

UNIWERSYTET MIKOŁAJA KOPERNIKA  
W TORUNIU

Wydział Prawa i Administracji

Dominika Zawacka-Klonowska

**Obowiązki edukacyjne.**  
**Analiza administracyjnoprawna**

Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem  
dra hab. Piotra Rączki, prof. UMK  
oraz promotor pomocniczej  
dr Karoliny Rokickiej-Murszewskiej

Toruń 2024

# SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW</b> .....	7
<b>WSTĘP</b> .....	18
<b>Rozdział I Pojęcie i istota obowiązków edukacyjnych jako przedmiotu stosunku administracyjnoprawnego</b> .....	25
1. Uwagi wprowadzające .....	25
2. Teoretyczne rozważania nad definicją obowiązków edukacyjnych .....	32
3. Stosunek administracyjnoprawny jako narzędzie badawcze obowiązków edukacyjnych .....	44
3.1. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego .....	44
3.2. Stosunek administracyjnoprawny jako narzędzie badawcze przy konstrukcji obowiązków edukacyjnych .....	52
4. Źródła obowiązków edukacyjnych .....	55
4.1. Prawo do nauki jako źródło obowiązków edukacyjnych .....	55
4.2. Konstytucja jako źródło obowiązkowej nauki .....	59
4.3. Ustawa Prawo oświatowe jako źródło obowiązków edukacyjnych.....	60
4.4. Decyzja administracyjna jako źródło obowiązków edukacyjnych .....	61
4.5. Akty zakładowe jako źródła obowiązków.....	63
5. Podsumowanie .....	66
<b>Rozdział II Historia obowiązków edukacyjnych w Polsce w latach 1918-2017</b> .....	69
1. Uwagi wprowadzające .....	69
2. Obowiązki edukacyjne i ich realizacja w okresie II Rzeczypospolitej.....	71
2.1. Polska oświata do 11 marca 1932 r. ....	71
2.2. Polska oświata od 11 marca 1932 r. ....	88
3. Polskie szkolnictwo w czasie II wojny światowej.....	95
4. Odbudowa szkolnictwa polskiego u schyłku II wojny światowej i w pierwszych latach powojennych (1945-1951).....	100
5. Obowiązki edukacyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej od początku lat 50. XX wieku .....	108

6. Oświata w Polsce w okresie 1989-2017 .....	117
7. Podsumowanie .....	128
<b>Rozdział III Elementy stosunku administracyjnoprawnego odnoszące się do obowiązków edukacyjnych.....</b>	<b>132</b>
1. Uwagi wprowadzające.....	132
2. Podmioty stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych .....	133
2.1. Rozróżnienie podmiotów zobowiązanych i podmiotów uprawnionych stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych.....	133
2.2. Podmioty zobowiązane w stosunku administracyjnoprawnym, którego przedmiotem są obowiązki edukacyjne.....	134
2.2.1. Uwagi terminologiczne.....	134
2.2.2. Zobowiązany do wykonania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego .....	136
2.2.3. Zobowiązany do wykonania obowiązku szkolnego .....	138
2.2.4. Zobowiązany do wykonania obowiązku kształcenia.....	140
2.3. Podmioty uprawnione w stosunku administracyjnoprawnym, którego przedmiotem są obowiązki edukacyjne.....	141
2.3.1. Uprawniony do żądania wykonania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego .....	141
2.3.2. Uprawniony do żądania wykonania obowiązku szkolnego .....	142
2.3.3. Uprawniony do żądania wykonania obowiązku kształcenia .....	143
2.4. Rodzice jako podmioty odpowiedzialne za spełnianie obowiązków edukacyjnych .....	143
3. Przedmiot stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych .....	146
3.1. Zdobywanie wykształcenia jako przedmiot stosunku administracyjnego w zakresie obowiązków edukacyjnych .....	146
3.2. Przedmiot obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego .....	149
3.3. Przedmiot obowiązku szkolnego.....	150
3.4. Przedmiot obowiązku kształcenia .....	150

4.	Treść obowiązków edukacyjnych .....	151
4.1.	Treść obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego .....	151
4.2.	Treść obowiązku szkolnego .....	153
4.3.	Treść obowiązku dokształcania.....	155
4.4.	Treść obowiązków rodziców dzieci podlegających obowiązkom edukacyjnym..	156
5.	Podsumowanie .....	161
<b>Rozdział IV Obowiązki władzy publicznej jako środki realizacji obowiązków edukacyjnych.....</b>		<b>163</b>
1.	Uwagi wprowadzające.....	163
2.	Prowadzenie i zakładanie przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych.....	164
3.	Plany sieci publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz szkół ponadpodstawowych .....	171
4.	Bezpłatny transport.....	183
5.	Rekrutacja oparta na zasadzie powszechnej dostępności.....	193
6.	Pomoc materialna dla uczniów.....	200
6.1.	System pomocy materialnej dla uczniów.....	200
6.2.	Pomoc socjalna.....	201
6.3.	Pomoc motywacyjna .....	204
6.4.	Inne formy pomocy materialnej .....	206
7.	Podsumowanie.....	209
<b>Rozdział V Publiczne formy realizacji obowiązków edukacyjnych .....</b>		<b>211</b>
1.	Uwagi wprowadzające.....	211
2.	Publiczne przedszkola i szkoły jako miejsce spełniania obowiązków edukacyjnych.....	212
2.1.	Przedszkole i szkoła jako oświatowy zakład administracyjny.....	212
2.2.	Publiczne przedszkola, oddziały przedszkolne i inne formy wychowania przedszkolnego.....	215
2.3.	Szkoły publiczne .....	223
3.	Spełnianie obowiązków edukacyjnych za granicą .....	227
4.	Szkoła dla dorosłych jako forma spełniania obowiązków edukacyjnych .....	229
5.	System kształcenia specjalnego oraz zajęć rewalidacyjno-wychowawczych jako formy spełniania obowiązków edukacyjnych .....	231

6. Podsumowanie .....	237
<b>Rozdział VI Formy realizacji obowiązków edukacyjnych poza szkołą .....</b>	<b>240</b>
1. Uwagi wprowadzające.....	240
2. Praktyczna nauka zawodu .....	241
3. Przygotowanie praktyczne u pracodawcy jako forma spełniania obowiązków edukacyjnych.....	244
3.1. Uwagi terminologiczne .....	244
3.2. Nauka zawodu.....	245
3.3. Przyuczenie do wykonywania określonej pracy .....	247
4. Kwalifikacyjne kursy zawodowe jako forma spełniania obowiązku doksztalcania ...	248
5. Szkoła wyższa jako forma spełniania obowiązku doksztalcania .....	249
6. Spełnianie obowiązków edukacyjnych poza szkołą (tzw. edukacja domowa).....	250
7. Podsumowanie.....	255
<b>Rozdział VII Niepubliczne formy realizacji obowiązków edukacyjnych .....</b>	<b>258</b>
1. Uwagi wprowadzające.....	258
2. Formy spełniania obowiązków edukacyjnych prowadzone przez podmioty niepubliczne .....	260
2.1. Niepubliczne przedszkola, oddziały przedszkolne w niepublicznych szkołach podstawowych oraz niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego .....	260
2.2. Niepubliczne szkoły jako miejsce spełniania obowiązków edukacyjnych .....	261
3. Prywatyzacja zadań oświatowych i formy jej reglamentacji .....	263
4. Sytuacja prawna ucznia jako użytkownika niepublicznej placówki edukacyjnej .....	274
5. Podsumowanie.....	279
<b>Rozdział VIII Kontrola realizacji obowiązków edukacyjnych i ich egzekucja .....</b>	<b>281</b>
1. Uwagi wprowadzające.....	281
2. Kontrola spełniania obowiązków rodziców i obowiązków edukacyjnych.....	282
3. Dopuszczalność egzekucji administracyjnej obowiązków edukacyjnych i obowiązków nałożonych na rodziców .....	287
4. Podmioty egzekucji obowiązków edukacyjnych.....	297
4.1. Ustawowe definicje wierzyciela, zobowiązanego i organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji .....	297

4.2. Wierzyciele obowiązków edukacyjnych .....	298
4.3. Organ egzekucyjny obowiązków edukacyjnych .....	300
4.4. Zobowiązany do wykonania obowiązku edukacyjnego.....	301
5. Postępowanie w przedmiocie egzekucji obowiązków edukacyjnych .....	303
6. Środki egzekucyjne stosowane przy egzekucji obowiązków edukacyjnych.....	310
7. Podsumowanie.....	317
<b>Rozdział IX Obowiązki edukacyjne w wybranych państwach świata .....</b>	<b>321</b>
1. Uwagi wprowadzające.....	321
2. Obowiązki edukacyjne w Finlandii .....	323
3. Obowiązki edukacyjne w Estonii .....	326
4. Obowiązki edukacyjne w Japonii .....	332
5. Podsumowanie.....	338
<b>ZAKOŃCZENIE .....</b>	<b>340</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>352</b>
Literatura .....	352
Akty prawne .....	367
Orzecznictwo .....	379
Źródła internetowe.....	381

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

**d.o.s., dekret o obowiązku szkolnym z 1956 r.** – dekret z dnia 23 marca 1956 r. o obowiązku szkolnym (Dz.U. z 1956 r., nr 9, poz. 52)

**d.o.s. z 1919 r., dekret o obowiązku szkolnym** – dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym (Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 14, poz. 147)

**d.o.s.o.p., dekret o organizacji szkolnictwa** – dekret Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1945 r. o organizacji szkolnictwa w okresie przejściowym (Dz.U. z 1945 r., nr 2, poz. 9)

**KN** – ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2023 r., poz. 984 ze zm.)

**Konstytucja Estonii** – Konstytucja Republiki Estonii z dnia 28 czerwca 1992 r., RT 1992, 26, 349

**Konstytucja Finlandii** – Konstytucja Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r.

**Konstytucja Japonii** – Konstytucja Japonii z dnia 3 listopada 1946 r.

**Konstytucja Kwietniowa** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227)

**Konstytucja Marcowa, Konstytucja z 1921 r.** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r., poz. 267)

**Konstytucja PRL** – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232)

**Konstytucja RP, ustawa zasadnicza** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.)

**Konwencja o prawach dziecka** – Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991, nr 120, poz. 526)

**k.c.** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023, poz. 1610)

**k.p.** – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465)

**k.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572)

**k.r.o.** – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2809 ze zm.)

**nowela z 2009 r.** – ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., nr 56, poz. 458)

**nowelizacja u.o.s.o. z 1998 r., ustawa nowelizująca z 1998 r.** – ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 1998 r., nr 171, poz. 759)

**nowelizacja z 2003 r., ustawa nowelizująca z 2003 r.** – ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r., nr 137, poz. 1304)

**nowelizacja z 2015 r.** – ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 35)

**prawo szkolne** – ustawa nr 26 z 1947 r. prawo szkolne (akt prawa japońskiego)

**RODO** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych (Dz.Urz. UE L 119/1)



**rozporządzenie w sprawie nauki uzupełniającej** – rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 8 sierpnia 1919 r. w sprawie zaprowadzenia nauki uzupełniającej w myśl dekretu o obowiązku szkolnym z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz.U. z 1919 r., nr 79, poz. 443)

**rozporządzenie w sprawie podstawy programowej** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz.U. z 2017r., poz. 356 ze zm.)

**rozporządzenie w sprawie organizowania warunków kształcenia specjalnego** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (t.j. z 2020 r., poz. 1309)

**rozporządzenie w sprawie orzeczeń i opinii** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2061)

**rozporządzenie w sprawie podstawy programowej dla szkół ponadpodstawowych** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (Dz.U. z 2018 r., poz. 467 ze zm.)

**rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 lipca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz

podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1679)

**r.i.f.w.p., rozporządzenie w sprawie innych form wychowania przedszkolnego**

– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz.U. z 2020 r., poz. 1520)

**r.k.f.u.p.** – rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 6 października 2023 r. w sprawie

kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 2175)

**r.o.p.s.p., statut szkół powszechnych** – rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych

i Oświecenia publicznego z dnia 21 listopada 1933 r. o organizacji publicznych szkół powszechnych (Dz.Urz. MWRiOP z 1933 r., nr 14, poz. 194)

**r.p.d.p.n., rozporządzenie w sprawie prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania**

– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 50)

**r.p.k.-a.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r.

o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. z 1928 r., nr 38, poz. 356)

**r.p.n.z.** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie

praktycznej nauki zawodu (Dz.U. z 2019 r., poz. 391)

**r.p.p.r.p.u.** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 listopada 2022 r.

w sprawie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania

uzupełniającego do publicznych przedszkoli, szkół, placówek i centrów (Dz.U. z 2022 r., poz. 2431)

**r.p.z.m.i.w.** – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2010)

**r.r.p.n.p.s.** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 80)

**r.t.s.a., rozporządzenie w sprawie typów szkół artystycznych** – rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie typów szkół artystycznych publicznych i niepublicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1125 ze zm.)

**r.s.d.i.k.k.z.** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie przypadków, w których do publicznej lub niepublicznej szkoły dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 16 albo 15 lat, oraz przypadków, w których osoba, która ukończyła ośmioletnią szkołę podstawową, może spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie na kwalifikacyjny kurs zawodowy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2656)

**r.s.o.p.s.p.p.** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2736)

**r.s.s.i.m.s., rozporządzenie w sprawie oddziałów i szkół sportowych oraz oddziałów i szkół mistrzostwa sportowego** – Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie oddziałów i szkół sportowych oraz oddziałów i szkół mistrzostwa sportowego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2138)

**r.ś.d.i.d.** – rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków (Dz.U. z 2023 r., poz. 1120)

- r.z.r.-w., rozporządzenie w sprawie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim (Dz.U. z 2013 r., poz. 529)
- r.z.w.u.c.z.s.a.** – rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie publicznej szkoły artystycznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz.U. z 2018 r., poz. 301)
- r.z.w.u.c.z.s.p.** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub osobę fizyczną szkoły lub placówki publicznej (tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 31)
- uchwała Sejmu PRL** – uchwała Sejmu PRL z dnia 13 października 1973 r. w sprawie systemu edukacji narodowej (M.P. z 1973 r., nr 44, poz. 260)
- umowa z 1 września 2005 r.** – umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w sprawie założenia polsko-niemieckiej Szkoły Spotkań i Dialogu im. Willy'ego Brandta w Warszawie, sporządzona w Warszawie dnia 1 września 2005 r. (Dz.U. z 2008, nr 166, poz. 1031)
- u.p.s.w.i.n.** – ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.)
- u.p.z.i.r.p.** – ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 735 ze zm.)
- ustawa nowelizująca z 2023 r., nowelizacja u.p.e.a. z 2023 r.** – ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 556)

- ustawa o kształceniu podstawowym, fińska ustawa oświatowa** – *Basic Education Act 628/1998 Amendments up to 1136/2010*
- ustawa o obowiązkowej edukacji** – ustawa z dnia 30 grudnia 2020 r. o obowiązkowej edukacji (1214/2020)
- ustawa zawierająca niektóre postanowienia o organizacji szkolnictwa** – ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. zawierająca niektóre postanowienia o organizacji szkolnictwa (Dz.U. z 1924 r., nr 79, poz. 766)
- ustawa zmieniająca z 2013 r.** – ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1265)
- u.b.p.s.p.** – ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych (Dz.U. z 1922 r., nr 18, poz. 144)
- u.e.R.E., ustawa o edukacji Estonii** – ustawa z dnia 23 marca 1992 r. o edukacji Republiki Estonii, RT 1992, 12, 192
- u.f.z.o.** – ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1400)
- u.l.a.** – ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o likwidacji analfabetyzmu (Dz.U. z 1949 r., nr 25, poz. 177)
- u.l.s.r.** – ustawa z dnia 9 lipca 1920 r. o ludowych szkołach rolniczych (Dz.U. 1920 r., nr 62, poz. 398)
- u.o.a.n.** – ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461)
- u.o.s.o., ustawa o systemie oświaty** – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r., nr 95, poz. 425 ze zm.)

- u.o.u.s., ustawa o ustroju szkolnictwa, ustawa jędrzejewiczowska** – ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa (Dz.U. z 1932 r., nr 38, poz. 389)
- u.p.r.o., ustawa Prawo oświatowe** – ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 737)
- u.p.e.a., ustawa egzekucyjna, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji** – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2505 ze zm.)
- u.p.o.o.R.P.** – ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 372)
- u.p.s.z.n.i.w.** – ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych i wychowawczych (Dz.U. z 1932 r., nr 33, poz. 343)
- u.r.s.o.i.w., ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania** – ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania (Dz.U. z 1961 r., nr 32, poz. 160)
- u.s.g.** – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609)
- u.s.i.o.** – ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 152)
- u.s.p.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107)
- u.s.p.i.ś.** – ustawa z dnia 9 czerwca 2010 r. o szkołach podstawowych i średnich RT I 2010, 41, 240
- u.s.w.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566)

**u.w.r.s.p.z.** – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1426)

**u.w.s.i.w.** – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 1989 r., nr 29, poz. 155)

**u.z.u.p.s.p.** – ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz.U. z 1922 r., nr 18, poz. 143)

**zasadnicza ustawa o oświacie** – ustawa z dnia 22 grudnia 2006 r. zasadnicza ustawa o oświacie

## **Publikatory**

**Dz.Pr.P.P.** – Dziennik Praw Państwa Polskiego

**Dz.U.** – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

**Dz.Urz. Min. O.i.S.W.** – Dziennik Urzędowy Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego

**Dz.Urz. M.O.** – Dziennik Urzędowy Ministerstwa Oświaty

**Dz.Urz. MWRiOP** – Dziennik Urzędowy Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego

**Dz.Urz. Resortu Oświaty** – Dziennik Urzędowy Resortu Oświaty

**Dz.Urz. UE** – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

**M.O.** – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski

## **Sądy i Trybunały**

**TK** – Trybunał Konstytucyjny

**SN** – Sąd Najwyższy

**NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny

**WSA** – Wojewódzki Sąd Administracyjny

## **Inne**

**b.** – były

**b.r.** – bez roku

**CBOSA** – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dostępna pod adresem:

<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>

**m.** – miasto

**m. st.** – miasto stołeczne

**t.** – tom

**TON** – Tajna Organizacja Nauczycieli

**OHP** – Ochotnicze Hufce Pracy

**ONZ** – Organizacja Narodów Zjednoczonych

**PKWN** – Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego

**PZPR** – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza



**RSK** – Rada Szkolna Krajowa

**t.j.** – tekst jednolity

**UODO** – Urząd Ochrony Danych Osobowych

**WFE** – *World Economic Forum*

**z.** – zeszyt

**zd.** – zdanie

## WSTĘP

Trudno zaprzeczyć twierdzeniu, że edukacja jest podstawą cywilizowanych społeczeństw. Dzieci i młodzież są przyszłością świata, a ich wykształcenie gwarancją rozwoju społecznego i gospodarczego. Władze państwowe dostrzegają doniosłość i rolę oświaty we współczesnym świecie. Edukacja przestała być szansą na realizację jedynie indywidualnych potrzeb jednostki, lecz zaczęła wybrzmiewać jako odpowiedź na potrzeby społeczeństwa<sup>1</sup>. Dobro wspólne czy interes społeczny stają się pojęciami, które harmonizują działalność współczesnej administracji publicznej. Oświata jest jednym z przejawów działania administracji świadczącej, jest jednym z podstawowych zadań państwa i jego administracji<sup>2</sup>. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup> przyznaje każdemu prawo do nauki, nakładając jednocześnie na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Prawu do nauki odpowiada konstytucyjny obowiązek jej pobierania do 18. roku życia. Ustawa zasadnicza w art. 70 ust. 1 przewiduje, że sposób wykonywania obowiązku szkolnego określi ustawa. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe<sup>4</sup> jest tym aktem prawnym, który stanowi konkretyzację konstytucyjnego prawa do nauki i związanego z nim obowiązku uczenia się do momentu osiągnięcia odpowiedniego wieku. Daje się zauważyć, że jednostkę zobowiązano do pobierania nauki, by mogła korzystać z jej dobrodziejstw i tym samym rozumieć swoje prawa<sup>5</sup>. Prawo do nauki i odpowiadający mu obowiązek oddziałują na siebie w sposób dynamiczny. Ustawodawca dookreślając klauzulę zawartą w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP wprowadza trzy kategorie obowiązków, nazywanych w dysertacji obowiązkami edukacyjnymi<sup>6</sup>: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny, obowiązek nauki.

---

<sup>1</sup> M. Wrzosczyk, *Edukacja jako dobro wspólne czy też dobro publiczne? – kontekst znaczeń*, „Ogrody Nauki i Sztuki” 2018, nr 8, s. 34, DOI:10.15503/onis2018.33.39.

<sup>2</sup> R. Raszewska-Skałecka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019, s. 46.

<sup>3</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483; sprostowanie błędu Dz.U. z 2001 r., nr 28, poz. 319, zm. Dz.U. z 2006 r., nr 200, poz. 1471, zm. Dz.U. z 2009 r., nr 114, poz. 946, dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 737, dalej: u.pr.o. lub ustawa Prawo oświatowe.

<sup>5</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 72.

<sup>6</sup> Pojęcie „obowiązków edukacyjnych” było wcześniej używane w literaturze przedmiotu.

Przedmiotem niniejszej rozprawy, a zarazem głównym celem badawczym jest rozstrzygnięcie, co mieści się w zakresie pojęcia obowiązków edukacyjnych, jaka jest treść poszczególnych obowiązków edukacyjnych oraz jak wygląda mechanizm ich przymusowej realizacji. Podstawową inspiracją i powodem wyboru tematu stała się prowadzona od wielu lat polemika dotycząca różnych aspektów obowiązkowej nauki, w tym definiowania poszczególnych etapów obligatoryjnego procesu uczenia, treści obowiązków edukacyjnych, form ich realizacji, odpowiedzialności za ich wykonanie oraz procesu administracyjnej egzekucji. Wraz ze zmieniającą się rzeczywistością prawną pojawiają się w tym zakresie wciąż nowe problemy natury teoretycznej i praktycznej. Dynamika zmian sprawia, że badania naukowe dokonywane na tym polu wymagają ciągłej aktualizacji i świeżego spojrzenia. Ponadto, z punktu widzenia aksjologicznego, oświata odgrywa bądź też powinna odgrywać doniosłą rolę w życiu każdego człowieka. Ogromną rolę oświaty dla demokratycznego państwa prawa dostrzega ustawodawca, podkreślając jej znaczenie w uroczystym wstępie do ustawy oświatowej. Dodatkowym asumptem wyboru tematu rozprawy doktorskiej była reforma systemu szkolnego z 2016 roku, powodująca likwidację gimnazjów i powrót do ośmioletniej szkoły podstawowej, a także wciąż niedostateczne opracowania tak zakreślonego tematu. Ponadto, stosunek administracyjnoprawny, którego elementy posłużyły do analizy administracyjnoprawnej obowiązków edukacyjnych, nie był dotychczas w literaturze szeroko wykorzystywany jako narzędzie badawcze przy rozważaniu kwestii dotyczących obowiązków edukacyjnych.

Punktem wyjścia rozważań są zaproponowane przez autorkę definicje kluczowych pojęć: konstytucyjnego obowiązku nauki, obowiązków edukacyjnych, obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego, obowiązku kształcenia. Określenie ram pojęciowych stało się konieczne z uwagi na niekonsekwencję terminologiczną ze strony ustawodawcy, którą już wcześniej dostrzeżono w literaturze. Paweł Bała w monografii pt. *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty* zaproponował pojęcie przymusu edukacyjnego jako zbiorczego określenia dla wszystkich obowiązków edukacyjnych uregulowanych w ówczesnej ustawie oświatowej<sup>7</sup>. Należy jednak zauważyć, że opracowanie to koncentruje się na prawie do nauki, a nie jej obowiązku.

---

<sup>7</sup> P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 369 i nast.

Powyższemu wskazaniu przedmiotu i celu badawczego rozprawy towarzyszą następujące tezy badawcze:

- I. Obowiązki edukacyjne stanowią zbiorcze określenie obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym uregulowanych w ustawie Prawo oświatowe, odnoszących się do konieczności uczenia się do osiemnastego roku życia. Obowiązkami edukacyjnymi są: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny, obowiązek dokształcania. Obowiązki edukacyjne czerpią swoje źródło z konstytucyjnego obowiązku nauki uregulowanego w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP.
- II. Obowiązki edukacyjne stanowią odrębne postaci obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, a ich treścią jest pobieranie nauki rozumiane jako konieczność zdobywania wykształcenia, a nie uczęszczania do szkoły.
- III. Definicja ucznia w ustawie Prawo oświatowe nie oddaje istoty tego podmiotu. Mianem ucznia powinno się określać osobę zobowiązaną do realizacji obowiązku edukacyjnego.
- IV. W stosunku administracyjnoprawnym, którego przedmiotem jest obowiązek edukacyjny, podmiotem zobowiązanym jest zawsze dziecko, z uwagi na osobisty charakter tego obowiązku, zaś podmiotem uprawnionym, w zależności od etapu obowiązkowej nauki, jest dyrektor publicznej szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka lub organ wykonawczy gminy, na terenie której mieszka absolwent szkoły podstawowej.
- V. Treścią obowiązków edukacyjnych są prawa i obowiązki ucznia wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego oraz stosunku zakładowego łączącego ucznia z przedszkolem, szkołą lub inną placówką oświatową. Nałożone przepisami ustawy Prawo oświatowe obowiązki rodziców stanowią dookreślenie treści obowiązków edukacyjnych i nie podlegają osobnej egzekucji administracyjnej.
- VI. Placówki edukacyjne (przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły, inne placówki oświatowe) zarówno publiczne, jak i niepubliczne, są oświatowymi zakładami administracyjnymi, świadczącymi usługi

edukacyjne na rzecz swoich użytkowników. Użytkowników zakładów administracyjnych, zarówno publicznych, jak i niepublicznych, łączą z zakładem stosunki zakładowe.

- VII. Obowiązki edukacyjne podlegają egzekucji administracyjnej na mocy przepisu szczególnego.

Struktura rozprawy odzwierciedla jej cele i przedstawione powyżej tezy badawcze. Pierwszy rozdział stanowi wprowadzenie w zagadnienia oświatowe w Polsce. Ukazuje miejsce szeroko pojętego prawa oświatowego w całym systemie prawa. W tej części rozprawy dokonano szczegółowej analizy teoretyczno-terminologicznej obowiązków edukacyjnych, wprowadzając ich definicje oraz wskazując ich źródła. Z uwagi na wybór narzędzia badawczego, jakim jest konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego, koniecznym stał się przegląd dorobku doktryny w tym zakresie.

Rozdział drugi został w całości poświęcony rozważaniom historyczno-prawnym. W tym miejscu przeanalizowano podstawowe i najważniejsze akty prawne odnoszące się do obowiązkowej edukacji i systemu szkolnictwa w ciągu ostatnich ponad stu lat – począwszy od okresu II Rzeczypospolitej, przez czasy II wojny światowej, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, aż do czasów transformacji ustrojowej dokonanej na przełomie 1989 i 1990 roku. W niniejszym rozdziale omówiono także zmiany w systemie szkolnym dokonywane w czasie III Rzeczypospolitej do momentu wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy Prawo oświatowe.

Rozważania zawarte w rozdziale trzecim bezpośrednio odnoszą się do elementów stosunku administracyjnoprawnego, którego przedmiotem są obowiązki edukacyjne. Scharakteryzowano podmioty obowiązków edukacyjnych, ich przedmiot oraz treść, na którą składają się wszystkie prawa i obowiązki podmiotów. Zaproponowano nową definicję ucznia, która bardziej niż obecna definicja z u.pr.o. oddaje charakter tego podmiotu, jak również „ucznia zerowego” zobowiązanego do wykonywania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Istotną część rozdziału stanowi analiza obowiązków nałożonych przepisami ustawy Prawo oświatowe na rodziców dzieci podlegających obowiązkom edukacyjnym. Rozstrzygnięto ich charakter prawny oraz ich miejsce w ramach wyodrębnionych elementów stosunku administracyjnoprawnego, jak również ukazano podmioty odpowiedzialne za realizację obowiązków edukacyjnych.

Wykonywanie przez dzieci i młodzież obowiązków edukacyjnych nie byłoby możliwe, gdyby nie istniały obowiązki władzy publicznej. Rozdział czwarty dysertacji opisuje obowiązki nałożone na podmioty publiczne, które służą realizacji obowiązków edukacyjnych. W tej części wskazano podmioty zobowiązane do zakładania i prowadzenia konkretnych typów placówek edukacyjnych, opisano proces planowania w zakresie sieci publicznych przedszkoli i szkół, poddano analizie kwestie związane z zagwarantowaniem bezpłatnego transportu oraz prowadzenia rekrutacji w oparciu o zasadę powszechnej dostępności. W niniejszym rozdziale nie mogło zabraknąć także rozważań poświęconych systemowi pomocy materialnej, która dzieli się na pomoc socjalną i pomoc motywacyjną.

Zagadnienie obowiązków edukacyjnych powiązane jest ściśle z organizacją form i sposobów umożliwiających ich wykonanie. Z tego powodu rozdział piąty poświęcony został w całości publicznym formom spełniania obowiązków edukacyjnych, dopuszczonym przez ustawę Prawo oświatowe. Dokonano analizy pojęć publicznego przedszkola, publicznej innej formy wychowania przedszkolnego oraz publicznej szkoły. Wiele miejsca poświęcono zagadnieniom publicznych placówek edukacyjnych jako zakładów administracyjnych świadczących usługi oświatowe. Istotne miejsce w dokonanych rozważaniach ma także analiza regulacji prawnej odnoszącej się do kształcenia specjalnego i zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

Nie sposób nie zauważyć, że ustawodawca pozwala na realizowanie obowiązków edukacyjnych w formach pozaszkolnych, które to stanowią przedmiot rozdziału szóstego. Większość z nich odnosi się do pozaszkolnego wykonywania obowiązku doksztalcenia. Do tych form należą: praktyczna nauka zawodu, przygotowanie praktyczne u pracodawcy, kwalifikacyjne kursy zawodowe oraz szkoły wyższe. Do pozaszkolnej formy realizacji wszystkich obowiązków edukacyjnych zaliczyć należy tzw. edukację domową, która także została poddana analizie w tej części rozprawy.

W rozdziale siódmym poruszono kwestie niepublicznych form spełniania obowiązków edukacyjnych oraz prywatyzacji zadań oświatowych. Wskazano definicję niepublicznego przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły oraz niepublicznej szkoły artystycznej o uprawnieniach szkoły publicznej, jak również przeanalizowano regulację prawną odnoszącą się do zakładania niepublicznych placówek. Podjęto rozważania na temat statusu prawnego niepublicznych przedszkoli i szkół.

Szczególne znaczenie dla tej części rozprawy ma także opis sytuacji prawnej ucznia realizującego obowiązki edukacyjne w niepublicznym zakładzie administracyjnym.

Kontrola spełniania obowiązków edukacyjnych oraz ich administracyjna egzekucja stanowią motyw przewodni rozdziału ósmego. Wskazano tu podmioty odpowiedzialne za kontrolę tychże obowiązków, wraz z przysługującymi im środkami. Szczególne znaczenie mają rozważania dotyczące kontroli obowiązków rodziców przez dyrektora obwodowej szkoły podstawowej, jak i możliwości kontrolowania takich obowiązków przez sąd opiekuńczy. W tym miejscu rozstrzygnięto przesłankę dopuszczalności egzekucji administracyjnej obowiązków edukacyjnych, odpowiadając tym samym na pytanie, czym jest nieusprawiedliwiona nieobecność. Ukazano podmioty administracyjnego stosunku egzekucyjnego oraz ciąg czynności procesowych dokonywanych przez jego uczestników. Istotnym punktem rozdziału jest opis możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych przy przymusowym realizowaniu obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku doksztalcania.

Rozprawę kończy rozdział dziewiąty, stanowiący rozważania komparatystyczno-prawne, porównujące polską regulację obowiązkowej edukacji do systemów edukacji Finlandii, Estonii i Japonii. Wybór państw nie był przypadkowy, bowiem systemy edukacji w nich obowiązujące uchodzą za najlepsze na świecie, uzyskując tym samym najlepsze miejsca w rankingach prowadzonych przez niezależne organizacje. W tym miejscu wykładni poddano Konstytucje oraz najważniejsze oświatowe akty prawne wymienionych państw. Podsumowanie rozdziału ukazuje podobieństwa i różnice rozwiązań prawnych przyjętych w fińskich, estońskich i japońskich ustawach oraz w polskiej ustawie oświatowej.

Zakończenie dysertacji wieńczy podsumowanie kluczowych dla obranego tematu wątków, wraz z wnioskami końcowymi i sformułowanymi postulatami *de lege ferenda*. Należy podkreślić, że poza sferą badań pozostaje edukacja osób, które ukończyły osiemnasty rok życia, gdyż te nie podlegają obowiązkom edukacyjnym, a kontynuując naukę korzystają z konstytucyjnego prawa do nauki.

By uzyskać wyznaczony cel dysertacji, w przeprowadzonych badaniach wykorzystano głównie metodę dogmatycznoprawną. Przeanalizowano normy prawne zawarte w aktach prawnych o różnej randze, w tym przede wszystkim przepisy Konstytucji RP, ustawy Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty, ustawy o postępowaniu

egzekucyjnym w administracji oraz wydanych na ich podstawach przepisów aktów wykonawczych. Badaniu poddano ponad siedemdziesiąt orzeczeń sądowych, w tym Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Ważnym elementem rozprawy jest analiza dotychczasowych poglądów przedstawicieli doktryny odnoszących się do rozważanych w rozprawie problemów. Drugą wykorzystaną metodą badawczą jest metoda historycznoprawna, która dostrzegalna jest szczególnie w drugim rozdziale. Przegląd i analiza norm zawartych we wcześniejszych aktach odnoszących się do obowiązkowej edukacji, począwszy od dekretu o obowiązku szkolnym z 1919 r., poprzez kolejne próby ujednoczenia ustawodawstwa szkolnego, daje szeroki obraz kształtowania się poszczególnych instytucji prawnych, niejednokrotnie uwarunkowanych sytuacją polityczną w kraju. Rozdział historyczny ukazuje niezwykle długą i trudną drogę unifikacji aktów prawnych na terytorium Rzeczypospolitej. Trzecią metodą badawczą zastosowaną w rozprawie jest metoda prawnoporównawcza. Ma ona na celu ukazanie podobieństw i różnic polskiego systemu obowiązkowej edukacji wobec systemu obowiązkowej edukacji w państwach uważanych za posiadające najlepsze i najskuteczniejsze rozwiązania oświatowe na świecie. Uzupełniająco zastosowano metodę empiryczną, polegającą na analizie badań prowadzonych i publikowanych w raportach instytucji prawnych, chociażby Głównego Urzędu Statystycznego czy Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

W rozprawie wykorzystano teksty aktów prawnych w stanie uwzględniającym regulacje obowiązujące dnia 30 kwietnia 2024 r.



# Rozdział I

## Pojęcie i istota obowiązków edukacyjnych jako przedmiotu stosunku administracyjnoprawnego

### 1. Uwagi wprowadzające

Administracja publiczna jest zjawiskiem społecznym<sup>8</sup>, którego przedmiot stanowi współżycie społeczne<sup>9</sup>. Społeczeństwo ewoluuje, zmienia się, a jego potrzeby wyznaczone są wciąż na nowo<sup>10</sup>. To sprawia, że sama administracja publiczna podlega przeobrażeniom i przekształceniom, zmieniają się zadania, które realizuje, podmioty, które wykonują zadania państwa, jak również funkcje, które wypełnia<sup>11</sup>. Administracja publiczna w znaczeniu przedmiotowym stanowi ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, które mają na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty, związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostając pod kontrolą społeczną<sup>12</sup>. Współcześnie istotę administracji stanowi nie tyle działalność w imieniu i na rzecz państwa, choć jest to ciągle ważne, ile działalność na rzecz dobra wspólnego czy też interesu publicznego. Dobro wspólne czy interes publiczny stają się tymi pojęciami, które agregują działalność współczesnej administracji w ramach państwa oraz integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej<sup>13</sup>. Z tego powodu we współczesnej doktrynie odchodzi się od podziału administracji publicznej na władczą i niewładczą na rzecz podziału na administrację władczą i administrację świadczącą<sup>14</sup>. Administracją świadczącą są „działania podejmowane

---

<sup>8</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018, s. 29, A. Pakuła, *Administracja publiczna jako zjawisko społeczne. Kwestie wybrane z pogranicza nauki administracji i socjologii*, w: S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010, s. 529-539.

<sup>9</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 29.

<sup>10</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Świadczenia oświatowe samorządowej administracji świadczącej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45, s. 137.

<sup>11</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, w: J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2020, s. 11, DOI: 10.34616/23.20.054.

<sup>12</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, w: Z. Niewiadomski, R. Hauser (red.), *Instytucje Prawa Administracyjnego. System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2015, s. 58.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 34.

bezpośrednio przez administrację publiczną (organy administracyjne lub jednostki wyodrębnione organizacyjnie z administracji), które nakierowane są na polepszenie warunków życiowych ludności, w tym przede wszystkim zaspokojenie potrzeb socjalno-bytowych oraz potrzeb niematerialnych ludności, jak również tworzenie i utrzymywanie w należytym stanie urządzeń użyteczności publicznej”<sup>15</sup>. Należy powtórzyć za Danutą Kurzyną-Chmiel, która dokonując przeglądu literatury i niejako wyciągając przed nawias główne cechy administracji świadczącej wskazuje, że tymi cechami są: „jej cel, którym jest zaspakajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb bytowych człowieka, niewładczy charakter działań, koncentracja na świadczeniach, powierzanie realizacji zadań zakładom publicznym (administracyjnym) i podmiotom niepublicznym, aktywny charakter (m.in. trwałość i ciągłość działalności), równy i powszechny dostęp do świadczeń oraz konieczność ich limitowania ze względu na wysoki popyt oraz wielość i różnorodność działań”<sup>16</sup>.

Omawiając istotę i konstrukcję prawną obowiązków edukacyjnych jako przedmiotu stosunku administracyjnoprawnego uczniów, nie sposób nie zacząć od rozważań dotyczących miejsca oświaty w polskim porządku prawnym i jej przynależności do odpowiedniej gałęzi prawa. Edukacja publiczna jest jednym z podstawowych zadań publicznych państwa i jego administracji<sup>17</sup>. Administracja publiczna w demokratycznym państwie prawnym, która w swojej istocie została powołana do realizacji zadań publicznych<sup>18</sup>, wykonuje je w sposób określony w Konstytucji RP i poszczególnych ustawach. Zadania te, jak podkreśla Adam Błaś „muszą współbrzmieć z konstytucyjnie chronionymi prawami i wolnościami obywateli”<sup>19</sup>. W doktrynie prawa administracyjnego wykonywanie zadań publicznych rozumiane jest jako „ciągłe dążenie do osiągnięcia celu ujętego w treści normy prawnej. Działalność prowadzona przez podmioty administracji, polegając na stałej realizacji zadań na podstawie kompetencji przysługujących tym podmiotom, jest w nauce klasyfikowana w kategoriach poszczególnych funkcji

---

<sup>15</sup> R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz 2009, s. 101.

<sup>16</sup> D. Kurzyńska-Chmiel, *Świadczenia...*, s. 140.

<sup>17</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Szkola...*, s. 46.

<sup>18</sup> M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 351.

<sup>19</sup> A. Błaś, *Zadania administracji publicznej w państwie prawa*, w: J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 137.

administracji”<sup>20</sup>. Funkcję tę należy rozumieć jako „funkcję administracji publicznej będącą teoretycznoprawnym narzędziem badawczym umożliwiającym analizę działań administracji, których celem jest człowiek i jego potrzeby”<sup>21</sup>. Same zadania publiczne rozumiane są jako zadania związane z celami użyteczności publicznej realizowanymi przez administrację publiczną. Jak podaje Małgorzata Stahl „publiczny to (...) powszechnie dostępny, do powszechnego użytku, to przeciwieństwo prywatnego, to coś przeznaczone do użytku zbiorowego, powszechnego”<sup>22</sup>. Potwierdzenie tezy o publicznym charakterze zadań z zakresu edukacji i oświaty stanowią m.in. przepisy Konstytucji RP, ustawy Prawo oświatowe, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>23</sup>, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>24</sup> oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>25</sup>. Proces edukacyjny w społeczeństwie służy rozwojowi człowieka i obywatela, a także państwu jako dobru wspólnemu<sup>26</sup>. Na mocy art. 70 Konstytucji RP wprowadzone<sup>27</sup> zostało podmiotowe prawo do nauki, a realizacja zadań państwa w zakresie oświaty stanowi jego instytucjonalną podstawę<sup>28</sup>. W myśl ust. 1 art. 70 Konstytucji RP każdy ma prawo do nauki, która jest obowiązkowa do 18. roku życia. W literaturze wskazuje się, iż istotą prawa do nauki jest zapewnienie przez państwo nieskrępowanej możliwości uzyskania dostępu do wykształcenia dla szerokiej grupy osób<sup>29</sup>. Prawo do nauki i związany z tym prawem obowiązek jej pobierania zostały wprowadzone do rozdziału II Konstytucji RP w części zatytułowanej „Wolności i prawa ekonomiczne,

---

<sup>20</sup> M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, w: T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 306.

