

Danuta Kurzyna-Chmiel

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Główne obszary rozwoju oświaty samorządowej od początku lat 90-tych poprzedniego wieku

Wstęp

Obecnie jednostki samorządu terytorialnego realizują zdecydowanie najwięcej zadań oświatowych w naszym kraju. Są one głównymi podmiotami zarządzającymi szkołami i placówkami oświatowymi, a ich polityka wpływa w sposób bezpośredni na realizację praw podmiotowych jednostek. Dzisiejszy stan prawny jest wynikiem ewolucji samego samorządu jak i sukcesywnego wyposażania go w zadania i kompetencje¹. Zanim jednak do tego doszło należało zmierzyć się z modelem polityki oświatowej wypracowanym w latach 1947–1990 podporządkowanym zasadom centralnego planowania całej gospodarki narodowej. Przykładowo bowiem do początku reform z lat 90-tych poprzedniego wieku minister właściwy do spraw oświaty i wychowania zarządzał poprzez sieć wojewódzkich kuratoriów oświaty całym

¹ K. Podgórski, *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.; E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 12, s. 12; Cz. Martysz, *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa*, w: E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Wolters Kluwer, Kraków 1999, s. 226–227; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005 s. 24; A. Błaś, *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, w: E. Ura, *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005, s. 25; I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007 nr 4, s. 190; Z. Niewiadomski, *Ustrój samorządu terytorialnego*, w: Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 128.

szkolnictwem. To kuratoria ustalały budżety szkół, zatrudniały i zwalniały dyrektorów, sprawowały ścisłą kontrolę programową nad nauczycielami i uczniami. Wielość i złożoność zmian, które na przestrzeni lat zaszły w realizacji zadań oświatowych w naszym kraju pozwala dziś postawić tezę, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego są podstawowymi podmiotami realizującymi w sposób samodzielny, w granicach obowiązującego prawa, zadania oświatowe. Uwagi poczynione w niniejszym artykule skupiają się na głównych zjawiskach uwypuklających proces decentralizacji tych zadań i usamodzielniania realizujących je jednostek samorządu terytorialnego.

Rys historyczny

W wyniku reform ustrojowych z lat 90-tych ubiegłego wieku większość zadań publicznych w zakresie oświaty powierzono samorządowi terytorialnemu. Od tego granicznego momentu tylko do roku 2000 przekazano samorządowi terytorialnemu odpowiedzialność za zarządzanie 35 tysiącami przedszkoli, szkół podstawowych i szkół ponadpodstawowych. Były to pierwsze i podstawowe zmiany od rozpoczęcia transformacji ustrojowej do dnia dzisiejszego. Dotyczyły one bowiem zarówno struktury systemu oświaty, podstaw programowych jak też zasad kierowania i sposobu finansowania. Działania te wynikały z dostrzeżenia w samorządzie terytorialnym ważnego partnera reformy oświatowej, jednocześnie podmiotu, który ułatwi decentralizację poprzez przejście znacznej części odpowiedzialności za realizację zadań publicznych.

Tendencje decentralizacyjne zapoczątkowane wraz z transformacją ustrojową nasilają się z czasem². Nakłada się na nie wynikający z zasady subsydiarności (pomocniczości) podział zadań i kompetencji pomiędzy szczeble samorządu jak też pomiędzy samorząd, a administrację rządową³. Ażeby pełniej zrozumieć obecny etap umacniania się samorządu terytorialnego w roli podmiotu odpowiedzialnego za realizację większości zadań oświatowych w naszym kraju należy dokonać pewnej retrospekcji. Tak też pierwsze przejścia szkół przez gminy nastąpiły już w lipcu 1990 r. co należy uznać za konsekwencję uchwalenia przez Sejm w marcu tego roku ustawy

² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 20; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Tom 2., C. H. Beck, Warszawa 2012, s. 188.

