

Szkoła jako jeden z elementów systemu oświaty. Zagadnienia prawne.

School as one of the elements of the system of education. Legal issues

dr Magdalena Pyter

I. Wstęp

W związku z przeobrażeniami społeczno-politycznymi ostatnich dziesięcioleci, w Polsce wiele dziedzin ulegało ewolucji. Z pewnością można do nich zaliczyć oświatę. Bez wątpienia należy ona do kluczowych kwestii funkcjonujących na płaszczyźnie państwa. O jej istocie świadczą mogą m.in. wielorakie próby podejmowane w celu ujednolicenia zagadnień oświatowych, w tym również prawa oświatowego.

Celem artykułu jest przedstawienie systemu oświaty funkcjonującego aktualnie w Polsce. Szczególnie uwzględniono problematykę głównego elementu wspomnianego systemu, jakim są szkoły. Mając powyższe na uwadze należy zaznaczyć, iż artykuł odnosi się zasadniczo do art. 2 ust. 2, lit. a-d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Jednocześnie jednak konieczne stało się wykorzystanie także innych zapisów ustawy, bądź innych aktów prawnych. Tym samym jedynie marginalnie poruszono kwestię pozostałych elementów interesującego nas problemu.

Artykuł podzielono na trzy merytoryczne części. W pierwszej przedstawiono „Polski system oświaty”, w drugiej „Status prawny szkoły”, zaś część trzecia została poświęcona „Założycielom oraz zakładaniu i prowadzeniu szkół”. Publikację rozpoczyna „Wstęp” a całość zamyka „Zakończenie”.

II. Polski system oświaty

Problematykę związaną z polskim systemem oświaty przedstawia głównie Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) [dalej: *uso*]. Powyższe zagadnienie wyjaśniają w szczególności art. 1, 2, 2a wspomnianej ustawy. Próbuąc wyjaśnić pojęcie systemu oświaty, możliwe wydaje się przyjęcie definicji, zgodnie z którą system oświaty jest zbiorem instytucji oświatowych, których celem jest kształcenie, wychowywanie oraz sprawowanie opieki nad dziećmi i młodzieżą¹.

¹ Por. D. Kurzyna -Chmiel, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Warszawa 2006, s. 79.

Zgodnie z art. 2 *uso*, w skład systemu oświaty wchodzi: przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkola specjalne; szkoły podstawowe, w tym integracyjne, specjalne z oddziałami integracyjnymi i sportowymi oraz szkoły sportowe i mistrzostwa sportowego; gimnazja, w tym integracyjne, specjalne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi, sportowymi oraz przysposabiającymi do pracy oraz gimnazja sportowe i mistrzostwa sportowego; szkoły ponadgimnazjalne, w tym integracyjne oraz specjalne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi i sportowymi, jak również rolnicze i leśne; szkoły i placówki artystyczne.

Oprócz szkół w skład systemu oświaty wchodzi: placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego; placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doszkalania zawodowego, umożliwiające uzupełnianie i uzyskanie wiedzy ogólnej oraz umiejętności zawodowych; młodzieżowe ośrodki wychowawcze, ośrodki socjoterapii; placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania; Ochotnicze Hufce Pracy, w zakresie kształcenia i wychowania ich uczestników; zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli;

biblioteki pedagogiczne oraz kolegia pracowników służb społecznych².

Cytowana wyżej ustawa, w art. 1, ust. 1-16 określa cele systemu oświaty. I tak wspomniany system zapewnia realizację określonych wartości. Wśród nich można wymienić: spełnianie prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do ich wieku i osiągniętego rozwoju; wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny; możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek oświatowych przez różne podmioty; dostosowanie treści, metod oraz organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów; możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną oraz niedostosowaną społecznie zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi. Istotnym celem systemu oświaty jest zapewnienie opieki nad uczniami szczególnie uzdolnionymi poprzez umożliwienie im realizowania indywidualnych programów nauczania, jak też ukończenia szkoły każdego typu w skróconym czasie. Kolejny cel wyszczególniony w treści ustawy, to upowszechnienie dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższych; możliwość uzupełniania przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego oraz zdobywania lub zmia-

² Art. 2 ust. 2 pkt. 3-11, Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) [dalej: *uso*].

ny kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych; zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowywania i opieki pomiędzy poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wiejskimi i wielkomiejskimi; utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach; opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej; dostosowanie kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy; kształtowanie u uczniów postaw przedsiębiorczości sprzyjających aktywnemu uczestnictwu w życiu gospodarczym; przygotowanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia; upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń i sytuacji nadzwyczajnych³.