<sup>21</sup> Z. Czarnik, J. Połuszny, *Zakład publiczny*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 423.

<sup>22</sup> M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 97.

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609, dalej: u.s.g.

<sup>24</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107, dalej: u.s.p.

<sup>25</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566, dalej: u.s.w.

<sup>26</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Istota edukacji i konieczność zmian w edukacji*, w: J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka, *Teoretycznoprawne aspekty edukacji jako dobra publicznego w kontekście tendencji prywatyzacyjnych i urynkowania szkolnictwa*, Wrocław 2022, s. 15.

<sup>27</sup> Paweł Bała prezentuje stanowisko, wedle którego prawo do nauki w przepisach konstytucyjnych należy rozumieć jako „rozpoznanie” tego prawa w ustawie zasadniczej, a nie jego „stworzenie”, w: P. Bała, *Konstytucyjne...*, Warszawa 2009, s. 219-220.

<sup>28</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, w: J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 238-260.

<sup>29</sup> P. Bała, *Konstytucyjne...*, Warszawa 2009, s. 229-230.

socjalne i kulturalne”. Prawo do nauki należy zaliczyć zatem do kategorii praw kulturalnych<sup>30</sup>. Podkreśla się, że prawo do nauki dotyka bezpośrednio tego, co odróżnia człowieka od innych żywych organizmów, mianowicie jego rozumnej natury, która z jednej strony przejawia się w zdolności indywidualnego myślenia, z drugiej strony w zdolność do tworzenia zorganizowanych społeczeństw<sup>31</sup>.

Działania administracji w sferze edukacji zaliczane są do sfery administracji świadczącej w ramach realizowania przez państwo jego obowiązków wobec obywateli<sup>32</sup>. Odpowiedzialność państwa za realizację zadań oświatowych wynika z ich publicznego charakteru, który zdaniem Renaty Kusiak-Winter z uwagi na „jego publiczny i niezbywalny charakter wskazuje na państwo jako ostateczną instancję decyzyjną”<sup>33</sup>. Konstytucja RP w art. 70 ust. 4 nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. To sprawia, że oświata postrzegana jest jako dobro wspólne całego społeczeństwa<sup>34</sup>. Dostrzega to także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r., który orzekł: „Nie może ulegać wątpliwości, że prawo do nauki należy do podstawowych praw jednostki we współczesnym społeczeństwie. Prawo to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym. Powszechne kształcenie stało się najważniejszym motorem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego we współczesnym świecie. Do największych osiągnięć drugiej połowy dwudziestego wieku zalicza się w Europie powszechność kształcenia na poziomie średnim i wyższym, wyrażającą się stale rosnącym stopniem skolaryzacji”<sup>35</sup>. Podstawowymi gwarancjami prawa do nauki na kanwie regulacji konstytucyjnej są: bezpłatność nauki

---

<sup>30</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, komentarz art. 70, Nb (17), Legalis.

<sup>31</sup> Ł. Kierznowski, *Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 2, s. 159, DOI: 10.15290/mhi.2017.16.02.09 i cytowana tam literatura.

<sup>32</sup> T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 32-33, E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, w: K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 21-26.

<sup>33</sup> R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego – perspektywa historyczna i współczesna*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr C/1, s. 159.

<sup>34</sup> D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata*..., s. 26.

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

w szkole publicznej ustanowiona na mocy art. 70 ust. 2, zagwarantowana w art. 70 ust. 3 wolność wyboru rodzaju szkoły, do której rodzice pošą swoje dzieci, możliwość zakładania szkół niepublicznych przez obywateli i instytucje wprowadzona na mocy art. 70 ust. 3 oraz zasada pomocy władz publicznych dla uczniów w ramach indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej.

Obowiązki państwa w zakresie edukacji i oświaty wynikają także z ustaw szczegółowych, do których odsyła Konstytucja RP<sup>36</sup>, w tym z ustawy Prawo oświatowe. Jak stanowi pierwsze zdanie preambuły do u.p.r.o.: „Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniem zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka”<sup>37</sup>. To przesądza o fakcie, że oświata jest normatywnie ukierunkowana na realizację zadania publicznego powszechnie uznanego za dobro wspólne<sup>38</sup>. Ponadto, w ustawach ustrojowych odnoszących się do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, znajdują się przepisy świadczące o decentralizacji systemu oświaty i zadań oświatowych. W myśl art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności należą do nich zgodnie z punktem 8 art. 7 ust. 1 u.s.g. zadania związane z edukacją publiczną. Podobnie w ustawie o samorządzie powiatowym – art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p. stanowi, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej, jak również ustawa o samorządzie województwa w art. 14 ust. 1 pkt. 1 wskazuje, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego. Jak podnosi Renata Raszewska-Skałeczka „wykonywanie zadań o charakterze edukacyjnym stanowi obowiązek prawny przypisany wskazanym ustawą podmiotom administracji publicznej. (...) Obowiązki ustawowe w dziedzinie oświaty nałożone na organy władzy publicznej w państwie należy postrzegać jako ich cele i zadania oświatowe, które powinny być osadzone w zasadach konstytucyjnych i w wartościach aksjologicznych dotyczących obowiązującego

---

<sup>36</sup> Art. 70 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>37</sup> Preambuła ustawy Prawo oświatowe.

<sup>38</sup> E. Pierzchała, J. Pierzchała, *Oświata w sferze usług publicznych*, w: M. Woźniak (red.), *Administracja dóbr i usług publicznych*, Warszawa 2013, s. 111-113.

systemu prawa, w tym systemu oświaty”<sup>39</sup>. Fundamentalne znaczenie przy określaniu zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego ma art. 4 pkt 28 u.pr.o., który zawiera definicję legalną zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu przez pojęcie to należy rozumieć zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej<sup>40</sup>. Powyższe zadania są realizowane głównie w zakładanych i prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego szkołach<sup>41</sup>. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawa Prawo oświatowe w art. 8 *expressis verbis* wskazuje podmioty uprawnione do zakładania i prowadzenia szkół publicznych i niepublicznych<sup>42</sup>.

W myśl art. 1 pkt. 1 ustawy Prawo oświatowe, system oświaty zapewnia w szczególności realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania, opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju. „Z pojęciem oświaty powiązane są pojęcia obowiązków państwa i obywateli. Obowiązki państwa dotyczą działań zmierzających do unormowania zadań państwa w zakresie prawa do nauki i usankcjonowania instytucji systemu oświaty”<sup>43</sup>. Obowiązki obywateli materializują się w obowiązkach pobierania nauki, czyli z pomocą konstrukcji prawnej obowiązków edukacyjnych. Z powyższych rozważań wynika, że obowiązki edukacyjne są elementami z zakresu prawa administracyjnego, a samo prawo oświatowe stanowi część prawa administracyjnego.

Janusz Homplewicz określa wprost, że prawo szkolne stanowi przedmiotowo wyodrębnioną część prawa administracyjnego<sup>44</sup>. „Oświatowa regulacja prawna wykazuje przedmiotową, dość daleko idącą, odrębność dyktowaną merytorycznymi zadaniami oświaty, przy jednoczesnym zachowaniu spójności z ogólnymi zasadami porządku prawnego. (...) Podmiotom prawa (adresatom prawa) system ten ustala zadania, obowiązki i kompetencje. Sytuacja prawna podmiotu to suma jego praw (kompetencji) i obowiązków wynikających z prawa. Odrębność oświatowej problematyki prawnej (wyrażająca się w prawie do oświaty, w obowiązku szkolnym, w nadzorze pedagogicznym, w prawnym

---

<sup>39</sup> R. Raszewska-Skałecka, *Szkola...*, s. 46, 57.

<sup>40</sup> Art. 4 pkt 28 u.pr.o.

<sup>41</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Świadczenia...*, s. 143.

<sup>42</sup> Szerzej na temat ustroju oświaty, zakładania i prowadzenia szkół w dalszej części rozprawy.

<sup>43</sup> R. Raszewska-Skałecka, *Szkola...*, s. 54.

<sup>44</sup> J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne*, Warszawa 1984, s. 14.

charakterze ocen szkolnych i świadectw) sprawia, że całość obowiązujących w tym przedmiocie przepisów można wydzielić w system prawa szkolnego, a szerzej rzecz ujmując – w system prawa oświatowego”<sup>45</sup>.

Spinając klamrą wcześniejsze rozważania należy raz jeszcze podkreślić, że edukacja mieści się w pojęciu administracji świadczącej, która ukierunkowana jest na dobro wspólne. Jak pisze Paweł Bała „rolą państwa stało się wskazać krąg podmiotów uprawnionych i zobowiązanych, określić warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby podmiot uprawniony mógł skorzystać z swojego prawa [do nauki – D.Z.-K.], stworzyć system gwarantujący realizację danego prawa i określić podmioty podległe kompetencji, także określić skutki prawne jakie wywołuje dana czynność i wreszcie stworzyć środki prawne na wypadek naruszenia prawa”<sup>46</sup>. Doktrynalny podział na administrację władczą i świadcząca nie jest jednak podziałem dychotomicznym. Administracja świadcząca nie jest przeciwstawna administracji władczej, gdyż obie formy mogą występować równocześnie. Dzieje się tak zwłaszcza w sytuacjach, gdy przyznanie świadczenia łączy się z nakazem określonego zachowania się<sup>47</sup>. Ustawa Prawo oświatowe stanowi konkretyzację konstytucyjnego prawa do nauki i odpowiadającego mu obowiązku uczenia się do osiemnastego roku życia. Przykładem zazębiania się administracji władczej i administracji świadczącej są niewątpliwie obowiązki edukacyjne stanowiące przedmiot rozważań niniejszej rozprawy, regulowane przepisami u.pr.o., do których należą: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego z art. 31 ust. 4 u.pr.o., obowiązek szkolny z art. 35 u.pr.o. i obowiązek nauki z art. 36 ust. 10 u.pr.o., które realizowane są najczęściej w zakładzie administracyjnym jakim jest szkoła. Świadczenia, do których uprawnieni są uczniowie uczęszczający do przedszkoli i szkół mają również charakter obowiązkowy, związany z przymusem i możliwością ich egzekwowania.

Powyższe określenie znaczenia administracji publicznej, w tym administracji świadczącej ma ważne implikacje w przedmiocie badanego tematu. Na sytuację dziecka, które na mocy prawa powszechnie obowiązującego zobowiązane jest do realizowania

---

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> P. Bała, *Prawo do nauki a obowiązek szkolny*, w: E. Arciszewska, K. Dziurzyński, M. Jurewicz (red.), *Zmienne konteksty edukacji wczesnoszkolnej*, Józefów 2011, s. 29.

<sup>47</sup> S. Wrzosek, *Administracja władcza i administracja świadcząca*, w: M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 40.

obowiązkowej edukacji składają się różnego rodzaju stosunki administracyjnoprawne, a obowiązki wynikające z ustawy Prawo oświatowe mają charakter obowiązków administracyjnoprawnych<sup>48</sup>. Dalsza część rozdziału poświęcona została teoretycznym rozważaniom odnoszącym się do obowiązków pobierania nauki i stosunków prawno-administracyjnych ucznia w kontekście tych rozważań.

## 2. Teoretyczne rozważania nad definicją obowiązków edukacyjnych

Obowiązek oznacza konieczność, powinność pewnego zachowania się. W słownikach języka polskiego można znaleźć następujące definicje obowiązku: „coś, co jakaś osoba musi zrobić, bo nakazują to normy społeczne lub prawne”<sup>49</sup>, „konieczność zrobienia czegoś wynikająca z nakazu moralnego lub prawnego; też to, co ktoś musi zrobić powodowany taką koniecznością”<sup>50</sup>. Definicje te wskazują na dwa możliwe źródła obowiązku – normy prawne i normy moralne. Obowiązek prawny jest sytuacją, na którą zawsze składa się norma oraz pewne warunki faktyczne. Powstaje on, gdy norma stwarza w pewnych warunkach dla podmiotu działania określoną możliwość czynu<sup>51</sup>. „Termin obowiązek prawny stosowany jest dla określenia sposobu, w jakim norma prawna wyznacza zachowanie adresata normy. Obowiązek oznacza ograniczenie wyboru zachowania adresata w ten sposób, że niezachowanie się zgodnie z obowiązkiem stanowi niespełnienie normy prawnej, wywołujące reakcję organów państwowych w postaci sankcji”<sup>52</sup>.

By przeprowadzić rzetelną analizę prawną obowiązków edukacyjnych regulowanych na gruncie ustawy Prawo oświatowe, należy wpieryw przyjrzeć się ogólnie teorii obowiązków w prawie administracyjnym. Definicja obowiązku w prawie administracyjnym opiera się na następujących składnikach: adresacie, przedmiocie obowiązku oraz czasie jego wykonania<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Szerzej na ten temat w dalszej części rozprawy.

<sup>49</sup> P. Żmigrodzki (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, Narodowy Program Rozwoju Humanistyki, [https://www.wsjp.pl/do\\_druku.php?id\\_hasla=1038&id\\_znaczenia=4421387](https://www.wsjp.pl/do_druku.php?id_hasla=1038&id_znaczenia=4421387), dostęp: 19.11.2020 r.

<sup>50</sup> *Słownik Języka Polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, <https://sjp.pwn.pl/slovniki/obowi%C4%85zki.html>, dostęp: 19.11.2020 r.

<sup>51</sup> Por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 41-42.

<sup>52</sup> J. Radwanowicz-Wanczewska, *Przymus administracyjny jako następstwo niewykonania obowiązku prawnego*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2008, nr 4, s. 106.

<sup>53</sup> Por. L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 156, P. Przybysz, *Obowiązek administracyjny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja, Metody, Technika”, nr 8-9/90, s. 15, P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 24.



„Obowiązki związane są najczęściej z następującymi pytaniami: kto, do czego, w jakich okolicznościach jest obowiązany”<sup>54</sup>.

Obowiązek administracyjny to nakaz określonego zachowania się, wynikający z polecenia (aktu administracyjnego) podmiotu wykonującego administrację publiczną, który skierowany jest do obywatela i dotyczy sprawy regulowanej przepisami prawa administracyjnego<sup>55</sup>, jak również wynikający wprost z normy prawa. Piotr Przybysz wskazuje, iż obowiązek administracyjny jest szczególnym rodzajem obowiązku, który można określić jako nakaz określonego zachowania wynikający z polecenia organu państwowego (organu władzy lub organu administracji publicznej), wydany w zakresie jego kompetencji i we właściwej formie, skierowany do obywatela (jednostki organizacyjnej). Polecenie takie dotyczy sprawy regulowanej normami prawa administracyjnego. Obowiązek jest wiążącą dyrektywą postępowania, a adresat tej dyrektywy nie ma swobody wyboru zachowania<sup>56</sup>.

Podział prawa administracyjnego z uwagi na przedmiot regulacji łączy się z podziałem obowiązków występujących w prawie administracyjnym. Wyróżnić można zatem obowiązki materialnoprawne, obowiązki procesowe i obowiązki ustrojowe. Obowiązek w prawie ustrojowym określany jest jako element wyznaczający pozycję prawną danego podmiotu administrującego, a wręcz podstawowy element kompetencji. Obowiązek w prawie procesowym dotyczy kwestii proceduralnych, związanych z określonymi nakazami lub zakazami, chociażby przestrzegania określonych wymogów formalnych, zaś obowiązek materialny to z reguły konieczność określonego zachowania przez obywatela czy klienta administracji<sup>57</sup>. Nie zawsze jednak określenie charakteru obowiązku będzie proste, gdyż granice między częściami prawa administracyjnego są płynne i czasem trudno je precyzyjnie wyznaczyć<sup>58</sup>.

Postawiona teza o administracyjnoprawnym charakterze obowiązków pobierania nauki, które należą do kategorii obowiązków materialnych wiąże się z uplasowaniem prawa oświatowego w całym systemie prawa. Materialne prawo administracyjne jest najbardziej

---

<sup>54</sup> A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 28.

<sup>55</sup> Por. L. Klat-Wertelecka, *op.cit.*, s. 153.

<sup>56</sup> Por. P. Przybysz, *Obowiązek...*, s. 14.

<sup>57</sup> P. Szreniawski, *op.cit.*, s. 27.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 17.

rozbudowane, swoim zakresem obejmuje bardzo wiele dziedzin<sup>59</sup>. Zdaniem Zbigniewa Leońskiego „najłatwiej można by przedstawić określone dziedziny prawa materialnego według poszczególnych regulacji (ustaw) prawnych (...) Takie przedstawienie poszczególnych działów prawa materialnego jest o tyle istotne, że punktem wyjścia jest tutaj obowiązujący przepis prawa”<sup>60</sup>. Co więcej, normy materialnego prawa administracyjnego regulują obowiązki i uprawnienia powstające bądź to z mocy samego prawa (*ex lege*), bądź też w wyniku konkretyzacji normy prawnej, poprzez wydanie aktu administracyjnego. Oświata jest działalnością polegającą na upowszechnianiu wykształcenia ogólnego i zawodowego oraz realizowaniu zadań wychowawczych w celu zapewnienia jednostkom wszechstronnego rozwoju i pomyślnej egzystencji, a społeczeństwu więzi kulturalnych łączących jego przeszłość historyczną z teraźniejszością i budową pomyślnej przyszłości<sup>61</sup>. Regulacja prawna dotycząca oświaty wykazuje daleko idącą przedmiotową odrębność, która podyktowana jest merytorycznymi zadaniami oświaty, przy jednoczesnym zachowaniu spójności z ogólnymi zasadami porządku prawnego<sup>62</sup>. Jak wcześniej udowodniono, oświata stanowi przedmiot administracji publicznej, a konkretnie administracji świadczącej, co powoduje jej przynależność do gałęzi prawa administracyjnego, którego przedmiotem jest właśnie administracja publiczna.

Prawu do nauki regulowanemu art. 70 Konstytucji RP odpowiadają trzy obowiązki edukacyjne, których źródłem jest ustawa Prawo oświatowe. W rozdziale 2 u.pr.o. ustawodawca posługuje się takimi określeniami jak: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki. Treść tych obowiązków kształtuje się następująco – według art. 31 ust. 4 i 5 u.pr.o. dziecko, które kończy 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.pr.o. obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18-tego roku życia. Obowiązek szkolny spełnia się poprzez uczęszczanie do szkoły publicznej lub niepublicznej. Obowiązek nauki

---

<sup>59</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 52.

<sup>60</sup> Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1997, Nb. 16.

<sup>61</sup> W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, wyd. 2, Warszawa 1998, s. 279.

<sup>62</sup> J. Homplewicz, *Polskie...*, s. 13.

uregulowany w art. 35 ust. 1 u.pr.o. jest odpowiednikiem art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia. Po ukończeniu szkoły podstawowej obowiązek nauki spełnia się przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadpodstawowej, poprzez realizowanie przygotowania zawodowego u pracodawcy, w szkole wyższej lub w trakcie kwalifikacyjnych kursów zawodowych.

Pojęcia „obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego”, „obowiązku szkolnego” i „obowiązku nauki” nie są do końca oczywiste na gruncie aktów prawnych, które je regulują. W języku potocznym pojęcia obowiązku szkolnego i obowiązku nauki są stosowane zamiennie, co wiąże się z okolicznością, iż określenia takie jak „szkoła” czy „nauka” są wyrazami bliskoznacznymi<sup>63</sup>. Większy problem stanowi używanie zamiennie tych pojęć na gruncie języka prawnego i w literaturze przedmiotu. Pewne trudności interpretacyjne pojawiają się już na tle art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, który w dosłownym brzmieniu stanowi „Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa”<sup>64</sup>. Magdalena Czuba-Wąsowska i Katarzyna Mańko zauważają, że z brzmienia tego przepisu nie wynika bezpośrednio, czy Konstytucja RP nakłada obowiązek szkolny czy obowiązek nauki<sup>65</sup>. Bogusław Banaszak stoi na stanowisku, że art. 70 ust. 1 Konstytucji RP wprowadza obowiązek nauki do 18-tego roku życia, którego treścią jest uczestniczenie każdego podlegającego prawu Rzeczypospolitej Polskiej w zajęciach szkolnych w zakresie i w czasie przewidzianym prawem<sup>66</sup>. W opozycji do tego stanowiska pozostaje Lech Garlicki, którego zdaniem obowiązek szkolny wyprowadzić można z drugiego zdania art. 70 ust. 1 Konstytucji RP „Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa”, a zdanie trzecie „Sposób wykonania obowiązku szkolnego określa ustawa” konstytuuje konieczność jego uszczegółowienia w ustawie<sup>67</sup>. Należy przychylić się do poglądu, zgodnie z którym istotą jest wprowadzenie w Konstytucji RP obowiązkowej nauki. Można zatem stwierdzić, że ustawa zasadnicza nie

---

<sup>63</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 15.

<sup>64</sup> Art. 70 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>65</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op.cit.*, s. 15.

<sup>66</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, komentarz art. 70, Nb (1), Legalis.

<sup>67</sup> L. Garlicki, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, komentarz art. 70, Warszawa 2005, s. 4.

wprowadza obowiązku szkolnego, a jedynie obowiązek nauki, a zdanie trzecie art. 70 ust. 1 Konstytucji RP zawierające określenie „sposób wykonania obowiązku szkolnego określa ustawa” odnosi się do odpowiadającemu obowiązkowi nauki obowiązkowi uczenia się, edukacji, czyli pobierania nauki<sup>68</sup>. Za tym twierdzeniem przemawia możliwość spełniania obowiązku pobierania nauki w domu poprzez edukację domową, wprowadzoną do systemu oświaty na mocy art. 16 ust. 8 u.o.s.o. w jej pierwotny brzmieniu w 1991 r. Ustawa o systemie oświaty z 7 września 1991 r. w pierwotnym brzmieniu co prawda nie wprowadzała definicji legalnej „obowiązku szkolnego”, jednak w art. 16 ust. 2 i 3 wskazywała, że nauka w zakresie szkoły podstawowej jest obowiązkowa, a obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat. Ustawa zasadnicza uchwalona została sześć lat później, stąd przyjmując koncepcję racjonalnego ustawodawcy, obowiązek szkolny uregulowany w ówczesnej u.o.s.o. nie mógł być tym samym co obowiązek nauki na gruncie konstytucyjnym, tym bardziej że sam art. 70 ust. 1 zd. trzecie pozostawia szczegóły dotyczące wykonywania obowiązku szkolnego do regulacji ustawowej.

Próby zdefiniowania obowiązków związanych z pobieraniem nauki podejmowało się wielu przedstawicieli doktryny. Adam Balicki i Magdalena Pyter wskazują, że „artykuł 35 ust. 1 [u.pr.o. – D.Z.-K.] jest odniesieniem (a w zasadzie powtórzeniem) przepisu zawartego w Konstytucji RP, zgodnie z którym nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa. Zgodnie z powyższym, ustawodawca wprowadza tu pojęcie «obowiązku nauki». Konsumuje on przytoczony poniżej termin «obowiązku szkolnego», chociaż w art. 35 ust. 1 określony został jedynie koniec tego obowiązku. Dopiero art. 35 ust. 2, odnosząc się do pojęcia «obowiązku szkolnego», określa początkową granicę zarówno «obowiązku szkolnego», jak też jednocześnie «obowiązku nauki»<sup>69</sup>. Mateusz Pilich z kolei podnosi, że „ponieważ obowiązku nauki nie definiuje się w tzw. słowniczku (art. 2 [u.pr.o. – D.Z.-K.]), słowo

---

<sup>68</sup> Odmienne stanowisko prezentują M. Czuba-Wąsowska i K. Mańko, których zdaniem „W zaistniałej sytuacji można jedynie domniemywać, że ów «obowiązek szkolny», pojawiający się w art. 70 ust. 1 zdanie trzecie, oznacza obowiązkową naukę do 18. roku życia, o której mowa w zdaniu drugim. Zdanie trzecie zawiera bowiem stwierdzenie dotyczące sposobu wykonywania obowiązku szkolnego, z czego można wywnioskować, że o samym obowiązku szkolnym była mowa wcześniej, tj. w zdaniu drugim. Konstytucyjna definicja obowiązku szkolnego kształtuje się następująco: Obowiązek szkolny to obowiązkowa nauka do 18. roku życia.” – zob. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op.cit.*, s. 16.

<sup>69</sup> A. Balicki, M. Pyter, *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa 2017, komentarz art. 35, Nb (1), Legalis.

«nauka» należy tu rozumieć zgodnie z jego znaczeniem w etnicznym języku polskim, tzn. jako synonim «uczenia się, kształcenia, edukacji». W porównaniu z ust. 2 komentowanego przepisu należy zauważyć, że pojęcie obowiązku nauki (w szerszym, konstytucyjnym znaczeniu tego terminu) zawiera w sobie pojęcie obowiązku szkolnego, rozumianego jako obowiązek zdobywania wiedzy i umiejętności w sposób zorganizowany – w formach szkolnych. Potwierdzają to także dalsze przepisy, z których wynika, że obowiązek nauki może być realizowany nie tylko w formie kształcenia szkolnego, lecz także po ukończeniu kształcenia na poziomie elementarnym (podstawowym) może być dalej realizowany w formach pozaszkolnych. Co więcej, w określonych wypadkach obowiązek zarówno rocznego przygotowania przedszkolnego, jak i obowiązek szkolny mogą być na wniosek zainteresowanych osób realizowane poza szkołą, jako tzw. edukacja domowa. Wobec tego obowiązek szkolny jawi się jako jedna z manifestacji szeroko pojmowanego obowiązku nauki (jednakże nie w znaczeniu ścisłym, techniczno-prawnym, jakie mu nadaje komentowana ustawa, a które wyraźnie trzeba odróżnić od obowiązku szkolnego)”<sup>70</sup>. Własną koncepcję prezentują Magdalena Czuba-Wąsowska i Katarzyna Mańko, których zdaniem „zakresy pojęciowe obowiązku szkolnego i obowiązku nauki (...) są odwrotne, tzn. obowiązek szkolny jest pojęciem szerszym, zaś obowiązek nauki mieści się w pojęciu obowiązku szkolnego, jest jego uzupełnieniem. (...) obowiązek nauki występuje tylko wtedy, gdy uczeń ukończy gimnazjum przed osiągnięciem 18. roku życia. (...) Obowiązek nauki (...) pojawia się po ukończeniu gimnazjum, o ile oczywiście uczeń nie osiągnął wieku 18 lat. Obowiązek nauki jest więc obligatoryjny tylko dla tych, którzy ukończyli gimnazjum przed osiągnięciem 18 roku życia. (...) obowiązek nauki jest uzupełnieniem obowiązku szkolnego”<sup>71</sup>.

Literatura przedmiotu jest obfita także w definicje obowiązku szkolnego, które jednak nie stanowią wyników badań nad jego istotą, lecz najczęściej są przytoczeniem przepisów

---

<sup>70</sup> M. Pilich, *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2022, komentarz art. 35, pkt 1, LEX, podobnie Anna Król, Patryk Kuzior i Michał Łyszczarz podając, że obowiązek nauki na gruncie ustawy o systemie oświaty (która wówczas regulowała zagadnienia z zakresu obowiązków edukacyjnych) odrywa się od instytucji szkoły z uwagi na możliwość realizacji obowiązku szkolnego także w formach pozaszkolnych, a to sprawia, że obowiązek nauki ma szerszy zakres w stosunku do obowiązku szkolnego – zob. A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa-Bielsko-Biała 2009, s. 160-163.

<sup>71</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op.cit.*, s. 19-20, mowa tu o gimnazjum, gdyż publikacja pochodzi z czasu, w którym system edukacji składał się ze szkoły podstawowej, gimnazjum i szkół ponadgimnazjalnych.

obowiązujących wówczas ustaw oświatowych<sup>72</sup>. Publikacjami traktującymi o istocie obowiązku szkolnego są te autorstwa Janusza Homplewicza oraz Magdaleny Czuby-Wąsowskiej i Katarzyny Mańko. Janusz Homplewicz wskazuje, że „Obowiązek szkolny jest instytucją prawa szkolnego, która może oznaczać zobowiązanie dziecka albo do uczęszczania do określonej szkoły albo do zdobycia określonego wykształcenia tj. do wykazania się tym wykształceniem. Uczeń w wieku szkolnym sam realizuje swój obowiązek szkolny, mając jednocześnie prawo do pobierania nauki w ramach pełnego programu ośmioklasowej szkoły podstawowej. (...) Obowiązek szkolny nie znosi więc prawa ucznia do szkoły podstawowej, sprawa nawet kwalifikuje się jako interes prawny ucznia i stwarza podstawę do żądania dopuszczenia do pobierania nauki w szkole obowiązkowej. Czyni to zadość zarówno interesowi prawnemu strony, jak i idei upowszechniania kształcenia na danym szczeblu czy w danym zakresie (...) Zatem obowiązek szkolny jest jednym z tytułów prawnych ucznia do szkoły, i to dającym mu kwalifikowane uprawnienie do tej szkoły, jego oświatowe prawo podmiotowe, wyprowadzone z konstytucyjnego prawa do nauki”<sup>73</sup>. Magdalena Czuba-Wąsowska i Katarzyna Mańko podając definicję obowiązku szkolnego piszą, iż „Obowiązek szkolny to obowiązkowa nauka do 18. roku życia”<sup>74</sup> oraz „Obowiązek szkolny (edukacyjny) jest to związana z realizacją prawa do nauki powinność jednostki do

---

<sup>72</sup> Aleksandra Wiktorowska pisze: „Obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego, w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia. Obowiązek szkolny spełnia się przez uczęszczanie do szkoły podstawowej i gimnazjum – publicznych lub niepublicznych. Po ukończeniu gimnazjum obowiązek szkolny spełnia się przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej, ponadgimnazjalnych form pozaszkolnych albo poprzez realizowanie przygotowania zawodowego u pracodawcy” – zob. A. Wiktorowska, w: M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jasielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 463, zdaniem Zbigniewa Leońskiego „obowiązek szkolny obejmuje uczęszczanie do szkół podstawowych i gimnazjów (publicznych i prywatnych). Obowiązek szkolny obejmuje dzieci, które ukończyły 7 lat i trwa do 18. roku życia. Decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego podejmuje dyrektor szkoły (...)” – zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 155, Danuta Kurzyna-Chmiel podaje „Obowiązek szkolny jest to sformułowany prawnie nakaz uczenia się dzieci w wieku od 7 lat na poziomie szkoły podstawowej aż do ukończenia gimnazjum, lecz nie dłużej niż do 18. roku życia – zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Warszawa 2006, s. 58, Elżbieta Ura i Edward Ura wskazują, iż „Obowiązek szkolny rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego, w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia. Na wniosek rodziców naukę w szkole podstawowej może rozpocząć także dziecko, które przed dniem 1 września kończy 6 lat, jeżeli wykazuje psychofizyczną dojrzałość do podjęcia nauki szkolnej. (...) Obowiązek szkolny spełnia się przez uczęszczanie do szkoły podstawowej i gimnazjum, publicznych albo niepublicznych. Sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego” – zob. E. Ura, El. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 561.

<sup>73</sup> J. Homplewicz, *Polskie...*, s. 119-120.

<sup>74</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op.cit.*, s. 16.

uczestniczenia w procesie edukacyjnym aż do ukończenia 18. roku życia, ukierunkowana na zdobycie określonej wiedzy, potwierdzona państwowymi dokumentami w sposób przewidziany prawem”<sup>75</sup>.

Niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie definicji zauważa także Mateusz Pilich, który jest zdania, że „obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego oraz obowiązek szkolny stanowią w istocie jeden z przejawów obowiązku nauki. Ustawodawca nie postępuje w sposób konsekwentny, niekiedy bowiem wyraźnie wyłącza obowiązek szkolny «przed nawias», to znów dokonuje jego włączenia, wkomponowania w szersze pojęcie obowiązku nauki”<sup>76</sup>.

W dysertacji zaproponowano własne rozwiązania definicyjne w tym zakresie. Punktem wyjścia przy definicji obowiązków edukacyjnych z ustawy Prawo oświatowe staje się obowiązek nauki regulowany art. 70 ust. 1 Konstytucji RP. Obowiązek nauki do 18-tego roku realizowany jest w trzech formach, które jednocześnie stanowią jego trzy etapy:

- 1) obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego,
- 2) obowiązek szkolny,
- 3) obowiązek kształcenia<sup>77</sup>.

Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego to obowiązek odbycia wychowania przedszkolnego w tzw. „zerówce” dzieci, które w roku kalendarzowym, w którym rozpoczyna się rok szkolny kończą 6 lat, trwający co do zasady jeden rok szkolny, realizowany w przedszkolu, oddziale przedszkolnym przy szkole podstawowej, w innej formie wychowania przedszkolnego lub poprzez edukację domową. Istotą tego obowiązku jest przygotowanie merytoryczne i fizyczne do realizacji obowiązku szkolnego w kolejnym roku szkolnym.

Obowiązek szkolny to obowiązek edukacji dziecka, które ukończyło roczne przygotowanie przedszkolne, którego istotą jest zdobywanie wiedzy w ciągu roku szkolnego potwierdzone dokumentem państwowym w postaci świadectwa szkolnego, trwający do ukończenia szkoły podstawowej, jednak nie dłużej niż do ukończenia 18-tego roku życia.

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>76</sup> M. Pilich, *op.cit.*, komentarz do rozdziału 2, LEX.

<sup>77</sup> M. Pilich w komentarzu do ustawy Prawo oświatowe używa pojęcia obowiązku nauki *sensu stricto*.

Obowiązek szkolny może być realizowany w szkole podstawowej lub poprzez edukację domową<sup>78</sup>.

Obowiązek doksztalcenia to konieczność pobierania nauki przez młodzież, która dysponuje świadectwem potwierdzającym ukończenie szkoły podstawowej, trwający nie dłużej niż do ukończenia 18-tego roku życia, realizowany w szkole ponadpodstawowej, przez przygotowanie zawodowe u pracodawcy, w trakcie kwalifikacyjnych kursów zawodowych, w szkole wyższej bądź też w formie edukacji domowej.

Obowiązek nauki z art. 70 ust. 1 Konstytucji RP i art. 35 ust. 1 u.pr.o. realizowany jest w formie obowiązków edukacyjnych. Użyte przez ustawodawcę w art. 35 ust. 9 u.pr.o. określenie „Po ukończeniu szkoły podstawowej obowiązek nauki spełnia się przez (...)” mogłoby zostać zastąpione zdaniem „Po ukończeniu szkoły podstawowej obowiązek doksztalcenia spełnia się przez (...)”. Jest to istotne z punktu widzenia terminologicznego, bowiem „obowiązek nauki” w jego konstytucyjnym znaczeniu jest obowiązkiem edukacji, zaś „obowiązek doksztalcenia”, który nazywany jest przez ustawodawcę „obowiązkiem nauki” jest jedną z trzech form spełniania konstytucyjnego obowiązku nauki. Obowiązek doksztalcenia jest zatem jednym z trzech obowiązków edukacyjnych. Polskiemu ustawodawstwu międzywojennemu znane było pojęcie obowiązku doksztalcenia. Artykuł 15 ust. 1 ustawy o ustroju szkolnictwa z 1932 r. wprowadzał obowiązkowość doksztalcenia do 18. roku życia<sup>79</sup>. Wprowadzenie nazwy „obowiązku doksztalcenia” na grunt ustawy Prawo oświatowe wyeliminowałoby definicyjny chaos. Można odnieść wrażenie, że ustawodawca nie miał pomysłu na nazwę ostatniego etapu edukacyjnego i wprowadził pojęcie obowiązku nauki, którego znaczenie powinno być zarezerwowane dla konstytucyjnego obowiązku nauki jako procesu obowiązkowej edukacji, na który składają się obowiązki edukacyjne w trzech formach. W niniejszej dysertacji konsekwentnie zastąpiono niedoskonałe pojęcie „obowiązku nauki” jako trzeciego etapu obowiązkowej edukacji pojęciem „obowiązku doksztalcenia”, które zostało szczegółowo opisane powyżej.

Prowadząc dalsze rozważania na tle obowiązków edukacyjnych należy wskazać, że są one obowiązkami prawnymi o charakterze administracyjnoprawnym, których źródło

---

<sup>78</sup> Z tą różnicą, że niekiedy ustawa Prawo oświatowe pozwala na wcześniejsze rozpoczęcie edukacji szkolnej bez konieczności odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego.

<sup>79</sup> O czym mowa w rozdziale II dysertacji.



stanowi ustawa Prawo oświatowe. Co do zasady<sup>80</sup> powstają one *ex lege* po zaistnieniu odpowiedniego stanu faktycznego (to jest uzyskaniu stosownego wieku czy ukończeniu wcześniejszego etapu edukacji). Jak podnosi Eugeniusz Bojanowski, w przypadku kształtowania sytuacji prawnoadministracyjnej za pomocą norm bezpośrednio konstruujących tę sytuację, nie zachodzi konieczność uruchamiania procedury stosowania prawa i wydawania aktu indywidualizującego i konkretyzującego, gdyż adresat i treść obowiązku są w wystarczająco precyzyjny sposób wskazane w hipotezie i dyspozycji normy prawnej. Adresat może od razu przystąpić do realizacji nałożonego na niego obowiązku<sup>81</sup>. Obowiązki edukacyjne są tego dobrym przykładem.

Obowiązki edukacyjne przybierają postać nakazów – dziecko obowiązane jest pobierać naukę w przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole, u pracodawcy, na kwalifikacyjnym kursie zawodowym, w trakcie edukacji domowej, a niekiedy nawet na uczelni wyższej. Należą one do kategorii obowiązków osobistych, bowiem nikt inny poza zobowiązanym dzieckiem, nie może ich wykonać. Z tego faktu wynika ich kolejna cecha – nieprzenoszalność. Obowiązek edukacyjny istnieje tak długo, jak długo istnieje podmiot zobowiązany do jego wykonania. Obowiązki kształcenia dzieci i młodzieży uregulowane w ustawie Prawo oświatowe są obowiązkami o charakterze stałym, co oznacza konieczność ciągłego zachowywania się w sposób określony w treści norm przez ich adresatów, to znaczy ciągłego pobierania nauki w czasie poszczególnych etapów edukacji.

Rozważając konstrukcję prawną obowiązków edukacyjnych, które są formą spełniania konstytucyjnego obowiązku nauki należy dodać, że ustawodawca nałożył na rodziców dzieci podlegających tym obowiązkom pewne zobowiązania o charakterze wspomagającym. Obowiązki nałożone na rodziców w ustawie Prawo oświatowe to obowiązki wtórne, związane z realizacją obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież,

---

<sup>80</sup> W klasycznej postaci obowiązki edukacyjne powstają z mocy prawa bez konieczności wydawania aktu administracyjnego, przy czym ustawa Prawo oświatowe zawiera pewne wyjątki, np. w myśl regulacji art. 36 ust. 1 u.p.o. na wniosek rodziców naukę w szkole podstawowej przy spełnieniu ustawowych przesłanek może rozpocząć dziecko, które w danym roku kalendarzowym kończy 6 lat. Dyrektor szkoły podstawowej w takim przypadku wyda decyzję administracyjną, która stanie się źródłem obowiązku szkolnego dziecka sześciolatniego.

<sup>81</sup> E. Bojanowski, *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji administracyjnoprawnej*, w: I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego – Księga jubileuszowa Profesora zw. dra. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 62.

które nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych. Towarzyszą one obowiązkom edukacyjnym, których adresatami są dzieci i młodzież do 18-tego roku życia. Zostały one uregulowane w: art. 33 ust. 1 w stosunku do rodziców dzieci podlegających obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego, art. 40 ust. 1 u.pr.o. w stosunku do rodziców dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu, art. 40 ust. 2 u.pr.o. w stosunku do rodziców dzieci podlegających obowiązkowi doksztalcania oraz art. 40 ust. 3 u.pr.o. w stosunku do rodziców dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu i obowiązkowi doksztalcania. Mikołaj Darnosz jest zdania, że „regulacje z art. 33 ust. 1 oraz art. 40 ust. 1 Prawa oświatowego zawierające listę obowiązków spoczywających na rodzicach dzieci objętych obowiązkami rocznego przygotowania przedszkolnego oraz szkolnym traktować trzeba przede wszystkim jako przepisy o charakterze dyrektywnym”<sup>82</sup>.

Artykuł 33 ust. 1 u.pr.o. zawiera listę zobowiązań nałożonych na rodziców dziecka podlegającego obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego. Należą do nich:

- 1) dopełnienie czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego,
- 2) zapewnienie regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia,
- 3) informowanie, w terminie do dnia 30 września każdego roku, dyrektora szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka, o realizacji tego obowiązku spełnianego za granicą lub przy przedstawicielstwie dyplomatycznym innego państwa w Polsce,
- 4) zapewnienie dziecku warunków do nauki.

W myśl art. 40 ust. 1 u.pr.o. rodzice dziecka podlegającego obowiązkowi szkolnemu są zobowiązani do:

- 1) dopełnienia czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do szkoły,
- 2) zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne,
- 3) zapewnienia dziecku warunków umożliwiających przygotowanie się do zajęć,
- 4) informowania, w terminie do dnia 30 września każdego roku, dyrektora szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka, o realizacji

---

<sup>82</sup> M. Darnosz, *Zagadnienie egzekucji administracyjnej obowiązku edukacyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 2, s. 42.

obowiązku szkolnego spełnianego za granicą lub przy przedstawicielstwie dyplomatycznym innego państwa w Polsce.