³ Art. 4 ust. 2 i art. 4 ust. 3 EKSL z dnia 15 października 1985r. (Dz. U z 1994r, Nr 124, poz. 607).

o samorządzie gminnym⁴ i ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych⁵. W myśl artykułu 1 drugiej z wymienionych ustaw, gminy otrzymały zadanie: „kierowania na swoim terenie działalnością przedszkoli, ich zakładania, zapewniania im lokali i wyposażenia w pomoce naukowe, narzędzia, meble i sprzęt oraz potrzebne środki finansowe i materialne, zapewnienia warunków mieszkaniowych i świadczeń nauczycielom oraz innym pracownikom zatrudnionym w przedszkolach”. Jeśli zaś chodzi o zadanie polegające na prowadzeniu szkół, innych placówek *oświatowo – wychowawczych* i opiekuńczo – wychowawczych, należące dotychczas do zadań rad narodowych stopnia podstawowego to miało ono być nadal wykonywane przez kuratorów oświaty i wychowania. Dopiero ustawa o systemie oświaty uchwalona dnia 7 września 1991 roku⁶ usankcjonowała przepis zawarty w ustawie kompetencyjnej, zgodnie z którym prowadzenie szkół podstawowych przechodzi do zadań własnych gminy z dniem 2 stycznia 1994 roku. Ustawa o samorządzie gminnym określiła edukację publiczną (prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych) jako zadanie własne (art. 7 ust.1 pkt.8). Ustawa zakładała również przekazywanie gminom subwencji ogólnej z budżetu centralnego państwa. Natomiast w ustawie z dnia 4 grudnia 1990 roku o dochodach gmin określone zostało w art. 3 pkt. 9 pojęcie „subwencji oświatowej” jako: subwencji przyznanej gminom, które przejęły prowadzenie szkół podstawowych jako zadanie własne⁷. Zgodnie zaś z przepisem art. 104 ust. 5 u.s.o. składniki majątkowe szkół przekazanych w trybie określonym w ust. 2 (tegoż artykułu) wchodzi w skład mienia komunalnego z dniem przekazania. Ten sam przepis ust. 1 zakładał ponadto, że prowadzenie szkół podstawowych, z wyjątkiem niektórych szkół specjalnych, przechodzi do obowiązkowych zadań własnych gmin z dniem 2 stycznia 1994 r., chyba, że szkoły te zostaną wcześniej przekazane w trybie określonym w ust. 28. Tryb

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 17 maja 1990r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990, nr 34, poz. 198 z późn. zm., art.1, pkt. 5).

⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) w skrócie u.s.o.

⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1990r. o dochodach gmin i zasadach subwencjonowani w latach 1990 – 1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990, Nr 89, poz.518 z późn. zm.).

⁸ Ustawa kompetencyjna z 1990 roku oraz ustawa o systemie oświaty z 1991 roku przewidywały, że dzień 1 stycznia 1994 roku będzie datą powszechnej komunalizacji szkolnictwa podstawowego. Jednak 3 grudnia 1993 roku Sejm RP uchwalił zmianę ustawy o systemie

ten przewidywał możliwość wcześniejszego przejęcia szkół przez gminy, o ile kurator oświaty, za zgodą gminy lub na jej wniosek, zgłoszony co najmniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego je przekaze. Ważnym przepisem określającym prawa własności gmin do przejmowanych szkół i placówek był art. 104 ust. 1 u.s.o., zgodnie z którym „składniki majątkowe szkół przekazanych w trybie określonym w ust. 2 wchodzi w skład mienia komunalnego z dniem przekazania”. Była to bardzo poważna zmiana wobec wcześniejszej regulacji stanowiącej, że prowadzenie szkół podstawowych należało do właściwości terenowych organów rządowej administracji specjalnej do spraw oświaty, czyli do kuratorów oświaty, działających na terenie województwa (art. 31u.s.o.) i podlegających bezpośrednio Ministrowi Edukacji Narodowej.

W roku szkolnym 1994-1995 gminy przejęły około 1/3 wszystkich szkół podstawowych, w tym samym czasie w ramach programu pilotażowego wybrane, większe miasta przejęły prowadzenie liceów ogólnokształcących i szkół artystycznych. Ostatecznie z dniem 1 stycznia 1996 r. wszystkie szkoły, (z wyjątkiem artystycznych), przekazane zostały samorządowi terytorialnemu. Natomiast odnośnie publicznych szkół i placówek artystycznych do 2001 roku obowiązywało moratorium na ich przekazanie. W tymże roku ustalono, że odpowiednim organem do ich zakładania i prowadzenia jest minister właściwy do spraw kultury. Do dzisiaj odpowiada on za całe kształcenie artystyczne w naszym kraju. Jednostki samorządu terytorialnego mogą jedynie zakładać i prowadzić publiczne szkoły i placówki tego typu, po zawarciu z nim porozumienia z art. 8 ust. 19 ustawy Prawo oświatowe⁹.

