

# Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz

---

## Egzekucja administracyjna obowiązku szkolnego

---

Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość 7, 334-347

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz\*

# Egzekucja administracyjna obowiązku szkolnego

### I

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> w art. 70 pozytywizuje prawo każdego (nie tylko obywatela) do nauki, podkreślając jednocześnie, że nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa, i pozostawiając regulację szczegółów sposobu wykonywania tego obowiązku ustawie. Warto zwrócić uwagę na fakt, że edukacja w przepisach polskiego prawa jest traktowana jako prawo<sup>2</sup> i jednocześnie, do pewnego momentu, jako obowiązek.

Na co dzień nie zastanawiamy się, jakie pozytywne następstwa przynosi kształcenie człowieka. Nie wszyscy zdają sobie sprawę z tego, jak ważną rolę w życiu jednostki odgrywa edukacja, dlatego skonstruowano przepisy prawne nakłaniające do realizacji pewnych zadań w tym zakresie. Idea obowiązku szkolnego, którego spełnianie kontrolowane jest przez powołaną do tego instytucję, odzwierciedla zasadę wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, zwłaszcza w części mówiącej o realizacji sprawiedliwości społecznej; istnieje bowiem wiele rodzin, które – nieprzymuszone do wysłania dzieci do szkoły – zaniechałyby ich kształcenia, co doprowadziłoby do nierównych szans w społeczeństwie. A przecież edukacja rzutuje na przyszłość nie tylko człowieka, ale właśnie całego społeczeństwa, w którym on żyje. W jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny zauważył, że: „Prawo to [do nauki – przypis własny K. M.-D.] musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest

---

\* Dr Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. na przykład D. Tyrawa, *Prawo do nauki w świetle obowiązującego ustawodawstwa polskiego*, [w:] *Profilaktyka, resocjalizacja, rewalidacja pomocą rodzinie*, pod red. B. Kałdon, Wydział Zamiejscowy Nauk o Społeczeństwie Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Stalowa Wola 2007, s. 329–336 i cytowana tam literatura; związek między obowiązkiem nauki i prawem do nauki trafnie określa jako sprzężony Jerzy Homplewicz w książce *Tradycyjne a współczesne instytucje prawa szkolnego*, PWN, nakł. UJ, Kraków 1985, s. 62–65.

nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym”<sup>3</sup>.

Dostrzegając znaczenie wykształcenia jednostek dla całego społeczeństwa, polski prawodawca już na początku niepodległego bytu Drugiej Rzeczypospolitej wprowadził obowiązek szkolny, mianowicie 7 lutego 1919 roku – dekretem Naczelnika Państwa o obowiązku szkolnym<sup>4</sup>. Obowiązkiem tym objęte zostały wszystkie dzieci, które ukończyły siedem lat; ówczesnie obowiązek szkolny trwał nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 14. roku życia. Wszyscy uczniowie byli zobowiązani do uczęszczania na zajęcia szkolne, które odbywały się od września do końca czerwca, wyjąwszy ferie świąteczne. Realizację obowiązku szkolnego mieli zapewnić rodzice lub opiekunowie prawni dziecka nim objętego, spoczywał na nich obowiązek zapisania dziecka do szkoły do końca sierpnia. Karze podlegały osoby, które „ukrywały” dziecko przed zapisaniem do szkoły powszechnej (art. 43 dekretu z 1919 roku).

Wspomniany dekret z 1919 roku regulował także materię kontroli realizacji obowiązku szkolnego. Zgodnie z art. 25 tego dekretu kierownicy szkół mieli obowiązek przekazywania na koniec każdego miesiąca „organom dozoru szkolnego” listy dzieci, które opuściły naukę szkolną bez usprawiedliwienia. Przepisy dekretu z 1919 roku przewidywały za naruszenie obowiązku szkolnego sankcje w postaci kary grzywny lub kary aresztu, które były nakładane na rodziców bądź opiekunów dziecka (art. 40–42 dekretu z 1919 roku). Przyjęta w 1919 roku koncepcja realizacji obowiązku szkolnego została potwierdzona w kolejnych aktach prawnych, które regulowały tę instytucję na ziemiach polskich: ustawie z dnia 11 marca 1932 roku o ustroju szkolnictwa (art. 5–7)<sup>5</sup>; dekrete Rady Państwa z dnia 23 marca 1956 roku o obowiązku szkolnym (art. 1–4)<sup>6</sup> oraz ustawie z dnia 15 lipca 1961 roku o rozwoju systemu oświaty i wychowania<sup>7</sup>, która przewidywała wprowadzenie ośmioklasowej szkoły podstawowej. Obowiązek szkolny na gruncie ustawy z 1961 roku rozpoczynał się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończyło 7 lat, i trwał do ukończenia szkoły podstawowej, najdłużej jednak do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym uczeń ukończył 17 lat.