Rodzice dzieci podlegających obowiązkowi kształcenia w myśl art. 40 ust. 2 u.pr.o. są zobowiązani na żądanie organu wykonawczego gminy, na terenie której dziecko mieszka, do informowania go o formie spełniania tego obowiązku przez dziecko i zmianach w tym zakresie. Oznacza to, że powstanie obowiązku zależne jest od wcześniejszego żądania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), które powinno przybrać postać decyzji administracyjnej. Rodzice dzieci, które realizują obowiązek szkolny lub obowiązek kształcenia poza szkołą na podstawie zezwolenia, zostali zobowiązani na mocy art. 40 ust. 3 u.pr.o. do zapewnienia dziecku warunków nauki określonych w takim zezwoleniu.

Odpowiedzialność rodziców za wykonywanie przez ich dzieci obowiązków edukacyjnych wynika nie tylko z przepisów ustawy Prawo oświatowe, ale przede wszystkim z przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>83</sup>. Dziecko pozostaje pod władzą rodzicielską aż do uzyskania pełnoletności<sup>84</sup>. Rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską oraz kierują nim. Obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień<sup>85</sup>. Jak podnosi Grzegorz Jędrejek, naruszenie obowiązków związanych z proporcjonalnym rozwojem dziecka stanowi zarazem naruszenie władzy rodzicielskiej<sup>86</sup>. To na rodzicach dziecka spoczywa obowiązek zapewnienia dzieciom warunków do wielopłaszczyznowego rozwoju, w tym także takich związanych z ich edukacją.

Należy zauważyć, że sama ustawa Prawo oświatowe nie zawiera definicji legalnej rodzica. W art. 4 u.pr.o. zawierającym słowniczek pojęć w pkt. 19 mowa jest wyłącznie o tym, że pod pojęciem rodziców mieszczą się także pojęcia prawnych opiekunów dziecka oraz osób (podmiotów) sprawujących nad nim pieczę zastępczą. Z tego też powodu pojęcie rodziców, prawnych opiekunów dziecka oraz osób sprawujących nad nimi pieczę zastępczą należy rozumieć tak, jak regulują to przepisy k.r.o i innych ustaw. Pojęcie rodziców zostanie

---

<sup>83</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2809 ze zm., dalej: k.r.o.

<sup>84</sup> Art. 92 k.r.o.KN.

<sup>85</sup> Art. 96 § 1 k.r.o.

<sup>86</sup> G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2019, komentarz art. 96, LEX.

rozwinęte w trzecim rozdziale dysertacji, przy czym już teraz zastrzega się, że używanie w niniejszej dysertacji określenia „rodzice” należy rozumieć w takim zakresie, jakie zostało mu nadane w ustawie Prawo oświatowe. W tym miejscu należy także odnotować, że w rozdziale trzecim podjęte zostały rozważania nad charakterem prawnym obowiązków rodziców oraz kontrolą wykonywania obowiązków edukacyjnych.

Należy zatem podkreślić, że obowiązki nałożone na rodziców w rozumieniu przepisów u.pr.o. wspomagają realizację obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież do 18. roku życia. Istotą obowiązków nakładanych na rodziców jest wspieranie dzieci w wykonywaniu przez nie odpowiednio obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku doksztalcania. Obowiązki rodziców mają zatem charakter niesamoistny, powstają one wówczas, gdy powstaje jeden z obowiązków edukacyjnych. Nieistnienie obowiązku edukacyjnego jest tożsame z nieistnieniem obowiązków określonych w art. 33 ust. 1 u.pr.o., art. 40 ust. 1 u.pr.o. i art. 40 ust. 2 u.pr.o. Oznacza to wtórność obowiązków rodziców wobec obowiązków dzieci. Jednocześnie można powiedzieć, że w pewnym zakresie obowiązki rodziców dookreślają treść obowiązków edukacyjnych, podobnie jak obowiązki podmiotów publicznych, które są środkami umożliwiającymi realizację konstytucyjnego obowiązku nauki<sup>87</sup>.

### **3. Stosunek administracyjnoprawny jako narzędzie badawcze obowiązków edukacyjnych**

#### **3.1. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego**

Stosunek administracyjnoprawny stanowi pomocniczą teoretyczną konstrukcję w nauce prawa administracyjnego. Konstrukcja ta służy głównie jako narzędzie badawcze przy opisywaniu zależności zachodzących między podmiotami prawa administracyjnego. Zagadnienia dotyczące stosunku administracyjnoprawnego opisywane są najczęściej w opracowaniach podręcznikowych, we fragmentach poświęconych rozważaniom teoretycznoprawym nad administracją i prawem administracyjnym. W polskiej nauce prawa administracyjnego badaniami nad pojęciem stosunku administracyjnoprawnego zajmowali się Jerzy Starościak i Józef Filipek. Można powiedzieć, że na wypracowanych przez nich

---

<sup>87</sup> Szerokie rozważania w tym zakresie podjęte zostały w rozdziale czwartym.

konstrukcjach stosunku administracyjnoprawnego opierały się dalsze rozważania dotyczące tego zagadnienia. Z powodu wyboru narzędzia badawczego obowiązków edukacyjnych jakim jest stosunek administracyjnoprawny, należy przytoczyć najważniejsze refleksje przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego odnoszące się do tej konstrukcji prawnej.

Jak podnosi Jerzy Starościak, prawo administracyjne jest gałęzią prawa, która tworzy podstawę do nawiązania stosunku administracyjnoprawnego<sup>88</sup>. Jego zdaniem „pojęcie stosunku prawnego wyjaśnia teoria państwa i prawa. Stosownie do ustaleń tej gałęzi nauk prawnych stosunek prawny jest konsekwencją regulacyjnego oddziaływania normy prawnej. Jej treść w zestawieniu z zaistniałymi faktami, mającymi znaczenie prawne, powodują powstanie stosunku prawnego. Stosunek prawny jest więc wyrazem istnienia prawnego związku między jego uczestnikami. Prawny charakter tego związku powoduje, że elementem stosunku jest występowanie uprawnień i obowiązków. Istnienie uprawnienia odpowiada istnieniu roszczenia, prawnie uzasadnionego żądania. Spełnienie tego żądania zabezpieczone jest możliwością używania przymusu. Obok elementów wspólnych dla wszystkich stosunków prawnych, stosunki administracyjnoprawne, tj. stosunki powstałe w wyniku poddania pewnej działalności regulacji przez prawo administracyjne, wykazują cały szereg elementów swoistych dla tego stosunku. Charakterystyka swoistości tego stosunku może być dokonana przez zwrócenie uwagi na odrębność kształtowania się układu czterech elementów występujących w każdym ze stosunków prawnych. Są to elementy następujące: 1) przedmiot stosunku, 2) podmioty stosunku, 3) obowiązek prawny i 4) uprawnienia”<sup>89</sup>. Zdaniem tego autora, przedmiot stosunku leży zawsze w sferze administracji publicznej i musi być dopuszczony do regulowania w trybie zakazów i nakazów administracyjnych<sup>90</sup>. Ponadto stosunek ten charakteryzuje nierównorzędność pozycji uczestników stosunku<sup>91</sup>. Podmiotami stosunku administracyjnoprawnego są najczęściej: organ administracyjny i adresat dyspozycji administracyjnej, czyli ogólnej normy prawa lub aktu administracyjnego<sup>92</sup>. Jerzy Starościak wskazuje, że stosunek administracyjnoprawny może być nawiązany z mocy

---

<sup>88</sup> J. Starościak, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, w: J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966, s. 18.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 18-19.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 19, J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*, w: T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 16.

<sup>91</sup> J. Starościak, *Stosunek...*, w: T. Rabska, J. Łętowski (red.), *op.cit.*, s. 17.

<sup>92</sup> *Ibidem*, *Określenie...*, s. 20.

prawa, czyli wtedy, „gdy norma prawna wkłada na obywateli bezpośrednio obowiązki lub tworzy dla nich uprawnienia w stosunku do organu administracyjnego, z mocy aktu administracyjnego (indywidualnego); przez zgłoszenie ze strony obywatela (lub innej jednostki prawnej) roszczenia o określone zachowanie się organu administracyjnego, przez określone prawem zachowanie się obywatela lub organu administracyjnego”<sup>93</sup>.

W opinii Franciszka Longchamps'a pojęcie stosunku prawnego należy do takich pojęć, których przyjęcie albo odrzucenie jest sprawą wyboru pomiędzy różnymi możliwościami. Jego zdaniem stosunek prawny występuje wówczas, gdy „prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów prawnych takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją prawną drugiego. (...) Sytuacja prawna jest tu zaś całością znaczeń, które prawo przedmiotowe ma dla poszczególnego podmiotu”<sup>94</sup>.

Józef Filipek w swojej monografii podnosił, że trudno jest wyodrębnić stosunki administracyjnoprawne na podstawie samego tylko prawa przedmiotowego. Jego zdaniem „w stosunkach prawa administracyjnego mamy do czynienia z podmiotami, które nie są sobie równe. (...) znajduje ona [nierówność – D.Z.-K.] bowiem swój prawny wyraz w tym, że różne są uprawnienia i obowiązki, które z jednej strony przysługują organom reprezentującym administrację państwową, a z drugiej strony jednostkom lub innym podmiotom, z którymi w danym przypadku administracja państwowa wchodzi w stosunki prawne. Uprawnienia i obowiązki przysługujące organom, spełniającym określone działania administracyjno-prawne nie mogą nigdy przysługiwać adresatom tych działań i na odwrót – uprawnienia i obowiązki przysługujące tym ostatnim nie mogą nigdy przysługiwać organom spełniającym działania administracyjnoprawne. Organ reprezentujący administrację państwową może w szczególności władczo regulować czyjeś prawa lub obowiązki. Może on wydawać autorytatywne akty prawne, którym adresat musi się podporządkować pod rygorem różnych sankcji administracyjnych, cywilnych lub nawet karnych. (...) Natomiast obywatel i inne podmioty, stanowiące drugą stronę stosunków administracyjnoprawnych mogą w tych przypadkach tylko uczestniczyć w procesie

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, s. 21-22.

<sup>94</sup> F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, nr 10, Prawo XII, s. 45, 47.

zmierzającym do władczej konkretyzacji ich praw lub obowiązków (składać wnioski, wyjaśnienia, itp.). (...) stosunki administracyjnoprawne kształtuje bezpośrednio prawo przedmiotowe. Strony wchodzą tu w pewne więzy prawne z góry w prawie przedmiotowym ustalone i w ich ramach mają tylko te uprawnienia i obowiązki, które przypisują im w danej sytuacji obowiązujące normy prawne. Nie mogą też przenosić swoich uprawnień ani w zasadzie z nich rezygnować, posługiwać się działaniami prawnymi nie przewidzianymi w obowiązującym prawie, itp. (...) w prawie administracyjnym powstają stosunki prawne już w sytuacjach poprzedzających zdarzenia, które by w całej rozciągłości konkretyzowały czyjeś uprawnienia lub obowiązki. Z mocy samego prawa powstają tu więzy prawne upoważniające w miarę ziszczenia się pewnych faktów do jednostronnych działań prawnych. Trudno na gruncie prawa administracyjnego odmówić cech stosunku prawnego zarówno stosunkom, w których administracja jest upoważniona do jednostronnego nakładania pewnych obowiązków na jednostki lub określenia ich uprawnień, jak stosunkom, w których jednostka może się prawnie domagać od administracji pewnych rozstrzygnięć dotyczących jej uprawnień lub obowiązków. (...) Istnieją więc w prawie administracyjnym dwojakiego rodzaju stosunki prawne: pierwsze łączą się ze stanami, w których w ręce określonych podmiotów oddana została sama możliwość konkretyzacji wzajemnych ich uprawnień lub obowiązków, drugie z dokonaną ostatecznie konkretyzacją danych praw lub obowiązków i ewentualną możliwością wdrożenia na tym tle postępowania egzekucyjnego”<sup>95</sup>.

We współczesnej doktrynie prawa administracyjnego podejmowano próby nowego zdefiniowania pojęcia stosunku administracyjnoprawnego z uwagi na przemiany ustrojowe, które dokonały się w Polsce w trakcie i po 1989 roku<sup>96</sup>. Eugeniusz Ochendowski wskazuje,

---

<sup>95</sup> J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 92-96.

<sup>96</sup> W opinii Janusza Łętowskiego „ustalenie jednolitego pojęcia «stosunku administracyjnoprawnego» jest dzisiaj właściwie niemożliwe. Nauka pogodziła się milcząco z tym stanem rzeczy, aczkolwiek nie jest jeszcze gotowa otworzyć się do tego przyznać”<sup>96</sup>. Mimo wszystko autor ten wskazuje, że „stosunek administracyjnoprawny odznaczać się będzie następującymi cechami: ma charakter indywidualny (a zatem łączy konkretnie oznaczony podmiot z konkretnie oznaczonym organem wykonującym administrację, dotyczy też jednostkowej, indywidualnie oznaczonej sytuacji), ma charakter władczy (co oznacza, że jedna z jego stron, reprezentująca państwo, może – w razie konfliktu – zastosować środki przymusu w celu jego realizacji), powstaje na podstawie wyraźnie dopuszczających takie rozwiązanie przepisów prawa administracyjnego (co oznacza, że samo tylko przekazanie załatwienia jakichś spraw do właściwości organów wykonujących administrację nie wystarczy dla domniemania uprawnienia stosowania w tym zakresie jednostronnych rozstrzygnięć) (...), rozstrzyganie konfliktów powstających na tle jego treści następuje w trybie procedury administracyjnej (różnych rodzajów), a także, jeśli ustawa tak stanowi, z udziałem sądu administracyjnego” – zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 51.

że stosunki między państwem i działającymi w jego imieniu podmiotami administracji publicznej a obywatelami oraz innymi podmiotami, opierają się na normach prawa administracyjnego i z tego powodu nazywa się te stosunki stosunkami administracyjnoprawnymi<sup>97</sup>. Według tego autora istotą stosunku administracyjnoprawnego jest to, że „administracja działa władczo, że może jednostronnie zdecydować o treści danego stosunku. Oczywiście, obywatel czy inny podmiot nie jest pozbawiony prawa zaskarżania nakazów i zakazów administracji; może skorzystać z przysługujących mu środków prawnych (odwoławczych). Cechą charakterystyczną tego stosunku (...) jest nierównorzędność pozycji podmiotów tego stosunku, możliwość decydowania o treści tego stosunku przez podmiot administrujący. (...) Przedmiot stosunku administracyjnoprawnego leży zawsze w sferze prawem określonych zadań administracji publicznej. Jest on objęty kompetencją jednego z podmiotów administracji. Podmiotami stosunku administracyjnoprawnego są:

- 1) zawsze organ (podmiot) administracji upoważniony do żądania określonego zachowania się albo świadczenia i
- 2) podmiot (osoba fizyczna lub prawna, jednostka organizacyjna), do którego skierowany jest nakaz lub zakaz albo który żąda określonego zachowania się od organu administracji.”<sup>98</sup>.

Eugeniusz Ochendowski podkreśla, że powyższy opis odnosi się do stosunku administracyjnoprawnego zaliczanego do sfery zewnętrznej. Zauważa, że w sferze wewnętrznej pozycja poszczególnych uczestników stosunku administracyjnoprawnego może być zróżnicowana, poczynając od wzajemnej podległości jednego uczestnika drugiemu aż do równorzędności podmiotów<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 50.

<sup>98</sup> *Ibidem*, s. 51-52.

<sup>99</sup> *Ibidem*, s. 52, innym autorem, który opisywał zagadnienia stosunku administracyjnoprawnego jest Zbigniew Leoński. W swoim opracowaniu zdefiniował pojęcie stosunku administracyjnoprawnego jako stosunku prawnego, którego naturą jest nierównorzędność uczestników. W przekonaniu autora „w stosunkach administracyjnoprawnych przepisy ustalają w określonych ramach prawa i obowiązki stron stosunku, które nie mogą z reguły rezygnować z nich ani ich zmieniać. Ponadto udział w stosunku administracyjnoprawnym jest z reguły obowiązkowy”. Autor ten aprobuje elementy stosunku administracyjnoprawnego wyodrębnione przez Jerzego Starościka takie jak: przedmiot, podmioty oraz ich wzajemne relacje – zob. Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny*, w: Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Poznań 1985, s. 32 i nast.; podobne stanowisko prezentuje Zofia Duniewska, która rozważając kwestię stosunku administracyjnoprawnego zwraca uwagę na jego podstawowe elementy. Zdaniem autorki „do podstawowych elementów konstrukcyjnych stosunku administracyjnoprawnego zalicza się (podobnie jak w innych stosunkach prawnych): przedmiot, podmioty, treść oraz układ prawnej sytuacji pomiędzy podmiotami”; prawa z zakresu administracji mieszczące się w sferze kompetencji administracji stanowią przedmiot omawianego stosunku, zaś



Refleksje na tle stosunku administracyjnoprawnego podjął również Jan Boć, który wskazuje, że „Stosunek administracyjnoprawny jako wzajemny między dwoma podmiotami układ zachowań, kwalifikowany przez prawo administracyjne, wyróżnia się spośród innych stosunków prawnych tym, że:

- 1) jednym z podmiotów tego stosunku jest zawsze (obligatoryjnie) organ administracji publicznej, który przez nawiązanie stosunku prawnego staje się podmiotem praw lub obowiązków w sferze realizacji zadań administracji, i któremu z tego powodu wystarcza zdolność administracyjnoprawna czynna, sformułowana przez normy prawne określające jego kompetencje;
- 2) drugim z podmiotów stosunku może być obywatel, spółka, przedsiębiorstwo państwowe, zakład administracyjny i każda inna jednostka organizacyjna kwalifikowana przez prawo jako podmiot praw bądź obowiązków administracyjnoprawnych;
- 3) podmiotem rozstrzygającym o treści ustanowionych między dwoma podmiotami praw czy obowiązków jest zawsze organ administracji publicznej (z wyjątkiem stosunków powstających z mocy prawa), niezależnie od tego, czy inicjatywa nawiązania stosunku wyszła od organu administracyjnego (z urzędu), czy od drugiego podmiotu stosunku (na wniosek). Ta zdolność organu do rozstrzygania o prawach bądź obowiązkach odzwierciedla się w tzw. jednostronności stosunku administracyjnoprawnego, czyli władztwie administracyjnym. Konstrukcja tego władztwa opiera się na nierównorzędności podmiotów, wyrażającej się w możliwościach kształtowania przez organ administracji publicznej sytuacji drugiego podmiotu, niezależnie od jego woli, ale zgodnie z prawem przedmiotowym”<sup>100</sup>.

---

podmiot administrowany powinien legitymować się osobowością prawa administracyjnego, która wyznaczana jest istnieniem interesu wyodrębnionego i chronionego przez prawo. Treścią stosunku administracyjnoprawnego są zachowania (nakazane, dozwolone i zakazane) wyznaczone prawem administracyjnym, stosownie do wynikających z nich uprawnień i obowiązków, których realizacja i wykonanie jest zagwarantowane prawem – por. Z. Duniewska, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w torii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 47-49.

<sup>100</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13, Kolonia Limited 2010, s. 366-367.

Prezentowane powyżej definicje stosunku administracyjnoprawnego proponowane przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego pozwalają na sformułowanie ogólnego wniosku, że stosunek ten powstaje pomiędzy nierównorzędnymi podmiotami, gdzie jeden zawsze reprezentuje państwo działające w sferze administracji publicznej. Jego istotą jest wynikająca z relacji podmiotowych możliwość jego jednostronnego regulowania przez podmiot administracyjny<sup>101</sup>. Tak rozumiany stosunek administracyjnoprawny może zostać nawiązany „z mocy samej ustawy, w drodze aktu administracyjnego bądź umowy administracyjnej oraz w wyniku działań faktycznych”<sup>102</sup>.

Powyższe rozważania dotyczą stosunków administracyjnoprawnych wywołujących skutki na podstawie norm materialnego prawa administracyjnego<sup>103</sup>. W doktrynie prawa administracyjnego można dostrzec spore zróżnicowanie w przedmiocie wyodrębniania rodzajów stosunków administracyjnoprawnych. Najczęściej jednak badacze odwołują się do podziału stosunków administracyjnoprawnych zaproponowanego przez Józefa Filipka<sup>104</sup>, uzupełniając go o inne rodzaje<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, w: R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego. Instytucje Prawa Administracyjnego*, t. I, Warszawa 2015, s. 200.

<sup>102</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 53, Jan Boć wskazuje, że istnieją dwie formy powstawania stosunków administracyjnoprawnych z mocy prawa: „a) gdy w danym stanie faktycznym lub prawnym zaczyna obowiązywać norma prawna (akt normatywny), która z tym stanem wiąże określone skutki prawne wyrażające się w nałożeniu obowiązku, przydania prawa bądź ich modyfikacji (...), b) gdy w danym stanie prawa zmienia się sytuacja faktyczna (bądź prawna) albo podejmowana jest jakaś czynność, i z którą to zmianą sytuacji faktycznej lub podjęciem czynności norma prawna wiąże określone skutki prawne, wyrażające się w nałożeniu obowiązku, przydaniu prawa bądź w ich modyfikacji” – zob. J. Boć, *Stosunki...*, s. 376, z kolei stosunek administracyjnoprawny powstający z mocy decyzji organu administracji publicznej lub innego co do formy prawnej rozstrzygnięcia powstaje jako „swoisty skutek stosunku proceduralnego” i jest „zwieńczeniem konkretyzacji prawa dokonanej przez uprawniony organ administracji publicznej. Uprawnienie lub obowiązek ustalony w takim rozstrzygnięciu, będąc następstwem stosunku procesowego, ma swoje oparcie (podstawę) w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Wskazuje się, że najczęściej w tej formie nawiązania stosunku administracyjnoprawnego dochodzi do wydawania aktów uprawniających” – R. Hauser, *Stosunek...*, w: R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *op.cit.*, s. 215.

<sup>103</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 54.

<sup>104</sup> Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych zaproponowane przez Józefa Filipka zostały wskazane we wcześniejszej części niniejszego rozdziału.

<sup>105</sup> Tak np. Eugeniusz Ochendowski obok stosunku administracyjnego materialnoprawnego wyróżnia jeszcze stosunek proceduralny, stosunek administracyjnoprawny i proceduralny stosunek spornoadministracyjny, stosunek administracyjnoprawny *ad hoc* i trwałe stosunek administracyjnoprawny, ale także stosunek nadzoru i stosunki egzekucyjne. Autor ten cztery ostatnie podziały tłumaczy w ten sposób, że „stosunki administracyjnoprawne *ad hoc* odnoszą się do konkretnego, jednorazowego działania (...), stosunki administracyjnoprawne trwałe mają w praktyce większe znaczenie. Mogą one być związane z: – prawami osobistymi, (...) – prawami majątkowymi, (...) – korzystaniem z zakładów użyteczności publicznej. (...) w związku ze sprawowaniem nadzoru występują, między organem nadzoru a podmiotem nadzorowanym, stosunki nadzoru, a w toku przymusowego wykonywania obowiązków administracyjnoprawnych – stosunki egzekucyjne” – zob. E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 56, należy zwrócić uwagę także na stanowisko Zofii

Podsumowując rozważania dotyczące stosunku administracyjnoprawnego można posłużyć się cytatem: „Pojęcie stosunku prawnego jest typowym pojęciem-narzędziem, które od dawna odgrywa istotną rolę w poznawaniu prawa, a zarazem stało się powszechne w jego praktycznym stosowaniu i nauczaniu. Jest to więc pewna konstrukcja myślowa, pewien model, za pomocą którego systematyzujemy i interpretujemy porządek prawny; model ten można odrzucić i próbować zastąpić innym, co miało już miejsce w nauce prawa, bez większego jednak powodzenia. Ze względu na praktyczne znaczenie posługiwania się pojęciem stosunku prawnego, jak też i na to, że relacyjne ujmowanie prawa znajduje niejednokrotnie wyraz w przepisach prawnych, pominięcie tego pojęcia w dzisiejszej nauce prawa administracyjnego wydaje się trudne”<sup>106</sup>. W literaturze nie brakuje zdań krytycznych wobec posługiwania się konstrukcją stosunku administracyjnoprawnego jako narzędzia badawczego. Wacław Dawidowicz pisze: „Otóż sądzę, iż wyrażanie konsekwencji mocy obowiązującej aktu administracyjnego przy pomocy pojęcia swoistego stosunku prawnego (stosunku administracyjnoprawnego), mającego charakter materialny, jest postępowaniem nieproduktywnym poznawczo, bowiem nie tylko nie odzwierciedla istotnych cech reglamentacyjnej funkcji aktu administracyjnego, ale w dodatku mitologizuje całe zagadnienie, wiążąc je z podstawami cywilistycznego myślenia”<sup>107</sup>. Przeważają jednak głosy za użytecznością i przydatnością konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego, szczególnie jako narzędzia badawczego pewnych typowych relacji zachodzących między organami administracji publicznej a jednostkami administrowanymi<sup>108</sup>. Mimo zdań krytycznych, w ówczesnej nauce prawa administracyjnego wciąż dostrzega się ogromne znaczenie i użyteczność konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego.

---

Duniewskiej, która twierdzi, że „Mając na względzie złożoność stosunków administracyjnoprawnych, można wymienić stosunki elementarne i stosunki złożone; uwzględniając liczbę podmiotów: dwustronne i wielostronne; zważywszy na usytuowanie podmiotów: zewnętrzne i wewnętrzne; bazując na kryterium zaistnienia: potencjalne i rzeczywiste; opierając się na kryterium następstw: wywołujące następstwa wyłącznie w sferze prawa administracyjnego lub dodatkowo w sferze innej dyscypliny prawa (np. prawa cywilnego czy prawa pracy” – zob. Z. Duniewska, *op.cit.*, s. 51.

<sup>106</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13, Kolonia Limited 2010, s. 365.

<sup>107</sup> W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 49-50.

<sup>108</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 51, R. Hauser, *Stosunek...*, w: R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *op.cit.*, s. 205, J. Boć, *Stosunki...*, s. 365.

### **3.2. Stosunek administracyjnoprawny jako narzędzie badawcze przy konstrukcji obowiązków edukacyjnych**

Przedmiotem niniejszej rozprawy jest szczegółowa analiza elementów stosunku administracyjnoprawnego w zakresie wszystkich obowiązków edukacyjnych. Dokonany powyżej przegląd dorobku doktryny prawa administracyjnego obejmujący pojęcie stosunku administracyjnoprawnego, daje możliwość wyodrębnienia jego elementów w zakresie odnoszącym się do obowiązków edukacyjnych. Należy zatem wskazać, że elementami materialnego stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych są:

- 1) podmioty, do których należą: dzieci i młodzież w odpowiednim wieku, zobowiązane do wykonania obowiązku edukacyjnego oraz organ, który ma możliwość stosowania władztwa administracyjnego – dyrektor publicznej szkoły obwodowej lub organ wykonawczy gminy, na terenie której dziecko mieszka<sup>109</sup>,
- 2) przedmiot będący sprawą z zakresu administracji, mieszczący się w sferze kompetencji administracji, a zatem konieczność zdobywania wykształcenia przez podmioty zobowiązane oraz
- 3) treść, a zatem wszystkie uprawnienia i obowiązki zobowiązanych dzieci i młodzieży wynikające z prawa administracyjnego, odnoszące się do powinności odpowiedniego zachowania się w kontekście realizowanego obowiązku oraz odpowiadające im obowiązki i uprawnienia podmiotów uprawnionych do żądania spełniania tych obowiązków.

Szczegółowy opis poszczególnych elementów stanowi przedmiot rozdziału trzeciego i czwartego.

Obowiązki edukacyjne należą do sfery obowiązków administracyjnoprawnych, co wynika ze źródła ich regulacji, którym jest ustawa Prawo oświatowe. Normy prawne zawarte w u.pr.o. są podstawą do nawiązywania różnego rodzaju stosunków administracyjnoprawnych. Należą do nich: stosunki materialnoprawne, stosunki procesowe, stosunki zakładowe oraz stosunki egzekucyjne. Stosunki materialnoprawne odnoszą się przede wszystkim do konieczności spełniania obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież objętą obowiązkową nauką do 18-tego roku życia. Stosunki procesowe, które

---

<sup>109</sup> W zależności od konkretnego obowiązku edukacyjnego.

powstają na podstawie u.pr.o. wiążą się ze wszystkimi sytuacjami, w których konieczne jest wydanie aktu administracyjnego przez podmiot sprawujący władztwo administracyjne. Stosunki zakładowe związane są z korzystaniem z zakładu administracyjnego, jakim jest chociażby przedszkole czy szkoła, które łączą użytkownika zakładu z jego organami, z kolei stosunki egzekucyjne mogą pojawić się z powodu braku dobrowolnego spełniania obowiązków edukacyjnych.

Wielość i różnorodność stosunków administracyjnoprawnych, które dotyczą adresatów obowiązków edukacyjnych stanowi obraz złożonej tematyki podjętej w niniejszej rozprawie. To powoduje, że na tle obowiązków edukacyjnych powstaje wiele problemów teoretycznych i praktycznych, odnoszących się już nie tylko do rozważań definicyjnych (terminologicznych), ale również odnoszących się do samej konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego jako narzędzia badawczego w tym zakresie.

Każde dziecko obowiązane jest przejść obowiązkową ścieżkę edukacyjną, która staje się drogą obfitą w różnego rodzaju stosunki społeczne. Te stosunki społeczne, na mocy norm prawnych zawartych w przepisach prawa, głównie w ustawie Prawo oświatowe, stają się stosunkami prawnymi<sup>110</sup>. Dziecko począwszy od obowiązkowego wychowania przedszkolnego w tzw. „zerówce”, poprzez kontynuację obowiązkowej edukacji w szkole podstawowej i ponadpodstawowej staje się podmiotem stosunków administracyjnych.

Stosunki administracyjnoprawne, których przedmiotem są obowiązki edukacyjne zostają nawiązane co do zasady *ex lege*, tak jak powstają same obowiązki edukacyjne. Odwołując się do wcześniejszych rozważań dotyczących powstawania stosunków administracyjnoprawnych<sup>111</sup> należy wskazać, że te, których przedmiotem jest jeden z obowiązków edukacyjnych powstają z mocy samego prawa, gdy zmienia się sytuacja faktyczna dziecka, to znaczy, gdy dziecko osiąga wiek, z którym normy u.pr.o. wiążą skutki prawne w postaci powstania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego lub, w przypadku obowiązku doksztalcania, skutki prawne w postaci ukończenia szkoły podstawowej. Istnieją jednak pewne wyjątki, w których stosunek administracyjnoprawny, którego przedmiotem jest obowiązek edukacyjny dziecka powstanie

---

<sup>110</sup> A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa. Podstawowe pojęcia nauk o władzy, państwie i prawie w perspektywie Unii Europejskiej*, Toruń 1998, s. 155.

<sup>111</sup> Jan Boć zauważa, że sposób powstania sytuacji prawnych i nawiązania stosunków prawnych jest taki sam – zob. J. Boć, *Stosunki...*, s. 376.

na mocy aktu administracyjnego. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.pr.o. na wniosek rodziców naukę w szkole podstawowej może rozpocząć dziecko, które w roku kalendarzowym, w którym rozpoczyna się rok szkolny kończy 6 lat. Dyrektor szkoły podstawowej wydaje akt administracyjny – decyzję administracyjną przyjmującą dziecko do szkoły, jeżeli dziecko korzystało wcześniej z form wychowania przedszkolnego lub posiada opinię o możliwości rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej, wydaną przez publiczną lub niepubliczną<sup>112</sup> poradnię psychologiczno-pedagogiczną. Na mocy zindywidualizowanej wypowiedzi dyrektora szkoły w przedmiocie wydanej decyzji administracyjnej powstaje obowiązek szkolny dziecka sześciolatniego. Warto podkreślić, że złożenie wniosku o wcześniejsze przyjęcie dziecka do szkoły podstawowej powoduje nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego proceduralnego, a wydana w toku procedury administracyjnej decyzja stanowi skutek (następstwo) tego stosunku.

Stosunek administracyjnoprawny, którego przedmiotem jest jeden z obowiązków edukacyjnych należy do kategorii stosunków trwałych, które związane są z prawami osobistymi dzieci do pobierania nauki. Nie zmienia to jednak faktu, że zostają one nawiązane na czas określony – co do zasady obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, jak sama nazwa wskazuje trwa jeden rok, obowiązek szkolny od rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej lub rozpoczęcia edukacji domowej w wieku odpowiadającym powstaniu obowiązku szkolnego, do ukończenia szkoły podstawowej, jednak nie dłużej niż do ukończenia osiemnastego roku życia, zaś obowiązek kształcenia rozpoczyna się w momencie rozpoczęcia nauki w szkole ponadpodstawowej, przygotowania zawodowego u pracodawcy, rozpoczęcia kwalifikacyjnego kursu zawodowego lub – w przypadku edukacji domowej – z dniem 1 września następującego po ukończeniu obowiązkowej edukacji w czasie trwania obowiązku szkolnego, tj. po ukończeniu szkoły podstawowej.

---

<sup>112</sup> O ile spełnia wymogi uregulowane w art. 168 u.pr.o. i zatrudnia pracowników posiadających kwalifikacje określone dla pracowników publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych.

## 4. Źródła obowiązków edukacyjnych

### 4.1. Prawo do nauki jako źródło obowiązków edukacyjnych

Prawo oświatowe jest jedną z dziedzin materialnego prawa administracyjnego, które zajmuje się m.in. zagadnieniem procesu obowiązkowego nauczania. Obowiązki edukacyjne to obowiązki o charakterze publicznoprawnym, których pojęcie nierozdzielnie wiąże się z pojęciem prawa do nauki. Można powiedzieć, że ich funkcjonowanie jest konsekwencją istnienia prawa do nauki, które jako prawo człowieka czerpie swoje źródło z przyrodzonej godności istoty ludzkiej<sup>113</sup>. Jak wskazuje Paweł Bała „prawo [do nauki – D.Z.-K.], z którego jednostka ma obowiązek skorzystać pod groźbą sankcji, jest sytuacją wyjątkową, bo regułą jest traktowanie praw i wolności jednostki jako możliwości skorzystania z tych praw i wolności. Trudno natomiast taką sytuację tłumaczyć chęcią zapewnienia «wolności realnie doznawanej», chęcią zapewnienia minimum wartościowej egzystencji, także tej kulturalnej. Prawu do nauki nadano postać powszechnego obowiązku kierowanego wobec określonej grupy osób (i ich rodziców lub opiekunów)”<sup>114</sup>.

Pojęcie i istota prawa do nauki stało się płaszczyzną rozważań wielu przedstawicieli doktryny<sup>115</sup>. Najczęściej jest ono definiowane jako z jednej strony obowiązek zapewnienia przez państwo dostępu do instytucji edukacyjnych, z drugiej strony jako obowiązek zadbania o dostęp do wiedzy z różnych obiektywnych źródeł informacji, z poszanowaniem różnych światopoglądów<sup>116</sup>. Nierozdzielność pojęcia prawa do nauki i obowiązków edukacyjnych oraz ich wzajemna relacja sprawiają, że konieczną staje się analiza tego pojęcia w kontekście badanego tematu.

Prawo do nauki i związana z nim obowiązkowa edukacja stały się przedmiotem wielu aktów prawnych, zarówno rangi krajowej, jak i międzynarodowej. Prawo do nauki oraz

---

<sup>113</sup> P. Czarny, *Konstytucyjne pojęcie godności człowieka a rozumienie godności w polskim języku prawnym*, w: K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001, s. 195, M. Piechowiak, *Godność jako fundament powinności prawa wobec człowieka*, w: P. Morciniec, S.L. Stadniczeńko (red.), *Urzeczywistnianie praw człowieka w XXI wieku. Prawo i etyka*, Opole 2004, s. 33.

<sup>114</sup> P. Bała, *Konstytucyjne...*, s. 230.

<sup>115</sup> J. Mikosz, *Prawo do nauki*, w: R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław-Kraków-Warszawa 1991, s. 983, T. Jasudowicz, *Prawo do nauki*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 381-382, J. Oniszczuk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 291.

<sup>116</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Prawo do nauki – raport z monitoringu*, Warszawa 2002, s. 15.

wynikające z niego obowiązki edukacyjne na gruncie prawa międzynarodowego stanowią element nauki o prawach człowieka i ich ochronie<sup>117</sup>. Prawo do nauki gwarantuje wiele aktów międzynarodowych, spośród których należy wymienić: rezolucję 217/III A Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 10 grudnia 1948 r., zwaną Powszechną Deklaracją Praw Człowieka<sup>118</sup>, Deklaracja Praw Dziecka z dnia 20 listopada 1959 r., Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 20 marca 1952 r.<sup>119</sup>, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r.<sup>120</sup>, Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ z dnia 20 listopada 1989 r.<sup>121</sup>

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka w art. 26 stanowi „1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka jest bezpłatna, przynajmniej na stopniu podstawowym. Nauka podstawowa jest obowiązkowa. Oświata techniczna i zawodowa jest powszechnie dostępna, a studia wyższe są dostępne dla wszystkich na zasadzie równości w zależności od zalet osobistych. 2. Celem nauczania jest pełny rozwój osobowości ludzkiej i ugruntowanie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Krzewi ono zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami, grupami rasowymi lub religijnymi; popiera działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych zmierzającą do utrzymania pokoju. 3. Rodzice mają prawo pierwszeństwa w wyborze nauczania, które ma być dane ich dzieciom”. Z treści przepisów wynika, że nauka ma charakter przymusowy na poziomie podstawowym. W myśl zasady 7 Deklaracji Praw Dziecka z dnia 20 listopada 1959 r. „Dziecko ma prawo do nauki; nauka ta jest bezpłatna i obowiązkowa, przynajmniej w zakresie szkoły podstawowej. Dziecko powinno otrzymać takie wychowanie, które podnosi jego kulturę ogólną i umożliwia mu, w warunkach równych szans, rozwinięcie swych zdolności, wyrobienie zdrowego rozsądku oraz poczucia odpowiedzialności moralnej i społecznej, a także stania się pożyteczną jednostką społeczeństwa. Osoby odpowiedzialne za wychowanie dziecka i kierowanie nim powinny mieć na względzie jego dobro; odpowiedzialność ta spada przede wszystkim na rodziców. Dziecku należy dać wszelkie możliwości zabaw i rozrywek, które powinny

---

<sup>117</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op.cit.*, s. 35.

<sup>118</sup> Dalej: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka lub P.D.P.C.

<sup>119</sup> Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175 ze zm.

<sup>120</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 38, poz. 169.

<sup>121</sup> Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526, dalej: Konwencja o Prawach Dziecka.



zmierzać do tych samych celów co nauka; społeczeństwo i władze państwowe powinny ułatwić korzystanie z tego prawa”<sup>122</sup>. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych w art. 13 ust. 1 i 2 stanowi, że państwa uznają prawo każdego do nauki, uznają, że nauczanie powinno zmierzać do pełnego rozwoju osobowości i poczucia godności ludzkiej oraz umacniać poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Państwa Strony niniejszego Paktu uznają, że w celu osiągnięcia pełnej realizacji prawa do nauki nauczanie podstawowe będzie obowiązkowe, bezpłatne i dostępne dla wszystkich. Kolejnym istotnym dokumentem międzynarodowym jest Konwencja o Prawach Dziecka, która często nazywana jest „światową konstytucją praw dziecka”<sup>123</sup>. Zagadnieniu prawa do nauki poświęcone zostały dwa artykuły – art. 28 i art. 29. Pierwszy z nich w ust. 1 stanowi, że Państwa-Strony uznają prawo dziecka do nauki i w celu stopniowego realizowania tego prawa na zasadzie równych szans, w szczególności: uczynią nauczanie podstawowe obowiązkowym i bezpłatnym dla wszystkich, będą popierać rozwój różnorodnych form szkolnictwa średniego, zarówno ogólnokształcącego, jak i zawodowego, czyniąc je dostępnymi dla każdego dziecka oraz podejmą odpowiednie kroki, takie jak wprowadzenie bezpłatnego nauczania oraz udzielanie w razie potrzeby pomocy finansowej, udostępnią wszystkim dzieciom informacje i poradnictwo zawodowe, jak również podejmą kroki na rzecz zapewnienia regularnego uczęszczania do szkół oraz zmniejszania wskaźnika porzucenia nauki. W myśl art. 29 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka nauka dziecka ma być ukierunkowana na: rozwijanie osobowości, talentów oraz zdolności umysłowych i fizycznych dziecka, rozwijanie w dziecku szacunku do praw człowieka i podstawowych swobód oraz dla zasad zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych, rozwijanie w dziecku szacunku dla jego rodziców, jego tożsamości kulturowej, języka i wartości, dla wartości narodowych kraju, w którym dziecko mieszka, kraju, z którego pochodzi, jak również dla innych kultur, przygotowanie dziecka do odpowiedzialnego życia w wolnym społeczeństwie, w duchu zrozumienia, pokoju, tolerancji, równości płci oraz przyjaźni pomiędzy wszystkimi narodami, grupami etnicznymi, narodowymi i religijnymi oraz osobami rdzennego pochodzenia, a także rozwijanie w dziecku poszanowania środowiska naturalnego. Innymi

---

<sup>122</sup> Tekst Deklaracji Praw Dziecka dostępny na w internetowej Bibliotece Sejmowej, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1959.html>, dostęp: 9.02.2024 r.