Znacznie bardziej skomplikowana jest historia przechodzenia zadania publicznego polegającego na prowadzeniu szkół rolniczych „z rąk właściwego ministra do rąk” samorządu terytorialnego i często odwrotnie¹⁰. Do 1998 roku wszystkie szkoły rolnicze podlegały ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. W wyniku reform z 1999 r. prowadzenie tych szkół zostało powierzone samorządom powiatowym. Później nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 27 czerwca 2003 r.¹¹ wprowadziła rozwiązanie dające możliwość przejęcia szkół rolniczych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym przez samorząd województwa, o ile rady powiatów podjęły uchwały o ich

oświaty, odsuwając termin obligatoryjnego przejęcia szkół przez gminy na dzień 1 stycznia 1996 r.

⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 (Dz. U. z 2018r, poz. 996 i 1000).

¹⁰ D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 167 i nast.

¹¹ (Dz. U. Nr 137, poz. 1304).

przekazaniu. Jednak w 2006 r. rozpoczął się ponowny proces przejmowania części szkół rolniczych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa. Jeśli zaś chodzi o obowiązujący stan prawny to prowadzenie publicznych szkół rolniczych i placówek rolniczych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym może być przekazywane w drodze porozumienia zawieranego pomiędzy ministrem właściwym do spraw rolnictwa, a jednostką samorządu terytorialnego art. 8 ust. 20 ustawy Prawo oświatowe. Wszelkie te przekształcenia doprowadziły dziś do sytuacji, w której zdecydowana większość wszystkich szkół i placówek publicznych prowadzona jest przez odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego. A tylko część szkół i placówek pozostała w zarządzaniu właściwych ministrów¹².

Kluczowym momentem w usamorządowieniu oświaty w naszym kraju był rok 1998 i należy go wiązać z powstaniem dwóch kolejnych szczebli samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatów i samorządowych województw¹³. Można powiedzieć, że na tym etapie reform wprowadzano już kompleksowo nowy ustrój szkolny. Na mocy ustawy z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty¹⁴ doszło do przekazania prowadzenia szkół i placówek wszystkim, trzem szczeblom samorządu terytorialnego. W styczniu 1999 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którą 1 września tego samego roku w miejsce dotychczasowych 8-letnich szkół podstawowych, 4-letnich liceów ogólnokształcących i 5-letnich techników oraz szkół zawodowych pojawiły się 6-letnie szkoły podstawowe i 3-letnie gimnazja. Ustalono wówczas generalną zasadę, zgodnie z którą szkoły podstawowe i gimnazja będą prowadzone przez gminy, a szkoły ponadpodstawowe i ponadgimnazjalne – przez powiaty. Zgodnie z art. 5 ust. 5a-6 i 6c u.s.o. powiaty¹⁵ (w brzmieniu nadanym w/w. nowelą z dnia 25 lipca 1998 r.) z dniem 1 stycznia 1999 r. przejęły szkoły podstawowe specjalne i gimnazja specjalne, szkoły ponadgimnazjalne, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkoły artystyczne, szkoły sportowe i mistrzostwa sportowego oraz placówki wymienione w art. 2 pkt. 3-5 i 7, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym. Wykaz szkół i placówek o znaczeniu regionalnym określiło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 października 1998 r.

¹² Do ministrów, którzy prowadzą szkoły i placówki należą m.in. Minister Sprawiedliwości, Ministrowie właściwy do spraw oświaty i wychowania; środowiska, gospodarki morskiej; do spraw rolnictwa; kultury i ochrony dziedzictwa narodowego; do spraw zdrowia.

¹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91 poz. 578), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91 poz. 576).

¹⁴ (Dz. U. Nr 117, poz. 759).