## II

Obecnie przepisy regulujące istotę obowiązku szkolnego oraz jego egzekucję zawarte zostały w ustawie z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty<sup>8</sup>, która

<sup>3</sup> Wyrok TK z 8 listopada 2000 roku, sygn. SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

<sup>4</sup> Dziennik Praw z 1919 roku, nr 14, poz. 147.

<sup>5</sup> Dz. U. z 1932 roku, nr 38, poz. 389 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 1956 roku, nr 9, poz. 52 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1961 roku, nr 32, poz. 160 ze zm.

<sup>8</sup> T.j. Dz. U. z 2004 roku, nr 256, poz. 2572, nr 273, poz. 2703, nr 281, poz. 2781 ze zm.

została zaopatrzona w preambułę podkreślającą znaczenie oświaty jako dobra wspólnego całego społeczeństwa.

Przepisy prawne powodują, że mniej świadome jednostki, w obawie przed konsekwencjami, zmuszone są wypełnić ich postanowienia. Śmiało można stwierdzić, że przestrzeganie przepisów wynikających z ustawy o systemie oświaty przyczynia się do rozwoju i podnoszenia poziomu życia ludzi.

Rozważając charakter prawny obowiązku szkolnego i obowiązku nauki<sup>9</sup>, należy wyjść od stwierdzenia, że są to stosunki administracyjnoprawne. Stosunek administracyjnoprawny, będący relacją prawną podmiotów uregulowaną prawem administracyjnym, wyróżnia się spośród innych stosunków prawnych pewnymi cechami charakterystycznymi. Najważniejszą z nich jest jego obowiązkowy charakter, co oznacza, że w stosunkach tych prawo ustala w określonych ramach uprawnienia i obowiązki podmiotów, a strony nie mogą zasadniczo z nich zrezygnować ani ich zmodyfikować, rolą organu administrującego jest zaś zastosowanie środków przymusu w razie konfliktu<sup>10</sup>.

Obowiązek szkolny powstaje z mocy prawa, co oznacza, że następuje on bez aktu stosowania. W praktyce adresat normy, z której wynika przedmiotowy stosunek, sam musi odczytać treść swojego obowiązku lub uprawnienia bez konkretyzacji ze strony organu administracyjnego. W przypadku stosunków wynikających bezpośrednio z mocy ustawy organ zajmuje się nie ich konkretyzowaniem, lecz egzekucją obowiązku. Na treść tego rodzaju stosunków wpływ ma nie tylko organ administracji publicznej, ale przede wszystkim prawodawca. Ideą tego rodzaju stosunków jest uniknięcie wydawania masowych aktów konkretyzacji prawa, na przykład w sytuacji obowiązku podatkowego czy właśnie obowiązku szkolnego. Powstania obowiązku lub uprawnienia wynikającego z takiego stosunku administracyjnoprawnego nie można uniknąć, jeżeli spełnia się przesłanki wskazane w przepisie prawa i z uwagi na istniejące domniemanie powszechnej znajomości tych przepisów.

Obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, i trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia (art. 70 Konstytucji RP oraz art. 15 ustawy o systemie oświaty)<sup>11</sup>. Dla porządku wywodu

---

<sup>9</sup> Na temat szczegółowych kwestii związanych z dystynkcją między obowiązkiem szkolnym i obowiązkiem nauki zob. A. Miruć, *Obowiązek szkolny i obowiązek nauki w polskim prawie oświatowym – wybrane zagadnienia*, [w:] *Współczesne problemy prawa oświatowego*, red. M. Pyter, Lublin 2009, s. 91–105.

<sup>10</sup> Szerzej na temat stosunku administracyjnoprawnego i jego rodzajów zob. K. Miaskowska, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska, *Zarys prawa administracyjnego*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 53–59 i literatura tam przytaczana.

<sup>11</sup> Na mocy ustawy z dnia 19 marca 2009 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 roku, nr 56, poz. 458) od 1 września 2011 roku obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat, oraz trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia.

należy jednak dostrzec, że regulacja wynikająca z art. 72 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny<sup>12</sup> stanowi samoistną, samodzielny normę dającą sądowi podstawę, by zobowiązać oskarżonego do kontynuowania nauki, i to mimo ukończenia przez niego 18. roku życia.

Na wniosek rodziców naukę w szkole podstawowej może także rozpocząć dziecko, które przed dniem 1 września kończy 6 lat, jeżeli wykazuje psychofizyczną dojrzałość do podjęcia nauki szkolnej. Decyzję o wcześniejszym przyjęciu dziecka do szkoły podstawowej podejmuje dyrektor szkoły po zasięgnięciu opinii publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej (art. 16 ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Ustawa o systemie oświaty przewiduje także możliwość odroczenia obowiązku szkolnego, decyzję taką podejmuje dyrektor publicznej szkoły podstawowej, w której obwodzie dziecko mieszka, po zasięgnięciu opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej (art. 16 ust. 4)<sup>13</sup>.