<sup>123</sup> A. Grzejdziak-Przybyłowicz, *Prawo do nauki. Prawa dziecka-ucznia*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 4(20), s. 100.

aktami międzynarodowymi odnoszącymi się ogólnie do prawa do nauki są: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjęta przez Radę Europy z dnia 4 listopada 1950 r., czy Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r.<sup>124</sup> Polskim aktem prawnym gwarantującym prawo do nauki jest Konstytucja RP, która w art. 70 ust. 1 zd. 1 stanowi, że „Każdy ma prawo do nauki”. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna, zaś rodzice dzieci mają możliwość wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne – art. 70 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

Prawo do nauki jest jednym z podstawowych praw człowieka objętych ochroną. Z prawa do nauki wypływa obowiązek państwa do organizowania i zapewnienia dostępu do edukacji oraz zdobywania wykształcenia. Ta konstrukcja daje każdemu możliwość rozwoju intelektualnego i kulturalnego, zaś państwu gwarantuje w sferze stosunków gospodarczych wykwalifikowanych pracowników podnoszących poziom rozwoju i technologii. Istota obowiązków edukacyjnych jest ciekawa przede wszystkim z tego powodu, że swoje nieformalne źródło czerpią właśnie z prawa do nauki. Można powiedzieć, że w tym przypadku mamy do czynienia z konstrukcją realizacji prawa poprzez obowiązek. Obowiązki edukacyjne są obowiązkami społecznie akceptowanymi<sup>125</sup>. Posyłanie dzieci do przedszkoli i szkół stało się czymś naturalnym, a nawet społecznie pożądanym<sup>126</sup>. Społeczeństwo jest świadome korzyści, jakie niesie za sobą obowiązkowa nauka.

Zdaniem Adama Łopatki, dziecku w pierwszej kolejności przysługuje prawo do nauki. Gwarancją realizacji tego prawa jest zobowiązanie państwa do nauczania podstawowego w systemie obowiązkowym dla każdego. W takim celu państwo ma za zadanie podejmować działania zapewniające regularne posyłanie dziecka do szkoły<sup>127</sup>. W literaturze można też spotkać się z poglądem odmiennym, w myśl którego obecnie prawo do nauki błędnie postrzegane jest jako obowiązek bycia edukowanym, a nie prawo w znaczeniu wolności uczenia się, które dla każdej osoby jest „częścią jej wolności myśli, bardziej nawet podstawową niż jej wolność słowa”<sup>128</sup>. Bez względu na to, czy przyjmiemy

---

<sup>124</sup> Dz. Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r., s. 1.

<sup>125</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op.cit.*, s. 39.

<sup>126</sup> Dowodem na to może być tak wielkie zapotrzebowanie na nowe placówki oświatowe, np. przedszkola czy żłobki.

<sup>127</sup> A. Łopatka, *Dziecko – jego prawa człowieka*, Warszawa 2000, s. 100.

<sup>128</sup> K. Blusz, *Ideologie edukacji a prawa dziecka*, w: J. Bińczycka (red.), *Prawa dziecka – deklaracje i rzeczywistość*, Kraków 1999, s. 78.

pierwszą czy drugą koncepcję, obowiązkowość edukacji jest faktem, która ma swoje źródło w art. 70 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że rozważając źródła obowiązków edukacyjnych należy upatrywać to zagadnienie w dwóch aspektach: obowiązkowości nauki w znaczeniu edukacji oraz poszczególnych form realizacji konstytucyjnego obowiązku nauki, do których należą obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek kształcenia, czyli obowiązki edukacyjne.

## 4.2. Konstytucja jako źródło obowiązkowej nauki

Konstytucji RP przypisuje się najbardziej doniosłe znaczenie wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego<sup>129</sup>. Jest to akt o najwyższej mocy w systemie źródeł prawa. „Z jednej strony gwarantuje obywatelowi określone prawa i wolności oraz ustanawia mechanizmy służące ich ochronie. Z drugiej strony wyznacza granice ingerencji państwa w owe prawa i wolności oraz formułuje warunki określające jej dopuszczalność. Konstytucja jest również źródłem obustronnych obowiązków. Określa obowiązki obywatela względem państwa oraz obowiązki państwa względem obywatela”<sup>130</sup>. Jak wcześniej wskazano, Konstytucja RP w art. 70 ust. 1 zd. 1 wprowadza prawo do nauki. Jednocześnie w zd. drugim tego artykułu stanowi „Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa”. Powyższy przepis wprowadza obowiązek nauki, który rozumiany jest jako obowiązek pobierania nauki czy też obowiązek edukacji. Konstytucja RP stanowi źródło obowiązku nauki, który realizowany jest w formie obowiązków edukacyjnych. Obowiązki edukacyjne regulowane są przepisami aktu niższego rzędu, tj. ustawy Prawo oświatowe. Z treści przepisów zawartych w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że sposób wykonania obowiązku szkolnego określa ustawa. W ustawie zasadniczej mowa jest wyłącznie o obowiązku szkolnym. Można przypuszczać, że sformułowanie to związane było z wówczas obowiązującą ustawą o systemie oświaty, która to regulowała wyłącznie jeden obowiązek edukacyjny – właśnie obowiązek szkolny<sup>131</sup>. Na dzieci nałożono obowiązek szkolny, który obejmował wyłącznie naukę w szkole

---

<sup>129</sup> A. Bień-Kacała, *Ogólna charakterystyka prawa konstytucyjnego*, w: Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2013, s. 31.

<sup>130</sup> M. Florczak-Wątor, *Konstytucja jako źródło obowiązków państwa w stosunku do obywatela*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, str. 119.

<sup>131</sup> Art. 15 ust. 3 u.o.s.o. w pierwotnej wersji (1991 r.) brzmiał: „Obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat i trwa od ukończenia szkoły podstawowej, jednak nie dłużej niż do końca roku szkolnego, w którym dziecko kończy 17 lat”.

podstawowej. Ówczesna ustawa oświatowa nie przewidywała obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, jak również obowiązku kontynuowania nauki po ukończeniu szkoły podstawowej. Obecnie konstytucyjny obowiązek nauki do 18. roku życia realizowany jest nie tylko poprzez obowiązek szkolny, który stanowi jeden z etapów obowiązkowej edukacji, ale także przez obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązek dokształcania<sup>132</sup>.

### **4.3. Ustawa Prawo oświatowe jako źródło obowiązków edukacyjnych**

Źródłem obowiązków edukacyjnych: obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego oraz obowiązku dokształcania jest ustawa Prawo oświatowe. Obowiązki edukacyjne są formą realizacji konstytucyjnego obowiązku nauki. Przepis art. 70 ust. 1 zd. trzecie Konstytucji RP może być nieco mylący, z uwagi na jego dosłowne brzmienie: „Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa”. Nie oznacza to jednak, że ustawą określony został wyłącznie obowiązek szkolny<sup>133</sup>. Od momentu wprowadzenia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku dokształcania do polskiego porządku prawnego, obowiązek szkolny nie jest już jedynym obowiązkiem edukacyjnym realizującym konstytucyjny obowiązek nauki, ale jedną z form trzech obowiązków edukacyjnych, które są obowiązkami odrębnymi (samoistnymi).

Zagadnieniu obowiązków edukacyjnych poświęcony został rozdział 2 ustawy Prawo oświatowe pt. „Wychowanie przedszkolne, obowiązek szkolny i obowiązek nauki”. Obowiązki edukacyjne wprowadzone zostały trzema odrębnymi przepisami: art. 31 ust. 4 u.pr.o. reguluje obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, art. 35 ust. 2 u.pr.o. reguluje obowiązek szkolny, art. 35 ust. 1 u.pr.o. w zw. z art. 36 ust. 9 i 12 u.pr.o. reguluje obowiązek dokształcania. Konstytucja RP określa górną granicę obowiązkowej nauki, stanowiąc w art. 70 ust. 1, że nauka jest obowiązkowa do 18. roku życia.

W myśl art. 31 ust. 4 u.pr.o. dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Artykuł 35 ust. 2 u.pr.o. stanowi, że

---

<sup>132</sup> Autorka dysertacji w rozdziale I proponuje alternatywną nazwę „obowiązku dokształcania” dla obowiązku nauki z u.pr.o.

<sup>133</sup> Przyczyny takiego stanu zostały omówione wcześniej.

obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18-tego roku życia. Z kolei na mocy art. 35 ust. 1 u.pr.o. nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18-tego roku życia, a po ukończeniu szkoły podstawowej obowiązek nauki (obowiązek doksztalcenia) spełnia się poprzez: uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadpodstawowej lub realizowanie przygotowania zawodowego u pracodawcy – tak art. 36 ust. 8 u.pr.o. Ponadto zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 12 u.pr.o. uczeń, który ukończył szkołę ponadpodstawową przed ukończeniem 18-tego roku życia, może również spełniać obowiązek nauki (obowiązek doksztalcenia) przez uczęszczanie do szkoły wyższej lub na kwalifikacyjne kursy zawodowe.

Obowiązki edukacyjne powstają *ex lege* bez konieczności wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, po zaistnieniu odpowiedniego stanu faktycznego. Oznacza to, że obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego rozpoczyna się co do zasady 1 września tego roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 6 lat, obowiązek szkolny rozpoczyna się co do zasady 1 września tego roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 7 lat, zaś obowiązek doksztalcenia rozpoczyna się z dniem 1 września roku kalendarzowego, w którym uczeń ukończył szkołę podstawową przed ukończeniem 18-tego roku życia.

#### **4.4. Decyzja administracyjna jako źródło obowiązków edukacyjnych**

Źródłem obowiązków edukacyjnych jest ustawa Prawo oświatowe. Obowiązki edukacyjne powstają z mocy prawa, bez konieczności wydawania wobec każdego zobowiązanego decyzji administracyjnej. Ustawa Prawo oświatowe przewiduje sytuację, w której dziecko może rozpocząć naukę w szkole o rok wcześniej. Zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 1 u.pr.o. na wniosek rodziców naukę w szkole podstawowej może rozpocząć dziecko, które w danym roku kalendarzowym kończy 6 lat. Dyrektor szkoły podstawowej ma możliwość przyjęcia sześciolatka do szkoły w dwóch sytuacjach: jeżeli dziecko korzystało w wychowania przedszkolnego w roku szkolnym poprzedzającym rok szkolny, w którym ma rozpocząć naukę w szkole podstawowej albo posiada opinię poradni psychologiczno-pedagogicznej o możliwości rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej, czyli opinii stwierdzającej gotowość szkolną dziecka. Nasuwa się pytanie, czy w takiej sytuacji powstaje

obowiązek szkolny, którego źródłem jest decyzja administracyjna wydana przez właściwego dyrektora szkoły?

Właściwym do wydania decyzji o możliwości wcześniejszego przyjęcia dziecka do szkoły jest dyrektor szkoły podstawowej w obwodzie której dziecko mieszka<sup>134</sup>. Dyrektor obwodowej szkoły podstawowej po otrzymaniu wniosku rodziców dziecka sześciolatniego, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.pr.o., bada wniosek pod względem formalnym, a także pod względem spełnienia przesłanek umożliwiających wydanie decyzji uwzględniającej żądanie rodziców. Jeżeli dyrektor uzna, że wszystkie okoliczności zostały spełnione, wówczas wydaje decyzję umożliwiającą rozpoczęcie nauki w szkole podstawowej. Należy pamiętać, że celem obowiązku szkolnego jest ukończenie przez dziecko szkoły podstawowej. Zasadniczo obowiązek szkolny rozpoczyna się w czasie dokładnie określonym w art. 35 ust. 2 u.pr.o., tj. 1 września roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 7 lat. W tym miejscu należy zastanowić się, czym *de facto* i *de iure* jest decyzja administracyjna umożliwiająca dziecku wcześniejszą naukę w szkole podstawowej. Zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 3 u.pr.o. dziecko, które zostało wcześniej przyjęte do szkoły podstawowej, jest zwolnione z obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Możliwość podjęcia wcześniejszej nauki to możliwość skorzystania z konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do nauki. Należy jednak pamiętać, że gdyby dziecko sześciolatnie nie uzyskało zezwolenia na rozpoczęcie nauki w szkole, podlegałoby pierwszemu z obowiązków edukacyjnych. Nie może zatem dojść do sytuacji, w której dziecko podlegające zasadniczo obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego, po uzyskaniu zezwolenia na naukę w szkole podstawowej nie będzie objęte żadnym obowiązkiem edukacyjnym. Dolna granica wieku obowiązkowej edukacji została przez ustawodawcę określona na poziomie sześciu lat i punkt ten stanowi moment rozpoczęcia procesu obowiązkowej nauki. Przystąpienie do wykonania decyzji administracyjnej zezwalającej na naukę w szkole podstawowej będzie powodowało rzeczywiste rozpoczęcie przez dziecko wykonywania obowiązku szkolnego ze wszystkimi konsekwencjami. Można zatem stwierdzić, że decyzja administracyjna zezwalająca na wcześniejsze rozpoczęcie nauki w szkole podstawowej jest zwyczajnie zezwoleniem na

---

<sup>134</sup> Ważne jest faktyczne miejsce zamieszkania dziecka, a nie miejsce jego zameldowania.

wcześniejsze spełnianie obowiązku szkolnego, przede wszystkim z tego powodu, że następuje zwolnienie z wykonania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego.

#### 4.5. Akty zakładowe jako źródła obowiązków

Ustawa Prawo oświatowe w rozdziale II wprowadza obowiązki edukacyjne oraz możliwe formy ich realizacji. Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego zgodnie z art. 31 ust. 4 u.pr.o. spełnia się w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Obowiązek szkolny w myśl art. 36 ust. 8 u.pr.o. spełnia się przez uczęszczanie do szkoły podstawowej. Obowiązek doksztalcania realizowany jest poprzez uczęszczanie do szkoły ponadpodstawowej, w formie przygotowania zawodowego u pracodawcy – art. 36 ust. 12 u.pr.o., a po ukończeniu szkoły ponadpodstawowej przed osiągnięciem wieku 18 lat, obowiązek doksztalcania może być realizowany poprzez uczęszczanie do szkoły wyższej lub na kwalifikacyjnych kursach zawodowych.

Najbardziej powszechną formą realizacji obowiązków edukacyjnych jest uczęszczanie przez dzieci i młodzież do przedszkoli i szkół (publicznych lub niepublicznych<sup>135</sup>). Podmioty te korzystają z władztwa zakładowego, które definiowane jest jako „uprawnienie do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych przez akty o charakterze ogólnym (regulaminy) i indywidualnym (polecenia) kierowane do użytkowników zakładu”<sup>136</sup>. Statuty i regulaminy należą do dwóch podstawowych form prawa zakładowego<sup>137</sup>. Jak podaje Jan Zimmermann te dwa rodzaje aktów „wraz z innymi aktami generalnymi, wydawanymi przez organy zakładów administracyjnych, tworzą prawo zakładowe, które w zależności od stopnia decentralizacji danego zakładu ma być bardziej lub mniej niezależny od regulacji powszechnych”<sup>138</sup>. „Statuty określają z reguły wewnętrzną strukturę jednostki organizacyjnej, szczegółowe kompetencje organów i tryb ich działania.

---

<sup>135</sup> Szkoła publiczna jest publicznym zakładem administracyjnym realizującym zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej związane z edukacją. Szkoły niepubliczne są niepublicznymi zakładami administracyjnymi, które wykonują zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej. Tę możliwość przyznaje im art. 70 ust. 3 Konstytucji RP, którego rozwinięcie stanowi rozdział 8 u.pr.o. Działanie szkół niepublicznych ma taki sam cel jak szkół publicznych, mianowicie te dwa rodzaje podmiotów wykonujących zadania publiczne z zakresu edukacji są miejscem, w którym dzieci i młodzież mogą realizować obowiązki edukacyjne nałożone przez u.pr.o.

<sup>136</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 178.

<sup>137</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Miejsce statutu...*, s. 287-288.

<sup>138</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 89.

Regulaminy określają zazwyczaj szczegółowe uprawnienia i obowiązki pracowników i użytkowników zakładów oraz zawierają inne postanowienia porządkowe. Przyjąć należy, iż statut – jako akt prawa zakładowego – powinien statuować organizację podmiotu administrującego, kompetencje jego organów, sposób funkcjonowania i zależności organizacyjne w danym zakładzie. Z kolei regulamin – będąc również aktem prawa zakładowego – powinien zawierać przepisy określające prawa i obowiązki użytkowników zakładu administracyjnego oraz sposób korzystania z usług zakładu”<sup>139</sup>.

Zarówno w szkołach publicznych, jak i niepublicznych wydaje się akty prawa zakładowego: statuty i regulaminy. Statut szkoły lub placówki jest obowiązkowym aktem zakładowym. Artykuł 88 ust. 7 u.pr.o. wskazuje, że podmiot zakładający szkołę lub placówkę publiczną podpisuje akt założycielski i nadaje jej pierwszy statut. Przepisy art. 98, 99, 102 i 112 u.pr.o. odnoszą się do elementów, które muszą zawierać statuty odpowiednio szkół, przedszkoli i innych placówek oświatowych. Artykuł 172 u.pr.o. stanowi zaś, że szkoła albo placówka niepubliczna działa na podstawie statutu, który w myśl art. 168 ust. 4 pkt 4 u.pr.o. dołączany jest do zgłoszenia o uzyskanie wpisu do ewidencji, prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązane do prowadzenia odpowiedniego typu szkół i placówek, który jest konieczny do zakładania i prowadzenia szkół i placówek niepublicznych.

Statuty szkół i placówek zarówno publicznych jak i niepublicznych są aktami zawierającymi normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, regulującymi m.in. prawa i obowiązki ucznia. W myśl art. 98 ust. 1 pkt 17 u.pr.o. statut szkoły określa prawa i obowiązki ucznia, podobnie stanowi art. 102 ust. 1 pkt 13 u.pr.o.: „Statut przedszkola zawiera w szczególności prawa i obowiązki dzieci”. Artykułem 99 u.pr.o. wskazano, które z obowiązków uczniowskich muszą zostać w statucie określone. Należą do nich obowiązki w zakresie: właściwego zachowania podczas zajęć edukacyjnych, usprawiedliwiania, w określonym terminie i formie, nieobecności na zajęciach edukacyjnych, w tym formy usprawiedliwiania nieobecności przez osoby pełnoletnie, przestrzegania zasad ubierania się uczniów na terenie szkoły lub noszenia na terenie szkoły jednolitego stroju, przestrzegania warunków wnoszenia i korzystania z telefonów komórkowych i innych urządzeń

---

<sup>139</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Miejsce statutu...*, s. 279.



elektronicznych na terenie szkoły oraz właściwego zachowania wobec nauczycieli i innych pracowników szkoły oraz pozostałych uczniów<sup>140</sup>.

Drugim rodzajem aktów zakładowych, które zawierają regulacje obowiązków uczniowskich w ramach istnienia stosunku zakładowego są regulaminy. Regulaminy w szkołach, przedszkolach i innych placówkach wydawane są wówczas, kiedy wymaga tego przepis prawa albo ich opracowanie dotyczy szczegółowego uregulowania działalności szkoły w jakimś obszarze. Do regulaminów wynikających z przepisów prawa należy zaliczyć: regulamin działalności rady pedagogicznej (art. 73 ust. 2 u.pr.o), regulamin rady szkoły i regulamin rady przedszkola, o ile zostały powołane (art. 80 ust. 8 u.pr.o, art. 81 ust. 8 u.pr.o.), regulamin działalności rady rodziców (art. 83 ust. 4 u.pr.o), regulamin samorządu uczniowskiego (art. 85 ust. 4 u.pr.o.). Wśród regulaminów, które wynikają z potrzeb funkcjonowania szkoły można zaliczyć: regulamin biblioteki szkolnej, regulamin świetlicy, regulamin korzystania ze stołówki szkolnej, regulamin wycieczek, regulamin korzystania z placu zabaw, regulamin korzystania z boiska szkolnego.

Wskazane wyżej akty zakładowe mogą stanowić i stanowią źródła obowiązków dzieci i młodzieży jako użytkowników zakładów administracyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, których przedmiotem jest świadczenie usług edukacyjnych. Regulacje prawne zawarte w statutach i regulaminach poszczególnych podmiotów edukacyjnych mogą się różnić, np. pod względem formy usprawiedliwiania nieobecności, zasad korzystania ze stołówki czy świetlicy szkolnej. Użytkownicy zakładów – dzieci i młodzież – ponoszą odpowiedzialność wobec organów zakładów za brak realizacji swoich obowiązków na zasadach i w trybie określonym w statutach i regulaminach funkcjonowania tych zakładów<sup>141</sup>. Jak wskazuje Renata Raszewska-Skałecka „Treść norm statutowych i regulaminowych, będąc konkretyzacją przepisów ustawy, jest ograniczona przez normy ustawowe i wyznaczona celem powołania zakładu administracyjnego. Musi być ponadto zgodna z innymi przepisami powszechnie obowiązującego prawa i podlegać kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Sferę stosowania środków administracyjnoprawnych przez organy zakładu ustala akt prawny kreujący zakład,

---

<sup>140</sup> Analiza obowiązków uczniowskich została przeprowadzona w rozdziale trzecim, w miejscu poświęconym treści obowiązków edukacyjnych.

<sup>141</sup> P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 27.

a precyzuje ją statut czy regulamin zakładu. Zakład administracyjny jest upoważniony do stosowania wobec użytkowników środków administracyjnoprawnych, tj. środków o charakterze władczym. Na przykład wobec ucznia szkoły naruszającego postanowienia statutu szkoły (...) mogą być zastosowane kary dyscyplinarne. W wyniku działalności zakładu administracyjnego powstają stosunki administracyjnoprawne, a zakład może stosować administracyjnoprawne środki”<sup>142</sup>.

## 5. Podsumowanie

Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego stanowi narzędzie badawcze w kontekście szczegółowego opisu konstrukcji obowiązków edukacyjnych, regulowanych ustawą Prawo oświatowe. Przez pojęcie obowiązków edukacyjnych należy rozumieć trzy formy spełniania konstytucyjnego obowiązku nauki: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek doksztalcania. Źródło obowiązków edukacyjnych stanowi ustawa Prawo oświatowe. W niniejszym rozdziale zaprezentowane zostały rozważania definicyjne na tle obowiązków edukacyjnych, których celem było wyeliminowanie zmienności w stosowaniu pojęć obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, jak również zaprezentowano autorskie definicje pojęcia konstytucyjnego obowiązku nauki, obowiązków edukacyjnych, obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego oraz obowiązku doksztalcania, który odpowiada obowiązkowi nauki wprowadzonego przepisami u.pr.o. Wymaga podkreślenia faktu, że w literaturze przedmiotu – o ile zagadnienia obowiązku szkolnego i obowiązku nauki podlegały wcześniejszym badaniom – obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego nie doczekał się w zasadzie żadnego szczegółowego opracowania. Należy także zwrócić uwagę, że prezentowane we wcześniejszych opracowaniach definicje obowiązków edukacyjnych odwoływały się wyłącznie do regulacji ustawowych zawartych w odpowiednich aktach normatywnych, a nie do samej istoty obowiązków edukacyjnych<sup>143</sup>. W literaturze przedmiotu nie został także dostatecznie rozwinięty problem charakteru prawnego obowiązków, które ustawa Prawo

---

<sup>142</sup> R. Raszevska-Skałeczka, *Miejsce statutu...*, s. 282-283.

<sup>143</sup> Z wyjątkiem wskazanych wcześniej monografii autorstwa Janusza Homplewicza oraz Magdaleny Czuby-Wąsowskiej i Katarzyny Mańko.

oświatowe nakłada na rodziców, opiekunów prawych dzieci lub podmioty sprawujące pieczę zastępczą.

Prawo do nauki jest prawem, z którego jednostka w określonym wieku ma obowiązek skorzystać. Zgodnie z dyspozycją art. 70 ust. 1 Konstytucji RP nauka jest obowiązkowa do 18-tego roku życia. Przepis ten stanowi źródło szeroko rozumianego obowiązku nauki, któremu formę nadaje ustawa Prawo oświatowe. To bowiem w tym akcie prawnym wprowadzono konkretne obowiązki edukacyjne, do których należą obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek doksztalcania. Ustawa Prawo oświatowe dzieli niejako konstytucyjny obowiązek nauki na trzy etapy, które swoim zakresem odpowiadają poszczególnym obowiązkom edukacyjnym. Nie ma możliwości, by jeden obowiązek obejmował zakresem drugi. Ustawodawca wyznacza wyraźne granice, w których poszczególne obowiązki się rozpoczynają i kończą. Źródłem obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego jest art. 31 ust. 4 u.pr.o., źródłem obowiązku szkolnego jest art. 35 ust. 2 u.pr.o., zaś źródłem obowiązku doksztalcania jest art. 35 ust. 1 u.pr.o. Przepisy te określają podmioty zobowiązane oraz treść obowiązków edukacyjnych.

Zupełnie inną kategorię obowiązków nakładają na podmioty zobowiązane do realizacji obowiązków edukacyjnych statuty i regulaminy szkół, przedszkoli i innych placówek oświatowych. Są to obowiązki wewnątrzzakładowe związane z korzystaniem z zakładu administracyjnego, świadczącego usługi z zakresu edukacji w celu realizacji zadania publicznego. Są one bardzo ważne z punktu widzenia stosunków zakładowych – uczniowie będący użytkownikami zakładów administracyjnych ponoszą odpowiedzialność wobec zakładowych organów za ich niewykonanie. Zasady i tryb ponoszenia odpowiedzialności mają również charakter norm wewnątrzzakładowych. W zależności od formy spełniania obowiązków edukacyjnych może się zdarzyć, że obowiązki wynikające z aktów zakładowych będą towarzyszyć wykonywaniu obowiązków edukacyjnych. Taki stan na pewno nie wystąpi w sytuacji spełniania obowiązków edukacyjnych w formach pozaszkolnych.

W dalszej części rozprawy obowiązki edukacyjne, zgodnie z przyjętymi metodami i narzędziami badawczymi zostały opisane od strony konstrukcyjnej stosunku administracyjnoprawnego (stosunku materialnoprawnego), jak również poruszone zostały zagadnienia stosunków zakładowych, jak i stosunków egzekucyjnych. By można było tego

dokonać, należało wpieryw zgłębić historię regulacji obowiązków edukacyjnych na przestrzeni ostatnich ponad stu lat. Jak podaje Henryk Olszewski „współczesność staje się historią niemal niepostrzeżenie, podobnie jak jutro staje się rychło współczesnością”<sup>144</sup> – z tego też względu konieczny jest przegląd wcześniejszych aktów prawnych, dokonanie analizy prawnej aktów regulujących system oświaty i szkolnictwa oraz zbadanie ich wpływu na kształt obecnych obowiązków edukacyjnych w Polsce. Celem poznania historycznego jest odkrycie głębszej struktury, która pozwala na ujęcie dziejów człowieka jako pewnej racjonalnej działalności<sup>145</sup>, jak również dokonania analizy ciągu rozwoju instytucji prawnych<sup>146</sup>, w niniejszym opracowaniu instytucji związanych z obowiązkami edukacyjnymi i systemem szkolnictwa.

---

<sup>144</sup> H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, w: A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa. Materiały symposium Warszawa 28-29 VI 1971 r.*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973, s. 17.

<sup>145</sup> T. Barankiewicz, *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2010, nr 1, s. 130-131.

<sup>146</sup> G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2012, s. 23.

## Rozdział II

### Historia obowiązków edukacyjnych w Polsce w latach 1918-2017

#### 1. Uwagi wprowadzające

Idea przymusowego szkolnictwa sięga czasów epoki oświecenia. Zakładała ona istnienie oświaty powszechnej, bezpłatnej, przymusowej, publicznej i świeckiej<sup>147</sup>. Pierwsze próby wprowadzenia obowiązkowej edukacji zaczęły się już w XVII w.<sup>148</sup>, przy czym nie miały one większego znaczenia z uwagi na bardzo niewielką możliwość realizacji<sup>149</sup>. Szkolnictwo w tym czasie było zdominowane przez kościół katolicki, zaś rolę pierwszych nauczycieli pełnili jezuici. Kosztowność nauki powodowała, że pozwolić na nią mogli sobie wyłącznie arystokraci i bogaci mieszczaństwo, których stać było na wysyłanie dzieci do szkół w dużych miastach<sup>150</sup>. Obowiązkowa edukacja została pierwszy raz skutecznie wprowadzona w 1717 r. przez króla Prus Fryderyka Wilhelma, który na kanwie wojen napoleońskich, powstań chłopskich i rewolucji toczących się w Europie, postanowił umocnić swoje rządy. Zadanie stworzenia systemu edukacji powierzono Karłowi Freiherr von Stein zum Altensteinowi, szefowi nowo powstałego Ministerstwa do Spraw Wyznań i Oświaty, jednak wykonywanie obowiązku szkolnego nie było w pełni egzekwowane<sup>151</sup>. Reformę oświaty rozpoczął król pruski Fryderyk II, zlecając to zadanie dyrektorowi Szkoły Realnej w Berlinie Juliuszowi Hekerowi. Efektem jego pracy był podpisany w 1763 r. *General-Landschul-Reglement*, będący najpełniejszym aktem prawnym regulującym kwestie szkolnictwa. „Zawarte w nim postanowienia normowały program nauczania i wychowania w szkołach ludowych, który w następnych latach uległ tylko niewielkiej modyfikacji. Doniosłe znaczenie dla oświaty ludu miało zaostrenie obowiązku szkolnego, które nieśmiało wprowadzało zarządzenie z 1717 r. Objęto nim dzieci od 5-14 roku życia. Przedsięwzięto także środki mające zapewnić jego dopełnienie. Aby umożliwić dzieciom

---

<sup>147</sup> P. Bała, *Konstytucyjne...*, s. 12.

<sup>148</sup> Przepisy weimarskie – 1619 r., przepisy gotajskie – 1642 r., przepisy pruskie – 1698 r., Massachusetts – 1642 r.

<sup>149</sup> <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/obowiazek-szkolny;3949391.html>, dostęp: 12.06.2023 r.

<sup>150</sup> Z. Marciniak, *Zarys historii wychowania*, Warszawa 1978, s. 32.

<sup>151</sup> M. Łukasik, *Początki powszechnego szkolnictwa w Prusach*, w: E. Kulas (red.), *Deficyt edukacji – diagnoza kulturowa*, Katowice 2022, s. 37.

chłopskim uczęszczanie do szkoły, ustawa nakazywała gminom zatrudnienie pastucha lub ustalanie kolejności w pasaniu bydła przez dzieci. Nauką objęto również młodzież w wieku pozaszkolnym, która była obowiązana uczęszczać w niedzielę na prowadzone przez proboszczów lekcje czytania, pisania i religii<sup>152</sup>.

W Polsce idea szkolnictwa upowszechniła się w epoce renesansu<sup>153</sup>, przy czym wprowadzenie obowiązkowej i świeckiej szkoły postulował w 1556 r. Andrzej Frycz Modrzewski w swoim dziele zatytułowanym *O naprawie Rzeczypospolitej*. Pomysł ten napotkał się na krytykę ze strony kościoła katolickiego<sup>154</sup>. W kolejnych stuleciach rozwijało się szkolnictwo prowadzone przez zakon jezuitów.

Pierwsze reformy narodowej oświaty podjęto w drugiej połowie XVIII w. W roku 1773 powołano pierwszy centralny organ oświatowy – Komisję Edukacji Narodowej<sup>155</sup>, której celem było przejęcie prowadzonych przez jezuitów szkół<sup>156</sup> oraz opracowanie zasad organizacyjnych systemu edukacji wraz z nową podstawą programową<sup>157</sup>. Reformy proponowane przez Komisję Edukacji Narodowej złożone w formie projektu ustawy w 1780 r. przez Jana Zamoyskiego zostały ostatecznie zablokowane przez Sejm<sup>158</sup>. W tamtym czasie nie udało się wprowadzić obowiązkowej i powszechnej edukacji.

Pierwszą próbę wprowadzenia obowiązkowej edukacji podjęła działająca w Księstwie Warszawskim Izba Edukacji Publicznej, będąca naczelną władzą oświatową w Księstwie<sup>159</sup>. Przygotowana przez nią ustawa o urządzeniu szkół miejskich i wiejskich została ogłoszona dnia 12 stycznia 1808 r.<sup>160</sup>, a na jej mocy obowiązkiem szkolnym objęto

---

<sup>152</sup> M. Krupa, *Oświata ludu w Prusach w drugiej połowie XVIII w. (w świetle ustawodawstwa szkolnego)*, „Roczniki Humanistyczne” 1977, t. XXV, z. 6, s. 279.

<sup>153</sup> K. Stojek-Sawicka, *Edukacja i nauka na ziemiach polskich XVI-XVIII wieku*, s. 3, <https://zpe.gov.pl/pdf/P1D7kBkcr>, dostęp: 7.02.2024 r.

<sup>154</sup> J. Ziomek, *Renesans*, Warszawa 1977, s. 184-185, kościół katolicki sprawował niejako monopol na nauczanie i niechętnie odnosił się do świeckiej edukacji.

<sup>155</sup> Pełna nazwa Komisji Edukacji Narodowej to Komisja nad Edukacją Młodzi Szlacheckiej Dozór Mająca.

<sup>156</sup> Zakon jezuitów został rozwiązany w 1773 r. na mocy decyzji papieża Klemensa XIV.

<sup>157</sup> K. Stojek-Sawicka, *op.cit.*, s. 8.

<sup>158</sup> Hasło „Komisja Edukacji Narodowej”, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Komisja\\_Edukacji\\_Narodowej](https://pl.wikipedia.org/wiki/Komisja_Edukacji_Narodowej), dostęp: 12.06.2023 r.

<sup>159</sup> J. Kucharzewski, *Epoka Paskiewiczowska w Królestwie Polskiem*, Warszawa-Kraków 1914, s. 30.

<sup>160</sup> Jak podaje Stanisław Majewski „w odezwie do obywateli Izba Edukacyjna przypomniiała, że zamiar oświecenia ludu wiejskiego był troską KEN, ale zarówno te jak i inne poczynania Komisji przerwane zostały klęskami Ojczyzny. Wola ustawodawcy wyrażała się w sformułowaniu, aby żadne miasto, miasteczko ani wieś nie pozostawały bez potrzebnej dla siebie szkoły, a żadne dziecko bez względu na religię wyznawaną przez rodziców nie było wyłączone od tej szkoły” – zob. S. Majewski, *Reformy szkolnictwa w Polsce od XVIII do XX*

wszystkie dzieci w wieku od 7 do 14 lat<sup>161</sup>. Jak podaje Janina Enderówna, Izba Edukacji Publicznej od początku istnienia troszczyła się o szkoły elementarne, stworzyła materialne podstawy egzystencji szkół, zainteresowała i wciągnęła do pracy nad szkolnictwem społeczeństwo poprzez utworzenie dozorów szkolnych oraz określiła obszerny program nauki<sup>162</sup>.

Rozwój szkolnictwa na ziemiach polskich został udaremniony za sprawą dokonanych przez Austrię, Prusy i Rosję zaborów terytoriów Polski. Rozważania dokonane w niniejszym rozdziale prezentują losy obowiązkowego szkolnictwa w Polsce od czasów kształtowania się II Rzeczypospolitej wraz z odziedziczonym prawodawstwem zaborczym, do ostatniej nowelizacji systemu edukacji z 2016 r.

## **2. Obowiązki edukacyjne i ich realizacja w okresie II Rzeczypospolitej**

### **2.1. Polska oświata do 11 marca 1932 r.**

Upowszechnienie i ujednolicenie szkolnictwa stanowiło jedno z największych wyzwań, z którymi mierzyło się nowo odrodzone państwo polskie. Gdy w listopadzie 1918 r. po stu dwudziestu trzech latach ucisku Polska odzyskała niepodległość, władze II Rzeczypospolitej stanęły przed koniecznością odbudowy systemu oświaty. Nieobecność Polski na politycznej mapie Europy, włączenie jej terytoriów do trzech państw zaborczych sprawiło, że na odzyskanych po pierwszej wojnie światowej terenach obowiązywały trzy różne systemy szkolne<sup>163</sup>. Najkorzystniejsza dla narodu polskiego pod względem oświaty była sytuacja na ziemiach zaboru austriackiego. W Galicji istniał polski aparat państwowy, a sprawami szkolnymi kierowała Rada Szkolna Krajowa Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim<sup>164</sup>, utworzona na mocy Najwyższego Postanowienia

---

wieku i ich wpływ na kształt współczesnego systemu szkolnego, „Studia Pedagogiczne. Problemy Społeczne, Edukacyjne i Artystyczne” 2003, nr 14, s. 100.

<sup>161</sup>K. Grabowski, *Obowiązek szkolny*,

<https://abniepodleglosc.pl/historia/obowiazek-szkolny/kazimierz-grabowski/7072>, dostęp: 7.02.2024 r.

<sup>162</sup>J. Enderówna, *Sprawa oświaty ludowej w Królestwie Polskim w dobie reform Wielopolskiego*, „Przegląd Historyczny” 1928, nr 27/1, s. 111.

<sup>163</sup>M. Pietrzak, *Druga Rzeczpospolita*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 550.

<sup>164</sup>Dalej: Rada Szkolna Krajowa lub RSK.

z dnia 25 czerwca 1867 r.<sup>165</sup> Największym osiągnięciem RSK było skuteczne wprowadzenie języka polskiego do szkół w zaborze austriackim<sup>166</sup>. Autonomia, która panowała w Galicji dawała możliwość rozwoju polskiej kultury i szkolnictwa<sup>167</sup>. Choć ustawy austriackie wprowadzały obowiązek szkolny od ukończenia szóstego roku życia<sup>168</sup>, to nie był on konsekwentnie przestrzegany – ponad ¼ dzieci podlegająca obowiązkowi szkolnemu pozostawała poza szkołą<sup>169</sup>. W zależności od tego, czy dzieci objęte obowiązkiem szkolnym zamieszkiwały miasto, w którym znajdowała się szkoła wydziałowa, czy też inne miejscowości, obowiązek szkolny trwał odpowiednio siedem i osiem lat<sup>170</sup>.

W zaborze pruskim sytuacja wyglądała zgoła inaczej. Głównym celem pruskiej polityki edukacyjnej była germanizacja, czyli wynarodowianie Polaków poprzez przyswajanie przez dzieci narodowości polskiej języka niemieckiego i kultury niemieckiej<sup>171</sup>. Jak podaje Tadeusz Klanowski, nauczyciele niemieccy dopuszczali się niekiedy kar cielesnych wobec dzieci posługujących się językiem polskim na terenie szkoły<sup>172</sup>. Co należy podkreślić, to fakt, że władze pruskie troszczyły się o wysoki poziom realizacji obowiązku szkolnego. Prawie sto procent dzieci w wieku od sześciu do czternastu lat uczęszczało do szkół powszechnych<sup>173</sup>, jednak z uwagi na germanizację polskie społeczeństwo niechętnie odnosiło się do niemieckiego szkolnictwa<sup>174</sup>.

---

<sup>165</sup> *Szematyzm Królestwa Galicji i Landomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim na rok 1914*, Lwów 1914, s. 68, do jej zadań należało sprawowanie zarządu nad szkołami powszechnymi i średnimi, układanie programów nauczania, zatwierdzanie podręczników, mianowanie nauczycieli oraz sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad szkołami – zob. J. Stachowicz, *Gimnazjum Męskie w latach 1880-1958*, w: *Księga Pamiątkowa Gimnazjum Męskiego w Sanoku 1888-1958*, Kraków 1958.

<sup>166</sup> J. Stachowicz, *Historia wychowania*, Warszawa 1985, s. 129-132.

<sup>167</sup> S. Kieniewicz, *Galicja w dobie autonomicznej (1850-1914), wybór tekstów w oprac. S. Kieniewicza*, Wrocław 1952, s. V-XLIX.

<sup>168</sup> S. Mauersberg, *Wykonywanie obowiązku szkolnego w niepodległej Polsce (1918-1939)*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty” 1996, t. 37, s. 155.

<sup>169</sup> J. Szablicka-Żak, *Szkolnictwo i oświata w pracach Sejmu Ustawodawczego II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1997, s. 22-23.

<sup>170</sup> S. Mauersberg, *Wykonywanie...*, s. 155-156.

<sup>171</sup> Kulminacyjnym momentem w procesie germanizacji była klęska powstania styczniowego i zjednoczenie Niemiec w 1871 r. Otto von Bismarck, ówczesny kanclerz II Rzeszy ogłosił akcję *Kulturkampf*, w konsekwencji czego całkowicie pozbawiono polskie dzieci możliwości nauki w języku ojczystym – zob. J. Wnęk, *Problemy polskiego szkolnictwa zaboru pruskiego i rosyjskiego na kartach „Szkół” 1868-1914*, „Biuletyn Historii Wychowania” 2008, nr 24, s. 25, <https://doi.org/10.14746/bhw.2008.24.3>.

<sup>172</sup> T. Klanowski, *Germanizacja gimnazjów w Wielkim Księstwie Poznańskim i opór młodzieży polskiej w latach 1870-1914*, Poznań 1962.