¹⁵ (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

w sprawie określenia wykazu szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa¹⁶. Za podstawowe kryterium wyodrębnienia szkół i placówek o znaczeniu regionalnym przyjęto ogólnokrajowy lub ponadpowiatowy zasięg ich działania. Wprowadzono także możliwość zakładania i prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie zawartego porozumienia, szkół i placówek oświatowych, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych. Wskazane wyżej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 października 1998 r. ustaliło także wykaz szkół i placówek, które nie podlegały przejęciu przez powiaty ze względu na ich ogólnokrajowy lub ponadpowiatowy zasięg działania. Szkoły te i placówki od dnia 1 stycznia 1999 r. przejęte zostały przez samorządy województw. Wykaz ten został uaktualniony według stanu na dzień 1 września 2003 r. i ogłoszony w obwieszczeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 marca 2004 r.¹⁷ Przyjęto ponadto tryb przejęcia szkół lub placówek przez samorząd województwa w terminie do dnia 31 grudnia 2004 r. Samorząd województwa miał obowiązek przejąć w w/w. terminie prowadzenie szkół i placówek mających znaczenie co najmniej regionalne, które z dniem 1 stycznia 1999 r. zostały przejęte przez samorząd powiatowy. Niezbędnymi elementami procedury przekazania było po pierwsze, podjęcie przez radę powiatu uchwały o przekazaniu konkretnych szkół i placówek samorządowi województwa wraz z mieniem powiatowym będącym we władaniu przekazywanych szkół i placówek, a po drugie, wyrażenia pozytywnej opinii przez kuratora oświaty o co najmniej regionalnym charakterze szkoły lub placówki¹⁸. Warto podkreślić, że w roku szkolnym 2001/2002 po raz pierwszy w pełnej strukturze organizacyjnej (obejmującej trzy klasy) działały gimnazja. Natomiast w roku szkolnym 2002/2003 rozpoczął się II etap ówczesnej reformy ustroju szkolnego. Pierwsi absolwenci gimnazjów kontynuowali

¹⁶ (Dz. U. Nr 147, poz. 964).

¹⁷ Patrz: Obwieszczenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie wykazu szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, które zostały przejęte z dniem 1 stycznia 1999 r. do prowadzenia przez samorządy województw, według stanu na dzień 1 września 2003 r. (M.P. Nr 17, poz. 292), z uwzględnieniem zmian organizacyjnych zaistniałych w związku z wprowadzeniem nowego ustroju szkolnego, tj. wynikających z ustawy z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz. U. Nr 12, poz. 96, z późn. zm.). Powyższe Obwieszczenie zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 20 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304, z późn. zm.).

¹⁸ Plan sieci szkół i placówek o znaczeniu regionalnym lub ponadregionalnym określa strategia rozwoju województwa ustalona na podstawie art. 11-12 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

naukę w nowo utworzonych szkołach ponadgimnazjalnych (zasadniczych szkołach zawodowych, liceach ogólnokształcących, liceach profilowanych i technikach). Od roku szkolnego 2004/2005 rozpoczęły działanie dwuletnie uzupełniające licea ogólnokształcące i trzyletnie technika uzupełniające¹⁹.

Przejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego szkoły, przedszkola i placówki oświatowe stawały się elementem kształtowania własnej polityki oświatowej na danym terenie. Szczególnie na początku tego procesu dało się zauważyć zjawisko likwidacji otrzymanych szkół, a zwłaszcza przedszkoli. Już pod koniec lat 90. zeszłego wieku masowo zamykano tzw. małe wiejskie szkoły oraz przedszkola. W latach między 1990 – 2001 zlikwidowano ponad 30 proc. przedszkoli. Główną przyczyną tych decyzji były problemy gmin z finansowaniem nowych zadań, szczególnie z utrzymaniem przedszkoli, na które w latach 90-tych nie otrzymywały pieniędzy z budżetu państwa. Był to najtrudniejszy okres dla przedszkoli, po którym nastąpił powolny proces odbudowy tego segmentu edukacji. Obecnie wychowanie przedszkolne jest pierwszym, ważnym etapem kształcenia w systemie oświaty i przeżywa prawdziwy rozkwit. Obejmuje ono dzieci w wieku 3–7 lat (art. 31 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe) i realizowane jest w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, a także od roku szkolnego 2008/2009 w zespołach wychowania przedszkolnego i punktach przedszkolnych. Od tego przełomowego roku tylko przez pierwsze dwa lata od rozszerzenia form opieki przedszkolnej wskaźnik skolaryzacji dzieci w wieku 3–5 lat sięgnął 64%, czyli przez dwa lata wzrósł o ponad dwadzieścia punktów procentowych²⁰. Ważną rolę w poprawie dostępności edukacji przedszkolnej w Polsce odegrały fundusze strukturalne²¹. W ramach tych środków w latach 2004–2006 głównym źródłem finansowania inwestycji w infrastrukturę przedszkolną był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), zaś w latach 2007–2013 jednostkom samorządu terytorialnego zostały dodatkowo udostępniono dwa źródła finansowania. Po pierwsze Regionalne Programy Operacyjne, które odegrały ważną rolę w sferze inwestycyjnej, z których realizowano zwłaszcza projekty związane

¹⁹ M. Herbst, A. Levitas, *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000–2010: czas stabilizacji i nowe wyzwania*, w: M. Herbst, *Decentralizacja oświaty*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, s. 119 i nast.