Obowiązek szkolny spełnia się przez uczęszczanie do szkoły podstawowej i gimnazjum, publicznych albo niepublicznych<sup>14</sup>. Zgodnie z postanowieniem art. 15 ust. 2 ustawy o systemie oświaty obowiązek nauki musi być realizowany w formie szkolnej do etapu ukończenia gimnazjum, zawsze jednak kończy się z upływem 18. roku życia, niezależnie od tego, czy edukacja na poziomie gimnazjum zostanie zakończona. Tak więc po skończeniu gimnazjum, jeśli następuje to przed ukończeniem 18. roku życia, obowiązek szkolny wygasa.

Wraz z tym nie wygasa natomiast obowiązek nauki. Po ukończeniu gimnazjum obowiązek ów spełnia się: przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej; przez uczęszczanie na zajęcia realizowane w formach pozaszkolnych w placówkach publicznych i niepublicznych; przez uczęszczanie na zajęcia realizowane w ramach działalności oświatowej prowadzonej przez osoby prawne lub fizyczne (art. 16 ust. 5 i 5a ustawy o systemie oświaty). Obowiązek szkolny jest więc pierwszym etapem realizowania obo-

<sup>12</sup> Dz. U. z 1997 roku, nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>13</sup> Na temat charakteru prawnego decyzji wydawanych na podstawie art. 16 ust. 2 i art. 16 ust. 4 ustawy o systemie oświaty zob. C. Martysz, *Administracyjnoprawne zagadnienia realizacji obowiązku szkolnego*, [w:] *Współczesne problemy prawa oświatowego*, red. M. Pyter, Lublin 2009, s. 77–81.

<sup>14</sup> Warto zwrócić uwagę na tezę wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2001 roku SNIII RN 149/00OSNP 2002/7/153: „W wypadku, gdy rodzice (opiekunowie prawni) dziecka objętego obowiązkiem szkolnym dokonali dobrowolnie wyboru odpłatnego trybu realizacji tego obowiązku w niepublicznej szkole podstawowej, a następnie nie wywiązują się wobec szkoły niepublicznej z przyjętego na siebie obowiązku opłaty kosztów nauki świadczonej na rzecz ich dziecka (tzw. czesnego), dyrektor szkoły niepublicznej nie jest związany ograniczeniem ustawowym wynikającym z art. 39 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz. U. z 1996 r., nr 67, poz. 329 ze zm.) i może podjąć decyzję o skreśleniu dziecka z listy uczniów szkoły (art. 84 ust. 2 pkt 5 ustawy o systemie oświaty). Jest jednakże obowiązany poinformować o tym dyrektora szkoły publicznej, w której obwodzie dziecko mieszka, w celu umożliwienia skutecznego sprawowania kontroli dopełnienia przez rodziców zapewnienia dalszej realizacji obowiązku szkolnego dziecka (art. 16 ust. 6 w związku z art. 19 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy o systemie oświaty)”.

wiązku nauki. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, obowiązek szkolny należy rozumieć jako kwalifikowaną postać obowiązku nauki<sup>15</sup>.

Spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki może mieć też wyjątkowo miejsce poza szkołą. Dziecko spełniające w tej formie obowiązek szkolny lub obowiązek nauki może otrzymać świadectwo ukończenia poszczególnych klas danej szkoły lub ukończenia tej szkoły na podstawie egzaminów klasyfikacyjnych przeprowadzonych przez szkołę, której dyrektor zezwolił na taką formę spełniania obowiązku szkolnego lub nauki (art. 16 ust. 8 ustawy o systemie oświaty). Za spełnianie obowiązku szkolnego i obowiązku nauki ustawa o systemie oświaty uznaje również udział dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, organizowanych zgodnie z odrębnymi przepisami (art. 16 ust. 7 ustawy o systemie oświaty).

### III

Oddzielnie warto w tym miejscu rozważyć kwestię obowiązku przedszkolnego w prawie polskim. Dopiero w ostatnich kilku latach, głównie, jak się wydaje, z dwóch powodów: wstąpienia Polski do Unii Europejskiej i konieczności dostosowania się do obowiązujących w niej standardów edukacyjnych<sup>16</sup> oraz oddolnego ruchu organizacji pozarządowych i ośrodków naukowych lobbujących na rzecz wczesnej edukacji, nastąpiły pozytywne zmiany w polityce oświatowej państwa w zakresie wczesnej edukacji. Polskie przepisy nie ustanawiają, jak dotąd, powszechnego obowiązku przedszkolnego. Wyjątkiem w tym zakresie jest obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dzieci sześciolletnich (czyli tak zwana zerówka – art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty)<sup>17</sup>. Obowiązek taki może być zrealizowany albo w przedszkolu, albo w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej. Zakładanie i prowadzenie przedszkoli jest zadaniem własnym gminy (art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty)<sup>18</sup>. Warto dodać, że wcześniejsze podjęcie spełniania przez dziecko sześciolletnie obowiązu-

---

<sup>15</sup> Por. T. Bąkowski, *Zagadnienia „edukacji domowej” w prawie oświatowym a zasada pomocniczości*, [w:] *Jednostka. Państwo. Administracja. Nowy wymiar*, red. E. Ura, Wydawnictwo „Mitel”, Rzeszów 2004, s. 21.