<sup>173</sup> J. Szablicka-Żak, *op.cit.*, s. 20-21.

<sup>174</sup> S. Wołoszyn, *Historia wychowania. Część pierwsza. Historia szkolnictwa dla klasy III liceum pedagogicznego*, wyd. 2 uzupełnione, Warszawa 1967, s. 151.



Najtrudniejsza sytuacja pod względem edukacji najmłodszych Polaków panowała w zaborze rosyjskim. Na ziemiach tych nigdy nie wprowadzono obowiązków edukacyjnych, którymi objęte zostałyby dzieci i młodzież w wieku szkolnym, nie istniały także ujednolicone przepisy co do czasu nauczania i jego programu<sup>175</sup>. Upadek powstania listopadowego w 1830 r. oraz upadek powstania styczniowego w 1863 r. spowodowały zaostrenie działań rasyfikacyjnych<sup>176</sup>. Celem Rosjan było wynarodowienie społeczeństwa polskiego, a narzędziem do tego miał się stać zakaz nauczania w języku ojczystym, zakaz nauczania historii Polski czy zakaz pobierania lekcji religii w języku polskim<sup>177</sup>. Pierwsze przepisy o obowiązku szkolnym na terenach okupowanych przez carską Rosję zostały wprowadzone w 1917 r. w ogłoszonych przez Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Tymczasowej Rady Stanu „Przepisach tymczasowych o szkołach elementarnych w Królestwie Polskim”<sup>178</sup>. Akt ten nie określał wprost wieku dzieci objętych obowiązkową edukacją, wprowadzał natomiast zasadę udostępniania wszystkim dzieciom w wieku szkolnym szkoły elementarnej, bez względu na ich przekonania religijne. W praktyce nauka w szkole była uzależniona od wielkości sal i możliwości pomieszczenia w nich dzieci. Organy samorządu terytorialnego i organy szkoły zostały zobowiązane do zakładania szkół w dostatecznej ilości. Obowiązek szkolny mógł być także realizowany w szkołach prywatnych lub w domu, przy czym na uczniów uczęszczających do szkół prywatnych lub uczących się w domu nałożono obowiązek zaliczenia egzaminu, który przeprowadzano w szkole elementarnej uprawnionej do wydawania świadectw<sup>179</sup>. W Królestwie Polskim w roku szkolnym 1917/1918 odsetek dzieci w wieku szkolnym, które uczęszczały do szkół elementarnych wynosił trzydzieści dziewięć procent<sup>180</sup>.

Formowanie się II Rzeczypospolitej przypadło na lata potężnego zacofania społeczeństwa i kryzysu gospodarczego<sup>181</sup>. Co istotne pod względem kształtowania systemu

---

<sup>175</sup> J. Szablicka-Żak, *op.cit.*, s. 17.

<sup>176</sup> J. Wnęk, *op.cit.*, s. 35.

<sup>177</sup> S. Wołoszyn, *Historia...*, s. 150.

<sup>178</sup> Dziennik Urzędowy Departamentu WRiOP Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego, nr 1 z dnia 1.10.1917 r.

<sup>179</sup> S. Mauersberg, *Wykonywanie...*, s. 156-157.

<sup>180</sup> I. Schoenbrenner, *Walka o demokratyczną szkołę polską w latach 1918-1922*, Warszawa 1963, s. 64.

<sup>181</sup> Jak podaje Jolanta Szablicka-Żak „Na taki stan rzeczy składało się wiele przyczyn: przede wszystkim dziedziczone po okresie rozbiorowym poważne dysproporcje w rozwoju poszczególnych regionów, następnie długa i wyniszczająca wojna, niestabilizowana sytuacja na wszystkich granicach. Straty wynikłe z rabunkowej polityki ekonomicznej państw zaborczych, z ewakuacji całych fabryk, rekwizycji maszyn, urządzeń, surowców

edukacyjnego, dostrzeżono zależność między rozwojem gospodarczym kraju, a koniecznością budowy szkolnictwa na miarę dwudziestego wieku. Powszechność kształcenia na każdym poziomie edukacji, system szkolnictwa i jego jakość miało zapewnić integrację nowo powstałego państwa, a także wspomóc rozwój gospodarczy, który w znacznym stopniu – tak dziś, jak i wówczas – zależny był od wielkości kapitału intelektualnego<sup>182</sup>.

Budowaniu systemu szkolnego w odrodzonej Polsce towarzyszyły coraz silniejsze nastroje równouprawnienia oświatowego oraz powszechnego dostępu do wszystkich typów szkół. Szkolnictwo w II Rzeczypospolitej miało być dostępne nie tylko dla dzieci pochodzenia burżuazyjnego, ale także robotniczego i chłopskiego. Idee i koncepcje ustroju edukacji były przedmiotem szerokich debat i dyskusji już w trakcie I wojny światowej. Powszechnym hasłem stało się unarodowienie szkoły<sup>183</sup>, udostępnienie wszystkim dzieciom nauki w języku ojczystym, otwarcie drogi do ogólnonarodowego dorobku naukowego i kulturalnego<sup>184</sup>.

Pierwsze zapowiedzi prawnego uregulowania kwestii oświaty w nowo odradzającym się państwie można odnaleźć w odezwie Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z dnia 7 listopada 1918 r., któremu przewodniczył Ignacy Daszyński<sup>185</sup>. Postulat utworzenia szkoły powszechnej wysunął także Jędrzej Moraczewski w swoim *expose* z 1918 r.<sup>186</sup> Odpowiedzialny za sprawy oświaty w rządzie Jędrzeja Moraczewskiego został Franciszek Ksawery Prauss, który objął funkcję Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia

---

i bywała dokonywanych przez okupantów, dekapitalizacji podczas działań wojennych pozostałego potencjału przemysłowego – a co za tym idzie – załamania produkcji przemysłowej i rolnej oraz utraty rynków zbytu, z dewastacji transportu i komunikacji, z leżących odłogiem wyludnionych obszarów rolnych były przyczyną kryzysu gospodarczego” – zob. J. Szablicka-Żak, *op.cit.*, s. 15 i powołana tam literatura.

<sup>182</sup> P. Stańczyk, *Wychowanie ludności II Rzeczypospolitej w świetle badań GUS*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2016, nr 15, s. 8, <http://dx.doi.org/10.15611/sie.2016.1.01>.

<sup>183</sup> A. Kulczykowska, *Wkład nauczycielstwa w okresie i wojny światowej w wypracowaniu koncepcji przyszłej szkoły polskiej*, „Rocznik naukowo-dydaktyczny. Prace historyczne” 1972, nr 6, s. 468.

<sup>184</sup> K. Trzebiatowski, *Problem powszechności nauczania w Polsce w latach 1918-1931*, „Rozprawy z dziejów oświaty” 1969, t. 12, s. 49.

<sup>185</sup> „Do Ludu polskiego! (...) Na sejm ustawodawczy wniesiemy projekty następujących reform społecznych: (...) f) wprowadzenia powszechnego, obowiązkowego i bezpłatnego świeckiego nauczania” – zob. K.W. Kumaniecki, *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego*, Warszawa 1920, s. 127-129.

<sup>186</sup> K. Trzebiatowski, *op.cit.*, s. 50-51 i powołana tam literatura, dwutorowość wykonywania obowiązku szkolnego powodowana była różnicami wynikającymi z różnych systemów edukacyjnych obowiązujących na poszczególnych ziemiach wchodzących w skład formułującego się państwa polskiego, zwłaszcza na terenach byłego zaboru rosyjskiego.

Publicznego. Postulował on przede wszystkim zintegrowanie szkolnictwa, które – jak już wcześniej wskazano – było zróżnicowane w każdym z trzech zaborów, poprzez wprowadzenie jednolitego i bezpłatnego systemu edukacyjnego od przedszkola, poprzez szkołę powszechną do szkolnictwa wyższego. Polska oświata miała opierać się na siedmioletnim obowiązku szkolnym. Miał on być spełniany w obowiązkowej i bezpłatnej siedmioklasowej szkole powszechnej bądź w pięcioletniej szkole powszechnej i dwuletniej szkole doksztalającej (uzupełniającej). Reforma szkolnictwa średniego miała polegać na utworzeniu pięcioletniego gimnazjum o różnych profilach kształcenia<sup>187</sup>. Szkoła na miarę XX wieku miała być szkołą „międzywyznaniową”, w której nauczaniem zajmowałiby się świeccy nauczyciele, a nieobowiązkowe lekcje religii prowadziliby duchowni odpowiednich wyznań i odłamów<sup>188</sup>.

Prace podjęte w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego przez pierwszego ministra Franciszka Ksawerego Praussa kontynuował minister Jan Łukasiewicz. Niektóre z wcześniej wskazanych postulatów Praussa znalazły odzwierciedlenie w przygotowanych przez niego dekretach, przy czym ogłoszonych już za rządów Ignacego Paderewskiego. W dniu 7 lutego 1919 r. uchwalono dekret o obowiązku szkolnym<sup>189</sup> podpisany przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, Prezydenta Ministrów Ignacego Paderewskiego i Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Jana Łukasiewicza. Był to pierwszy akt prawny traktujący o polskim szkolnictwie II Rzeczypospolitej, przy czym w myśl art. 48 mocą obowiązującą obejmował tylko terytorium byłego zaboru rosyjskiego.

Dekret o obowiązku szkolnym liczył czterdzieści osiem artykułów pogrupowanych pod względem zagadnień w jedenastu rozdziałach. Artykuł 1 dekretu o obowiązku szkolnym wprowadzał obowiązkowość wykształcenia wszystkich dzieci w wieku szkolnym w zakresie szkoły powszechnej. Zawarty w nim obowiązek „wykształcenia”, a nie obowiązek „kształcenia” może świadczyć o nowoczesnym ujęciu tej kwestii jako powinności ukończenia szkoły powszechnej<sup>190</sup>. W myśl art. 8 *ab initio* dekretu o obowiązku szkolnym,

---

<sup>187</sup> Ministrowi Praussowi zależało na tym, by kontynuowanie nauki w szkołach średnich przez absolwentów szkół powszechnych opierało się na zasadzie drożności i ciągłości programowej.

<sup>188</sup> J. Szablicka-Żak, *op.cit.*, s. 27.

<sup>189</sup> Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 14, poz. 147, dalej: dekret o obowiązku szkolnym lub d.o.s. z 1919 r.

<sup>190</sup> S. Mauersberg, *Wykonywanie...*, s. 157.

szkoła powszechna obejmowała siedem lat nauczania, a wiek szkolny dziecka rozpoczynał się 1 września tego roku kalendarzowego, w którym dziecko kończyło 7 lat – art. 10 d.o.s. z 1919 r. Dekret nie dawał możliwości wcześniejszego podejmowania nauki w szkole powszechnej przez dzieci, które nie uzyskały wieku szkolnego (art. 11 d.o.s. z 1919 r.). Górną granicą wieku obowiązku szkolnego było 14 lat. Dekret o obowiązku szkolnym w art. 9 zastrzegł, że jeżeli w danej szkole nauka codzienna trwała krócej niż siedem lat, a dziecko, które do takiej szkoły uczęszczało nie uzyskało pomyślnego świadectwa ukończenia szkoły, miało obowiązek uczęszczania do szkoły na naukę codzienną aż do jej pomyślnego ukończenia, jednak nie dłużej niż do końca roku szkolnego, w którym takie dziecko kończyło 14 lat.

Mając na uwadze, że wprowadzenie siedmioklasowej szkoły powszechnej na tej części Państwa Polskiego, która stanowiła terytorium byłego zaboru rosyjskiego będzie trudne do realizacji w krótkim czasie, wprowadzono na mocy art. 8 d.o.s. z 1919 r. do czasu ich utworzenia możliwość utrzymywania i tworzenia szkół powszechnych z czteroletnią nauką codzienną i obowiązkową trzyletnią nauką uzupełniającą lub szkół powszechnych z pięcioletnią nauką codzienną i obowiązkową dwuletnią nauką uzupełniającą. Rozporządzeniem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 8 sierpnia 1919 r. w sprawie zaprowadzenia nauki uzupełniającej w myśl dekretu o obowiązku szkolnym z dnia 7 lutego 1919 r.<sup>191</sup> uregulowano zagadnienia dotyczące pobierania nauki uzupełniającej przez absolwentów szkół o wymiarze mniejszym niż siedem klas. Artykuł 1 przedmiotowego rozporządzenia wprowadzał obowiązek kontynuowania nauki przez młodzież do czasu ukończenia czternastego roku życia<sup>192</sup>.

W myśl art. 28 d.o.s. z 1919 r., obowiązek szkolny mógł być spełniany w publicznych szkołach powszechnych, w innych szkołach wszystkich typów, o ile programy nauczania

---

<sup>191</sup> Dz.U. z 1919 r., Nr 79, poz.443, dalej: rozporządzenie w sprawie nauki uzupełniającej.

<sup>192</sup> Nauka uzupełniająca odbywała się przez cały rok szkolny, a jej celem miało stać się utrwalanie i rozszerzanie wiadomości nabytych w czasie nauki codziennej, wyrobienie w młodzieży zamiłowania do czytelnictwa i chęci do dalszego kształcenia się – art. 2 i art. 7 rozporządzenia w sprawie nauki uzupełniającej. W praktyce nauka uzupełniająca nie spełniała zamierzonego celu. Z uwagi na braki kadrowe wśród nauczycieli odbywała się ona w wymiarze dwóch godzin tygodniowo, co powodowało „fikcyjność” szkolnictwa uzupełniającego. Ponadto nie dawała uczniom, którzy ją realizowali żadnych dodatkowych uprawnień – zob. S. Mauersberg, *Wykonywanie...*, s. 160.

w tych szkołach odpowiadały programowi publicznej szkoły powszechnej oraz w domu<sup>193</sup>. W sytuacji pobierania przez dziecko nauki w domu albo w szkole prywatnej bez prawa publiczności, Inspektor Szkolny mógł zarządzać przeprowadzenie egzaminu sprawdzającego, czy postępy w nauce tych dzieci odpowiadają postępowi naukowemu dzieci uczęszczających do szkół publicznych. W sytuacji niezdania rzeczonych egzaminów, Inspektor Szkolny mógł z urzędu zapisać dziecko do szkoły publicznej w danej miejscowości – tak art. 29 d.o.s. z 1919 r.

Dekret o obowiązku szkolnym normował niektóre problemy ustrojowo-organizacyjne z zakresu powszechnego szkolnictwa<sup>194</sup>. Szkoły powszechne, zgodnie z dyspozycją art. 2 d.o.s. z 1919 r. miały być tak tworzone, aby wszystkie dzieci w wieku od 7 do 14 lat mogły korzystać z nauki. Na mocy art. 3 *in fine* d.o.s. z 1919 r., nałożono na gminy obowiązek tworzenia szkół powszechnych<sup>195</sup>.

W celu dokonywania kontroli ilości dzieci podlegających w danym roku szkolnym obowiązkowej nauce, na mocy art. 12 d.o.s. z 1919 r. Opieka Szkolna prowadziła metrykę szkolną dla obszaru właściwego ze względu na jej działanie<sup>196</sup>.

Rodzice lub opiekunowie prawni byli zobowiązani do końca sierpnia zapisać dziecko do szkoły powszechnej – art. 18 w zw. z art. 41 d.o.s. z 1919 r. Jeżeli rodzice albo opiekunowie chcieli kształcić swoje dzieci podlegające obowiązkowej edukacji w innym zakładzie naukowym lub w domu, byli zobowiązani do 31 sierpnia zawiadomić o tym właściwą Opiekę Szkolną. Dekret o obowiązku szkolnym w art. 20 rozróżniał dwie formy zapisów dzieci do szkoły: dobrowolnie przez przedstawicieli prawnych dziecka, a jeśli tego

---

<sup>193</sup> E. Juško, *Wdrażanie powszechności nauczania w II Rzeczypospolitej w pierwszych latach istnienia szkół powszechnych*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2010, t. 14, s. 282.

<sup>194</sup> K. Trzebiatowski, *op.cit.*, s. 52.

<sup>195</sup> Szkoła powszechna miała być założona w każdej miejscowości, w której liczba dzieci w wieku szkolnym w ciągu następujących po sobie trzech lat wynosiłaby co najmniej czterdzieścioro. Jeżeli w miejscowości byłoby mniej dzieci, wówczas istniała możliwość tworzenia rewiru (obwodu) szkolnego o promieniu nieprzekraczającym trzech kilometrów, łączącego dwie lub więcej miejscowości należących do tej samej gminy w celu utworzenia szkoły powszechnej, tak by liczba dzieci do niej przypisanych wynosiła co najmniej czterdzieści – art. 4 dekretu o obowiązku szkolnym.

<sup>196</sup> W miejscowościach, w których było więcej Opiek Szkolnych, Dozór Szkolny dzielił ich terytorium w taki sposób, aby nie było wątpliwości, które dzieci podlegają pod właściwość terytorialną odpowiednich Opiek Szkolnych. Jedno dziecko mogło tym samym być objęte tylko jedną metryką szkolną. Opieki Szkolne każdego roku w maju zgłaszały się do wójta, magistratu lub ewentualnie organów sprawujących obowiązki policji miejscowej o dostarczenie im wykazu dzieci podlegającym obowiązkowemu kształceniu. Opieki Szkolne przekazywały odpisy metryk szkolnych kierownictwu szkoły najpóźniej 1 sierpnia każdego roku – art. 12, 13, 15 i 16 dekretu o obowiązku szkolnym.

nie zrobili w wyżej wskazanym terminie – z urzędu przez Opiekę Szkolną. O tym fakcie Opieka Szkolna zawiadamiała rodziców bądź opiekunów prawnych dziecka. Dekret o obowiązku szkolnym zawierał przepisy karne – na podstawie art. 41 kto ukrywał dziecko przed zapisaniem do szkoły lub usiłował przez wybiegi uwolnić je od uczęszczania do szkoły, podlegał karze aresztu do 5 dni lub grzywnie do 100 marek polskich (150 koron) z możliwością zamiany kary grzywny na 5-dniowy areszt w przypadku jej nieściągalności.

W rozdziale VIII omawianego dekretu zostały zawarte przepisy odnoszące się do możliwości odroczenia obowiązku szkolnego lub zwolnienia z jego realizacji. Zgodnie z dyspozycją art. 34 d.o.s. z 1919 r., dzieci, co do których lekarz szkolny lub lekarz powiatowy orzekł ich słabowitość i wątłość<sup>197</sup> mogły uzyskać odroczenie obowiązku szkolnego na rok lub dłużej niż rok. Dekret o obowiązku szkolnym nie wskazywał także, czy ta możliwość odnosiła się tylko do dzieci rozpoczynających obowiązek szkolny, zatem dzieci siedmioletnich, czy również tych, które były już w trakcie realizacji tej powinności, a u których wystąpiła prawna przesłanka wątłości i słabowitości. Czym innym było natomiast zwolnienie z wykonywania obowiązku szkolnego. Od tego obowiązku uwolnione były dzieci chore fizycznie<sup>198</sup> lub umysłowo, dzieci niedorozwinięte, o ile ich ułomność, która była stwierdzona przez lekarza szkolnego, ewentualnie lekarza powiatowego, wyłączała ich od pobierania nauki w szkole powszechnej. Jeżeli w danej miejscowości istniał jednak zakład, w którym nauczano dzieci chore, kaleki, niewidomych, głuchoniemych i dzieci niedorozwinięte, wówczas art. 32 d.o.s. z 1919 r. nie dawał możliwości zwalniania ich od pobierania nauki. Artykuł 33 dekretu o obowiązku szkolnym wyłączał spod obowiązku edukacji dzieci, których mieszkania oddalone były od szkoły o ponad 3 kilometry, jak również dzieci mieszkające w takich miejscach, których droga do szkoły była oddzielona przeszkodą naturalną. Taką przeszkodę mógł stanowić chociażby zbiornik lub ciek wodny (jezioro, rzeka), jak również ukształtowanie terenu, np. bagniska, mokradła.

W oparciu o art. 35 d.o.s. z 1919 r., o odroczeniu lub zwolnieniu od obowiązku szkolnego orzekały Dozory Szkolne, a w miastach tworzących samodzielne okręgi szkolne

---

<sup>197</sup> Lekarz indywidualnie na podstawie swojej wiedzy medycznej stwierdzał, czy dziecko spełnia przesłanki dekretowe umożliwiające odroczenie jego obowiązku szkolnego.

<sup>198</sup> Szczególnie na gruźlicę otwartą, ale także inne choroby.

Rady Szkolne Okręgowe miejskie. Orzeczenia te – jak się wydaje – miały charakter decyzji administracyjnych.

Rok szkolny trwał od początku września do końca czerwca. Wszystkie dzieci, które zostały zapisane do szkoły, czy to dobrowolnie, czy z urzędu, były zobowiązane do regularnego uczęszczania do szkoły powszechnej. Sam dekret nie regulował jednak w sposób szczegółowy koniecznej do uzyskania frekwencji przez uczniów, by móc mówić o spełnieniu w danym roku szkolnym przez nich tego obowiązku. Artykuł 36 d.o.s. z 1919 r. nakładał na nauczycieli konieczność prowadzenia rejestru przeznaczonego do codziennego zapisywania przez nich dzieci nieobecnych. Opiekun główny był obowiązany zwiedzać szkołę w celu sprawdzenia, czy dzieci należycie wykonują obowiązek szkolny. Posiadał on także możliwość sprawdzenia przyczyn nieobecności dziecka w szkole oraz wzywania i upominania rodziców<sup>199</sup>, którzy nie dbają o regularne uczęszczanie swych dzieci do szkoły, aby przestrzegali oni obowiązku szkolnego, a także możliwość wyjaśnienia rodzicom<sup>200</sup> skutków zaniedbywania obowiązku szkolnego. Obowiązki i uprawnienia opiekuna głównego przysługiwały na mocy art. 39 d.o.s. z 1919 r. także członkom Dozoru Szkolnego, a w miastach tworzących samodzielne okręgi szkolne członkom Rady Szkolnej Okręgowej miejskiej, przez Dozór Szkolny oraz Radę Szkolną Okręgową.

Z końcem każdego miesiąca, działając w oparciu o art. 25 d.o.s. z 1919 r., kierownik szkoły przedkładał Dozorowi Szkolnemu wykaz dzieci, które bez usprawiedliwionej przyczyny opuściły zajęcia szkolne, z podaniem przy każdym dziecku liczby opuszczonych dni szkolnych. W miastach tworzących samodzielny okręg szkolny, kierownicy szkół przedkładali takie informacje Opiekom Szkolnym. Wobec dziecka, które pierwszy raz opuściło zajęcia szkolne bez usprawiedliwienia, kierownik szkoły mógł, jeżeli uznał to za stosowne, nie umieszczać jego nazwiska w przedmiotowym wykazie, zawiadamiając tym samym Opiekę Szkolną o tymże fakcie z prośbą o wywarcie wpływu na rodziców lub opiekunów prawnych, by zadbali o regularne posyłanie dziecka do szkoły oraz ostrzeżenie ich, że zostaną podjęte środki przymusowe, jeżeli nieobecność dziecka w szkole się powtórzy.

---

<sup>199</sup> W dekrete o obowiązku szkolnym w art. 38 mowa jest wyłącznie o rodzicach, jednak należałoby przyjąć, zważywszy na wcześniejsze regulacje dekretowe, że uprawnienie takie opiekun główny posiadał także wobec dzieci, które nie posiadały rodziców, a opiekunów prawnych.

<sup>200</sup> Wyjaśnienia z poprzedniego przepisu pozostają aktualne.

Dekret o obowiązku szkolnym wprowadzał w art. 27 katalog przesłanek, na których powołanie się przez rodzica lub opiekuna prawnego umożliwiało usprawiedliwienie nieobecności dziecka. Były nimi: choroba dziecka, śmierć członka rodziny, choroba zakaźna w domu, nadzwyczajna przeszkoda w komunikacji, a także inne powody, które mogły zostać uznane przez nauczyciela za ważne. Katalog ten miał więc charakter otwarty. Ponadto art. 23 dekretu przewidywał możliwość ustanowienia przez Opiekę szkolną przerw w nauce z powodu ważnych robót polnych<sup>201</sup>. Oprócz tego na mocy art. 24 d.o.s. z 1919 r., w miesiącach, w których pomoc dzieci przy pracach polowych była niezbędna, Opieka Szkolna miała możliwość tak organizować lekcje, by ułatwić dzieciom pracę, przy czym bez możliwości skracania ilości godzin nauki codziennej.

Za realizację obowiązku szkolnego przez dziecko odpowiedzialny był jego ojciec, a jeżeli ojciec nie żył lub nie sprawował władzy rodzicielskiej nad dzieckiem, odpowiedzialność tę ponosiła matka. W sytuacji, w której oboje rodzice dziecka nie żyli lub nie sprawowali władzy rodzicielskiej, wówczas odpowiedzialność tę ponosił jego opiekun. Dekret o obowiązku szkolnym zabezpieczał realizację obowiązków pobierania nauki poprzez wprowadzenie w rozdziale X przepisów o karach za jego niedopełnienie. Przepisy art. 42 d.o.s. z 1919 r. przewidywały odpowiedzialność każdego, kto bez uzasadnionych powodów nie posyła dziecka do szkoły, zagrożoną karą aresztu do 2 dni lub grzywną do 40 marek polskich (60 koron) z możliwością zamiany na karę aresztu do 2 dni w przypadku nieściągalności. Te same sankcje, tylko w innych wymiarach obejmowały każdego, kto ukrywał dziecko przed zapisaniem do szkoły<sup>202</sup>.

Procedurą nakładania kar zajmował się Dozór Szkolny. Organ ten po wysłuchaniu zainteresowanych osób wymierzał sankcje przewidziane w art. 41 i 42 d.o.s z 1919 r. Nieu sprawiedliwione niestawiennictwo osób ponoszących odpowiedzialność, które miały zostać ukarane nie stanowiło w myśl art. 43 dekretu przeszkody w wydaniu orzeczenia karnego, zaś każda osoba skazana orzeczeniem karnym mogła je zaskarżyć na mocy art. 46 d.o.s. z 1919 r. w terminie dwóch tygodni od dnia ogłoszenia orzeczenia lub zawiadomienia o orzeczeniu zaocznym do Rady Szkolnej Okręgowej. W zależności od wymierzonej kary,

---

<sup>201</sup> W myśl art. 23 d.o.s. przerwa mogła liczyć maksymalnie czternaście dni, ewentualnie być podzielona na części nieprzekraczające łącznie czternaście dni z powodu niepogody lub innych uzasadnionych przyczyn. Przerwy takie miały miejsce wiosną i jesienią.

<sup>202</sup> O tym mowa we wcześniejszej części rozdziału II.



skarga na orzeczenie karne miała charakter suspensywny lub niesuspensywny<sup>203</sup>. Zgodnie z art. 44 d.o.s. z 1919 r. wykonywanie orzeczeń karnych należało do wójta, względnie do magistratu albo do policji miejscowej. Na mocy art. 9 rozporządzenia w sprawie nauki uzupełniającej, za niedopełnienie obowiązku szkolnego co do nauki uzupełniającej rodzicom, względnie opiekunom dziecka groziły te same kary, które przewidywał dekret o obowiązku szkolnym w przepisach artykułów 40, 41 i 42.

Pierwotnie moc obowiązująca dekretu o obowiązku szkolnym rozciągała się na terytorium dawnego zaboru rosyjskiego<sup>204</sup>, jednak pod wpływem silnych ruchów mających na celu zjednoczenie państwa polskiego i ujednoczenie jego administracji, w tym administracji szkolnej, stopniowo moc obowiązująca dekretu o obowiązku szkolnym była rozszerzana na cały kraj. Nie bez znaczenia pozostawały walki o kształt polskich granic. Proces ujednoczania szkolnictwa w nowo odradzającym się państwie trwał do 1922 r., a w przypadku Śląska do 1937 r., czyli do wygaśnięcia Konwencji Genewskiej<sup>205</sup>. W byłym zaborze pruskim, na mocy rozporządzenia Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 10 maja 1920 r. skrócono okres obowiązku szkolnego do siedmiu lat, obejmując nim dzieci od siódmego roku życia<sup>206</sup>. „Ośmioletni obowiązek szkolny i rozpoczynanie nauki od szóstego roku życia pozostawiono jedynie na Górnym Śląsku, co znajdowało uzasadnienie w uprzemysłowieniu tego okręgu. Równocześnie spolszczono szkoły w b. zaborze pruskim, korzystając z pomocy nauczycieli Polaków pochodzących głównie z Galicji. (...) W listopadzie 1922 r. rozciągnięto moc dekretu [o obowiązku szkolnym – D.Z.-K.] na województwa wschodnie: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie, a w marcu 1923 r. – na Ziemię Wileńską. Jednakże – wobec braku szkół i nauczycieli – obowiązkiem szkolnym na tych terenach obejmowano przez najbliższe lata, co roku, tylko dzieci siedmioletnie oraz te,

---

<sup>203</sup> Na mocy art. 47 d.o.s. z 1919 r. jeżeli na adresata orzeczenia karnego nałożono karę grzywny, to wniesienie przez niego skargi nie powodowało wstrzymania jego wykonania, a zatem grzywnę należało zapłacić. W razie uchylecia orzeczenia, uiszczona przez skazanego kwota karna podlegała zwrotowi. W przypadku skazania na karę aresztu, wniesienie skargi powodowało wstrzymanie wykonania kary do czasu rozpatrzenia skargi.

<sup>204</sup> Co wynikało z wcześniej powoływanego art. 48 d.o.s. z 1919 r.

<sup>205</sup> Konwencja niemiecko-polska dotycząca Górnego Śląska to umowa międzynarodowa, która została podpisana 15.05.1922 r. przez Polskę i Niemcy, na mocy której uregulowano kwestie gospodarki i ochrony mniejszości narodowych na obszarze plebiscytowym Górnego Śląska po jego podziale decyzją Rady Ligi Narodów i Rady Ambasadorów w październiku 1922 r. – zob. U. Zagóra-Jonszta, *Autonomia Śląska i Konwencja Genewska*, w: B. Danowska-Prokop, U. Zagóra-Jonszta, *Wybrane problemy ekonomiczno-społeczne i polityczne na Górnym Śląsku w latach 1922-1939*, Katowice 2017.

<sup>206</sup> S. Mauersberg, *Wykonywanie...*, s. 159.

które w ubiegłym roku do szkoły uczęszczały. W b. zaborze austriackim obowiązywały wprawdzie aż do 1932 r. dawne przepisy, lecz i tam stopniowo narastała tendencja do rozpoczynania nauki w siódmym roku życia i przedłużania czasu jej trwania – także w szkołach wiejskich – do siedmiu lat”<sup>207</sup>.

Dekret o obowiązku szkolnym został zatwierdzony podczas pierwszego inauguracyjnego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, które odbyło się 10 lutego 1919 r. „Pełna realizacja dekretu o obowiązku szkolnym nie była jednak możliwa i to bynajmniej nie z powodu postawy rodziców, ale w wyniku braku lokali szkolnych i wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej. Sytuacja była najtrudniejsza na terenach, na których przed wojną nie istniał ten obowiązek, czyli w centralnej i wschodniej części kraju. Zaplanowano tu stopniową realizację powszechnego nauczania, przewidując, że obejmie ono wszystkie dzieci w r. sz. 1929/30”<sup>208</sup>. Dekret o obowiązku szkolnym bez wątpienia wywarł znaczący wpływ na prawną systematyzację prawa oświatowego w II Rzeczypospolitej. Trzeba jednak pamiętać, że nie wszystkie jego założenia zostały zrealizowane, przede wszystkim z braku aktów wykonawczych, jaki i ścierających się idei różnych stronnictw politycznych<sup>209</sup>.

Nie bez znaczenia dla kształtu przyszłych aktów prawnych regulujących system edukacji i szkolnictwa pozostawały obrady I Ogólnopolskiego Wielkiego Zjazdu Nauczycielskiego<sup>210</sup>, który przeszedł do historii jako Sejm Nauczycielski, obradujący w dniach 14-17 kwietnia 1919 r. w Warszawie. Celem Wielkiego Zjazdu Nauczycielskiego była analiza i wymiana poglądów w przedmiocie projektów aktów prawnych zaproponowanych przez Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego odnoszących się do systemu szkolnictwa w II Rzeczypospolitej<sup>211</sup>. Sejm Nauczycielski podjął uchwały końcowe, podsumowujące jego postulaty. Do najważniejszych z nich

---

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> J. Sadowska, *Ku szkole na miarę Drugiej Rzeczypospolitej. Geneza, założenia i realizacja reformy Jędrzejewiczowskiej*, Białystok 2001, s. 15.

<sup>209</sup> M. Pęcherski, M. Świątek, *Organizacja oświaty w Polsce w latach 1917-1977*, Warszawa 1978, s. 25-30.

<sup>210</sup> Kompleksowo na temat Sejmu Nauczycielskiego – zob. W. Kopczeński, *O szkołę polską. Protokoły ze zjazdów nauczycielskich, cz. III: Pierwszy ogólnopolski wielki zjazd nauczycielski w dniach 14, 15, 16 i 17 kwietnia 1919 r. w Warszawie*, Lwów-Warszawa 1919, s. 1-258.

<sup>211</sup> S. Mauersberg, *Sejm Nauczycielski (14-17 kwietnia 1919 r.)*, „Rozprawy z dziejów oświaty” 1980, t. 23, s. 140, przedmiotem obrad były różne zagadnienia dotyczące nowoczesnej polskiej oświaty, m.in. sprawy zarządzania szkolnictwem, ustroju szkoły, wyznaniowości szkoły, sprawy związane z podstawą programową szkół powszechnych i szkół średnich, zagadnienia oświaty pozaszkolnej, kształcenia i wynagradzania nauczycieli oraz inne.

należały: stworzenie ustroju szkolnego opartego na międzywyznaniowej siedmioletniej szkole powszechnej, jednolitej i obowiązkowej dla dzieci w wieku 7-14 lat, utworzenie tymczasowo dwuklasowej szkoły z dwoma nauczycielami jako najniżej zorganizowanej szkoły, w której można spełniać obowiązek szkolny, zagwarantowanie wszystkim obywatelom bezpłatnej nauki w szkołach powszechnych oraz możliwość kontynuowania nauki po ukończeniu siedmioletniej szkoły powszechnej w pięcioletniej szkole średniej o różnych typach programowych<sup>212</sup>.

Kolejną płaszczyzną sporów nad kształtem i budową systemu edukacji w II Rzeczypospolitej stała się debata konstytucyjna w Sejmie Ustawodawczym. Należy pamiętać, że był to niezwykle trudny okres dla kraju, który cały czas toczył walki o kształt swoich granic, jak również borykał się z problemami wewnętrznymi walk o wpływy. Ostatecznie w ustawie z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>213</sup> przegłosowanej przez Sejm Ustawodawczy, uregulowano zagadnienia dotyczące oświaty w rozdziale V „Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie.” w artykułach 117-120, przy czym tylko art. 118 i art. 119 traktowały o obowiązku szkolnym. W Konstytucji Marcowej potwierdzenie znalazła zasada obowiązku szkolnego, wprowadzona dekretem o obowiązku szkolnym. Artykuł 118 Konstytucji Marcowej stanowił: „W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkowa dla wszystkich obywateli Państwa. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określi ustawa”<sup>214</sup>, a zatem wprowadzał zasadę obowiązku nauki tylko w zakresie szkoły powszechnej.

Konstytucja Marcowa gwarantowała bezpłatną naukę w szkołach państwowych i samorządowych<sup>215</sup>. Pewnym *novum* było wprowadzenie systemu stypendialnego dla uczniów wyjątkowo zdolnych, a niezamożnych. Zgodnie z dyspozycją art. 119 Konstytucji Marcowej to państwo miało zapewnić takim uczniom stypendia na utrzymanie w szkołach średnich i wyższych. Niestety bezpłatność nauki zagwarantowana konstytucyjnie stała się pobożnym życzeniem, a nie obowiązującym prawem. Najwyższy Trybunał Administracyjny stanął na stanowisku, że „dla obowiązywania konstytucyjnej normy przewidującej bezpłatność nauki niezbędna jest ustawa wykonawcza przewidująca tę właśnie

---

<sup>212</sup> W. Kopezewski, *op.cit.*, s. 236-257.

<sup>213</sup> Dz.U. z 1921 r., poz. 267, dalej: Konstytucja Marcowa lub Konstytucja z 1921 r.

<sup>214</sup> Art. 118 Konstytucji Marcowej.

<sup>215</sup> Art. 119 zd. pierwsze Konstytucji Marcowej.

bezpłatność”<sup>216</sup>. Późniejsze akty prawne wręcz zakwestionowały zasadę bezpłatności nauki, jak również zobowiązanie państwa do prowadzenia polityki socjalnej wobec zdolnej młodzieży z warstw najuboższych<sup>217</sup>. „Władze szkolne, kierując się wytycznymi rządu oraz narzuconymi im ograniczeniami finansowymi, wprowadziły odpłatność za naukę w państwowych szkołach średnich ogólnokształcących i zawodowych oraz w szkołach wyższych. Odpłatność w szkołach prywatnych obowiązywała przez cały okres międzywojenny”<sup>218</sup>. W odniesieniu do systemu stypendialnego, tylko niewielki odsetek niezamożnej młodzieży otrzymał wsparcie materialne ze strony państwa<sup>219</sup>.

Należy zgodzić się z Pawłem Bałą, Łukaszem Kierznowskim i Olgierdem Rudakiem, że Konstytucja Marcowa nie wprowadzała prawa do nauki rozumianego jako publiczne prawo podmiotowe jednostki, lecz administracyjny obowiązek nauki, rozumiany jako przymus szkolny, a raczej przymus edukacyjny, a ówczesny ustrojodawca postrzegał edukację jako socjalny obowiązek państwa oraz obowiązek tworzenia systemu szkolnictwa<sup>220</sup>.

W 1922 r. uchwalone zostały dwie ustawy: ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych<sup>221</sup> oraz ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych<sup>222</sup>, w których bardziej precyzyjnie niż w dekrete o obowiązku szkolnym z 1919 r. określono podstawy prac nad siecią szkolną. „Wykonywanie w całym kraju obowiązku szkolnego uzależnione było od zatrudnienia stosownej liczby nauczycieli i od zapewnienia należytej ilości odpowiednich lokali szkolnych, co mogło być urzeczywistniane tylko stopniowo, w miarę zagęszczania sieci publicznych szkół powszechnych”<sup>223</sup>. Ustawą z dnia 25 listopada 1925 r. dotyczącą

---

<sup>216</sup> Ł. Kierznowski, *op.cit.*, s. 162-163,

<sup>217</sup> E. Erasmus, *Prawo do nauki w Polsce Ludowej. Studium polityczno-historyczne*, Poznań 1974, s. 15-16.

<sup>218</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>219</sup> S. Sempołowska, *Z tajemnic ciemnogrodu*, w: *Polska lewica społeczna wobec oświaty w latach 1919-1938*, Warszawa 1960, s. 61.

<sup>220</sup> P. Bała, *Konstytucyjne...*, Warszawa 2009, s. 107, Ł. Kierznowski, *op.cit.*, s. 164, O. Rudak, *Prawo do nauki*, w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 489.

<sup>221</sup> Dz.U. z 1922 r., nr 18, poz. 143, dalej: u.z.u.p.s.p.

<sup>222</sup> Dz.U. z 1922 r., nr 18, poz. 144, dalej: u.b.p.s.p.

<sup>223</sup> S. Mauersberg, *Wykonywanie...*, s. 160, art. 1 u.z.u.p.s.p. wprowadzał obowiązek zakładania i utrzymywania publicznych szkół powszechnych, przewidzianych w planie sieci szkolnej, przez państwo i gminę. Jeżeli szkoła powszechna była przeznaczona dla dzieci dwóch lub więcej gmin, wówczas obowiązek założenia i utrzymania szkoły ciążył na gminie, na której obszarze szkoła się znajdowała zgodnie z planem sieci szkolnej. Inne gminy, korzystające ze szkoły obowiązane były jednak do pokrywania części wydatków, ustalonych na podstawie wzajemnego porozumienia wszystkich zainteresowanych gmin. W razie, gdyby gminy nie mogły porozumieć

zmiany niektórych postanowień ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych<sup>224</sup> rozszerzono obowiązek zakładania i utrzymywania szkół powszechnych na obszary dworskie w województwach poznańskim i pomorskim. Sieć szkolna miała być tak ułożona, aby wszystkie dzieci w wieku szkolnym mogły korzystać z nauki w publicznej szkole powszechnej oraz by szkoła ta była możliwie najwyższego stopnia organizacyjnego<sup>225</sup>. Postanowienia Konstytucji Marcowej stanowiły podstawę do uchwalenia powyższych szczegółowych ustaw, których celem była kompleksowa regulacja systemu szkolnictwa i edukacji w nowej Polsce<sup>226</sup>.