²⁰ M. Herbst, *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 12.

²¹ M. Herbst, A. Levitas, *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000–2010: czas stabilizacji i nowe wyzwania...* s. 143.

z budową, przebudową i modernizacją placówek przedszkolnych. Tworzenie przedszkoli oraz wsparcie istniejących placówek finansowano natomiast z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki²². Tylko korzystając z tego ostatniego źródła zrealizowano ponad 800 projektów, których bezpośrednim beneficjentem były jednostki samorządu terytorialnego, a także ponad 300, które realizowały inne podmioty przykładowo fundacje i stowarzyszenia²³.

Na funkcjonowanie oświaty w latach 2000-2010, w tym także oświaty samorządowej wpłynął niż demograficzny. Zgodnie z danymi GUS liczba uczniów w polskich szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych w tym okresie zmniejszyła się z 7,05 mln do 5,21 mln, co oznaczało jej spadek o 26%. W szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego liczba uczniów zmniejszyła się jeszcze bardziej: z 6,8 mln w 2000 roku do 4,8 mln w 2010 roku, a więc o 30%. W tym samym okresie liczba uczniów w szkołach niesamorządowych wzrosła z około 250 tys. do 440 tys., czyli o 87%²⁴. Tylko liczba uczniów szkół podstawowych spadła o 33% w ciągu tej dekady²⁵. Jeśli chodzi o zawodowe szkoły ponadgimnazjalne, to zarówno liczba placówek, jak i uczniów zmniejszyła się w tym czasie prawie o połowę²⁶. Warto zauważyć, że w czasie gdy łączna populacja uczniów zmniejszyła się o 30% to spadek zatrudnienia nauczycieli nastąpił wyłącznie o 6%. Wydatki samorządu w tym zakresie spadły, natomiast nieznacznie poprawiła się jakość kształcenia poprzez zmniejszeni przeciętnej wielkości oddziału szkolnego²⁷.

Ważnym segmentem budowy samorządowej oświaty jest tworzenie ze strony budżetu państwa stabilnych zasad jej finansowania. Sięgając do początku lat 90-tych poprzedniego wieku należy zauważyć, że przekazaniu prowadzenia zadań oświatowych samorządowi towarzyszyła zmiana sposobu ich finansowania. Na prowadzenie szkół pierwotnie gminy, a z czasem także kolejne jednostki samorządu terytorialnego zaczęły dostawać środki z tzw.

²² Tamże, s. 144.

²³ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska-Madurowicz, J. Łukomska, *Edukacja przedszkolna. Polityka samorządów gminnych w zakresie edukacji przedszkolnej*, w: P. Swianiewicz, *Edukacja przedszkolna, Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, tom 4, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, s. 92.

²⁴ GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2000-2010*, Warszawa 2012.

²⁵ IBE, *Spółeczeństwo w drodze do wiedzy. Raport o stanie edukacji 2010*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011, s. 107–108.

²⁶ Tamże, s. 108.

²⁷ M. Herbst, A. Levitas, *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000–2010: czas stabilizacji i nowe wyzwania...*, s. 122.