<sup>16</sup> W Komunikacie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego *Efektywność i równość w europejskich systemach edukacji*, COM (2006)48 – edukację przedszkolną określono jako: „[...] efektywny środek służący tworzeniu podstaw do dalszego kształcenia, zapobieganiu odpadowi i odsiewowi szkolnemu oraz wyrównywania efektów kształcenia i ogólnego poziomu umiejętności”.

<sup>17</sup> Analogicznie do zmian w zakresie obowiązku szkolnego (por. przypis 11), od września 2011 roku dziecko w wieku 5 lat będzie obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego.

<sup>18</sup> Ciekawy jest pogląd Iwony Latowskiej-Downar, która zajmuje stanowisko, że z uwagi na fakt, iż uczęszczanie do przedszkola nie jest obowiązkowe, to wprowadzenie zakładania i prowadzenie przedszkoli jest zadaniem własnym gminy, ale nie zobowiązuje jej do bezwzględnego ich prowadzenia, I. Latowska-Downar, *Zadania oświatowe gminy*, Municipium, Warszawa 2007, s. 35.

ku szkolnego zwalnia je od obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 16 ust. 2 zd. 2 ustawy o systemie oświaty).

Rozważając naturę prawną obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, należy zwrócić uwagę na fakt, że jest to obowiązek o administracyjno-prawnym charakterze, zbliżonym do obowiązku szkolnego.

W związku z tym uprawnione wydaje się odpowiednie stosowanie – w zakresie nieuregulowanym wyraźnie w ustawie o systemie oświaty – przepisów odnoszących się do obowiązku szkolnego i jego egzekucji.

#### IV

Pomimo że przepisy posługują się sformułowaniami „dziecko podlegające obowiązkowi” (na przykład art. 14b ust. 1 ustawy o systemie oświaty) czy „obowiązek szkolny dziecka” (na przykład art. 15 ust. 2 ustawy o systemie oświaty), to faktycznie na rodzicach spoczywają szczególne obowiązki związane z realizacją omawianego obowiązku przez dziecko. Rodzice są zobowiązani zapisać dziecko do szkoły, a także zapewnić regularne uczęszczanie na zajęcia. Jak wskazują Walter Feinberg i Jonas F. Soltiz: „Kształcenie dzieci jest procesem trójstronnym i złożonym. Najważniejszym jego sprawcą są rodzice, którzy jako jedyni są w stanie skutecznie motywować własne dziecko do nauki, do żmudnego przedzierania się przez gąszcz trudnych zagadnień”<sup>19</sup>.

Zgodnie z art. 14b ust. 1 oraz art. 18 ustawy o systemie oświaty rodzice dziecka podlegającego obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązkowi szkolnemu i obowiązkowi nauki:

- a) dopełniają obowiązku związanego ze zgłoszeniem dziecka do szkoły (przedszkola) oraz informują o wszelkich zmianach w tym zakresie (zmiana placówki, zmiana adresu);
- b) zapewniają regularne uczęszczanie dziecka na zajęcia szkolne;
- c) zapewniają dziecku warunki umożliwiające przygotowywanie się do zajęć szkolnych;
- d) zapewniają dziecku realizującemu obowiązek szkolny poza szkołą warunki nauki określone w zezwoleniu na taką formę realizacji obowiązku (art. 16 ust. 8 ustawy o systemie oświaty);
- e) informują, w terminie do dnia 30 września każdego roku, dyrektora szkoły podstawowej lub gimnazjum, w których obwodzie dziecko mieszka, o realizacji obowiązku szkolnego spełnianego przez uczęszczanie odpowiednio do przedszkola lub szkoły za granicą, w tym na podstawie umów międzynarodowych lub porozumień o współpracy bezpośredniej zawieranych przez szkoły, jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej lub w ramach pro-

---

<sup>19</sup> W. Feinberg, J. F. Soltiz, *Szkoła i społeczeństwo*, tł. K. Kruszewski, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2000, s. 255.

gramów edukacyjnych Unii Europejskiej, lub przy przedstawicielstwie dyplomatycznym innego państwa w Polsce;

f) w przypadku dziecka realizującego obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym lub inną formą wychowania przedszkolnego – zapewniają dziecku warunki nauki określone w zezwoleniu, o którym mowa w art. 16 ust. 8 ustawy o systemie oświaty.

Nauczanie indywidualne lub indywidualne obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne, które zostało uregulowane w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 września 2008 roku w sprawie sposobu i trybu organizowania indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży<sup>20</sup>, jest organizowane przez dyrektora szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym i dotyczy tych uczniów, którzy ze względów zdrowotnych nie mogą uczęszczać do szkoły. Taką formę realizacji obowiązku szkolnego i rocznego przygotowania przedszkolnego organizuje się na czas określony w orzeczeniu o potrzebie indywidualnego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego lub indywidualnego nauczania, wydanym przez zespół orzekający działający w publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej.