Prace nad ujednoczeniem prawa oświatowego i systemu szkolnego były cały czas żywe. Sejm uchwalił ustawę z dnia 31 lipca 1924 r. zawierającą niektóre postanowienia o organizacji szkolnictwa<sup>227</sup>, która dotyczyła uprawnień mniejszości narodowych, przy czym w art. 1 stanowiła, iż ustrój szkolny jest jeden dla całego państwa, a ustawodawstwo o szkołach wszelkiego typu należy do Sejmu i Senatu, z wyjątkiem spraw przekazanych ustawami państwowymi kompetencji samorządów. Sama ustawa obowiązywała jednak nie na terytorium całego kraju, tylko na terytoriach wymienionych województw i powiatów<sup>228</sup>. Artykuł 2 omawianej ustawy wskazywał, że zasadniczym typem szkoły państwowej na tych obszarach jest szkoła wspólna utrakwistyczna – w myśl zasady łagodzenia i łączenia dla zgodnego współżycia ludności narodowo mieszanych ziem, a nie jej dzielenia

---

się w tej kwestii, o sprawie rozstrzygały odpowiednie władze powiatowe, gdyby gminy należały do różnych powiatów, wówczas sprawę rozstrzygały organy wojewódzkie, gdy zaś gminy należały do innych województw, sprawę taką rozstrzygał Minister Spraw Wewnętrznych – art. 5 u.z.u.p.s.p.

<sup>224</sup> Dz.U. z 1925 r., nr 126, poz. 898, plan sieci szkolnej oraz jego zmiany opracowywał inspektor szkolny przy współudziale organów samorządu szkolnego na obszarze gminy, a zatwierdzał taki plan kurator okręgu szkolnego na podstawie opinii rady szkolnej powiatowej – art. 2 u.z.u.p.s.p.

<sup>225</sup> Z tego powodu u.z.u.p.s.p. w art. 4 regulowała warunki tworzenia obwodów szkolnych. Zgodnie z dyspozycją wspomnianego artykułu, droga dziecka z domu do szkoły mogła wynosić maksymalnie 3 kilometry, a obwód szkolny skupiał maksymalną liczbę dzieci w wieku szkolnym, jednak nie większą niż 650 i nie mniejszą niż 40.

<sup>226</sup> Należy jednak podkreślić, że „poszczególne artykuły konstytucji nie znajdowały pełnego odzwierciedlenia w aktach wykonawczych. Tak np. traktowany był obowiązek tworzenia bazy materialnej przez państwo. Nie poczuwając się do obowiązku budowy potrzebnej liczby szkół, a także do egzekwowania obowiązku szkolnego, państwo skłaniało się ku takiej polityce, w wyniku której część tych zadań przejąć miały samorzady bądź rodzice. Prawo do nauki ograniczano najczęściej w ten sposób, iż w zarządzeniach wykonawczych poszczególne artykuły ustawy zasadniczej obwarowywano takimi uwagami i przepisami, które stwarzały podstawę do redukcji bądź zupełnego znoszenia istniejących postanowień konstytucyjnych – zob. E. Erazmus, *op.cit.*, s. 15.

<sup>227</sup> Dz.U. z 1924 r., nr 79, poz. 766, dalej: ustawa zawierająca niektóre postanowienia o organizacji szkolnictwa.

<sup>228</sup> Województw: lwowskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego, wołyńskiego, poleskiego, nowogródzkiego, wileńskiego oraz powiatów: grodzieńskiego i wołkowyskiego województwa białostockiego.

– wychowująca na dobrych obywateli państwa dzieci narodowości polskiej i niepolskiej, we wzajemnym szacunku ich narodowych właściwości. Na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 10 ustawy zawierającej niektóre postanowienia o organizacji szkolnictwa zostało wydane rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 7 stycznia 1925 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych, w sprawie wykonania ustawy z dnia 31 lipca 1924 r., zawierającej niektóre postanowienia organizacji szkolnictwa<sup>229</sup>, którego § 7 różnicował wiek szkolny dzieci w zależności od ich miejsca zamieszkania<sup>230</sup>.

Obok szkolnictwa elementarnego w II RP rozwijało się również szkolnictwo średnie ogólnokształcące oraz szkolnictwo zawodowe. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w wydanym przez siebie w 1919 r. Publicznym Programie Nauczania Szkoły Średniej<sup>231</sup> dokonał próby ujednoczenia szkolnictwa średniego w odradzającej się Polsce. Co istotne i wymaga specjalnego podkreślenia to fakt, że szkoły średnie funkcjonowały niezależnie od szkół powszechnych. Indywidualizm szkół średnich miał zapobiec dopuszczeniu do nich uczniów słabszych, osiągających przeciętne wyniki w nauce<sup>232</sup>. „W ramach szkolnictwa średniego funkcjonowały 8-letnie gimnazja, które podzielone były na 3-letnie gimnazja niższe (realizujące program przygotowawczy) oraz 5-letnie gimnazja wyższe (program systematyczny). Do pierwszej klasy gimnazjum dostawali się uczniowie po ukończeniu czterech oddziałów szkoły powszechnej, ewentualnie po ukończeniu siedmiu (sześciu) oddziałów szkoły powszechnej od razu dostawali się do czwartej klasy gimnazjum”<sup>233</sup>. Zarządzeniem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 2 stycznia 1929 r. w sprawie zmian w planach godzin dla siedmioklasowych

---

<sup>229</sup> Dz.U. z 1925 r., nr 3, poz. 33.

<sup>230</sup> Na obszarze województw: lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego – zgodnie z postanowieniem art. 30 ustawy krajowej z dnia 23 maja 1895 r. o zakładaniu i urządzaniu publicznych szkół ludowych i obowiązku posyłania do nich dzieci (Dz.U. K. nr 57) do ukończenia szóstego roku życia 1) lat siedem w miastach, w których istniała szkoła wydziałowa, zamieniona następnie na siedmioklasową szkołę powszechną, 2) lat sześć we wszystkich innych miejscowościach. Na obszarze województw: wołyńskiego, poleskiego, nowogródzkiego, okręgu administracyjnego wileńskiego, powiatów: grodzieńskiego i wolkowyskiego województwa białostockiego zgodnie z postanowieniami art. 9 i 10 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym (Dz. Pr. p. P. nr 14, poz. 147) – od 1 września roku kalendarzowego, w którym dziecko ukończyło lub ukończy 7 lat życia, do końca tego roku szkolnego, w którym dziecko kończy 14 lat.

<sup>231</sup> *Program naukowy szkoły średniej. Projekt wypracowany przez Sekcję Szkolnictwa Średniego*, Warszawa 1919, s. 7.

<sup>232</sup> F. Araszkiewicz, *Szkoła średnia ogólnokształcąca w Polsce w latach 1918-1932*, Wrocław 1972, s. 39.

<sup>233</sup> E. Czepczyńska, *Kształtowanie się jednolitego systemu oświaty w II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawnicze KUL” 2016, nr 4 (68), s. 38.

publicznych szkół powszechnych i gimnazjów państwowych<sup>234</sup> zrównano program nauczania w I, II i III klasie gimnazjum oraz klasie V, VI i VII szkoły powszechnej.

Równoległe obok szkolnictwa średniego ogólnokształcącego rozwijało się szkolnictwo średnie zawodowe, jednak władze państwowe do 1932 r. nie wydały żadnego aktu prawnego, który by kwestie ustroju szkół zawodowych kształtował wyczerpująco. W wydanym przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego „Spisie szkół zawodowych w Rzeczypospolitej Polskiej” wyróżniono: szkoły techniczne (typu zasadniczego i typu wyższego), trzyletnie szkoły agrotechniczne, dwu- i trzyletnie szkoły handlowe, dwuletnie licea handlowe, trzy- i czteroletnie szkoły rzemieślniczo-przemysłowe, trzyletnie doksztalające szkoły zawodowe dla młodzieży pracującej w rzemiośle, przemyśle lub handlu w wieku 15-18 lat i mającej ukończone co najmniej cztery klasy siedmioletniej szkoły powszechnej, zawodowe szkoły żeńskie różnych typów<sup>235</sup>.

Jak widać szkolnictwo zawodowe cechowało się dużą chaotycznością i opierało się przede wszystkim na inicjatywie społecznej i prywatnej. Pierwszym aktem prawnym regulującym kwestie szkolnictwa zawodowego była ustawa z dnia 9 lipca 1920 r. o ludowych szkołach rolniczych<sup>236</sup>. W myśl art. 1 u.l.s.r. szkoły te miały na celu przygotowanie zawodowe samodzielnych gospodarzy rolnych i gospodyń oraz świadomych ich obowiązków obywateli kraju. Artykuł 2 u.l.s.r. zezwalał na prowadzenie publicznych i prywatnych szkół rolniczych. Publiczne szkoły rolnicze były zakładane i utrzymywane przez państwo, powiatowe związki komunalne lub Izby Rolnicze, zaś prywatne przez stowarzyszenia, spółki i osoby prywatne.

Szkolnictwo zawodowe wymagało wysokich nakładów finansowych, stąd najliczniej powstawały prywatne szkoły zawodowe, przy czym tylko te cieszące się największym zainteresowaniem ze strony uczniów mogły swobodnie działać<sup>237</sup>.

---

<sup>234</sup> Dz. Urz. MWRiOP z 1929 r., nr 1, poz. 1.

<sup>235</sup> *Spis szkół zawodowych Rzeczypospolitej Polskiej*, MWRiOP, Warszawa 1927, J. Miąso, *Szkoły zawodowe w Polsce w latach 1918-1939. Ich rozwój, organizacja i funkcje społeczne*, Wrocław 1988, s. 49.

<sup>236</sup> Dz.U. z 1920 r., nr 62, poz. 398, dalej: u.l.s.r.

<sup>237</sup> Jak podkreśla Edward Erazmus „szkolnictwo zawodowe było mało rozwinięte i znacznie zróżnicowane zarówno pod względem programów, jak i rodzajów szkół. Państwo nie przeznaczało środków na budowę nowych instytucji oświatowych, a zacofana struktura gospodarcza nie zachęcała samorządów ani osób prywatnych do ich organizowania. Nic przeto dziwnego, że większość szkół zawodowych nie przekraczała poziomu szkół typu zasadniczego. W rezultacie możliwości kształcenia zawodowego na poziomie ponadpodstawowym były niewielkie. Łagodzenie trudnej sytuacji przez tworzenie od r. 1920 szkół przysposobienia rolniczego nie przynosiło oczekiwanych wyników” – zob. E. Erazmus, *op.cit.*, s. 17.

## 2.2. Polska oświata od 11 marca 1932 r.

Przełomowym rokiem dla polskiej oświaty i struktury szkolnictwa był rok 1932, w którym to udało się ujednoczyć system szkolnictwa i upowszechnić go na całym terytorium II Rzeczypospolitej. Do 1932 r. wśród polityków i pedagogów wciąż dochodziło do ścierania się koncepcji dotyczących tego, jak ma wyglądać polska szkoła i ustrój oświaty<sup>238</sup>. Sytuacja systemu szkolnictwa w II Rzeczypospolitej była bardzo skomplikowana. Na niektórych obszarach wciąż obowiązywały akty prawne uchwalone przez dawne władze zaborcze. Brak jednoznacznego podziału szkół na różne typy powodował zagubienie wśród społeczeństwa, zwłaszcza rodziców dzieci objętych obowiązkiem edukacyjnym. Jak pisał Stanisław Klebanowski: „tylko część społeczeństwa była w stanie zorientować się w znaczeniu szeregu «stopni organizacyjnych» szkoły powszechnej. Co znaczył istotnie ten szereg: szkoła 1, 2, 3 itd. aż wreszcie 7-klasowa? Jakiej treści programowej odpowiadały te nazwy? Jakie te szkoły dawały uprawnienia? Jakie przygotowanie życiowe? Wszystko to były wszakże dla ogółu (rodzicielskiego przede wszystkim) pytania ważne, a odpowiedź na nie była tak skomplikowana, iż wymagała wniknięcia w szczegóły, dostępne raczej dla fachowców, niż laików”<sup>239</sup>.

Objęcie teki ministerialnej przez Janusza Jędrzejewicza doprowadziło do opracowania projektu ustawy regulującej kompleksowo system szkolnictwa. Sejm ustawą z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa<sup>240</sup> wprowadził w życie założenia i polityki ówczesnego Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, która znalazła poparcie szerokiej rzeszy społeczeństwa i stanowiła pewnego rodzaju kompromis różnych klas politycznych.

Artykuł 5 u.o.u.s. stanowił, że nauka w zakresie szkoły powszechnej<sup>241</sup> jest obowiązkowa. Zdaniem Stanisława Mauersberga „nie było zatem mowy o konieczności ukończenia szkoły czy zdobyciu wykształcenia w zakresie szkoły powszechnej, a tylko o obowiązkowości pobierania nauki. Można to traktować jako pewien krok wstecz

---

<sup>238</sup> Ze swoimi pomysłami występowali m.in. Bogdan Nawroczyński, Lucjan Zarzecki, Antoni Bolesław Dobrowolski czy Włodzimierz Wakar. Wciąż żywe pozostawały postulaty Sejmu Nauczycielskiego, których jak dotąd nie udało się zamienić w obowiązujące akty prawne. W parlamencie debatowano nad kształtem polskiej szkoły.

<sup>239</sup> S. Klebanowski, *Przebudowa szkoły powszechnej*, „Oświata i Wychowanie” 1933, nr 2-3, s. 100.

<sup>240</sup> Dz.U. z 1932 r., nr 38, poz. 389, dalej: u.o.u.s., ustawa o ustroju szkolnictwa lub ustawa jędrzejewiczowska.

<sup>241</sup> Szkoła powszechna ustrojowo odpowiadała ówczesnej szkole podstawowej.



w stosunku do dekretu z dnia 7 lutego 1919 r.”<sup>242</sup> Obowiązek szkolny rozpoczynał się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończyło siódmy rok życia – art. 7 ust. 1 u.o.u.s., i zgodnie z art. 6 ust. 1 u.o.u.s. trwał dla każdego dziecka siedem lat. Dla dzieci, które ukończyły trzeci rok życia do czasu osiągnięcia wieku szkolnego tworzone były przedszkola, które miały za zadanie wychowanie fizyczne i psychiczne przez stwarzanie odpowiednich ku temu warunków. Ustawa o ustroju szkolnictwa nie wprowadzała zatem obowiązkowego przygotowania przedszkolnego dla dzieci, które nie osiągnęły wieku szkolnego – posyłanie dzieci do przedszkoli zależało od woli rodziców. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego na podstawie art. 6 ust. 2 u.o.u.s. posiadał możliwość przedłużenia obowiązku szkolnego do ośmiu lat, jak również możliwość jego skracania do sześciu lat, jednak tylko na pewnych obszarach lub w poszczególnych miejscowościach, o ile byłoby to konieczne ze względu na warunki organizacji szkolnictwa powszechnego na tych terenach. Ten sam Minister mógł na pewnych obszarach lub w poszczególnych miejscowościach opóźnić lub przyspieszyć rozpoczęcie obowiązku szkolnego o jeden rok, przy czym przyspieszenie obowiązku szkolnego nie mogło dotyczyć dzieci, które przed rozpoczęciem roku szkolnego nie ukończyły szóstego roku życia. W myśl art. 7 ust. 3 u.o.u.s. obowiązek szkolny mógł być odraczany dla dzieci, które były opóźnione w rozwoju fizycznym lub umysłowym oraz dla tych, które z powodu warunków komunikacyjnych miały utrudniony dostęp do szkoły. Ustawa o ustroju szkolnictwa, inaczej jak dekret o obowiązku szkolnym, w myśl art. 7 ust. 4 dawała możliwość posyłania do szkół dzieci, które nie podlegały jeszcze obowiązkowi szkolnemu, a miały ukończone sześć lat. Dotyczyło to jednak przyjmowania dzieci do publicznych szkół powszechnych w miarę wolnych miejsc oraz jeżeli dzieci te wykazywałyby odpowiedni rozwój fizyczny i umysłowy. Artykuł 6 w ust. 3 u.o.u.s. umożliwiał przedłużenie obowiązku szkolnego o rok dzieciom, które w ciągu siedmioletniego trwania obowiązku szkolnego nie ukończyły nauki w zakresie szkoły powszechnej. Oznacza to, że dziecko pobierając naukę w siedmioklasowej szkole powszechnej mogło tylko raz nie uzyskać promocji do następnej klasy. Ustawa o ustroju szkolnictwa przewidywała, że czas trwania obowiązku szkolnego dzieci anormalnych<sup>243</sup> określi Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Na

---

<sup>242</sup> S. Mauersberg, *Wykonywanie...*, s. 166.

<sup>243</sup> Ówczesna nazwa dziecka niepełnosprawnego.

podstawie art. 8 u.o.u.s. dzieci takie mogły zostać w ogóle zwolnione z obowiązku pobierania nauki, o ile nie było zorganizowanej dla nich szkoły specjalnej. W rzeczywistości sytuacja spełnienia obowiązku szkolnego przez dzieci niepełnosprawne<sup>244</sup> nie została w ogóle uregulowana w okresie II Rzeczypospolitej. Jak pisze Iwona Czarnecka „zarówno Dekret o obowiązku szkolnym z 1919 r., jak i Ustawa o nowym ustroju szkolnictwa z 1932 r. zakładały możliwość zwolnienia uczniów z wypełniania tego obowiązku, jeśli w pobliżu miejsca ich zamieszkania nie było szkoły specjalnej. Ponadto nie określono ustroju szkolnictwa specjalnego, nie wydano odrębnych ustaw regulujących funkcjonowanie placówek specjalnych. Problemem była także właściwa selekcja dzieci, kierowanie ich do odpowiednich szkół, w których programy nauczania, stosowane metody odpowiadałyby ich możliwościom i pozwalały na realizację założonych celów – zdobywanie wiadomości, kształtowanie umiejętności oraz rozwijanie samodzielności wychowanków”<sup>245</sup>.

Obowiązek szkolny zgodnie z dyspozycją art. 9 u.o.u.s. mógł być spełniany w publicznej szkole powszechnej, w innej szkole lub w domu. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego określał warunki, na których nauka w innej szkole lub w domu uznawana była za wypełnianie obowiązku szkolnego oraz ustalał rygory w stosunku do uchylających się w ogóle od tego obowiązku. „Postanowienia ogólne” ustawy o ustroju szkolnictwa zawierały przepisy regulujące system szkół, który miał obowiązywać po wejściu w życie u.o.u.s. Artykuł 1 u.o.u.s. dzielił wszystkie szkoły oraz zakłady naukowe i wychowawcze na trzy grupy: szkoły i zakłady państwowe – utrzymywane wyłącznie przez państwo (z budżetu państwa), szkoły i zakłady publiczne – utrzymywane przez państwo wspólnie z samorządem terytorialnym lub gospodarczym na mocy odrębnych ustaw, szkoły i zakłady prywatne – wszystkie inne zakładane przez podmioty prywatne. Wychowanie i kształcenie dzieci anormalnych miało odbywać się w zakładach i szkołach powszechnych specjalnych, ewentualnie w oddziałach specjalnych w szkołach powszechnych (art. 13 u.o.u.s.).

Na mocy art. 12 ust. 1 u.o.u.s. rozróżniano szkoły powszechne<sup>246</sup> trzech stopni:

---

<sup>244</sup> Anormalne.

<sup>245</sup> I. Czarnecka, *Sytuacja dziecka anormalnego w Polsce międzywojennej*, w: *Dziecko w historii – między godnością a zniewoleniem. Tom 1. Godność jako fundament praw człowieka*, E.J. Kryńska, Ł. Kalisz, A. Suplicka (red.), Białystok 2021, s. 244-245, DOI: 10.15290/dhmgz.01.2021.16.

<sup>246</sup> Szkoła powszechna obejmowała zasadniczo siedmioletni kurs nauki. W razie przedłużania lub skracania czasu trwania obowiązku szkolnego, czas trwania nauki szkolnej ulegał stosownej zmianie.

- 1) szkołę powszechną I stopnia – realizującą pierwszy szczebel programowy wraz z najważniejszymi składnikami programowymi szczebla II i III,
- 2) szkołę powszechną II stopnia – realizującą pierwszy i drugi szczebel programowy wraz z najważniejszymi składnikami programowymi szczebla III,
- 3) szkołę powszechną III stopnia – realizującą wszystkie trzy szczeble programowe w pełnym zakresie.

Dnia 21 listopada 1933 r. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wydał rozporządzenie o organizacji publicznych szkół powszechnych<sup>247</sup>, tzw. statut szkół publicznych. W myśl § 1 ust. 1 r.o.p.s.p., tak jak stanowił art. 11 ust. 1 u.o.u.s., szkoła powszechna miała za zadanie dać na poziomie odpowiadającym wiekowi i rozwojowi dziecka, potrzebne ogółowi obywateli jednolite podstawy wychowania i wykształcenia ogólnego oraz przygotowanie społeczno-obywatelskie z uwzględnieniem potrzeb życia gospodarczego.

Ustawa o ustroju szkolnictwa w art. 15 ust. 1 wprowadzała obowiązkowość doksztalcenia do 18. roku życia. Obowiązkowi temu podlegała młodzież, która wypełniła obowiązek szkolny, a nie uczęszczała do żadnej szkoły. Zadaniem doksztalcenia w myśl ust. 2 i 3 art. 15 u.o.u.s. było pogłębienie indywidualnego i społeczno-obywatelskiego wychowania młodzieży oraz rozszerzenie ogólnego wykształcenia w dostosowaniu do potrzeb życia gospodarczego i zawodów, w których młodzież pracowała. Odbywało się ono w szkołach, na kursach doksztalających ogólnych lub w szkołach doksztalających zawodowych. Choć art. 15 u.o.u.s. wprowadzał obowiązkowe doksztalcenie, to na mocy art. 16 ust. 2 Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego zwalniał od obowiązkowego doksztalcenia młodzież, dla której nie było zorganizowanej ani odpowiedniej szkoły doksztalającej zawodowej, szkoły ogólnej oraz odpowiednich kursów doksztalających. Od obowiązkowego doksztalcenia zwolnieni byli również ci, którzy po wypełnieniu obowiązku szkolnego ukończyli co najmniej dwuletnią naukę w szkole uznanej przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego za wystarczającą – tak art. 16 ust. 1 u.o.u.s. Młodzież w wieku powyżej 18 lat oraz dorośli na mocy art. 17 u.o.u.s. mogli

---

<sup>247</sup> Dz.Urz. MWRiOP z 1933 r., nr 14, poz. 194, dalej: r.o.p.s.p. lub statut szkół powszechnych.

pogłębiać i rozszerzać swoje wykształcenie w szkołach i na kursach doksztalających oraz przy pomocy innych instytucji oświaty pozaszkolnej<sup>248</sup>.

Na bazie szkoły powszechnej art. 20 ust. 1 u.o.u.s. wprowadził sześcioletnią szkołę średnią ogólnokształcącą, która składała się z czteroletniego gimnazjum i dwuletniego liceum<sup>249</sup>. Ustawa projektu ministra Jędrzejewicza regulowała także kwestie szkolnictwa zawodowego. Jego zadaniem w myśl art. 24 u.o.u.s. było przygotowanie wykwalifikowanych zawodowo pracowników dla życia gospodarczego przez teoretyczne i praktyczne kształcenie zawodowe z uwzględnieniem potrzebnego zakresu wykształcenia ogólnego oraz przez wychowanie społeczno-obywatelskie. Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.o.u.s szkolnictwo zawodowe obejmowało szkoły i kursy zawodowe. Szkoły zawodowe dzieliły się na: szkoły doksztalające, szkoły typu zasadniczego i szkoły przysposobienia zawodowego. Niezależnie od powyższych szkół organizowane były szkoły mistrzów i szkoły nadzorców – art. 27 ust. 2 u.o.u.s. W myśl regulacji art. 33 u.o.u.s. dla absolwentów wszystkich szkół wszelkich stopni tworzono roczne szkoły przysposobienia zawodowego, które dawały elementy wiedzy zawodowej dla wprowadzenia w zawód. Artykuł 30 u.o.u.s. stanowił, iż w miarę możliwości miały być tworzone kursy, na których odpowiednio uzdolnieni absolwenci różnych stopni szkół zawodowych, pragnący przejść do szkół wyższych stopni mogli uzupełniać swoje wykształcenie. Ponadto u.o.u.s. w art. 35 wprowadzała regulację, zgodnie z którą kursy zawodowe miały być przeznaczone dla osób specjalizujących się w pewnych działach danego zawodu.

Zgodnie z dyspozycją art. 54 ust. 1 u.o.u.s. organizacja szkolnictwa przewidziana w ustawie miała zostać wprowadzona najpóźniej w ciągu sześciu lat od dnia wejścia w życie ustawy<sup>250</sup>. Do tego czasu na mocy art. 55 ust. 1 u.o.u.s. zapewniono dzieciom i młodzieży możliwość dokończenia nauki w odpowiednich szkołach w takim okresie czasu, jaki w chwili przyjęcia ucznia był przewidziany dla danych szkół, jako normalny czas trwania nauki.

---

<sup>248</sup> Zagadnienie to miało zostać uregulowane rozporządzeniem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

<sup>249</sup> Szkole średniej postawiono za cel dać młodzieży podstawy pełnego rozwoju kulturalnego, przygotować ją do czynnego udziału w życiu zorganizowanego w ramach społeczeństwa oraz przygotować do studiów w szkołach wyższych – art. 19 u.o.u.s.

<sup>250</sup> Ustawa o ustroju szkolnictwa wchodziła w życie z dniem 1 lipca 1932 r. – art. 60 ust. 1 u.o.u.s., a zatem do końca czerwca 1938 r. u.o.u.s. miała zostać wprowadzona w życie.

Ustawa o ustroju szkolnictwa obowiązywała na terenie całego kraju, z wyjątkiem województwa śląskiego, o ile dotyczyła szkolnictwa ogólnokształcącego oraz zawodowego wszelkich typów i stopni – tak stanowił wprost art. 60 ust. 2 u.o.u.s. Kwestie obwodów szkolnych regulował dekret o obowiązku szkolnym, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 lipca 1933 r. o organizacji obwodowych władz szkolnych<sup>251</sup> oraz rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 8 lutego 1938 r. w sprawie zmiany rozporządzenia z dnia 14 lipca 1933 r. o podziale okręgów szkolnych na obwody szkolne<sup>252</sup>.

W myśl art. 9 u.o.u.s. obowiązek szkolny mógł być spełniany w innej szkole niż publiczna szkoła powszechna. Wraz z ustawą o ustroju szkolnictwa, 11 marca 1932 r. Sejm uchwalił ustawę o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych i wychowawczych<sup>253</sup>, która określała kto mógł zakładać prywatne szkoły i zakłady, kto sprawował nad nimi nadzór, jak również kto mógł zostać dyrektorem szkoły prywatnej.

W uchwalonej dnia 23 kwietnia 1935 r. Ustawie Konstytucyjnej<sup>254</sup> na mocy art. 81 ust. 2 pozostawiono w mocy przepisy art. 109-118 i art. 120 Konstytucji Marcowej, które odnosiły się do możliwości zakładania i prowadzenia szkół, obowiązku nauki w zakresie szkoły powszechnej oraz obowiązku nauki religii w szkołach utrzymywanych przynajmniej w części z budżetu państwa lub samorządu terytorialnego. Pominięcie w powyższym wyliczeniu art. 119 Konstytucji Marcowej oznaczało rezygnację z konstytucyjnego zapewnienia bezpłatności nauki, którą to artykuł przewidywał<sup>255</sup>. Konstytucja Kwietniowa w swojej treści nie odnosiła się w ogóle do zagadnień związanych z edukacją i szkolnictwem.

Ustawa o ustroju szkolnictwa nie odnosiła się wprost do egzekucji obowiązku szkolnego. Zagadnienie to regulował obowiązujący wciąż dekret o obowiązku szkolnym. Rodzice lub opiekunowie prawni dziecka ponosili odpowiedzialność karno-administracyjną za nierealizowanie obowiązku szkolnego przez dziecko. W myśl art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-

---

<sup>251</sup> Dz.U. z 1933 r., nr 50, poz. 389.

<sup>252</sup> Dz.U. z 1938 r., nr 12, poz. 85.

<sup>253</sup> Dz.U. z 1932 r., nr 33, poz. 343, dalej: u.p.s.z.n.i.w., ustawa ta nie obejmowała szkół województwa śląskiego oraz szkół akademickich i zawodowo-sanitarnych – art. 14 u.p.s.z.n.i.w.

<sup>254</sup> Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227, dalej: Konstytucja Kwietniowa.

<sup>255</sup> Ł. Kierznowski, *op.cit.*, s. 165.

administracyjnym<sup>256</sup> wykroczenia, zagrożone karą nie wyższą niż grzywna (kara pieniężna) trzy tysiące złotych i areszt do 3 miesięcy, niezależnie od kar dodatkowych ulegały dochodzeniu i ukaraniu przez władze administracyjne, jeżeli ustawa dane wykroczenie wyraźnie przekazywała orzecznictwu władz administracyjnych. Zaniedbywanie przez rodziców czy opiekunów prawnych obowiązku posyłania dzieci do szkoły stanowiło zatem w czasach II Rzeczypospolitej wykroczenie karno-administracyjne. Jedyną zmianą, która zaszła na tym tle, była ta związana z organami uprawnionymi do dochodzenia powyższego wykroczenia. I tak zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 23 lutego 1939 r. o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym<sup>257</sup> do dochodzenia i karania wykroczeń przeciwko przepisom o obowiązku szkolnym powołane były zarządy gminne (miejskie). Zarząd ten wydawał orzeczenia i nakazy karne w trybie określonym w r.p.k.-a., i w tym względzie przysługiwały mu w tym zakresie uprawnienia powiatowych władz administracji ogólnej. Orzeczenia zarządu gminnego (miejskiego) stawały się wykonalne z chwilą uprawomocnienia. Po uprawomocnieniu wzywano skazanego rodzica lub opiekuna prawnego, aby w ciągu 7 dni uiścił grzywnę lub zgłosił się do odbycia kary aresztu – art. 54 r.p.k.-a. Egzekucję grzywien, nałożonych za wykroczenia przeciwko przepisom o obowiązku szkolnym przeprowadzał zarząd gminny (miejski) w trybie określonym r.p.k.-a. Wpływy z grzywien, zgodnie z art. 12 ust. 3 u.z.s.s.z.s.t. stanowiły dochód budżetu gminy (miasta).

Resumując, po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. władze stanęły przed koniecznością uregulowania całokształtu stosunków społecznych i prawnych w nowo odradzającym się państwie. Rzeczypospolita w spuściźnie po zaborach odziedziczyła różne systemy szkolne, co powodowało konieczność jak najszybszego zunifikowania oświaty w państwie. W pierwszych latach niepodległości starano się uregulować kwestie szkolnictwa tymczasowo, przy czym dopiero w 1932 r. udało się uchwalić ustawę regulującą kompleksowo zagadnienie ustroju szkolnictwa. Dwadzieścia jeden lat wolnej Polski upłynęło pod znakiem ciągłych reform oświatowych, upowszechniania szkolnictwa i walki z analfabetyzmem, jednak działania te nieoczekiwanie przerwał najtragiczniejszy w historii konflikt zbrojny, jakim była II wojna światowa.

---

<sup>256</sup> Dz.U. z 1928 r., nr 38, poz. 365, dalej: r.p.k.-a.

<sup>257</sup> Dz.U. z 1939 r., nr 16, poz. 93, dalej: ustawa o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym lub u.z.s.s.z.s.t.

### 3. Polskie szkolnictwo w czasie II wojny światowej

Gdy 31 sierpnia 1939 r. polskie dzieci i młodzież kończyły wakacje, żadne z nich nie przypuszczało, że rozpoczynający się nazajutrz nowy rok szkolny zapisze się w historii ich kraju, Europy i świata jako początek najtragiczniejszej i najkrwawszej wojny w dziejach ludzkości. Hitlerowska napaść na II Rzeczpospolitą sprawiła, że powrót do szkół stał się niemożliwy. Na mocy dekretu Adolfa Hitlera z dnia 8 października 1939 r. zachodnie tereny państwa polskiego zostały włączone do III Rzeszy tworząc cztery duże jednostki administracyjne: okręg Rzeszy Gdańsk-Prusy Zachodnie, okręg Rzeszy Kraj Warty, Rejencję Katowicką wchodzącą w skład Prowincji Górnośląskiej oraz Rejencję Ciechanowską. Dodatkowo do III Rzeszy włączone zostały terytoria powiatów Działdowo i Suwałki. Z okupowanych środkowych ziem Polski, które nie zostały bezpośrednio anektowane przez III Rzeszę, na mocy dekretu Adolfa Hitlera z dnia 12 października 1939 r. powstało Generalne Gubernatorstwo jako jednostka administracyjno-terytorialna III Rzeszy<sup>258</sup>.

Już od pierwszych dni okupacji na ziemiach wcielonych do hitlerowskich Niemiec przystąpiono do likwidacji wszelkich polskich instytucji i placówek oświatowych oraz do zmieniania ich szyldów na faszystowskie. Rozporządzeniem A. Greisera<sup>259</sup> z dnia 20 września 1939 r. nr 1/1939 we wszystkich szkołach, zarówno publicznych jak i prywatnych językiem wykładowym miał być wyłącznie język niemiecki<sup>260</sup>. „Na Pomorzu Gdańskim obowiązywał kategoryczny zakaz istnienia szkół z polskim językiem nauczania, w Kraju Warty działały szkoły dla Niemców, natomiast tylko niewielka liczba dzieci polskich mogła pobierać naukę w specjalnie prowadzonych placówkach szkolnych, w Prowincji Górnośląskiej młodzież Zagłębia Dobrowolskiego oraz trzech powiatów przyłączonych z Kielecczyny i Krakowskiego (Chrzanów, Olkusz, Zawiercie) uczęszczała do szkół polskich”<sup>261</sup>. Józef Krasuski pisze: „W Polsce na terenach przyłączonych do Rzeszy, oświatę i szkolnictwo w zasadzie zlikwidowano. Na miejsce zamkniętych polskich szkół wszystkich stopni, próbowano (w bardzo niewielkim zakresie) organizować szkolnictwo elementarne.

---

<sup>258</sup> <https://muzeum1939.pl/wojennydzien-adolf-hitler-podpisuje-dekret-o-utworzeniu-generalnego-gubernatorstwa-dla-okupowanych/aktualnosci/4881.html>, dostęp: 15.07.2023 r.

<sup>259</sup> Szef administracji cywilnej przy głównodowodzącym armią niemiecką.

<sup>260</sup> G. Hansen, *Schulpolitik als Volkstumspolitik. Quellen zur Schulpolitik der Bestzer in Polen 1939-1945*, Münster 1994, s. 91.

<sup>261</sup> W. Jastrzębski, *Szkolnictwo na ziemiach polskich wcielonych do Rzeszy (1939-1945)*, „Zeszyty Naukowe WSG” 2017, t. 29, seria Edukacja-Rodzina-Społeczeństwo, nr 2, s. 55.

Dzieci polskie miały uczyć się w szkołach niemieckich, np. na terenie Śląska i Pomorza, lub miano tworzyć dla nich szkoły oddzielne, np. w tzw. Kraju Warty. Były to szkoły z niemieckim językiem nauczania i niemieckimi, najczęściej niekwalifikowanymi nauczycielami”<sup>262</sup>. Najpilniejszym zadaniem dla hitlerowskiej administracji stało się wyparcie języka polskiego z umysłów polskich dzieci i zastąpienie go językiem niemieckim.

Uczniów objęto ośmioletnim obowiązkiem nauczania, który miał być realizowany w ośmioletniej szkole podstawowej. By przejść na kolejny szczebel edukacji nie trzeba było ukończyć wszystkich klas szkoły podstawowej, gdyż po ukończeniu czwartej klasy<sup>263</sup> można było wybrać dalszą drogę kształcenia – bądź w ośmioletniej szkole ogólnokształcącej, bądź w ośmioletnim gimnazjum. „Każdy uczeń, który ukończył pełną 8-letnią szkołę podstawową, był zmuszony wstąpić do szkoły zawodowej (...) Nauka trwała tutaj 3 lata, a w szkołach o profilu rolniczym tylko 2 lata. Pośród szkół zawodowych wyróżniano: szkoły rolnicze, handlowe, kupieckie, rzemieślnicze, żeglugi morskiej. Osobno dla dziewcząt obowiązywały szkoły zawodowe: gospodarstwa domowego, gospodarstwa wiejskiego, pielęgnowania małych dzieci, przedszkole itp. We wszystkich szkołach niemieckich czasów hitlerowskich wykładano przedmioty polityczne, prócz tego ogólnokształcące i zawodowe. Troszcząc się o kadre polityczną, NSDAP uruchomiła ośmioletnie lub sześcioletnie szkoły Adolfa Hitlera, w których realizowano program *Oberschule* z nastawieniem na ideologię. Dla dzieci polskich we wszystkich okręgach Rzeszy początkowo dostępne były tylko szkoły podstawowe. Od 1941/1942 r. na terenach, gdzie obowiązywało masowe germanizowanie rodzimych Polaków (okręg Rzeszy Gdańsk-Prusy Zachodnie i Rejencja Katowicka), dopuszczono możliwość ich nauki w szkołach średnich i zawodowych, a w wyjątkowych przypadkach za zezwoleniem władz także w szkołach wyższych. Nadzór nad szkolnictwem w całej III Rzeszy sprawowało Ministerstwo Nauki, Wychowania i Oświaty”<sup>264</sup>.

---

<sup>262</sup> J. Krasuski, *Walka o szkolnictwo i oświatę w okupowanych krajach europejskich w okresie II wojny światowej*, „Studia Pedagogiczne. Problemy Społeczne, Edukacyjne i Artystyczne” 1994, 9, s. 43.

<sup>263</sup> Zdolniejsi uczniowie mogli ukończyć szkołę podstawową nawet po trzech klasach.

<sup>264</sup> W. Jastrzębski, *op.cit.*, s. 59, program nauczania początkowo obejmował – jak wcześniej wspomniano – naukę języka niemieckiego oraz liczenie w zakresie stu. Jednak, jak podaje Maria Banasiewicz „od roku szkolnego 1940/1941 program nauczania dla dzieci polskich stopniowo rozszerzano. Poza językiem niemieckim i arytmetyką wprowadzono naukę o społeczeństwie hitlerowskim z elementami geografii (*Heimatkunde*). Celem tego przedmiotu było wpojenie dzieciom polskim, że Niemcy powołani są przez Boga i historię do odgrywania roli panów, Polacy zaś winni im się bezwzględnie podporządkować. Dzieci polskie obowiązywała też znajomość życiorysów przywódców hitlerowskich. Ponadto w ramach nauczania odbywały się lekcje śpiewu (piosenki niemieckie, głównie marszowe) oraz zajęć praktycznych (cerowanie skarpet dla



W Generalnym Gubernatorstwie organizacja szkolnictwa opierała się na polskich urzędach i instytucjach oświatowych, do których zaczęto sprowadzać hitlerowskich zwierzchników, zmniejszając tym samym liczbę zatrudnionych tam Polaków i zakres ich kompetencji<sup>265</sup>. Polskie dzieci i młodzież mogły uczyć się w szkołach powszechnych i szkołach zawodowych. Na mocy rozporządzenia z dnia 31 października 1939 r. o szkolnictwie w Generalnym Gubernatorstwie wprowadzona została segregacja narodowościowa – dzieci narodowości niemieckiej mogły uczęszczać tylko do szkół niemieckich, zaś dzieci polskie wyłącznie do szkół polskich<sup>266</sup>. Jak stwierdził Stefan Wołoszyn „Oficjalnie bowiem głoszono, że wobec nadmiaru inteligencji polskiej dalsze jej kształcenie jest zbędne, co więcej, Polacy jako naród są na dłuższą metę niepotrzebni, muszą ustąpić «przestrzeni życiowej» narodowi «panów», spełniając tymczasowo funkcję niewolniczej siły roboczej. Inteligencja polska, wśród niej profesorowie i nauczyciele, masowo była wywożona do obozów koncentracyjnych, gdzie znajdowała straszliwą śmierć”<sup>267</sup>. Stąd też na terenie Generalnego Gubernatorstwa zostało całkowicie zlikwidowane szkolnictwo średnie i szkolnictwo wyższe.

Sytuacja na wschodnich terenach wyglądała zupełnie inaczej. Dnia 17 września 1939 r. Polska została zaatakowana od wschodu przez ZSRR. Na mocy tajnego dokumentu do umowy międzynarodowej zawartej dnia 23 sierpnia 1939 r. przez ministrów spraw zagranicznych III Rzeszy i sowieckiej Rosji<sup>268</sup>, Polska została podzielona przez okupantów na dwie strefy wpływów. Realizację paktu po stronie niemieckiej rozpoczęto z chwilą

---

wojska, zbieranie polnych roślin leczniczych, złomu, a nawet czyszczenie ulic). W nauczaniu wychowania fizycznego szczególnie dużo uwagi zwracano na musztrę (stanie na baczność, maszerowanie w szyku zwartym) oraz biegi i rzuty do celu piłką palantową lub kamieniem. Na lekcjach podstawową «metodą» była tresura na wzór pruski” – zob. M. Banasiewicz, *Polityka naukowa i oświatowa hitlerowskich Niemiec na ziemiach polskich „wcielonych” do Trzeciej Rzeszy w okresie okupacji (1939-1945)*, Poznań 1980, s. 98.

<sup>265</sup> M. Panecki, *Edukacja na ziemiach polskich pod okupacją niemiecką 1939-1945. Bilans historiografii*, „Studia i Materiały Centralnej Biblioteki Wojskowej” 2021, nr 2 (16), s. 229, DOI: 10.5281/zenodo.5717192.