subwencji oświatowej (części subwencji ogólnej dla samorządów). Gorzej wyglądało to w stosunku do przedszkoli, gdzie pierwotnie nie przewidziano ich finansowania z budżetu centralnego. Na początku lat 90-tych. zeszłego wieku subwencja oświatowa naliczana była przez wojewódzkie kuratoria oświaty oddzielnie dla każdej gminy, która zdecydowała się na przejęcie szkół. Wysokość subwencji nie zaspokajała potrzeb samorządu w tym zakresie, co skutkowało dużą jego niechęcią do przejmowania szkół i placówek oświatowych. Oczekiwania samorządowe znacząco zaspokoiła ustawa z dnia 10 grudnia 1993 o finansowaniu gmin²⁸, która wprowadziła w tym zakresie wiele zmian. Doprowadziły one do stworzenia systemowego mechanizmu alokacji środków budżetu centralnego dla jednostek samorządu terytorialnego. Poprzez ustawowe powiązanie wartości subwencji oświatowej z dochodami budżetu państwa zagwarantowano samorządowi terytorialnemu dostatecznie stabilny poziom finansowania edukacji, choć nie zawsze wystarczający. Częstą konsekwencją takiej polityki oświatowej państwa stało się szukanie różnych dróg oszczędzania. Jedną z nich, choć też najbardziej drastyczną, jest likwidacja szkół i przedszkoli. Drugą z tych możliwości pojawiła się w naszym kraju wraz z kolejną nowelą ustawy o systemie oświaty z dnia 19 marca 2009 r. poprzez dodanie ust. 5g–5r do art. 5 u.s.o. (obecnie zagadnienia te reguluje ustawa Prawo oświatowe w art. 9). Zgodnie z tą regulacją jednostka samorządu terytorialnego ma możliwość przekazania szkół liczących do 70 uczniów osobie prawnej (niebędącej j.s.t.) lub osobie fizycznej. Przekazana szkoła zachowuje status szkoły publicznej, czyli powszechnie dostępnej, gwarantującej bezpłatne nauczanie i wychowanie. Jednostka samorządu terytorialnego, która przekazała szkołę, dalej sprawuje nad nią nadzór, który wyraża się m.in. w obowiązku powtórnego przejęcia jej jeżeli byłaby ona nienależycie prowadzona przez nowy podmiot. Wydaje się, iż głównym celem ustawodawcy jest wprowadzenie procedur dających możliwość dalszego istnienia małych (do 70 uczniów) szkół o istotnym znaczeniu w środowisku lokalnym. Rozwiązanie to chroni te szkoły przed likwidacją zaspokajając potrzeby społeczności lokalnych, jednak prowadzenie szkół przez podmioty niepubliczne nie daje pełnej gwarancji ciągłości i trwałości realizacji *świadczeń* oświatowych.

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego, wiąże się z samodzielnością zadaniową i można ją wyprowadzić z art. 167 i 168 Konstytucji²⁹. Samorząd powinien więc dysponować stosownym do zadań publicznych

²⁸ (Dz. U. Nr 129, poz. 600).

²⁹ Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*.... s. 215.

udziałem w dochodach publicznych. Nie sposób jednak uznać, że posiada on faktyczną samodzielność w zakresie kształtowania dochodów budżetowych³⁰. Znaczący procent w ogólnych dochodach j.s.t. stanowią tzw. dochody transferowe, do których należą rozdzielane przez władze centralne dotacje i subwencje. Samodzielność finansowa j.s.t. przy realizacji zadań oświatowych nie jest bezwzględna³¹. W art. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych³² ustawodawca udzielił gwarancji „odpowiedniej wysokości środków finansowych” na utrzymanie oświaty publicznej. Zatem środki „niezbędne na realizację zadań oświatowych”, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, powinny być zagwarantowane w dochodach j.s.t. Dochodami tymi są, dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Samorząd nie może więc liczyć na całkowite pokrycie kosztów realizacji zadań oświatowych z budżetu państwa. Zadania te mają bowiem status zadań własnych, w stosunku do których państwo jedynie wspiera jednostki samorządu, lecz ich nie zastępuje. Obecnie zasady finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, regulowane są w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych i ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ostatnia reforma 2016/2017r

Ostatni i jednocześnie jeden z najważniejszych etapów ewolucji samorządowej oświaty wynika ze zmian wprowadzonych reformą z 2016/2017 roku. Dokonano wówczas gruntownych przeobrażeń ustroju szkolnego, implikując konieczność dostosowania się do nich samorządu. Rozpoczęto proces, zaplanowanego na lata przekształcania systemu, w którym istniały 6-letnie szkoły podstawowe, 3-letnie gimnazja, 3-letniego licea ogólnokształcące, 4-letnie technika i 3-letnie zasadnicze szkoły zawodowej. Docelową strukturą szkolnictwa, wprowadzona ustawą prawo oświatowe, obejmuje:

- 8-letnią szkołę podstawową,
- 4-letnie liceum ogólnokształcące,
- 5-letnie technikum,

³⁰ Zob. Z. Niewiadomski, *Ustrój samorządu terytorialnego...*s. 128; W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 33–34; Zob. E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2004, s. 12.

³¹ Zob. ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, 2203 i 2260 oraz z 2018 r. poz. 317).

³² Ustawa z dnia 27 października 2017r. (Dz. U. poz. 2203).

- 3-letnią branżową szkołę I stopnia,
- 3-letnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy,
- 2-letnią branżową szkołę II stopnia,
- szkołę policealną.