Od 23 sierpnia 2008 roku w ustawie o systemie oświaty obowiązuje definicja niespełnienia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Niespełnienie wskazanych obowiązków następuje przez nieusprawiedliwioną nieobecność w okresie jednego miesiąca na co najmniej połowie:

- a) obowiązkowych zajęć edukacyjnych w przedszkolu (oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej), szkole podstawowej, gimnazjum, szkole ponadgimnazjalnej lub innej placówce;
- b) zajęć w przypadku spełniania obowiązku nauki przez uczęszczanie na zajęcia lub w celu przygotowania zawodowego.

## V

Jak wskazane zostało wcześniej, obowiązki: rocznego przygotowania przedszkolnego, szkolny i nauki mają charakter zobowiązań administracyjnoprawnych, stąd w przypadku niespełnienia jednego z tych obowiązków właściwą ścieżką jego przymusowej realizacji jest egzekucja administracyjna (art. 20 ust. 1 ustawy o systemie oświaty).

Na gruncie przepisów egzekucyjnych obowiązki: rocznego przygotowania przedszkolnego, szkolny i nauki należą do kategorii obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 1 i art. 2 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2008 roku, nr 175, poz. 1086.



w administracji<sup>21</sup>) i – co do zasady – są obowiązkami wynikającymi bezpośrednio z przepisów prawa (art. 3 § 1 ustawy egzekucyjnej)<sup>22</sup>.

Postępowanie egzekucyjne jest to ciąg czynności podejmowanych przez właściwe organy i inne podmioty przez zastosowanie środków przymusu wynikających z egzekucji administracyjnej w celu wykonania.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że:

Przepisy o postępowaniu egzekucyjnym znajdują swoje zastosowanie wówczas gdy podmiot, na którym ciąży określony obowiązek nie wykona go dobrowolnie w przewidzianym terminie i w przewidziany sposób. Nie zawsze jednak zachodzi potrzeba uciekania się do przymusu lub innych form nacisku, aby zrealizować zakazy lub nakazy, częstokroć adresat dobrowolnie wykonuje dany akt administracyjny, gdyż leży to w jego interesie<sup>23</sup>.

W postępowaniu egzekucyjnym w administracji udział biorą trzy podmioty: zobowiązany, wierzyciel obowiązku oraz organ egzekucyjny. W pewnych sytuacjach wierzyciel może być jednocześnie organem egzekwującym obowiązek<sup>24</sup>.

Wierzycielem obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki jest dyrektor szkoły, w której obwodzie dziecko zamieszkuje, lub gmina, a zależy to od wieku ucznia. Gmina jest wierzycielem dla obowiązku wypełnianego przez młodzież w wieku 16–18 lat, a dyrektor szkoły – w pozostałym zakresie wiekowym (art. 5 § 1 pkt 2 ustawy egzekucyjnej oraz art. 19 ust. 1 ustawy o systemie oświaty).

Wierzycielem obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego jest dyrektor szkoły podstawowej, w której obwodzie dziecko mieszka (art. 14b ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Dyrektorzy publicznych i niepublicznych przedszkoli i szkół podstawowych, w których zorganizowano oddziały przedszkolne, są obowiązani powiadomić dyrektora szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, o spełnianiu przez dziecko obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego w tym przedszkolu lub oddziale przedszkolnym oraz o zmianach w tym zakresie.

Zgodnie z art. 15 ustawy egzekucyjnej egzekucja może być wszczęta, jeśli wierzyciel skieruje do rodziców bądź innych opiekunów prawnych dziecka (a więc do przedstawicieli małoletniego zobowiązanego) pisemne upomnienie wzywające do realizacji zaniedbanego obowiązku. Upomnienie zawiera także zagrożenie skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Dla celów dowodowych konieczne jest takie doręczenie upomnienia, aby można było

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 roku, nr 229, poz. 1954 ze zm.), dalej ustawa egzekucyjna.

<sup>22</sup> Wyjątkiem jest spełnianie obowiązku szkolnego przez dziecko sześciolatnie na mocy decyzji dyrektora szkoły (art. 16 ust. 2 ustawy o systemie oświaty).

<sup>23</sup> R. Sawuła, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne oraz postępowanie przed Naczelny Sąd Administracyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemysłu, Przemysł 1999, s. 211–212.

<sup>24</sup> Tak jest na przykład w przypadku egzekucji obowiązku podatkowego.

ustalić dzień (datę), w którym doręczenie nastąpiło, czyli – w razie korzystania z drogi pocztowej – za zwrotnym poświadczeniem odbioru<sup>25</sup>.