<sup>266</sup> S. Wołoszyn, *Źródła do dziejów wychowania i myśli pedagogicznej*, t. III, Warszawa 1966, s. 428, „Zamiast wypisów i czytanek do nauki języka polskiego grupa kolaborantów wydawała czasopismo «Ster», którego czytanie było dozwolone i którego zadaniem było urabiać umysły dzieci i młodzieży w duchu ideologii hitlerowskiej” – zob. S. Wołoszyn, *Historia...*, s. 229.

<sup>267</sup> S. Wołoszyn, *Historia...*, s. 229.

<sup>268</sup> Tzw. pakt Ribbentrop-Mołotow – umowa międzynarodowa będąca formalnie paktem o nieagresji pomiędzy III Rzeszą a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, która zgodnie z tajnym protokołem dodatkowym, stanowiącym załącznik do oficjalnego dokumentu umowy, dotyczyła rozbioru terytoriów lub rozporządzenia niepodległością suwerennych państw takich jak Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Finlandia i Rumunia, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Pakt\\_Ribbentrop-Mo%C5%82otow](https://pl.wikipedia.org/wiki/Pakt_Ribbentrop-Mo%C5%82otow), dostęp: 15.07.2023 r.

przekroczenia granicy polskiej przez hitlerowców 1 września 1939 r., zaś kolejnym etapem była właśnie agresja rosyjska. Na terenach polskich, które w jej wyniku zostały wcielone do ZSRR, sytuacja związana z oświatą była bardzo trudna. Z początkiem stycznia zlikwidowano polskie szkoły, a dzieci i młodzież z zaanektowanych terenów włączono w system szkolnictwa radzieckiego, gdzie językami nauczania były przede wszystkim język rosyjski, ale także ukraiński, białoruski, litewski i żydowski. Ze szkół zwolniono polską kadrę nauczycielską, część nauczycieli aresztowano lub wywieziono na Sybir<sup>269</sup>.

O podobnej sytuacji panującej na Wileńszczyźnie pod rządami litewskimi pisał Wincenty Borodziewicz – szkolnictwo polskie likwidowano lub poddawano litwinizacji. Pod koniec listopada 1939 r. wprowadzono do programu język litewski, historię i geografę Litwy, polscy nauczyciele zostali zwolnieni i zastąpieni przez Litwinów. W grudniu 1939 r. zamknięto Uniwersytet Stefana Batorego<sup>270</sup>. Po ataku III Rzeszy na ZSRR w czerwcu 1941 r. i zajęciu wschodnich obszarów Polski edukacja polskich dzieci była bardzo zróżnicowana<sup>271</sup>.

Po klęsce kampanii wrześniowej Polacy przystąpili do budowy ruchu oporu wobec okupantów, którego jednym z pierwszych zadań było zapobieganie wynaradawianiu dzieci i młodzieży. Osiągnięciu tego celu miało służyć zorganizowanie konspiracyjnego szkolnictwa na wszystkich szczeblach – od szkół elementarnych po szkolnictwo wyższe. W październiku 1939 r. Związek Nauczycielstwa Polskiego wznowił swoją działalność pod kryptonimem Tajna Organizacja Nauczycieli<sup>272</sup>. TON podjęła organizowanie tajnej oświaty

---

<sup>269</sup> J. Krasuski, *op.cit.*, s. 44.

<sup>270</sup> W. Borodziewicz, *Komplety na Wileńszczyźnie*, „Głos Nauczycielski” 1988, nr 4 cytowane za J. Krasuski, *op.cit.*, s. 44.

<sup>271</sup> „Polskie szkolnictwo nie istniało w ogóle w okręgu białostockim, który jako Bezirk Białystok został oddany pod administrację Prus Wschodnich. W województwie wileńskim, które w większości weszło w skład Generalnego Komisariatu Litwy, zezwolono na uruchomienie polskich szkół powszechnych, ale w lipcu 1942 r. językiem wykładowym ustanowiono język litewski. Kierownikami szkół byli Litwini, którzy dominowali wśród kadry pedagogicznej. Nie było ogólnokształcących szkół średnich dla polskiej młodzieży. Podobnie wyglądała sytuacja na terenach, które znalazły się w granicach Generalnego Komisariatu Białorusi, z tą różnicą, że językiem nauczania był tam język białoruski. W okręgu generalnym Wołynia i Podola, który wchodził w skład Komisariatu Rzeszy Ukraina, polskie szkolnictwo formalnie nie funkcjonowało. Brak ukraińskich nauczycieli pozwolił jednak na działanie nielicznych polskich szkół powszechnych między innymi w większych miastach byłego województwa poleskiego” – zob. M. Panecki, *op.cit.*, s. 230.

<sup>272</sup> Dalej: Tajna Organizacja Nauczycieli lub TON, jak wspomina Czesław Wycech, jeden z twórców TON „w końcu października 1939 r., po wstępnej wymianie poglądów na zebraniu u Zygmunta Nowickiego na Żoliborzu, postanowiliśmy rozpocząć tajną działalność Związku, posługując się w swej pracy skrótem TON, który w razie «wsypy» mógł być różnie interpretowany (...) by nie zdradzać środowiska społecznego. Postanowiliśmy oprzeć tajną organizację na małych zespołach (3-5 osób), działać pod firmą różnych

w postaci tajnych kompletów na poziomie szkoły powszechnej, szkoły średniej, a nawet szkolnictwa wyższego. Nauczanie odbywało się w kilkuosobowych kompletach przy współpracy nauczycieli, rodziców i dzieci, najczęściej w prywatnych mieszkaniach. „Niekiedy – przy sprzyjających warunkach konspiracji – tajne nauczanie w zakresie gimnazjum prowadzono w obrębie takiej lub innej szkoły zawodowej. Na poziomie szkoły powszechnej w Generalnej Guberni uczono potajemnie głównie języka polskiego oraz historii i geografii Polski. Nauka odbywała się najczęściej bezpośrednio w klasach przy zachowaniu środków ostrożności i bezpieczeństwa”<sup>273</sup>. W styczniu 1941 r. powstał Departament Oświaty i Kultury Delegatury Rządu na Kraj, którego dyrektorem został Czesław Wycech<sup>274</sup>. Jego podstawową działalnością było popieranie i organizowanie tajnego nauczania<sup>275</sup>.

Na ziemiach zaanektowanych przez III Rzeszę tajne nauczanie miało mniejszy zasięg niż w Generalnym Gubernatorstwie. Cytując Józefa Krasuskiego należy wskazać, że „ze względu na całkowitą likwidację polskiego szkolnictwa, podziemną oświatą objęto również dzieci w wieku szkoły początkowej. Nie prowadzono natomiast tajnego nauczania na poziomie wyższym, a jego zasięg w zakresie szkoły średniej był niewielki. Bezpośrednią przyczyną takiego stanu rzeczy był wyjątkowo krwawy terror oraz brak kadry i kandydatów

---

spółdzielczych organizacji (księgarni nauczycielskich, spółdzielni spożywców, komitetów samopomocy społecznej, zakładów wytwórczych), w organizowaniu tajnej pracy opierać się o sieć przedwojenną, zachować jak najdalej idące milczenie i unikać pisanych instrukcji i wskazań.” – zob. C. Wycech, *Z dziejów tajnej oświaty w latach okupacji 1939-1944*, Warszawa 1964, s. 6.

<sup>273</sup> S. Wołoszyn, *Historia...*, s. 230.

<sup>274</sup> W. Grabowski, *Departament Oświaty i Kultury Delegatury Rządu na Kraj*, „Niepodległość i Pamięć” 2010, 17/1 (31), s. 139.

<sup>275</sup> Jak wspomina Czesław Wycech „Departament rozpoczął szerszą działalność po prawie dwu latach okupacji, kiedy tajne szkolnictwo zatoczyło już rozległe kręgi na terenie Generalnej Guberni. Akcja tajnego nauczania posiadała charakter społeczny, opierała się na współdziałaniu trzech czynników: nauczycielstwa, młodzieży i rodziców. Rozwój tajnego nauczania wpływał z poczucia ideowo-społecznego tych trzech czynników, a nie z zaleceń czy nakazów z góry (...) Upowszechnienie świadomości, że w podziemiu działają organa własnego państwa, że odcinkiem oświaty kierują działacze demokratycznej organizacji nauczycielskiej – wzmacniało siły i poczucie słuszności w walce o narodowe i społeczne wyzwolenie. (...) Dzięki patriotycznej i bohaterskiej postawie nauczycieli, uczniów i rodziców, dzięki pełnej poświęcenia pracy działaczy TON, Departamentu i innych organizacji z roku na rok rozszerzała się sieć tajnego nauczania. (...) jak wynika z ówczesnych sprawozdań kierowników okręgowych, w końcowym etapie okupacji tajnym nauczaniem na poziomie klas wyższych szkoły powszechnej w zakresie nauki przedmiotów ojczystych (historia i geografia oraz literatura polska) było objętych około miliona uczniów, w szkolnictwie średnim ogólnokształcącym uczyło się ponad 100 tys. uczniów, a w szkolnictwie wyższym ponad 9 tys. studentów. Liczby te nie uwzględniają terenów włączonych do III Rzeszy, gdzie rodzice i działacze kulturalni również prowadzili jeszcze cięższą walkę w obronie kultury. Zasięg tajnego nauczania na tych ziemiach był niemały” – zob. C. Wycech, *op.cit.*, s. 56, 57 i 58.

na studentów i uczniów. Inteligencję polską z tych terenów wysiedlono, bądź aresztowano”<sup>276</sup>.

Zagadnienie tajnego nauczania na ziemiach okupowanych przez ZSRR nie zostało jak dotąd dostatecznie omówione w historiografii. Profesor Franciszek Januszek, historyk i pedagog „pokolenia Kolumbów”, w swoich opracowaniach naukowych opisywał tę sytuację tajnego polskiego szkolnictwa na ziemiach powiatu białostockiego. Konspiracja edukacyjna wobec polskich dzieci i młodzieży była podobna do tej prowadzonej w Generalnym Gubernatorstwie – sabotowano akty prawne wydawane przez okupantów, nauczano w ramach tajnych kompletów w prywatnych mieszkaniach nauczycieli i rodziców uczniów<sup>277</sup>.

Tajne komplety odbywały się także na Wileńszczyźnie, która została włączona do Republiki Litwy, jak również na ziemiach włączonych do Ukrainy i Białorusi, jednak w mniejszym zakresie niż na innych okupowanych terenach. Trudności te były związane z dyskryminacją polskiej inteligencji, masowymi wywózkami na Syberię, aresztowaniami oraz podsycanym przez hitlerowskie Niemcy wrogim nastawieniem wobec siebie Polaków, Ukraińców, Białorusinów i Litwinów<sup>278</sup>.

Tajne szkolnictwo polskie w czasach okupacji niemieckiej i rosyjskiej odbywało się w oparciu o ustawę o ustroju szkolnictwa z 1932 r. „Dla potrzeb tego szkolnictwa wydawano tajnie, w oparciu o «Naszą Księgarnię», Wydawnictwo Związku Nauczycielstwa Polskiego, podręczniki szkolne, przepojone treściami patriotycznymi, umiłowaniem wolności, duchem antyfaszystowskim i ideałami demokracji”<sup>279</sup>.

#### **4. Odbudowa szkolnictwa polskiego u schyłku II wojny światowej i w pierwszych latach powojennych (1945-1951)**

Na kształt powojennego polskiego szkolnictwa znacząco wpłynęła sytuacja geopolityczna na świecie i polityczna pozycja komunistów działających z ramienia

---

<sup>276</sup> J. Krasuski, *op.cit.*, s. 48.

<sup>277</sup> F. Januszek, *Tajne nauczanie jako spontaniczna forma ruchu oporu nauczycielstwa w powiecie białostockim w latach okupacji hitlerowskiej (1941-1944)*, „Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku” 1974, z. 7, s. 173-202, F. Januszek, *Jawne i tajne szkoły polskie w woj. białostockim w latach II wojny światowej*, Białystok 1975, s. 92.

<sup>278</sup> J. Krasuski, *op.cit.*, s. 48.

<sup>279</sup> S. Wołoszyn, *Historia...*, s. 230.

sowieckiego w Polsce. Już pod koniec II wojny światowej prowadzili oni działania zmierzające do przejęcia władzy w Polsce, podważając prawo legalnego emigracyjnego rządu Polski do reprezentowania interesów kraju<sup>280</sup>.

Po wojnie wciąż obowiązywała ustawa o ustroju szkolnictwa z 1932 r., przygotowana przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Janusza Jędrzejewicza. Resort Oświaty PKWN wydał w 1944 r. „Wytyczne organizacji publicznych szkół powszechnych w roku szkolnym 1944/45”, które stanowiły pierwszą próbę podważenia u.o.u.s<sup>281</sup>. Na ich mocy górną granicą obowiązku szkolnego miało być ukończenie szesnastego roku życia, szkolnictwo miało być bezpłatne na każdym stopniu organizacyjnym, państwo miało rozbudować sieć szkół, zwłaszcza tych zawodowych. Wskazano tam, że „poprawy ustroju szkolnego można dokonać taką organizacją nauczania, w której wszystkie szkoły posiadałyby jednakowy program, a wszystkie klasy obejmowały tylko pojedyncze roczniki, uczące się oddzielnie. (...) od początku pracy nad wznowieniem szkolnictwa polskiego należy dążyć, by największa liczba dzieci w obwodzie szkolnym miała możliwość ukończenia 7 klas szkoły powszechnej o pełnym programie nauczania”<sup>282</sup>. Wydane zostało także rozporządzenie Kierownika Resortu Oświaty z dnia 24 listopada 1944 r. L.I.O-2019/44 w sprawie bezpłatności nauki w państwowych szkołach średnich, zawodowych i zakładach kształcenia nauczycieli<sup>283</sup>, na mocy którego w państwowych szkołach średnich ogólnokształcących, szkołach zawodowych i zakładach kształcenia nauczycieli zasadniczo nie pobierało się żadnych opłat za naukę (wpisowego, taksy administracyjnej, taks za egzaminy) od uczniów uczęszczających do tych szkół<sup>284</sup>.

---

<sup>280</sup> E. Kahl, *Polityka oświatowa władz w procesie instalowania nowego ładu społecznego (1944-1948)*, „Biuletyn Historii Wychowania” 2011, nr 27, s. 34, <https://doi.org/10.14746/bhw.2011.27.3>.

<sup>281</sup> W świetle prawa nie miały one jednak charakteru obowiązującego.

<sup>282</sup> *Wytyczne organizacji publicznych szkół powszechnych w roku 1944/45*, w: M. Pęcherski, M. Świątek, *op.cit.*, s. 240.

<sup>283</sup> Dz. Urz. Resortu Oświaty z 1994 r., nr 1-4, poz. 3.

<sup>284</sup> Rozporządzenie Kierownika Resortu Oświaty z dnia 24 listopada 1944 r. L.I.O-2019/44 w sprawie bezpłatności nauki w państwowych szkołach średnich, zawodowych i zakładach kształcenia nauczycieli (Dz. Urz. Resortu Oświaty z 1994 r., nr 1-4, poz. 3), bezpłatność szkolnictwa średniego była jednak fikcją, gdyż jak pisze Stanisław Mauersberg „Wprawdzie trudna sytuacja materialna nauczycieli powodowała w praktyce pewne odchylenia od tej zasady, bowiem rodzice jeszcze przez kilka lat wnosili opłaty w gotówce i w naturze na rzecz marnie wynagradzanych nauczycieli”, zmiany organizacyjne komentuje także Edyta Kahl, która podnosi, że „Zmiany te (...) choć odzwierciedlały na pozór słuszne i powszechnie akceptowane dążenia społeczeństwa do demokratyzacji oświaty, zaprzeczały w istocie porządkowi prawnemu i praworządności, która stanowi jedną z fundamentalnych zasad ustroju demokratycznego. Niepokój wzbudzała też decyzja

W Resorcie Oświaty, a od stycznia 1945 r. w Ministerstwie Oświaty zaczęto przygotowania związane z reformą szkolnictwa. Władza zmierzała do ukształtowania nowego społeczeństwa w duchu komunistycznym, a to wymagało zmian w szeroko pojętej oświacie<sup>285</sup>. Podstawą szkolnictwa miały być takie cechy jak: powszechność, publiczność, bezpłatność i jednolitość, a nadto powinno stanowić drogę awansu najniższych warstw społecznych<sup>286</sup>. W ramach reformy pierwszy raz miał zostać wprowadzony obowiązek przedszkolny dla dzieci w przedziale wiekowym 3-6 lat<sup>287</sup>, ponadto proponowano utworzenie ośmioletniej szkoły, która dzieliłaby się na pięcioletni cykl propedeutyczny i trzyletni gimnazjalny oraz utworzenie trzyletniego liceum<sup>288</sup>.

Komuniści przeszli do błyskawicznej przebudowy szkolnictwa. W zarządzeniu Ministerstwa Oświaty z dnia 16 lipca 1945 r. w sprawie realizacji obowiązku szkolnego i organizacji szkół powszechnych w roku szkolnym 1945/46<sup>289</sup>, przedłużono czas trwania obowiązku szkolnego określonego we wciąż obowiązującej u.o.u.s. do 8 lat wszystkim uczniom. Wprowadzona została zasada klas jednorocznych<sup>290</sup>. Zachowano normę

---

o ujednoczeniu programów nauczania, która w efekcie była symptomem procesu unifikacji wychowania” – zob. E. Kahl, *op.cit.*, s. 44.

<sup>285</sup> K. Dobrzyński, *Programy oświatowe polskiej radykalnej lewicy socjalistycznej i polityka oświatowa PZPR. Teksty źródłowe z komentarzem 1876-1976*, Warszawa 1982, s. 185.

<sup>286</sup> Ministerstwo Oświaty, *Ogólnopolski Zjazd Oświatowy w Łodzi 18-22.06.1945*, Warszawa 1945, s. 58, „Realizacja zasady powszechności oznacza objęcie nauką szkolną wszystkich dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu. (...) Zasada publiczności nauczania wymagała przejścia przez państwo i samorząd wszystkich szkół prywatnych. (...) początkowo upaństwowiono tylko wszystkie szkoły powszechne, nie stawiano natomiast przeszkód w zakładaniu prywatnych szkół średnich ogólnokształcących i zawodowych, ponieważ szkoły te pomagały państwu w rozwijaniu oświaty, na którą było ogromne zapotrzebowanie społeczne. (...) z czasem, w miarę poprawiania sytuacji ekonomicznej kraju, szkoły prywatne były stopniowo likwidowane lub przejmowane przez państwo, aż w latach pięćdziesiątych doprowadzono do niemal całkowitego zaniku prywatnych szkół średnich. Zasadę jednolitości szkolnictwa rozumiano wówczas jako zniesienie wszelkich progów przy przechodzeniu z niższego szczebla nauczania na wyższy, jako równoważność i równorzędność szkół tego samego stopnia, niezależnie od ich programowego zróżnicowania (...)” – zob. S. Mauersberg, *Demokratyzacja...*, s.167-168, zasada obowiązkowości zakładała przymus realizowania obowiązku szkolnego przez wszystkie dzieci oraz na stosowaniu sankcji społecznych, aż do sankcji karnych w razie nieuczęszczania dziecka do szkoły – zob. A. Świecki, *Oświata i szkolnictwo w XXX-leciu PRL*, Warszawa 1975, s. 157.

<sup>287</sup> Obowiązkowe przedszkole miało być zorganizowane na ziemiach „świeżo zdobytych” tj. ziemiach północnych i zachodnich, oraz w ośrodkach proletariackich (Śląsk, Zagłębie, Łódź), w pozostałej części kraju przedszkola miały pozostać nieobowiązkowe – tak M. Pęcherski, *Szkoła ogólnokształcąca w Polsce Ludowej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1970, s. 75.

<sup>288</sup> Ministerstwo Oświaty, *op.cit.*, s. 59-60.

<sup>289</sup> Dz. Urz. MO z 1945 r., nr 2, poz. 62.

<sup>290</sup> „W związku z tą zasadą należy: a) w szkołach z liczbą dzieci do 40 przewidzieć jednego nauczyciela, który będzie uczył cztery pierwsze roczniki, realizujące program nauczania pierwszych czterech klas. Starszym rocznikom musi się zapewnić pobieranie dalszej nauki w najbliższej szkole wyżej zorganizowanej. O ile – po wyczerpaniu wszystkich środków – nie będzie można zapewnić uczniom, kończącym naukę w tej szkole,

trzykilometrowej drogi do szkoły dla dzieci uczących się w pierwszych czterech klasach, a dla uczniów starszych klas dopuszczono możliwość przedłużenia jej do czterech kilometrów, jednak tylko wtedy, gdy droga taka byłaby dostępna przez cały rok<sup>291</sup>. Dla dzieci opóźnionych miały być organizowane specjalne komplety nauczania, w których obowiązywałby materiał opracowany przez rady pedagogiczne, tak by uczniowie tych kompletów mogli przechodzić do klasy wyższej<sup>292</sup>.

W zarządzeniu Ministerstwa Oświaty z dnia 16 lipca 1945 r. zawarto również instrukcję w sprawie organizacji roku szkolnego 1945/46 w średnich szkołach ogólnokształcących, w której określono organizację szkoły średniej w okresie przejściowym<sup>293</sup>.

Na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy<sup>294</sup> Rada Ministrów wydała dekret z dnia 23 listopada 1945 r. o organizacji szkolnictwa w okresie przejściowym<sup>295</sup>. Na mocy art. 1 ust. 1 d.o.s.o.p. Minister Oświaty został wyposażony w kompetencje otwierania lub zezwalania na otwieranie innych szkół i kursów, niż tych przewidzianych w ustawie o ustroju szkolnictwa z 1932 r., jak również przyznano mu uprawnienia do skracania czasu nauki w szkołach otwartych na podstawie u.o.u.s.<sup>296</sup>. Dekret o organizacji szkolnictwa znosił trójstopniowość szkolnictwa powszechnego i ujednolicił nauczanie na tym poziomie, jak również utrwalił dualizm szkoły średniej, który polegał na „możliwości wyboru dwóch różnych dróg kształcenia

---

uczenia się w sąsiedniej szkole zbiorczej, na umotywowany wniosek inspektora szkolnego Kuratorium przyzna drugi etat i wtedy szkoła ta będzie realizowała program siedmiu klas szkoły powszechnej; b) w szkołach z liczbą uczniów od 41 do 80 przewidzieć 2 siły nauczycielskie, uczące sześć roczników w zakresie programowym 6 klas szkoły powszechnej. Gdy liczba uczniów w szkole o dwu nauczycielach wynosi od 81 do 120, realizowany będzie program nauczania tylko 5-ciu klas pełnej szkoły powszechnej. Starsze roczniki tych szkół odchodzą do sąsiedniej szkoły wyżej zorganizowanej; c) szkoły z liczbą uczniów od 81 do 120, o ile nie mają zapewnionego odpływu starszych roczników do najbliższej szkoły wyżej zorganizowanej, otrzymują trzecią siłę nauczycielską i realizują program nauczania siedmiu klas – II. Organizacja szkół – zarządzenie Ministerstwa Oświaty z dnia 16 lipca 1945 r. w sprawie realizacji obowiązku szkolnego i organizacji szkół powszechnych w roku szkolnym 1945/46 (Dz. Urz. MO z 1945 r., nr 2, poz. 62).

<sup>291</sup> Całoroczna dostępność drogi mogła być związana z ukształtowaniem terenu, sąsiedztwem drogi ze zbiornikami wodnymi, które w różnych okresach roku mogłyby taką drogę zalewać, czasowymi mokradłami *etc.*

<sup>292</sup> IV. Likwidacja skutków wojny w nauczaniu – zarządzenie Ministerstwa Oświaty z dnia 16 lipca 1945 r. w sprawie realizacji obowiązku szkolnego i organizacji szkół powszechnych w roku szkolnym 1945/46 (Dz. Urz. MO z 1945 r., nr 2, poz. 62).

<sup>293</sup> Czyli do czasu uchwalenia kompleksowej ustawy o szkolnictwie w PRL.

<sup>294</sup> Dz.U. z 1945 r., nr 1, poz. 1.

<sup>295</sup> Dz.U. z 1945 r., nr 2, poz. 9, dalej: dekret o organizacji szkolnictwa lub d.o.s.o.p.

<sup>296</sup> Art. 1 ust. 1 d.o.s.o.p.

absolwentów VI klas szkoły powszechnej: VII klasa szkoły powszechnej lub I klasa gimnazjum”<sup>297</sup>. Jak podaje Zbigniew Osiński „W okresie 1944-1948, oświata przejściowo funkcjonowała w oparciu o model jędrzejewiczowski ze zmienionymi, z powodów politycznych i ideologicznych, celami kształcenia. Był to okres poszukiwania nowego modelu oświaty, a przewagę zyskiwała, forsowana przez Związek Nauczycielstwa Polskiego i Polską Partię Robotniczą, koncepcja ośmioletniej, bezpłatnej, powszechnej i jednolitej szkoły podstawowej i czteroletniej szkoły średniej. W roku szkolnym 1948-1949 władze oświatowe musiały zrezygnować z prób jej wdrożenia. Stało się tak na skutek braku warunków materialnych i kadrowych w zdecydowanej większości szkół”<sup>298</sup>.

Sprawy szkolnictwa regulowane były doraźnie różnymi aktami prawnymi, najczęściej były to instrukcje i okólniki wydawane przez Ministerstwo Oświaty. Rozporządzeniem Ministra Oświaty z dnia 11 czerwca 1946 r. o wprowadzeniu w niektórych powiatach Rzeczypospolitej 8-letniego obowiązku szkolnego<sup>299</sup>, wprowadzono z dniem 1 lipca 1946 r. ośmioletni obowiązek szkolny dla każdego dziecka na terenie wybranych powiatów<sup>300</sup>. W świetle § 3 tego rozporządzenia szkoły powszechne o siedmioletnim kursie nauczania przekształcone zostały w szkoły o ośmioletnim kursie nauki. W kolejnej efemerycznej instrukcji Ministra Oświaty z dnia 4 maja 1948 r. w sprawie organizacji roku szkolnego 1948/49 w szkolnictwie ogólnokształcącym<sup>301</sup> został określony zupełnie nowy ustrój szkół. Zrezygnowano z ośmioklasowych szkół podstawowych, wprowadzając tzw. jedenastolatki podzielone na naukę w siedmioletniej szkole podstawowej i czteroletnim liceum. Jednolita szkoła podstawowa stopnia podstawowego i licealnego w zakresie pierwszych siedmiu klas stanowiła obowiązkową szkołę podstawową, do której przyjmowano uczniów z określonego obwodu szkolnego. Klasy od piątej do siódmej mogły spełniać rolę klas zbiorczych w stosunku do sąsiednich niepełnych wiejskich szkół

---

<sup>297</sup> M. Pyter, *Prawne zasady funkcjonowania oświaty w Polsce Ludowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, 4, s. 110, DOI: 10.17951/sil.2015.24.4.105.

<sup>298</sup> Z. Osiński, *Reformowanie polskiej edukacji historycznej w XX wieku. Kształt reform a potrzeby, zainteresowania i możliwości ucznia*, w: M. Ausz, K. Wróbel-Lipowa (red.), *Szkolnictwo pijarskie w czasach minionych a współczesne problemy edukacji historycznej*, t. III, Kraków-Lublin 2010, s. 14.

<sup>299</sup> Dz. Urz. KOS Śląskiego z 1946 r., nr 7, poz. 278.

<sup>300</sup> Będzin, Bielsko, Bytom miasto i powiat, Chorzów, Cieszyn, Gliwice miasto i powiat, Katowice miasto i powiat, Koźle, Lubliniec, Pszczyna, Racibórz, Rybnik, Sosnowiec, Strzelce, Tarnowskie Góry, Zabrze, Zawiercie, Biała, Tarnów, Częstochowa, Przeworsk, Łódź miasto i powiat, Skierniewice, Gniezno, Wąbrzeźno oraz Warszawa.

<sup>301</sup> Dz. Urz. MO z 1948 r., nr 5, poz. 86.



podstawowych. Zgodnie z powyższą instrukcją powołane zostały społeczne komisje kwalifikacyjne, których zadaniem było wydawanie decyzji o przyjmowaniu uczniów do klasy ósmej i dziewiątej szkoły ogólnokształcącej, a we wszystkich powiatach dokonano rewizji działających dotychczas sieci szkół podstawowych w celu zabezpieczenia optymalnego dostępu młodzieży pochodzącej z wiejskich środowisk do szkół zbiorczych<sup>302</sup>.

Pierwszy raz od 1939 r. poruszono zagadnienie egzekucji obowiązku szkolnego. Punkt IV „Egzekwowanie obowiązku szkolnego” wskazywał, że kierownicy szkół byli zobowiązani do prowadzenia listy dzieci, które w danym roku były objęte obowiązkiem szkolnym, mieszkające w obwodzie danej szkoły. W przypadku, gdy dziecko spełniało obowiązek szkolny poza szkołą, kierownik szkoły powinien być dysponować dowodem stwierdzającym uczęszczanie dziecka do innej szkoły. Na mocy instrukcji Ministerstwa Oświaty z dnia 4 maja 1948 r. nad należyтым wypełnianiem obowiązku szkolnego przez dzieci w wieku szkolnym czuwali kierownicy szkół działający w porozumieniu z komitetami rodzicielskimi i komisjami oświatowymi rad narodowych przy czynnej pomocy całego grona nauczycielskiego. W stosunku do dzieci niewypełniających obowiązku szkolnego, kierownicy szkół obowiązani byli skrupulatnie zbadać, z jakiego środowiska społecznego pochodziły takie dzieci, jakie były ich warunki bytowe oraz przyczyny nieuczęszczania do szkoły. Kierownicy szkół mieli za zadanie przedsięwziąć środki zmierzające do usunięcia przeszkód pozbawiających te dzieci nauki. Utrzymano w mocy art. 12-14 ustawy o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym, zgodnie z którymi do przeprowadzenia dochodzenia i karania wykroczeń przeciwko przepisom o obowiązku szkolnym powołane były zarządy gminne i miejskie<sup>303</sup>. Ponadto w świetle pkt. 11 lit. d uchwały Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 lipca 1946 r. w sprawie zakresu działania komisji<sup>304</sup> oświatowych rad narodowych<sup>305</sup> komisje te rozpatrywały wnioski kierowników szkół o ukaranie rodziców za niewypełnianie przez dzieci obowiązku szkolnego i nakładały na takich rodziców kary. Wydawaniem orzeczeń karnych i ich egzekwowaniem zajmowały się zarządy gminne. Przy wymierzaniu kar stosowano przepisy

---

<sup>302</sup> A. Gładysz, *Oświata – kultura – nauka w latach 1947-1959*, Warszawa-Kraków 1981, s. 25-27.

<sup>303</sup> IV. Egzekwowanie obowiązku szkolnego – instrukcja Ministra Oświaty z dnia 4 maja 1948 r. w sprawie organizacji roku szkolnego 1948/49 w szkolnictwie ogólnokształcącym (Dz. Urz. MO z 1948 r., nr 5, poz. 86).

<sup>304</sup> Pisownia oryginalna.

<sup>305</sup> Dz.Urz. MO z 1946 r., nr 11, poz. 352.

ustawy z dnia 11 lipca 1932 r. prawo o wykroczeniach<sup>306</sup> oraz przepisy dekretu z dnia 16 lutego 1945 r. o podwyższeniu grzywien, kar pieniężnych, kar porządkowych oraz nawiązek<sup>307</sup>, jak również przepisy r.p.k.-a.

Rozpoczął się kolejny etap przebudowy polskiej szkoły. Jak podaje Edyta Kahl „Po sfalszowanych wynikach referendum (czerwiec 1946), wyborów do Sejmu Ustawodawczego (styczeń 1947), rozbiciu PSL i umocnieniu się władzy komunistycznej oraz po uchwaleniu ustawy konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania organów państwa (luty 1947), nowe kierownictwo Ministerstwa Oświaty podjęło zintensyfikowane prace nad zagadnieniami ustroju szkolnego, określając zarazem oś ideologiczną monopolizowanych instytucji oświatowych. Działaniami torującymi drogę zaplanowanej przez komunistów ideowej przebudowie społeczeństwa, były liczne decyzje administracyjne niskiej rangi, za pomocą których wcielali oni z wolna w życie «klasową» koncepcję państwa”<sup>308</sup>. Pod pojęciem decyzji administracyjnych niskiej rangi autorka miała na myśli rozporządzenia i okólniki Ministerstwa Oświaty, m.in. decyzje o zobowiązaniu szkoły do wychowywania ideologicznego młodzieży w ramach przedmiotu „Nauka o Polsce i świecie współczesnym” lub decyzje o wprowadzeniu do szkół politycznych organizacji młodzieżowych<sup>309</sup>.

W zakresie szkolnictwa zawodowego największy jego rozkwit nastąpił pod koniec lat 40-tych i na początku 50-tych XX. wieku. Było to związane z koniecznością zasilenia gospodarki narodowej w wysoko wykwalifikowanych fachowców<sup>310</sup>. Uchwałą Prezydium Rządu nr 448 z dnia 23 czerwca 1951 r. w sprawie ustroju szkolnictwa zawodowego<sup>311</sup> zerwano z przedwojenną strukturą szkół zawodowych, organizując ten szczebel szkolnictwa poprzez utworzenie czterech typów szkół zawodowych: szkołę przysposobienia zawodowego, zasadniczą szkołę zawodową, technikum zawodowe oraz szkołę majstrów<sup>312</sup>.

Podsumowując okres kształtowania się polskiego szkolnictwa po II wojnie światowej należy wskazać, że ogromny wpływ na stan edukacji i systemu oświaty miała sytuacja polityczna w kraju i na świecie. Budowanie nowego socjalistycznego ładu politycznego

---

<sup>306</sup> Dz.U. z 1932 r., nr 60, poz. 572.

<sup>307</sup> Dz.U. z 1945 r., nr 56, poz. 312.

<sup>308</sup> E. Kahl, *op.cit.*, s.49.

<sup>309</sup> *Ibidem*, przypis nr 90.

<sup>310</sup> A. Świecki, *op.cit.*, s. 61.

<sup>311</sup> M.P. z 1951 r., nr A-59, poz. 776, dalej: uchwała w sprawie ustroju szkół zawodowych lub u.u.s.z.

<sup>312</sup> Punkt I u.u.s.z.

i społecznego polegało na przebudowie świadomości i potrzeb społeczeństwa, jego nieustannej indoktrynacji, „tworzeniu «białych plam» w dziejach narodu, podkreślanie zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego dla nowego ustroju”<sup>313</sup>. Uosobieniem zagrożenia zewnętrznego była zimna wojna z wyścigiem zbrojeń i restrykcjami gospodarczymi wobec demokracji ludowych jako elementu destabilizującego pokój na świecie<sup>314</sup>. Chociaż pierwsze powojenne lata cechowały się żywym procesem odbudowy polskiego szkolnictwa przez ocalałych nauczycieli, to jednak ich entuzjazm studziła rzeczywistość polityczna w kraju. Podczas zjazdu nauczycielskiego, który odbywał się w 1945 r. w Łodzi, przedstawiony został ministerialny projekt reformy, który zakładał szkolnictwo powszechne, bezpłatne, publiczne i jednolite dla wszystkich, zarówno mieszkańców miast jak i wsi. Hasła te jednak nie służyły realizacji „idei równości i sprawiedliwości społecznej, lecz tworzeniu edukacji zunifikowanej, scentralizowanej i zetatyzowanej, poddanej kontroli władz państwowych”<sup>315</sup>. Początkowo ustrój szkoły miał opierać się na ośmioletniej szkole podstawowej, w której nauka objęta była przymusem szkolnym, jednak – jak podkreślono w literaturze tamtego okresu – wytyczne z 1945 r. nie zostały w pełni wprowadzone z uwagi na skupienie się władz na odbudowie zaplecza szkolnego, odbudowę bazy materialnej szkoły czy likwidację okręgów bezszkolnych<sup>316</sup>. Instrukcją Ministerstwa Oświaty z dnia 4 maja 1948 r. wprowadzony został zupełnie nowy ustrój szkolny, z obowiązkową siedmioletnią szkołą siedmioklasową, która mogła być łączona z czteroletnim liceum ogólnokształcącym w jednolitą jedenastoletnią szkołę ogólnokształcącą stopnia podstawowego i licealnego, stanowiącą aż do 1961 r. zasadnicze ogniwo polskiego systemu szkolnego. Skupiono się na rozbudowie szkolnictwa zawodowego jako gwaranta realizacji narodowych planów gospodarczych i budowy podstaw socjalizmu, a szkolnictwo prywatne, które stanowiło zagrożenie dla marksistowsko-leninowskiej ideologii systematycznie likwidowano.

---

<sup>313</sup> E. Mach, *Rozwój i transformacja polskiego szkolnictwa po II wojnie światowej*, w: W. Kozuba-Ciembroniewicz, B. Szlachta (red.), *Polska XX wieku*, Kraków 2010, s. 220.

<sup>314</sup> B. Potyrała, *Oświata w Polsce w latach 1949-1956*, Wrocław 1992, s. 3-4.

<sup>315</sup> E. Kahl, *op.cit.*, s. 46.

<sup>316</sup> S. Wołoszyn, *Historia...*, s. 276.

## 5. Obowiązki edukacyjne w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej od początku lat 50. XX wieku

Komunistyczne władze polski dążyły do uchwalenia konstytucji regulującej zagadnienia ustrojowe państwa oraz organizacji życia w duchu socjalizmu. Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej<sup>317</sup> była głównie aktem deklaratywno-propagandowym. W swojej treści odwoływała się jednak do zagadnień związanych z nauką, stąd zaistniała konieczność ich omówienia w tym miejscu.

W art. 61 ust. 1 Konstytucji PRL stwierdzono, że każdy obywatel Polski ma prawo do nauki. Gwarancje tego prawa<sup>318</sup> zawarte zostały w wyliczeniu z art. 61 ust. 2 Konstytucji PRL, poprzez określenie, że prawo do nauki zapewniają w coraz szerszym zakresie:

- 1) powszechne, bezpłatne i obowiązkowe szkoły podstawowe,
- 2) stała rozbudowa szkolnictwa średniego ogólnokształcącego i zawodowego oraz szkolnictwa wyższego,
- 3) pomoc państwa w podnoszeniu kwalifikacji obywateli zatrudnionych w zakładach przemysłowych i innych ośrodkach pracy w mieście i na wsi,
- 4) system stypendiów państwowych, rozbudowa burs, internatów i domów akademickich oraz innych form pomocy materialnej dla dzieci robotników, pracujących chłopów i inteligencji<sup>319</sup>.

Jak pisał wówczas Włodzimierz Piotrowski „Art. 61 Konstytucji nie może być interpretowany jako źródło uprawnienia każdego obywatela do zapewnienia mu wykształcenia średniego lub wyższego. Stanowi on bowiem (...) zasadę polityki społecznej naszego państwa, której realizacja zapewnia upowszechnienie wykształcenia w społeczeństwie stosownie do jego możliwości i potrzeb. Przepis art. 61 Konstytucji podkreśla rozwojowy charakter gwarancji realizacji prawa do nauki, które zależą od możliwości finansowych państwa i potrzeb gospodarki, administracji, kultury i obronności kraju”<sup>320</sup>.

---

<sup>317</sup> Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232, dalej: Konstytucja PRL.

<sup>318</sup> W. Piotrowski, *Prawo do nauki*, w: A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1968, s. 153.

<sup>319</sup> Art. 61 ust 2 Konstytucji PRL.

<sup>320</sup> W. Piotrowski, *op.cit.*, s. 153-154.

Na kanwie uchwalenia Konstytucji PRL władze oświatowe komunistycznego rządu wciąż dążyły do ujednoczenia przepisów o obowiązku szkolnym w Polsce Ludowej, które nadal regulowane były przedwojennymi aktami prawnymi. Próbowano osiągnąć ten cel poprzez regulacje zawarte w dekrete z dnia 23 marca 1956 r. o obowiązku szkolnym<sup>321</sup>, który wszedł w życie z dniem jego ogłoszenia<sup>322</sup>. W myśl art. 1 d.o.s. obowiązek szkolny obejmował pobieranie nauki w zakresie siedmiu klas szkoły podstawowej. Rozpoczynał się z początkiem roku szkolnego, w którym dziecko skończyło lub miało skończyć 7 lat. Dekret o obowiązku szkolnym z 1956 r. zezwalał jednak na pewne odstępstwa od tej zasady, stanowiąc w art. 2 ust. 2, że w wyjątkowych przypadkach uzasadnionych fizycznym i umysłowym rozwojem dziecka mogło ono rozpocząć wypełnianie obowiązku szkolnego o jeden rok wcześniej lub o jeden rok później. Zezwolenia na wcześniejsze lub późniejsze obowiązkowe uczęszczanie do szkoły przez dziecko udzielało prezydium powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej na wniosek ustawowego przedstawiciela dziecka, uzgodniony z kierownikiem szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszkało. Obowiązek szkolny trwał do ukończenia siódmej klasy szkoły podstawowej, zakładając, że dziecko za każdym razem uzyska promocję do kolejnej klasy. Gdyby jednak było inaczej art. 3 ust. 1 d.o.s. regulował górną granicę możliwości realizowania obowiązku szkolnego na poziomie 16 roku życia. Dziecko, które ukończyło 14 lat mogło być zwolnione od wypełniania obowiązku szkolnego na zasadach określonych przez Ministra Oświaty. Zwolnienia udzielało prezydium powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej.