W powyższym kontekście warto przytoczyć uwagę autora komentarza do cytowanej wyżej ustawy. Wyraził on pogląd, zgodnie z którym to w istocie nie system oświaty będący *de facto* niesprecyzowanym bytem prawnym, lecz organy państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do zapewnienia takiej organizacji procesu nauczania, wychowania i opieki w szkołach, aby warunki prawne określone w przepisach ustawy mogły być należycie wykonane⁴. Z całą pewnością nie sposób nie zgodzić się z tym zdaniem.

³ Art. 1 ust. 1-16, tamże.

⁴ M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 22.

System oświaty jest wspierany przez organizacje pozarządowe, w tym harcerskie oraz osoby prawne prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania.

III. Status prawny szkoły

Poza wszelką wątpliwością można uznać, że szkoła jest podstawową instytucją funkcjonującą w systemie oświaty. Jej głównym zadaniem jest kształcenie i wychowanie dzieci oraz młodzieży. Wśród podstawowych a zarazem szczegółowych form działalności dydaktyczno-wychowawczej szkół należy wskazać: obowiązkowe oraz dodatkowe zajęcia edukacyjne; zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze oraz zajęcia specjalistyczne organizowane dla uczniów mających trudności w nauce; zajęcia wspomagające rozwój dzieci i młodzieży z zaburzeniami rozwojowymi oraz nadobowiązkowe zajęcia pozalekcyjne. Za formę działalności dydaktyczno-wychowawczej należy także przyjąć praktyczną naukę zawodu. Realizacja wspomnianej formy może odbywać się w placówkach kształcenia ustawicznego, placówkach kształcenia praktycznego, warsztatach lub pracowniach szkolnych, szkolnych gospodarstwach pomocniczych, jak również w indywidualnych gospodarstwach rolnych.

Mając na uwadze art. 5 ust. 1 uso, wśród typów szkół i placówek oświatowych należy wskazać szkoły oraz placówki publiczne i niepubliczne. Określenie szkoły jako publicznej w szczególności oznacza, iż powinna

ona służyć ogółowi, być przeznaczona, dostępna dla wszystkich i – tym samym – nie mieć charakteru prywatnego. Zadaniem wspomnianej szkoły jest funkcjonowanie w interesie publicznym. Powinna ona zapewniać uczniom nieodpłatne oraz powszechnie dostępne kształcenie na odpowiednim poziomie. Ponadto wspomniane szkoły mają prawo wydawania świadectw mających walory dokumentów urzędowych. Szkoły publiczne są w przeważającej części lub całości utrzymywane ze środków publicznych⁵.

Odwołując się do art. 7 *uso* należy dodać, iż szkoła publiczna to placówka, która przeprowadza rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności; zatrudnia nauczycieli posiadających wymagane prawem kwalifikacje; realizuje ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania zasady oceniania, klasyfikowania oraz promowania uczniów, jak też przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów; umożliwia uzyskanie świadectw i dyplomów państwowych.

Wydaje się, że mówiąc o szkole niepublicznej można przyjąć definicję przeciwną do powyższej. I tak, szkołą niepubliczną będzie zatem szkoła lub placówka nie mająca statusu szkoły publicznej. Warto jednak wspomnieć, że szkoła niepubliczna może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, jeśli spełnia określone wymogi ustawowe. Wśród warunków koniecznych ustawa przewiduje: re-

alizację przez szkołę programów nauczania uwzględniających podstawy programowe wymagane od szkół publicznych; realizację zajęć edukacyjnych w cyklu nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar obowiązkowych zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu; realizację zasad klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów ustalonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania z wyjątkiem egzaminów wstępnych; prowadzenie dokumentacji przebiegu nauczania ustalonego dla szkół publicznych⁶.