W przypadku, gdy minie 7 dni od doręczenia upomnienia, a obowiązek nadal nie jest realizowany, wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy o treści wyznaczonej art. 27 § 1 ustawy egzekucyjnej (najistotniejsze jest wskazanie środka egzekucyjnego – art. 28 ustawy egzekucyjnej, gdyż jest to obowiązek o charakterze niepieniężnym). Wzór tytułu wykonawczego związanego z obowiązkami o charakterze niepieniężnym ustalono na podstawie załącznika nr 24 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>26</sup>. Jeżeli rodzice dziecka nie mają wspólnego adresu zamieszkania, należy sporządzić dwa tytuły wykonawcze i przesłać je każdemu z rodziców osobno. Wszczęcie egzekucji następuje z momentem doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego (art. 26 § 5 ustawy egzekucyjnej).

Tytuł wykonawczy wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji wierzyciel kieruje do organu egzekucyjnego. Organem egzekucyjnym jest właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego – o czym stanowi art. 20 § 1 pkt 2 ustawy egzekucyjnej, a co wyjaśnia bliżej, nazywając organy w art. 1a pkt 14 tej ustawy, w przypadku egzekucji obowiązku szkolnego organem jest wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania zobowiązanego.

Wierzyciel, a więc dyrektor szkoły, wysyła wniosek o wszczęciu egzekucji administracyjnej obowiązku szkolnego i zastosowaniu środka egzekucyjnego do kancelarii urzędu. Razem z wnioskiem powinny być dołączone tytuł wykonawczy, upomnienie oraz dowód jego doręczenia.

W zależności od wewnętrznej konstrukcji jednostki organizacyjnej urzędu gminy czy miasta, kancelaria rejestruje wniosek i przekazuje go właściwemu wydziałowi lub referatowi do spraw szkół podstawowych i gimnazjów. Organ egzekucyjny zobowiązany jest zbadać z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej, co polega na skontrolowaniu pod względem formalnym tytułu egzekucyjnego oraz prawidłowości doręczenia upomnienia. Jeżeli wniosek jest obciążony brakami, nie spełnia ustawowych wymagań, zwraca się go dyrektorowi szkoły w celu uzupełnienia.

## VI

Środkiem egzekucji administracyjnej obowiązku: rocznego przygotowania przedszkolnego, szkolnego i nauki jest przede wszystkim grzywna w celu przymuszenia, nakładana w drodze postanowienia.

---

<sup>25</sup> Sposoby i skutki doręczenia w postępowaniu administracyjnym regulują przepisy art. 39–49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 roku, nr 98, poz. 1071 ze zm.).

<sup>26</sup> Dz. U. z 2001 roku, nr 137, poz. 1541 ze zm.

Grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego<sup>27</sup>.

Co się tyczy istoty tego środka egzekucyjnego, należy wskazać, że należy on do tak zwanych środków przymuszających, a nie zaspokajających.

Kar pieniężnych nie stosuje się wobec dziecka, ponieważ jest ono osobą małoletnią. Karze tej podlegają opiekunowie dziecka, czyli rodzice albo przedstawiciele ustawowi<sup>28</sup>.

Jeśli skutkiem zaniechania rodziców będzie nieuczęszczanie dziecka do szkoły, to egzekucji będzie podlegać również obowiązek zgłoszenia dziecka do szkoły. Egzekucji podlega także obowiązek poinformowania organów gminy o aktualnej formie spełniania obowiązku szkolnego przez dziecko.

Postanowienie o nałożeniu grzywny powinno zawierać:

1. wezwanie do uiszczenia nałożonej grzywny w oznaczonym terminie z pouczeniem, że w przypadku nieuiszczenia grzywny w terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych;
2. wezwanie do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym w terminie wskazanym w postanowieniu z zagrożeniem, że w razie niewykonania obowiązku w terminie będą nakładane dalsze grzywny w tej samej lub wyższej kwocie<sup>29</sup>.

Grzywnę w celu przymuszenia – w odróżnieniu od grzywny stosowanej w postępowaniu karnym – można nakładać kilkakrotnie, aż do zrealizowania przez zobowiązanego jego obowiązku. Można ją nakładać w tym samym wymiarze lub wyższym, lecz nie wolno ponownie nałożyć jej w niższym wymiarze. Przepisy nie ustalają każdorazowej wysokości grzywny, ani też jej dolnej granicy. Organy egzekucyjne mają tu przeto zupełną swobodę w ustalaniu jej wysokości, byleby nie naruszyć górnych granic ustalonych<sup>30</sup>.

Karę grzywny można nałożyć wiele razy, aż do momentu, kiedy żądanie będzie spełnione. Obecnie jednorazowo grzywna nie może przekroczyć, dla osób fizycznych, kwoty 5 000 zł, a łączna kwota grzywien – 10 000 zł (art. 121 §§ 1–3 ustawy egzekucyjnej).