Tak poważne zmiany funkcjonowania oświaty wpłynęły na liczne obszary działalności jednostek samorządu terytorialnego będące organami prowadzącymi największą liczbę szkół i placówek w naszym kraju. Wprowadzenie nowej struktury szkolnictwa ma nastąpić w ciągu kilkuletniego okresu przejściowego. Zagadnienia te normują przepisy wprowadzające³³ regulujących m.in. przekształcanie, włączanie szkół do szkół innego typu i wygaszanie gimnazjów. Jednym z pierwszych i głównych obowiązków samorządu terytorialnego stało się dokonanie zmian w sieci szkół. Zgodnie z treścią art. 206 i art. 213 tej ustawy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego miały obowiązek podjęcia w dwuszczeblowej procedurze uchwał w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego. Wymaga ona przedłożenia uchwały kuratorowi oświaty w celu uzyskania jego pozytywnej opinii w zakresie zgodności z prawem rozwiązań proponowanych w projekcie uchwały oraz zapewnienia wszystkim dzieciom i młodzieży możliwości realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Obowiązkiem kuratora oświaty jest wydanie w tej sprawie opinii, która ma charakter wiążący. Na opinię kuratora oświaty nie przysługuje zażalenie, lecz skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Rozwiązanie to zmniejszyło samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania ważnego segmentu polityki oświatowej. Jednocześnie wzmocniło rolę kuratora będącego organem administracji rządowej w terenie.

Warto jeszcze wspomnieć o wynikających z ostatniej reformy obowiązkach jednostek samorządu terytorialnego wobec nauczycieli. Od dnia 1 września 2017 r., zmieniła się sytuacja prawna nauczycieli zatrudnionych zarówno w szkołach podstawowych, gimnazjach, jak i w szkołach ponadgimnazjalnych. Część z nich zmieniła miejsce zatrudnienia, a część musiała poszukać innej pracy. Sytuacja prawna nauczycieli zależy głównie od rodzaju szkoły, w której są oni zatrudnieni. Najtrudniejsza sytuacja dotyczyła nauczycieli części gimnazjów, dla których zabrakło zatrudnienia. Główny problem na linii samorząd terytorialny a administracja rządowa polega na ustaleniu tempa wprowadzanych zmian i wysokości środków z budżetu

³³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016- Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe,(Dz. U. z 2017, poz. 60).

państwa na pokrycie kosztów wynikających z realizacji zadań publicznych samorządu w tym zakresie.

Podsumowanie

Od początku lat 90-tych poprzedniego wieku oświata w naszym kraju uległa bardzo szerokim przekształceniom. Wpisują się one w proces transformacji ustrojowej i dokonywane są przede wszystkim w duchu zasad decentralizacji i subsydiarności. Jednostki samorządu terytorialnego przejęły większość publicznych szkół i placówek oświatowych. Dokonywało się to stopniowo i nie pozbawione było błędów. Zasadniczo zwiększyły się kompetencje samorządu przy realizacji zadań oświatowych. W wyniku kolejnych reform ewoluuje wpływ kuratora oświaty na funkcjonowanie szkół i placówek oświatowych. Od czasu nowelizacji u.s.o z dnia 29 grudnia 2015 roku można zauważyć zwiększanie jego kompetencji, zwłaszcza w sferze uprawnień opiniujących³⁴. Wzmacnia jego roli wiąże się z ograniczeniem samodzielności samorządu w kształtowaniu własnej polityki oświatowej.

Z całą pewnością możemy jednak mówić, że w obecnym stanie prawnym samorządowa oświata stanowi główny segment systemu oświaty. I choć zakres samodzielności przy realizacji zadań zmienia się to jednak ich ilość jest nadal duża. Nie powinno tu zatem występować zjawisko konkurencji w ich wykonywaniu, czy braku zaufania, a szerokie współdziałanie. Co ważne, jednostki samorządu terytorialnego nie tylko zakładają i prowadzą samorządowe szkoły i placówki oświatowe, ale mają też istotny wpływ na funkcjonowanie innych szkół i placówek publicznych i niepublicznych na swoim terenie. Jak się wydaje, jednym z głównych wyzwań stojącymi obecnie przed samorządową oświatą jest zapewnienie odpowiedniej wysokości dochodów służących do ich trwałej i odpowiadającej standardom realizacji. Ważne jest też budowanie partnerskich relacji na linii administracja rządowa – samorząd terytorialny w zakresie realizacji zadań oświatowych i w obszarze wdrażania kolejnych reform.

Bibliografia:

- Błaś A., *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, w: (red.) E. Ura, *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005, s. 20-34.
Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

³⁴ Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016r. poz. 35).

- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
- GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2000-2010*, Warszawa 2012.
- Herbst M., Levitas A., *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000–2010: czas stabilizacji i nowe wyzwania*, w: (red.) M. Herbst, *Decentralizacja oświaty*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, s. 118-154.
- Herbst M., *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- IBE, *Społeczeństwo w drodze do wiedzy. Raport o stanie edukacji 2010*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011, s. 107–108.
- Jeżowski A., *Finansowanie publiczne oświaty niepublicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, w: (red.), R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Tom 2., C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 151-239.
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, Przegląd Sejmowy 2007nr 4, s. 175-195.
- Martysz Cz., *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa*, w: (red.) E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Wolters Kluwer, Kraków 1999, s. 226-245.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego*, w: (red.) Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 15-51.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 12, s. 3-13.
- Podgórski K., *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 11–12, s. 20-26.
- Ruśkowski E., Salachna J., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2004.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska-Madurowicz M., Łukomska J., *Edukacja przedszkolna. Polityka samorządów gminnych w zakresie*

edukacji przedszkolnej, w: (red.) P. Swianiewicz, *Edukacja przedszkolna, Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, tom 4, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, s. 91-180.

Źródła:

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
- EKSL z dnia 15 października 1985r (Dz. U z 1994r, Nr 124, poz. 607).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1990r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990, Nr 34, poz. 198 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990r. o dochodach gmin i zasadach subwencjonowani w latach 1990 – 1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990, Nr 89, poz.518 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 129, poz. 600).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91 poz. 578)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91 poz.576
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2000r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12 poz. 136).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, 2203 i 2260 oraz z 2018 r. poz. 317).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 2015r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016r. poz. 35).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018r, poz. 996 i 1000).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016- Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe,(Dz. U. z 2017, poz. 60).

Ustawa z dnia 27 października 2017r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 października 1998 r. w sprawie określenia wykazu szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa (Dz. U. Nr 147, poz. 964).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. Nr 168, poz. 1324) oraz jego zmiana z dnia 10 maja 2013r. (Dz. U. Nr 0 poz. 560).

Obwieszczenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie wykazu szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, które zostały przejęte z dniem 1 stycznia 1999 r. do prowadzenia przez samorządy województw, według stanu na dzień 1 września 2003 r. (M.P. Nr 17, poz. 292).

Inne:

Uchwała SN z dnia 18 grudnia 1992 r., III AZP 30/92, OSNAPiUS 1993, nr 7–8, poz. 122

Uchwała SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 października 1995 r., III AZP 28/95, OSNAPiUS 1996, nr 11, poz. 149.

Wyrok SN z dnia 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06, LEX nr 277299.

**Main stages of evolution of the local government education
since the early 90's of the previous century**

This article applies to educational tasks of local government. The paper presents the growing importance of local government. Especially the long time is showing the biggest changes in educational tasks. Trends in decentralization started with the transformation of the political system.

The main purpose of this article is to show areas of changes in the implementation of educational tasks by local authorities. Over the last (about) 30 years big changes have made in education. They fit into the process of political transformation and are made primarily in the spirit of the principles of decentralization and subsidiarity. Local government units have taken over most public schools and educational institutions. Surely we can say, that in the current state of the law, local government education is a major segment of the education system. It should be noted, that the educational tasks of local

government are also the tasks of the state. It seems, that the major challenges currently facing local government, are a phenomenon of privatization of educational tasks and provide adequate income for their implementation.

Keywords: local government, education, school, education system, administration.

Główne obszary rozwoju oświaty samorządowej od początku lat 90-tych poprzedniego wieku

Artykuł ukazuje główne zmiany, które zaszły w okresie od lat 90-tych poprzedniego wieku w procesie realizacji przez samorząd terytorialny oświatowych zadań publicznych. Podkreślono, że wraz z rozwojem samorządu terytorialnego następowało wzmacnianie jego pozycji i stopnia odpowiedzialności za realizację zadań. Tendencje decentralizacyjne zapoczątkowane wraz z transformacją ustrojową nasilają się z czasem. Nakłada się na nie wynikający z zasady subsydiarności (pomocniczości) podział zadań i kompetencji pomiędzy szczeble samorządu jak też pomiędzy samorząd, a administrację rządową. Liczne zmiany organizacyjne i prawne doprowadziły do stosunkowo stabilnego podziału zadań oświatowych. Ostatnie reformy zainicjowane w 2016 roku to kolejny, gruntowny etap zmian. Struktura systemu ulega przebudowie, a koszty reformy w znacznym stopniu ponosi samorząd.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, oświata, system oświaty, administracja.