Zgodnie z art. 8 *uso* szkoły podstawowe oraz gimnazja, mogą być wyłącznie szkołami publicznymi lub niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych. Wśród typów szkół publicznych i niepublicznych można wymienić sześciolletnią szkołę podstawową oraz trzyletnie gimnazjum. Ponadto wśród wspomnianych typów szkół wyróżnia się następujące szkoły ponadgimnazjalne: zasadnicze szkoły zawodowe o okresie nauczania nie krótszym niż 2 lata i nie dłuższym niż 3 lata. Ukończenie ich daje możliwość uzyskania dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe. Trzyletnie licea ogólnokształcące. Trzyletnie licea profilowane, które kształcą w profilach kształcenia ogólnozawodowego. Czteroletnie technika, których ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje

⁵ Tamże, s. 70.

⁶ Art. 7 ust. 3, *uso*.

zawodowe po zdaniu egzaminu. Dwuletnie uzupełniające licea ogólnokształcące przeznaczone dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych. Trzyletnie technika uzupełniające przeznaczone dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych. Ich ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminu. W przypadku wymienionych szkół ponadgimnazjalnych (z wyjątkiem zasadniczej szkoły zawodowej) ukończenie ich umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego. Oprócz wspomnianych szkół należy dodatkowo wymienić: szkoły policealne o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku, których ukończenie umożliwia osobom posiadającym średnie wykształcenie uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowego zdaniu egzaminu oraz trzyletnie szkoły specjalne przysposabiające do pracy, przeznaczone dla uczniów upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym. Ukończenie ostatniego typu szkoły umożliwia uzyskanie świadectwa potwierdzającego przysposobienie do pracy⁷.

IV. Założyciele oraz zakładanie i prowadzenie szkół

Zgodnie z art. 5, ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty założycielami i organami prowadzącymi szkoły mogą być następujące podmioty: jednostki samo-

ządu terytorialnego, inne osoby prawne oraz osoby fizyczne. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać jedynie szkoły publiczne. Ponadto szkoły publiczne mogą zakładać i prowadzić poszczególni ministrowie (np. minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, minister do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, minister do spraw rolnictwa). Założycielem oraz prowadzącym szkoły niepubliczne mogą być wyłącznie osoby fizyczne i prawne. Nie mogą tworzyć ani prowadzić szkół powyższego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego.

Szkołę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa typ szkoły, nazwę oraz siedzibę i zasięg terytorialny (tzw. obwód). Założenie szkoły publicznej przez osobę fizyczną lub prawną (inną niż jednostka samorządu terytorialnego) wymaga uzyskania zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół publicznych danego typu. Warto dodać, iż wspomniane zezwolenie wydawane jest po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Podpisanie aktu założycielskiego należy do organu lub osoby zakładającej szkołę⁸.

Treść wspomnianego wyżej wniosku o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły publicznej określa § 3 rozporządzenia właściwego ministra⁹. Zgodnie z tym aktem prawnym,

⁸ Art. 58, tamże.

⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie szczególnych zasad i warunków udzielania i

⁷ Art. 9 ust. 1 pkt. 1-3, tamże.

wniosek powinien zawierać: oznaczenie założyciela szkoły publicznej oraz jego siedziby, a w przypadku osoby fizycznej określenie miejsca zamieszkania. W przypadku osoby prawnej należy wskazać organ uprawniony do prowadzenia w imieniu założyciela spraw szkoły. Trzeba też określić typ szkoły publicznej, datę rozpoczęcia jej działalności oraz przewidywaną liczbę uczniów, jak również wskazać miejsce prowadzenia szkoły.

