukacyjnych. Do państwa należy zorganizowanie sieci szkół, określenie rodzaju i typów szkolnictwa, kształcenie nauczycieli, zapewnienie podręczników do nauczania, opracowanie programów szkolnych, sprawowanie nadzoru państwowego nad szkołami, finansowanie ze środków publicznych itp. To państwo może ustalać wymagania, od których zależeć będzie dostęp obywatela do poszczególnych etapów procesu edukacji i określonego wieku. Na państwie spoczywa obowiązek stworzenia i określenia możliwości zakładania

szkół publicznych i szkół niepublicznych. Edukacja publiczna jest jednym z zasadniczych zadań publicznych państwa.

Bibliografia

I. Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2230 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 900 z późn. zm.

II. Wykaz literatury

Błaś A., *Państwo prawa i polityka administracyjna*, [w:] Łukasiewicz J. (red.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008.

Herczyński J., *O polityce oświatowej na poziomie lokalnym*, [w:] Jastrzębska D., Dzienisiewicz M.W. (red.), *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego*, Warszawa 2011.

Herczyński J., *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] Herbst M. (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012.

Kaczyńska A., *Oświata i wychowanie jako zadanie publiczne gmin. Czynniki wpływające na efektywność wydatków budżetowych*, Warszawa 2017.

Knosala E., *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec 2005.

Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, [w:] RPEiS 2016, z. 2.

Kusiak-Winter R., *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji*, [w:] Korczak J. (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.

Niewiadomski Z., *Nowe zjawiska w administracji publicznej perspektywa teorii prawa administracyjnego*, [w:] Z. Cieślak, A. Kosieradzka--Federczyk (red.), *Nowe zjawiska w administracji publicznej*, [w:] Prace studialne warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, t. IV, Warszawa 2015, (https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa_naukowe/prace-studialne WSAA/2015/WSAA_tomIV_2015--43-47.pdf).

Ochendowski E., *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, [w:] PiP 1974, nr 10.

Olszewski A., *Ustawa z 14.12.2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe*, [w:] Pilich (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018.

Pakuła A., *Zadania administracji publicznej*, [w:] Blicharz J., Zacharko L. (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018.

Pelczar R., Wagner A., *Decentralizacja systemu oświatowego w Polsce w latach 90. XX w. Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych (aspekt historyczno-prawny)*, [w:] Juśko E., Wieczorek I. (red.), *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Łódź 2016.

Pilich M., Olszewski A., *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018.

Piszko A., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2018.

Piszko A., *Zadania organów prowadzących szkoły w kontekście zmian w ustawie – Prawo oświatowe i ustawie o systemie oświaty*, [w:] https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-oswiatowe-18558680/art-10 (dostęp 16.05.2023).

Raszewska-Skałecka R., *Trzeci sektor w systemie oświaty – wybrane formy wspierające oświatę*, [w:] Blicharz J., Zacharko L. (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wrocław 2017.

Raszewska-Skałecka R., *Decentralizacja publicznych zadań oświatowych a zawodność państwa*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, Wrocław 2011.

Sobotka A. (red.), *Zarządzanie oświatą w gminach. Podsumowanie badania ankietowego*, Warszawa 2012.

Soćko J., Gocłowska A. (red.), *Jak samorząd może wspierać szkoły*? *Informacje o nowym systemie wspomagania pracy szkół*, Warszawa 2015.

Stec M., Płażek S. (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.

Tykwińska-Rutkowska D., *Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej – studium gdańskiego „Pozytywnego" przypadku*, [w:] Dolnicki B. (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.

Walczak H., *Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] Dolnicki B. (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.

Wilczyńska A., *Zadania samorządu terytorialnego a zadania administracji rządowej*, [w:] Wytrążek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006.

III. Wykaz orzecznictwa

Wyrok NSA w Warszawie z 28 styczniu 2014 r., sygn. akt I OSK 2076/13, [w:] LEX nr 1501754.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt II SAB/Bd 30/16, [w:] LEX nr 2105428.

IV. Wykaz stron internetowych

https://www.wit.edu.pl

https://bip.brpo.gov.pl

www.reformaedukacji.men.gov.pl

http://www.samorzad.lex.pl