Jak wskazuje się w literaturze, w związku z tym, że grzywnę nakłada organ egzekucyjny postanowieniem, zobowiązanemu służy prawo wniesienia zażalenia na to postanowienie. Środek ten stosuje się równocześnie z doręcze-

---

<sup>27</sup> R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1992, s. 179, art. 119 § 1 ustawy egzekucyjnej.

<sup>28</sup> R. Sawuła, L. Żukowski, op. cit., s. 269; art. 120 § 2 ustawy egzekucyjnej.

<sup>29</sup> R. Hauser, Z. Leoński, op. cit., s. 185.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 184.

niem tytułu wykonawczego, wzywając zobowiązanego do uiszczenia nałożonej grzywny, której ściągnięcie przymusowe następuje w trybie egzekucji świadczeń pieniężnych<sup>31</sup>.

Rodzice dziecka mogą wystąpić z wnioskiem o umorzenie grzywny po jednoczesnym spełnieniu dwóch przesłanek: wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym i złożenia wniosku o umorzeniu nieuiszczonych lub nieściągniętych należności z tytułu grzywny. O umorzeniu rozstrzyga organ egzekucyjny w formie postanowienia (art. 125 ustawy egzekucyjnej), po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Pracownik odpowiedniego referatu lub wydziału w urzędzie gminy lub miasta uzyskuje od dyrektora szkoły, na którego wniosek wszczęto postępowanie egzekucyjne, pisemną informację o wykonaniu obowiązku wynikającego z tytułu wykonawczego i przygotowuje projekt postanowienia o umorzeniu lub odmowie umorzenia nałożonej grzywny. Jeśli mamy do czynienia z drugą sytuacją, na postanowienie o odmowie umorzenia grzywny przysługuje zażalenie (art. 125 § 2 zd. 2 ustawy egzekucyjnej).

W przypadku, gdy obowiązek: rocznego przygotowania przedszkolnego, szkolny lub nauki został wykonany, a nałożone grzywny zostały ściągnięte, na wniosek zobowiązanego (w tym przypadku rodziców lub innych opiekunów prawnych małoletniego zobowiązanego) ściągnięte należności mogą zostać zwrócone w wysokości 75 procent lub w całości (art. 126 ustawy egzekucyjnej).

Podkreślić przy tym należy, że organ działa w tym przypadku na podstawie uznania administracyjnego, na co wskazuje ustawowe sformułowanie „organ może”. Od oceny całokształtu sytuacji dokonanej przez pracownika organu egzekucyjnego będzie więc zależało, czy przychyli się do wniosku zobowiązanego o zwrot wpłaconej należności z tytułu grzywny. Wpływ na rozstrzygnięcie organu może mieć na przykład termin, w jakim obowiązek został spełniony, lub fakt, czy obowiązek zrealizowano po nałożeniu pierwszej grzywny, czy też grzywnę nakładano kilkakrotnie.

Innym środkiem egzekucyjnym przewidzianym przez przepisy ustawy egzekucyjnej jest tak zwany przymus bezpośredni, który polega na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej, w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonaniu obowiązku (art. 148 § 1 ustawy egzekucyjnej). W aspekcie egzekucji obowiązku szkolnego przymus bezpośredni może polegać na doprowadzeniu dziecka do szkoły. Przy realizacji tego środka egzekucyjnego organ egzekucyjny może posłużyć się służbami mundurowymi, na przykład policją czy strażą miejską (gminną).

---

<sup>31</sup> R. Sawuła, L. Żukowski, op. cit., s. 270; art. 122 § 3 ustawy egzekucyjnej.

Zgodnie z zasadą najłagodniejszego środka, zawartą w art. 7 § 2 ustawy egzekucyjnej, organ egzekucyjny powinien zastosować ten spośród środków egzekucyjnych, który jest najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. W przypadku obowiązku szkolnego organ egzekucyjny powinien więc najpierw zastosować grzywnę w celu przymuszenia, a dopiero w dalszej kolejności rozważać zastosowanie przymusu bezpośredniego.

Aktualne środki egzekucyjne można byłoby naturalnie rozszerzyć przez stworzenie innych form egzekucji. Należy sobie zdawać sprawę z faktu, że grzywna nakładana na osoby niezamożne nie zawsze jest łatwa do wyegzekwowania. Należałoby może rozważyć stworzenie możliwości zamiany tej kary choćby na pracę na rzecz szkoły.

## VII

Niewątpliwie najtrudniejszym zadaniem organów administracji publicznej w sferze prawa oświatowego jest egzekucja administracyjna obowiązku szkolnego.

Rozważając problematykę obowiązku szkolnego, należy zwrócić uwagę na fakt, że edukacja w Polsce jest obowiązkowa do 18. roku życia. Obowiązek szkolny jest jednym ze stosunków prawnych sfery prawa administracyjnego – jest obowiązkiem o charakterze niepieniężnym. Dla realizacji obowiązku szkolnego irrelevantne jest, czy dziecko uczęszcza do szkoły publicznej, czy niepublicznej.