Do wniosku o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły publicznej dołącza się m. in: odpis z Krajowego Rejestru Sądowego oraz kopie statutu lub innego dokumentu stanowiącego podstawę funkcjonowania osoby prawnej, zaś w przypadku osoby fizycznej wypis z dowodu osobistego, na podstawie którego potwierdza się dane personalne. Ponadto dołącza się projekt aktu założycielskiego i statutu szkoły oraz wykaz nauczycieli przewidzianych do zatrudnienia w szkole wraz z adnotacją o ich kwalifikacjach zawodowych. Zezwolenie oraz jego odmowa wymaga formy decyzji administracyjnej

W przypadku szkół niepublicznych, ich założycielami mogą być osoby fizyczne lub prawne, po obligatoryjnym uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego, która jest zobowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół. Wpis do ewidencji zastępuje, w

przypadku szkół niepublicznych – akt założycielski. Nie może zakładać i prowadzić szkoły niepublicznej – mimo przymiotu osobowości prawnej – jednostka samorządu terytorialnego, jak również Skarb Państwa¹⁰.

Zgodnie z cytowanym wyżej artykułem, zgłoszenie do ewidencji powinno zawierać m.in.: oznaczenie osoby zamierzającej prowadzić szkołę wraz z określeniem miejsca zamieszkania lub siedziby, określenie typu i rodzaju szkoły oraz datę rozpoczęcia jej funkcjonowania, statut szkoły oraz dane dotyczące kwalifikacji pracowników pedagogicznych i dyrektora szkoły. Do wniosku należy również dołączyć odpis z właściwego rejestru lub ewidencji osób prawnych określonego rodzaju¹¹.

Wpisu do ewidencji dokonuje się w terminie 30 dni od daty zgłoszenia. Z urzędu zostaje doręczone zaświadczenie o wpisie do ewidencji osobie zgłaszającej. Zaświadczenie o wpisie do ewidencji zawiera w szczególności: nazwę organu który dokonał wpisu, datę i numer wpisu do ewidencji, nazwę, typ i rodzaj szkoły, określa osobę założyciela oraz adres szkoły. O odmowie wpisu do ewidencji orzeka organ ewidencyjny. Od wydanej decyzji służy odwołanie do kuratora oświaty.

cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz. U. Nr 46, poz. 438).

¹⁰ Art. 82 ust. 1-1a uso.

¹¹ Art. 82 ust. 2, tamże.

V. Podsumowanie

Bez wątpienia polski system oświaty należy do istotnych zagadnień rodzimego szkolnictwa. Równie ważnym elementem tego systemu jest szkoła. Stanowi ona kluczową część systemu oświaty. Można przyjąć tezę, że bez wspomnianego elementu systemu szkolnictwa nie mógłby funkcjonować. Ponadto element szkoły jest wkomponowany w pozostałe części systemu i tworzy jedną całość z takimi elementami jak: przedszkola, placówki oświatowo-wychowawcze, placówki artystyczne, biblioteki pedagogiczne etc.

Wydaje się, iż dynamiczne zmiany w prawodawstwie oświatowym postępują w słusznym kierunku. Zasadniczo poprawnie funkcjonuje problematyka związana z zakładaniem i prowadzeniem szkół czy osobami założycielami. Także nie budzą zastrzeżeń zawarte w ustawie dyrektywy co do celów systemu oświaty. Ważna wydaje się jednak ich praktyczna realizacja. Chodzi tu zatem głównie o możliwości wypełniania określonego prawnie zbioru postulatów i wytycznych. Dopiero faktyczna ich realizacja pozwoli na jednoznaczne postawienia tezy, zgodnie z którą będzie można uznać polski system oświaty za funkcjonujący bez zastrzeżeń.

Summary

The system of polish education is object of this article . It is concerned in Poland in foothold act about system of education from 7 September

1991. System of education include educational institution, education is purpose which , fostering and prosecution of protection over children and young people. Author of this article particularly has taken into consideration that "school" is one of element in this system . School is basic, important and in article of system of education fundamental element . According to polish law school can be public and unpublic. Founders and public schools can be organs leading units of local governments, legal entities and physical persons. Public schools can also set up and lead individual ministers. Founder and physical persons can lead exclusively and legal unpublic school.

Nota o autorze:

dr Magdalena Pyter, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Zamiejscowy Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli, Instytut Prawa, Adiunkt w Katedrze Historii Prawa, Kontakt: mpyter@wp.pl, zainteresowania naukowe: Prawo oświatowe, Historia prawa sądowego.