Gwarantem realizacji obowiązku szkolnego są rodzice lub opiekunowie prawni dziecka, ich obowiązkiem jest zapisanie dziecka do szkoły, a także zapewnienie regularnego uczestnictwa dzieci w zajęciach szkolnych. Wierzycielem w postępowaniu egzekucyjnym obowiązku szkolnego jest dyrektor szkoły, organem egzekucyjnym jest zaś organ wykonawczy gminy: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, którzy nakładają na rodziców grzywnę, aby zmusić ich do realizacji obowiązku szkolnego dziecka.

W świetle analiz prawnych nie jest przesadą stwierdzenie, że konsekwentna kontrola realizacji obowiązku szkolnego przez właściwe organy zmierza do rozwoju społeczeństwa. Uprawnione wydaje się stwierdzenie, że wszystkie przepisy prawne skonstruowane w celu egzekwowania obowiązku szkolnego mają w swoim założeniu ogromne znaczenie, przeciwdziałają one bowiem zjawisku lekceważenia tego obowiązku, co w rezultacie prowadzić może w przyszłości do negatywnych skutków dla całego społeczeństwa. Regulacje te, właściwie i konsekwentnie stosowane przez organy władzy publicznej, przyczyniają się do wzrostu wykształcenia, świadomości ludzi, kultury i lepszemu poziomowi życia.

## Bibliografia

- Bąkowski T., *Zagadnienia „edukacji domowej” w prawie oświatowym a zasada pomocniczości*, [w:] *Jednostka. Państwo. Administracja. Nowy wymiar*, red. E. Ura, Wydawnictwo „Mi-  
tel”, Rzeszów 2004.
- Feinberg W., Soltiz J. F., *Szkoła i społeczeństwo*, tł. K. Kruszewski, Wydawnictwa Szkolne  
i Pedagogiczne, Warszawa 2000.
- Hauser R., Leoński Z., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu  
egzekucyjnym w administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1992.
- Homplewicz J., *Tradycyjne a współczesne instytucje prawa szkolnego*, PWN, nakł. UJ,  
Kraków 1985.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, To-  
warzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa; Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności  
„Dom Organizatora”, Toruń 2006.
- Latowska-Downar I., *Zadania oświatowe gminy*, Municipium, Warszawa 2007.
- Martysz C., *Administracyjnoprawne zagadnienia realizacji obowiązku szkolnego*, [w:]  
*Współczesne problemy prawa oświatowego*, red. M. Pyter, Lublin 2009.
- Miruć A., *Obowiązek szkolny i obowiązek nauki w polskim prawie oświatowym – wybrane za-  
gadnienia*, [w:] *Współczesne problemy prawa oświatowego*, red. M. Pyter, Lublin 2009.
- Sawuła R., Żukowski L., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne oraz postępowanie przed  
Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji  
i Zarządzania w Przemyślu, Przemyśl 1999.
- Szmulik B., Serafin S., Miaskowska K., *Zarys prawa administracyjnego*, Wydawnictwo  
C. H. Beck, Warszawa 2007.
- Tyrawa D., *Prawo do nauki w świetle obowiązującego ustawodawstwa polskiego*, [w:]  
*Profilaktyka, resocjalizacja, rewalidacja pomocą rodzinie*, pod red. B. Kałdon, Wydział  
Zamiejscowy Nauk o Społeczeństwie Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła  
II, Stalowa Wola 2007.

### Przepisy i orzecznictwo

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku,  
nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U.  
z 2000 roku, nr 98, poz. 1071 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji  
(t.j. Dz. U. z 2005 roku, nr 229, poz. 1954 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 roku, nr 256,  
poz. 2572, nr 273, poz. 2703, nr 281, poz. 2781 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 września 2008 roku w sprawie spo-  
sobu i trybu organizowania indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania  
przedszkolnego i indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży (Dz. U. z 2008 roku,  
nr 175, poz. 1086).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania  
niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U.  
z 2001 roku, nr 137, poz. 1541 ze zm.).
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2001 roku SNIII RN 149/00OSNP  
2002/7/153.

## Summary

### **Administrative enforcement of compulsory education**

Undoubtedly the most difficult task of public authorities in the field of educational law is administrative enforcement of compulsory schooling.

Considering compulsory education issues, the attention should be drawn to the fact that education in Poland is compulsory until the age of 18. Compulsory education is the one in the sphere of administrative law – its nature is non-financial. In the implementation of compulsory education it is of no importance if a child attends to the public or non-public school.

The warrantors of school compulsory education are parents or legal guardians; this is their obligation to enroll a child at a school and also to secure regular attending classes for their children. The creditor in enforcement proceedings is the headmaster of school, the enforcement body is a head of the commune, mayor or president that impose a fine upon parents to compel them to fulfill an obligation.

In the light of the legal analysis, it is not an exaggeration to say, that the consistent control of the implementation of compulsory education by the competent authority seeks to the development of the society.