Dekret o obowiązku szkolnym z 1956 r. wyjaśniał, co należy rozumieć pod pojęciem realizacji obowiązku szkolnego. Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 d.o.s., obowiązek szkolny wypełniany był poprzez regularne uczęszczanie do szkoły podstawowej i sumienny udział w nauce oraz innych zajęciach szkolnych. Dziecko wypełniało obowiązek szkolny w szkole podstawowej, w obwodzie której zamieszkiwało. Długość pieszej drogi z domu do szkoły nie mogła przekraczać 3 kilometrów dla dzieci klas I-IV, a dla pozostałych uczniów nie więcej niż 4 kilometry. Minister Oświaty określał zasady wypełniania obowiązku szkolnego

---

<sup>321</sup> Dz.U. z 1956 r., nr 9, poz. 52, dalej: dekret o obowiązku szkolnym z 1956 r. lub d.o.s.

<sup>322</sup> Na jego mocy uchylone zostały następujące akty prawne: dekret o obowiązku szkolnym z 1919 r., ustawę zawierającą niektóre postanowienia o organizacji szkolnictwa z 1924 r. oraz częściowo tak żywo krytykowaną przez komunistyczne władze oświatowe i sprzyjających im pedagogów ustawę o ustroju szkolnictwa z 1932 r – art. 11-12 d.o.s.

w szkołach niemających wyznaczonego obwodu szkolnego oraz w szkołach innego obwodu niż ten, w którym dziecko zamieszkiwało (art. 5 d.o.s.), jak również sposób wypełniania obowiązku szkolnego przez dzieci, których ilość na danym obszarze nie uzasadniała utworzenia dla nich nowych szkół (art. 6 ust. 1 d.o.s.). Młodzież w wieku 14-16 lat zatrudniona w celu przyuczenia do zawodu wypełniała obowiązek szkolny w szkołach podstawowych dla pracujących. Ta grupa uczniów na gruncie art. 4 ust. 3 d.o.s. nazywana była młodocianymi.

Do kompetencji Ministra Oświaty należała możliwość uznawania innych szkół za zdolne do umożliwienia realizacji obowiązku szkolnego przez dzieci i młodzież w wieku szkolnym<sup>323</sup>.

Dekret o obowiązku szkolnym z 1956 r. zezwalał na czasowe zwolnienie dziecka od wypełniania obowiązku szkolnego. Organem właściwym w takich sprawach było prezydium wojewódzkiej rady narodowej, a w Warszawie i w Łodzi odpowiednio Rada Narodowa w m. st. Warszawie i Rada Narodowa w m. Łodzi. Pozostawiono otwarty katalog przesłanek uzasadniających dokonanie czasowego zwolnienia od realizacji tego obowiązku, poprzez użycie w art. 6 ust. 2 d.o.s. sformułowania „w przypadkach szczególnie uzasadnionych”. Taką okolicznością mogło być np. zmaganie się przez dziecko z długotrwałą chorobą czy doznane przez dziecko urazy.

Dzieci uznane za niezdolne do nauki w normalnych szkołach podstawowych wypełniały obowiązek szkolny w szkołach specjalnych. Zasady i tryb uznawania dzieci za niezdolne do nauki w normalnych szkołach podstawowych określało rozporządzenie Ministra Oświaty z dnia 31 października 1962 r. w sprawie zasad i trybu uznawania dzieci za niezdolne do nauki w normalnych szkołach podstawowych<sup>324</sup>.

Wzorem dekretu o obowiązku szkolnym z 1919 r., w dekreście o obowiązku szkolnym z 1956 r. wskazano osoby odpowiedzialne za realizację obowiązku szkolnego przez dzieci. Na mocy art. 8 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 d.o.s. odpowiedzialność ta spoczywała na przedstawicielach ustawowych dziecka lub osobie, która przyjęła do siebie dziecko na pobyt stały lub czasowy i sprawowała nad nim pieczę. Ponadto na te osoby nałożono szereg

---

<sup>323</sup> Art. 4 ust. 4 d.o.s.

<sup>324</sup> Dz.U. z 1962 r., nr 64, poz. 305, dalej: rozporządzenie w sprawie zasad i trybu uznawania dzieci za niezdolne do nauki w normalnych szkołach podstawowych lub r.z.t.u.d.n.d.n.n.s.p., rozporządzenie to zostało wydane dopiero po wejściu w życie reformy oświatowej z 1961 r., o której mowa będzie w dalszej części pracy.

obowiązków związanych ze stwarzaniem dogodnych warunków do realizacji obowiązków przez dzieci. Były to uregulowane w art. 7 ust. 1 pkt. 1 i 2 obowiązek zapisania dziecka do właściwej szkoły i regularnego posyłania go na zajęcia szkolne oraz zapewnienie dziecku w domu możliwości odrabiania prac domowych. Ponadto kierownik zakładu pracy zatrudniającego młodocianego miał obowiązek dopilnowania, aby młodociany został zapisany do właściwej szkoły, aby miał zapewnione warunki regularnego uczęszczania na zajęcia szkolne i aby korzystał z ulg w pracy przewidzianych dla młodocianych w odrębnych przepisach – tak art. 7 ust. 2 d.o.s. Osoby odpowiedzialne za realizację obowiązku szkolnego przez dzieci były na mocy art. 7 ust. 3 d.o.s. obowiązane do usprawiedliwienia każdorazowej nieobecności dziecka w szkole. Dekret o obowiązku szkolnym z 1956 r. za przyczyny usprawiedliwiające nieobecność dziecka w szkole lub młodocianego w zakładzie pracy uznawał w myśl art. 8 ust. 2 chorobę, chorobę zakaźną w domu, nadzwyczajną przeszkodę w komunikacji, jak również inne ważne powody, które zostały zaakceptowane przez kierownika (dyrektora) szkoły.

Kontrola wypełniania obowiązku szkolnego przez dziecko, zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 1 d.o.s., należała do prezydów gromadzkich (miejskich, dzielnicowych) rad narodowych, rad narodowych osiedli oraz do szkół. Przepisy d.o.s. wskazywały wprost jakie czynności w zakresie kontroli leżały w obowiązku poszczególnych podmiotów. I tak w art. 7 ust. 2 w punktach 1-3 określono obowiązki prezydów rad narodowych. Należały do nich: utrzymywanie w stanie aktualnym ewidencji dzieci w wieku od 3 do 14 lat oraz tych młodocianych w wieku od 14 do 16 lat, którzy nie ukończyli 7 klas szkoły podstawowej, powiadamianie właściwych szkół o zmianie miejsca zamieszkania dziecka w wieku szkolnym oraz młodocianego podlegającego obowiązkowi szkolnemu oraz czuwanie nad wykonywaniem obowiązków przez przedstawicieli ustawowych dziecka bądź osób sprawujących nad nim pieczę. Do obowiązków szkół w zakresie kontroli należało: prowadzenie pracy uświadamiającej wśród rodziców dzieci celem zapewnienia regularnego uczęszczania uczniów na zajęcia szkolne, oddziaływanie wychowawcze na środowisko przy współdziałaniu z organizacjami społecznymi w celu zapewnienia pełnej realizacji powszechności nauczania, współdziałanie z prezydiami gromadzkich (miejskich, dzielnicowych) rad narodowych oraz rad narodowych osiedli w prowadzeniu ewidencji dzieci (młodocianych) oraz w kontroli wypełniania przez nie obowiązku szkolnego, jak

również współdziałanie z zakładami pracy celem zapewnienia regularnego uczęszczania uczniów na zajęcia szkolne – art. 9 ust. 3 d.o.s. Zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 4 d.o.s. Minister Oświaty wydał zarządzenie z dnia 21 lipca 1959 r. w sprawie zasad wykonywania przez właściwe organy prezydiów rad narodowych oraz szkoły zadań w zakresie kontroli wypełniania obowiązku szkolnego<sup>325</sup>, regulujące szczegółowo obowiązki związane z prowadzeniem ewidencji wraz z odpowiednim wzorem.

Dekret o obowiązku szkolnym z 1956 r. zawierał przepisy karno-administracyjne, którym podlegały: osoby odpowiedzialne za wypełnianie obowiązku szkolnego przez dziecko oraz kierownicy zakładów pracy, w których naukę pobierali młodociani. W myśl art. 10 ust. 1 d.o.s. kto uchylał się od ciężącego na nim obowiązku zapisania dziecka do szkoły lub od regularnego posyłania dziecka na zajęcia podlegał karze grzywny do 500 zł. Takiej samej karze podlegał kierownik zakładu pracy zatrudniający młodocianego, który nie dopilnował, aby młodociany został zapisany do właściwej szkoły, aby miał zapewnione warunki regularnego uczęszczania na zajęcia szkolne i aby korzystał z przysługujących mu ulg w pracy. Orzekanie w tych sprawach odbywało się w trybie przepisów o orzeczeniach karno-administracyjnych<sup>326</sup>.

III Zjazd PPR w 1959 roku przypieczętował decyzję o reformie oświaty, zalecając przebudowę ustroju szkoły<sup>327</sup>. Postulaty przeprowadzenia reformy szkolnictwa wysuwane były już od 1956 r. Dyskutowano konieczność wydłużenia okresu obowiązku szkolnego do 8, 9 lub nawet 10 lat, zmiany programowe dostosowane do osiągnięć nauki, doboru treści i metod nauczania, wyposażenia szkół w pracownie i zestawy pomocy naukowych, stosowania technicznych środków nauczania czy podwyższenia kwalifikacji nauczycielskich<sup>328</sup>. Reforma oświaty stała się przedmiotem dyskusji podczas VII Plenum KC PZPR, gdzie podjęto uchwałę o konieczności przeprowadzenia reformy ustroju szkolnego „w celu udoskonalenia systemu oświaty i wychowania, dostosowania go do aktualnych i przyszłych potrzeb społeczeństwa budującego socjalizm”<sup>329</sup>. Na kanwie tych wydarzeń

---

<sup>325</sup> M.P. z 1959 r., nr 69, poz. 357.

<sup>326</sup> Art. 10 ust. 3 d.o.s., zagadnienia te wciąż regulowane były przepisami r.p.k.-a.

<sup>327</sup> M. Pyter, *Prawne...*, s. 113.

<sup>328</sup> S. Dobosiewicz, *Reforma szkolna 1961 roku: geneza i założenia*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty” 1970, nr 13, s. 145

<sup>329</sup> *VII Plenum KC PZPR*, Warszawa 1961, s. 410-411, stosownie do ustaleń uchwały, miała zostać wprowadzona ośmioletnia szkoła podstawowa, na której oparte zostałyby czteroletnie licea ogólnokształcące



Sejm podjął ustawę z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania<sup>330</sup>. Była to pierwsza ustawa, która w sposób kompleksowy regulowała zagadnienia ustroju szkolnictwa po II wojnie światowej<sup>331</sup>.

Już na wstępie u.r.s.o.i.w. zaznaczono, że obywatele PRL mają prawo do nauki, a oświata i wychowanie stanowią jedną z podstawowych dźwigni socjalistycznego rozwoju Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej<sup>332</sup>. Artykuł 4 ust. 1 u.r.s.o.i.w. wskazywał wprost, że wyłącznie państwo miało prawo zakładania, prowadzenia i utrzymywania szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych. To rady narodowe na mocy art. 38 u.r.s.o.i.w. zakładały szkoły i inne placówki oświatowe, wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze, zapewniając im lokale i wyposażenie w pomoce naukowe, narzędzia, meble i sprzęt oraz potrzebne środki finansowe i materialne.

Ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania wprowadzała następujący rodzaj szkół i placówek oświatowo-wychowawczych: przedszkola, szkoły podstawowe, zasadnicze szkoły zawodowe, szkoły średnie oraz szkoły i zakłady specjalne. Zrezygnowano z wprowadzenia obowiązkowego wychowania przedszkolnego dla dzieci, pozostawiając możliwość dokonania wyboru przez rodziców lub innych prawnych opiekunów. Ośmioletnia szkoła podstawowa zgodnie z art. 6 w zw. z art. 7 ust. 1 u.r.s.o.i.w. stanowiła organizacyjną

---

i trzyletnie szkoły zawodowe. Zalecano znaczny rozwój szkolnictwa zawodowego – w roku 1965 na 1 ucznia liceum ogólnokształcącego miało przypadać 3,5-4 uczniów szkół zawodowych. Wynikało to z konieczności zaspokojenia braków kadrowych kraju, jak również zbliżającej się fali wyżu demograficznego u bram szkoły średniej – zob. M. Pęcherski, *op.cit.*, s. 141.

<sup>330</sup> Dz.U. z 1961 r., nr 32, poz. 160, dalej: ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania lub u.r.s.o.i.w.

<sup>331</sup> Tym samym na mocy art. 47 u.r.s.o.i.w. uchylono przedwojenne akty prawne, które wciąż obowiązywały w Polsce Ludowej, takie jak ustawę z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, ustawę z dnia 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych, ustawę z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa.

<sup>332</sup> System kształcenia i wychowania miał na celu przygotowanie kwalifikowanych pracowników gospodarki i kultury narodowej, świadomych budowniczych socjalizmu. Rozwój systemu oświaty i wychowania miał zapewnić każdemu obywatelowi zdobycie wykształcenia podstawowego oraz dostępność wszystkich szczebli i kierunków kształcenia w zależności od zainteresowań i uzdolnień. Powyższa ustawa potwierdziła i podkreśliła socjalistyczny charakter oświaty. W myśl art. 1 u.r.s.o.i.w. nauczanie i wychowanie w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych miało na celu wszechstronny rozwój uczniów i wychowanie ich na świadomych i twórczych obywateli Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej. Miało ono zmierzać do tego, aby uczniom i wychowankom zapewnić wiedzę o prawach przyrody i życia społecznego, o dziejach i kulturze narodu i ludzkości, aby kształtować naukowy pogląd na świat i zapewnić kwalifikacje do pracy zawodowej. Szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze miały wychowywać w duchu socjalistycznej moralności i socjalistycznych zasad współżycia społecznego, w duchu umiłowania Ojczyzny, pokoju, wolności, sprawiedliwości społecznej i braterstwa z ludźmi pracy wszystkich krajów, uczyć zamiłowania i szacunku do pracy, poszanowania mienia narodowego, przygotować do czynnego udziału w rozwoju kraju oraz jego gospodarki i kultury.

i programową podstawę całego systemu kształcenia i wychowania. Wprowadzenie ośmioletnich szkół podstawowych z obowiązkową nauką spowodowało wydłużenie obowiązku szkolnego o rok. Konieczna zatem była zmiana przepisów dekretu o obowiązku szkolnym z 1956 r. dostosowująca dekret do nowej rzeczywistości prawnej<sup>333</sup>. Tym samym obowiązek szkolny rozpoczynał się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończyło 7 lat i trwał do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej niż do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym uczeń kończył 17 lat – tak art. 9 ust. 2 u.r.s.o.i.w. Szczegółowe zasady wypełniania obowiązku nauki przez dzieci i młodzież do 17 roku życia i obowiązku doksztalcenia w zakresie szkoły podstawowej przez młodocianych zatrudnionych w zakładach pracy regulował dostosowany do reformy oświaty dekret o obowiązku szkolnym z 1956 r.

Zdaniem ustawodawcy przedłużenie nauki w szkole podstawowej o rok miało na celu lepsze przygotowanie uczniów do dalszego kształcenia się i zdobywania kwalifikacji zawodowych. W myśl art. 7 ust. 2 u.r.s.o.i.w. miało ono sprzyjać zacieśnianiu więzi szkoły z życiem oraz ogólnemu podniesieniu poziomu kultury. Po ukończeniu szkoły podstawowej naukę można było kontynuować albo w zasadniczej szkole zawodowej albo w szkole średniej. Jak już wspomniano, ogromny nacisk położono na szkolnictwo zawodowe, celem zwiększenia wykwalifikowanej kadry robotniczej. Sama u.r.s.o.i.w. w art. 10 ust. 1 stanowiła, że kształcenie wykwalifikowanych robotników, pracowników i rolników odbywa się w zasadniczych szkołach zawodowych. Na mocy art. 11 ust. 3 u.r.s.o.i.w. praktyka zawodowa stanowiła część procesu kształcenia i odbywała się w uspołecznionych zakładach pracy.

Jak wspomniano, absolwent szkoły podstawowej mógł wybrać dalszą drogę kształcenia w szkołach średnich. Artykuł 16 u.r.s.o.i.w. wprowadzał następujące rodzaje szkół średnich: licea ogólnokształcące, technika zawodowe, licea zawodowe (przemysłowe, ekonomiczne, pedagogiczne, artystyczne i innych specjalności).

---

<sup>333</sup> Art. 43 u.r.s.o.i.w. wprowadzał zamiany w dekreście o obowiązku szkolnym z 1956 r. w następujących artykułach: art. 1, 3 ust. 1, 3 ust. 2, 4 ust. 3, 5 ust. 2, 9 ust. 2 pkt 1 polegające na wydłużeniu o jeden rok wszystkich zagadnień związanych z obowiązkowością szkoły i czasem kształcenia w poszczególnych szkołach z uwzględnieniem wieku. W myśl art. 9 ust. 3 u.r.s.o.i.w. zasady wypełniania obowiązku szkolnego przez dzieci i młodzież do 17 roku życia oraz zasady wypełniania obowiązku doksztalcenia się w zakresie szkoły podstawowej przez młodocianych zatrudnionych w zakładach pracy regulowały odrębne przepisy – dekretu o obowiązku szkolnym z 1956 r.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 20 u.r.s.o.i.w. dla dzieci i młodocianych przewlekle chorych, opóźnionych w rozwoju umysłowym oraz upośledzonym fizycznie i umysłowo, kształcenie odbywało się w specjalnych szkołach i oddziałach przy szkołach podstawowych lub ośrodkach szkoleniowo-wychowawczych. Szkoły i zakłady specjalne zapewniały młodzieży opiekę wychowawczą, wiedzę w dostępnym dla niej zakresie oraz przygotowanie do odpowiedniego zawodu.

W wyniku decyzji Biura Politycznego PZPR, Minister Oświaty i Szkolnictwa Wyższego zarządzeniem z dnia 30 stycznia 1971 r. w sprawie powołania Komitetu ekspertów dla opracowania raportu o stanie oświaty w PRL<sup>334</sup> powołał tytułowy Komitet, którego zadaniem było zanalizowanie obecnego wówczas systemu szkolnego i innych form oświaty w Polsce w jego całokształcie oraz ustalenie propozycji weryfikacji i doskonalenia tego systemu, a także określenie zadań systemu oświatowego i opracowanie projektów przyszłego jego modelu na tle perspektywicznych przeobrażeń społecznych, technicznych i kulturalnych. W opublikowanym w 1973 r. przez Komitet raporcie o stanie oświaty podmiot ten wysunął koncepcję nowego ustroju szkolnego, umożliwiającego realizację powszechności wykształcenia średniego w czterech wariantach<sup>335</sup>. Na kanwie wypracowanego raportu o stanie oświaty 13 października 1973 r. Sejm PRL przyjął uchwałę w sprawie systemu edukacji narodowej<sup>336</sup>. Akt ten miał odegrać ważną rolę na gruncie polskiej edukacji i stać się drogą do kolejnej reformy systemu oświaty<sup>337</sup>. Postulowano stopniowe upowszechnianie wychowania przedszkolnego, zapewnienie powszechnego wykształcenia średniego przez realizujące jednolity program kształcenia podstawowego i średniego średnie szkoły ogólnokształcące, których czasokres nauczania miał wynosić dziesięć lat. Szkoła dziesięcioletnia miała stać się podbudową dla szkolnictwa zawodowego

---

<sup>334</sup> Dz. Urz. Min. O.i.S.W. z 1971 r., nr B-1, poz. 4.

<sup>335</sup> Wariant I A nie przewidywał zmian w organizacji szkolnictwa. Udoskonalenie systemu miało polegać na stopniowym upowszechnianiu przedszkoli, modernizacji i udoskonalaniu treści kształcenia, metod i warunków materialnych oraz na ulepszeniu wewnętrznej pracy szkoły. Wariant I B zakładał upowszechnienie wykształcenia średniego w ramach dwunastoletniej szkoły średniej, a jako główną drogę przewidywano licea ogólnokształcące, które miały objąć 50% młodzieży, licea zawodowe 20% młodzieży, a reszta młodzieży miała kształcić się w zasadniczych szkołach zawodowych lub szkołach specjalnych. Wariant II A zakładał dziesięcioletnią szkołę średnią jako podstawę systemu szkolnego, podzieloną wewnątrz na trzy stopnie: początkowy, średni i wyższy. Wariant II B zakładał upowszechnienie jedenastoletniej szkoły średniej ogólnokształcącej i o taką szkołę postulował Komitet, por. M. Pęcherski, M. Świątek, *op.cit.*, s. 96.

<sup>336</sup> M.P. z 1973 r., nr 44, poz. 260, dalej: uchwała Sejmu PRL.

<sup>337</sup> M. Pyter, *Prawne...*, 4, s. 119,

oraz szkół specjalizacji kierunkowych przygotowujących do studiów wyższych<sup>338</sup>. Trudności finansowe państwa oraz niezbyt przejrzysta koncepcja szkoły średniej jako podstawowego szczebla nauczania sprawiły, że w 1981 r. zaniechano reformy systemu oświaty<sup>339</sup>. Warto jednak nadmienić, że choć uchwała Sejmu PRL nigdy nie zamieniła się w ustawę, to reforma programowa z tamtego okresu została wdrożona<sup>340</sup>.

Ustawą z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>341</sup> znowelizowano artykuł traktujący o prawie do nauki. Po ogłoszeniu obwieszczenia Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>342</sup> wprowadzono nową systematykę aktu, odtąd art. 61 stanowił treść art. 72. Nowy art. 72 ust. 2 Konstytucji PRL wskazywał, że prawo do nauki zapewniają w coraz większym zakresie: bezpłatne szkolnictwo, powszechne i obowiązkowe szkoły podstawowe, upowszechnianie szkolnictwa średniego, rozwój szkolnictwa wyższego, pomoc państwa w podnoszeniu kwalifikacji obywateli zatrudnionych w zakładach przemysłowych i innych ośrodkach pracy w mieście i na wsi, system stypendiów państwowych, rozbudowa burs, internatów i domów akademickich oraz innych form pomocy materialnej dla dzieci robotników, pracujących chłopów i inteligencji<sup>343</sup>.

*Per saldo*, na kształt oświaty w Polsce ogromny wpływ wywarła sytuacja w kraju po II wojnie światowej oraz układ sił geopolitycznych na świecie. Podstawowym celem edukacji w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stało się kształcenie młodych ludzi w duchu

---

<sup>338</sup> Uchwała Sejmu PRL.

<sup>339</sup> *Polska. Oświata. Polska Rzeczpospolita Ludowa*, w: *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/4575102>, dostęp: 24.07.2023 r.

<sup>340</sup> R. Domke, *Kształcenie dzieci i młodzieży w Polsce w latach 70. XX wieku*, „Studia Zachodnie” 2015, nr 17, s. 245.

<sup>341</sup> Dz.U. z 1976 r., nr 5, poz. 29.

<sup>342</sup> Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36.

<sup>343</sup> W dzisiejszej literaturze słusznie prawo do nauki tamtego okresu postrzega się jako propagandowy slogan, które miało służyć tworzeniu socjalistycznego systemu oświaty. Nieco inaczej postrzegali to komentatorzy czasów socjalistycznych. Jak podnosił Leszek Wiśniewski „Konstytucyjne prawo do nauki sformułowane jest w sposób ogólny i programowy, odpowiedni dla charakteru tego prawa. Konstytucja, będąc najbardziej stabilnym aktem prawnym w państwie, nie zajmuje się tymi elementami prawa do nauki, które są zmienne, zależne od bieżących potrzeb społeczno-ekonomicznych. Nie ma więc w Konstytucji mowy o tym, ile lat trwa obowiązkowa nauka w szkole podstawowej. Konstytucja nie określa także, ile lat trwa nauka w szkole średniej i wyższej, oraz w jaki sposób obywatele mogą ubiegać o realizację prawa do nauki w tych szkołach. Te i inne szczegóły regulowane są w aktach prawnych wykonawczych w stosunku do Konstytucji” – L. Wiśniewski, *Prawo do nauki*, w: A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1978, s. 200.

realnego socjalizmu. System oświaty w myśl Konstytucji PRL został oparty na zasadach: powszechności, jednolitości, obowiązkowości i bezpłatności. Podkreślano rozdział państwa od kościoła, usunięto naukę religii ze szkół państwowych. W znacznym stopniu ograniczono rozwój szkolnictwa prywatnego, pozwalając na działanie tylko takim szkołom, które w całości uzależnione były od władz komunistycznych. Programy nauczania pełne były białych plam, szczególnie w nauczaniu historii stanowiącej niewygodną prawdę dla ZSRR. Szkolnictwo zawodowe stało się podstawą wykształcenia średniego, szczególnie w latach 60. i 70. XX wieku. Do czasu uchwalenia dekretu o obowiązku szkolnym z 1956 r. oraz ustawy o rozwoju oświaty i wychowania z 1961 r. w porządku prawnym funkcjonowały ustawy z czasów II Rzeczypospolitej.

Co warto podkreślić, to fakt, że władze komunistyczne wypowiedziały walkę z analfabetyzmem w Polsce, który po II wojnie światowej przybrał – co zrozumiałe, z uwagi na katastrofalną sytuację polskiej szkoły w tym czasie – ogromne rozmiary. Choć intencje były czysto propagandowe, to faktem jest, że w ciągu trzech lat około miliona Polaków nabyło umiejętność pisania i czytania<sup>344</sup>. Uchwalona została ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o likwidacji analfabetyzmu<sup>345</sup>. Artykułem 1 ust. 1 u.l.a. wprowadzono społeczny obowiązek bezpłatnej nauki dla analfabetów i półanalfabetów w wieku od 14 do 50 lat<sup>346</sup>.

## 6. Oświata w Polsce w okresie 1989-2017

Przemiany społeczne, które nastąpiły po 1980 r. stanowiły zarzewie dyskusji nad kształtem systemu szkolnictwa i edukacji w Polsce. Powołany przez Radę Ministrów 25 lutego 1987 r. Komitet Ekspertów do spraw Edukacji Narodowej stanął przed zadaniem zdiagnozowania stanu oświaty w kraju, szczególnie systemu szkolnego oraz opracowania kierunków zmian<sup>347</sup>.

---

<sup>344</sup> Por. M. Budnik, *Walka z analfabetyzmem w Polsce Ludowej i jej realia w świetle wybranych dokumentów Ministerstwa Oświaty oraz Biura Pełnomocnika Rządu do Walki z Analfabetyzmem*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Litteraria Polonica” 2013, nr 19, s. 31-41.

<sup>345</sup> Dz.U. z 1949 r., nr 25, poz. 177.

<sup>346</sup> Art. 1 ust. 3 u.l.a.

<sup>347</sup> W raporcie zatytułowanym „Edukacja w warunkach zagrożenia” Komisja przedstawiła podstawowe tezy stanowiące wynik dokonanych badań. W raporcie podkreślono pogłębiającą się dysproporcję między polską oświatą i szkolnictwem a oświatą i szkolnictwem innych krajów zachodnich. Dowodził temu chociażby „niedostateczny postęp w zakresie upowszechniania edukacji zinstytucjonalizowanej (w 1988 r. tylko 50% dzieci w wieku 3-6 lat było objętych opieką przedszkolną, niespełna 43% absolwentów szkoły podstawowej kontynuowało naukę w pełnych szkołach średnich, zaledwie 10% młodzieży 19-letniej rekrutowało na studia,

Obrady Okrągłego Stołu zapoczątkowały proces zmian w systemie szkolnictwa i edukacji w Polsce. Negocjacje prowadzone były w dziesięciu podzespołach, wśród których znalazł się podzespół do spraw nauki, oświaty i postępu technicznego<sup>348</sup>. Reformę rozpoczęto od usunięcia z ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania zapisów odwołujących się do ideologii socjalizmu. Uchwaloną przez Sejm PRL ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>349</sup> zmieniono art. 1 u.r.s.o.i.w. nadając mu nowe brzmienie<sup>350</sup>.

Uchwalona została ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>351</sup>, która nałożyła na gminę jako jej zadanie własne obowiązek zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w kwestiach oświaty, w tym szkolnictwa podstawowego, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych. Ponadto ustawą z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>352</sup>, do właściwości organów gminy przeszły, jako zadania własne, określone w ustawie o rozwoju systemu oświaty i wychowania z 1961 r., zadania i odpowiadające im kompetencje należące wówczas do rad narodowych

---

tj. o 4% mniej niż w latach siedemdziesiątych, co w liczbach bezwzględnych oznacza zmniejszenie o 170 tys.). Dane te wskazują na niedostateczne zaspokajanie aspiracji edukacyjnych społeczeństwa, a ponadto świadczą o istnieniu ostrych progów selekcyjnych po szkole podstawowej i średniej odczuwanych zwłaszcza przez uczniów ze wsi i małych miasteczek” – zob. Komitet Ekspertów do spraw Edukacji Narodowej, *Edukacja w warunkach zagrożenia. Podstawowe tezy raportu Komitetu Ekspertów do spraw Edukacji Narodowej*, Warszawa-Kraków 1990, s. 25-28.

<sup>348</sup> W opublikowanym przez siebie „Stanowisku podzespołu d/s oświaty, nauki i postępu technicznego «okrągłego stołu»” czytamy: „Uczestnicy obrad (...) przedstawiają następujące stanowisko w sprawach oświaty i wychowania: istnieje potrzeba gruntownej przebudowy systemu oświaty w Polsce, zamiany w systemie oświaty powinny mieć charakter całościowy i globalny, niezbędne jest dokonanie do końca 1991 r. zmiany ustawy o rozwoju oświaty i wychowania z dnia 15 lipca 1961 r.; nowa ustawa powinna regulować całokształt spraw związanych z systemem oświatowym zgodnie z kierunkiem przemian w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym zwłaszcza z demokratyzacją i pluralizmem” – zob. *Stanowisko podzespołu d/s oświaty, nauki i postępu technicznego „okrągłego stołu”*, Warszawa 1989, <https://dlibra.karta.org.pl/dlibra/doccontent?id=8822>, dostęp: 25.07.2023 r.

<sup>349</sup> Dz.U. z 1989 r., nr 29, poz. 155, dalej: u.w.s.i.w.

<sup>350</sup> „Nauczanie i wychowanie w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych ma na celu wszechstronny rozwój uczniów i wychowanie ich na świadomych i twórczych obywateli Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zmierza ono do tego, aby uczniom i wychowankom zapewnić wiedzę o przyrodzie i życiu społecznym, o dziejach oraz kulturze narodu i ludzkości, aby zapewnić kwalifikacje do pracy zawodowej. Szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze wychowują w duchu zasad współżycia społecznego, w duchu umiłowania Ojczyzny, pokoju, wolności, sprawiedliwości społecznej i braterstwa z ludźmi wszystkich krajów, uczą zamiłowania i szacunku dla skutecznej pracy, poszanowania mienia narodowego, przygotowują do czynnego udziału w rozwoju kraju, jego gospodarki i kultury” – art. 43 u.w.s.i.w.

<sup>351</sup> Dz.U. z 1990r., nr 16, poz. 95.

<sup>352</sup> Dz.U. z 1990 r., nr 34, poz. 198.

i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, tj. kierowanie na swoim terenie działalnością przedszkoli, ich zakładanie, zapewnienie im lokali i wyposażenia w pomoce naukowe, narzędzia, meble i sprzęt oraz potrzebne środki finansowe i materialne.

Reformę oświaty udało się przeprowadzić dwa lata po przemianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r. Sejm uchwalił ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>353</sup>. Ustawa o systemie oświaty była pierwszą próbą dostosowania systemu edukacji do nowych warunków społeczno-politycznych. Twórcy ustawy zdawali sobie sprawę, że nie jest to akt idealny, jednak konieczny do rychłego wprowadzenia. Ustawa o systemie oświaty została podzielona na jedenaście rozdziałów poprzedzonych uroczystym wstępem<sup>354</sup>.

Podstawę kształcenia w systemie oświaty w myśl art. 15 ust. 1-2 u.o.s.o. stanowiła ośmioletnia szkoła podstawowa, w której nauka była obowiązkowa. Obowiązek szkolny dziecka rozpoczynał się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończyło 7 lat oraz trwał do ukończenia szkoły podstawowej, jednak nie dłużej niż do końca roku szkolnego, w którym uczeń kończył 17 lat – art. 15 ust. 3 u.o.s.o. Ustawa o systemie oświaty przewidywała możliwość przedłużenia obowiązku kształcenia ogólnego lub zawodowego przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, dla młodzieży w wieku do 18 lat, która nie kontynuowała nauki po ukończeniu szkoły podstawowej albo jej nie ukończyła, oraz możliwość określenia zasady wykonywania tego obowiązku i jego kontrolowania w rzeczonym rozporządzeniu. Przedłużenie obowiązku mogło dotyczyć młodzieży zamieszkującej dane województwo lub jego część – tak stanowił art. 15 ust. 4 u.o.s.o.

---

<sup>353</sup> Dz.U. z 1991 r., nr 95, poz. 425, dalej: ustawa o systemie oświaty lub u.o.s.o., zgodnie z dyspozycją art. 114 u.o.s.o. moc prawną utraciły akty prawne regulujące zagadnienia oświatowe z czasów komunizmu, to jest dekret o obowiązku szkolnym z 1956 r. i ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania.

<sup>354</sup> „Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniemi zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowej Konwencji o Prawach Dziecka. Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultury Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności.”

Artykuł 16 u.o.s.o. umożliwiał wcześniejsze rozpoczęcie obowiązku szkolnego. Na wniosek rodziców naukę w szkole podstawowej mogło rozpocząć dziecko, które przed dniem 1 września kończyło 6 lat, jeżeli wykazywało psychofizyczną dojrzałość do podjęcia nauki szkolnej. Decyzję w tej sprawie podejmował dyrektor szkoły po zasięgnięciu opinii poradni wychowawczo-zawodowej lub psychologiczno-pedagogicznej (art. 16 ust. 1-2 u.o.s.o.). Realizacja obowiązku szkolnego mogła również na mocy decyzji dyrektora szkoły wydanej na wniosek rodziców dziecka, po zasięgnięciu opinii poradni wychowawczo-zawodowej lub psychologiczno-pedagogicznej zostać odroczone co najwyżej na jeden rok (art. 16 ust. 3-4 u.o.s.o.).

Obowiązek szkolny realizowany był poprzez uczęszczanie do szkoły podstawowej publicznej lub niepublicznej posiadającej uprawnienia szkoły publicznej. Dyrektor szkoły niepublicznej, w której dziecko spełniało obowiązek szkolny w myśl art. 16 ust. 5-6 u.o.s.o. był zobowiązany powiadomić o przyjęciu dziecka do szkoły dyrektora szkoły publicznej, w obwodzie której dziecko mieszkało, oraz informować go o spełnianiu obowiązku przez to dziecko. Na mocy art. 16 ust. 7 u.o.s.o. obowiązek szkolny mógł być realizowany przez uczęszczanie dzieci i młodzieży do szkół specjalnych. Na wniosek rodziców dyrektor szkoły mógł zezwolić na spełnianie obowiązku szkolnego poza szkołą. Dziecko spełniające obowiązek w tej formie mogło otrzymać świadectwo ukończenia szkoły podstawowej na podstawie egzaminu klasyfikacyjnego przeprowadzonego przez szkołę, której dyrektor udzielił zezwolenia na taką formę spełniania obowiązku szkolnego, działając w oparciu o art. 16 ust. 8 u.o.s.o. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, kurator oświaty mógł zwolnić od spełnienia obowiązku szkolnego dziecko, które ukończyło 15 lat – art. 16 ust. 9 u.o.s.o.

Ustawa o systemie oświaty nakładała obowiązki na rodziców dzieci podlegających obowiązkowej nauce w szkole podstawowej. Byli oni obowiązani na mocy art. 18 u.o.s.o. do dopełnienia czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do szkoły, zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne oraz zapewnienia dziecku warunków umożliwiających przygotowanie się do zajęć szkolnych. Dyrektor szkoły podstawowej publicznej sprawował kontrolę spełniania obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkujące w obwodzie tej szkoły. Do zakresu kontroli należało sprawdzanie, czy rodzice dzieci wykonują obowiązki nałożone na nich art. 18 pkt. 1 i 2, współdziałanie z rodzicami przy zapewnianiu warunków umożliwiających przygotowanie się do zajęć, jak również



prowadzenie ewidencji spełniania obowiązku szkolnego. Organ gminy prowadzący ewidencję ludności był zobowiązany w ramach zadań własnych przesłać właściwym dyrektorom szkół informacje o aktualnym stanie i zmianach w ewidencji dzieci w wieku od 3 do 15 lat – tak art. 19 ust. 2 u.o.s.o. Niespełnianie obowiązku szkolnego zgodnie z dyspozycją art. 20 u.o.s.o. podlegało egzekucji w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawą o systemie oświaty wprowadzono następujący system szkół: ośmioletnie szkoły podstawowe<sup>355</sup>, szkoły ponadpodstawowe (szkoły zasadnicze, licea ogólnokształcące, szkoły średnie zawodowe: licea zawodowe, technika, szkoły policealne) oraz szkoły pomaturalne. Minister Edukacji Narodowej mógł określać w drodze rozporządzenia inne typy szkół oraz ustalać zasady ich działania. Minister Kultury i Sztuki określał w drodze rozporządzenia typy szkół artystycznych publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz ustalał zasady ich działania.

Zdaniem Stanisława Majewskiego uchwalona w 1991 r. ustawa oświatowa otwierała pewien właściwy kierunek doskonalenia polskiego prawa oświatowego<sup>356</sup>. Jak widać reforma szkolnictwa w Polsce po transformacji ustrojowej nie przewidywała w zasadzie rewolucyjnych zmian strukturalnych szkół. Pozostaje jeszcze do wyjaśnienia kwestia wychowania przedszkolnego. Zgodnie z dyspozycją art. 14 u.o.u.s. wychowanie przedszkolne obejmowało dzieci w wieku 3-6 lat. Nie zdecydowano się jednak na wprowadzenie obowiązkowej „zerówki”, gwarantując jednak prawo każdego dziecka w wieku 6 lat do rocznego przygotowania przedszkolnego (tzw. roku zerowego) – art. 14 ust. 3 u.o.s.o. Za realizację tego uprawnienia odpowiedzialne były gminy<sup>357</sup>.

O potrzebie reformy oświaty mówiono już kilka lat po uchwaleniu u.o.s.o. W ministerstwie edukacji narodowej debatowano nad zmianami, które miały zastąpić

---

<sup>355</sup> Na mocy art. 8 u.o.s.o. szkoła podstawowa mogła być wyłącznie szkołą publiczną. Szkoły publiczne umożliwiały uzyskanie świadectw lub dyplomów państwowych. Szkoła niepubliczna mogła uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, jeżeli realizowała minimum programowe przedmiotów obowiązkowych i ramowy plan nauczania oraz stosowała zasady klasyfikowania i promowania uczniów ustalone przez Ministra Edukacji Narodowej – art. 7 ust. 2-3 w zw. z ust. 1 pkt. 4 lit. a-b u.o.s.o.

<sup>356</sup> S. Majewski, *Przemiany oświaty i wychowania w Polsce w latach 1989-1995*, „Studia Pedagogiczne. Problemy Społeczne, Edukacyjne i Artystyczne” 1996, nr 11, s. 198.

<sup>357</sup> Przedszkolem publicznym było przedszkole, które prowadziło bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej minimum programowego wychowania przedszkolnego, przeprowadzało rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności i zatrudniało nauczycieli posiadających odpowiednie kwalifikacje – art. 6 u.o.s.o.

wprowadzony *de facto* jeszcze w czasach PRL dwustopniowy system szkolnictwa na system trójstopniowy, poprzez skrócenie czasu nauki w szkole podstawowej, wprowadzenie trzyletniej nauki w gimnazjum oraz możliwość kształcenia w szkołach ponadgimnazjalnych: zasadniczych szkołach zawodowych, liceach ogólnokształcących oraz technikach<sup>358</sup>.

Ustawą z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty<sup>359</sup> wprowadzony został nowy ustrój szkolny. W nowym brzmieniu art. 9 szkoły publiczne i niepubliczne dzieliły się na: sześcioletnią szkołę podstawową, trzyletnie gimnazjum, szkoły ponadgimnazjalne (trzyletnie licea profilowane, dwuletnie szkoły zawodowe, szkoły policealne).

Dostosowano zagadnienia obowiązkowej nauki do przepisów uchwalonej dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez zmianę art. 15 u.o.s.o. Obowiązek szkolny dziecka rozpoczynał się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończyło 7 lat i trwał do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia (art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej z 1998 r.). Art. 15 ust. 1 u.o.u.s. w nowym brzmieniu przewidywał obowiązkową naukę do 18. roku życia, która przewidziana została w art. 70 Konstytucji RP. Po ukończeniu gimnazjum obowiązek nauki mógł być spełniany przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej albo w formach pozaszkolnych (art. 1 pkt 17 lit. b ustawy nowelizującej z 1998 r.). Na mocy art. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego<sup>360</sup> dotychczasowe ośmioletnie szkoły podstawowe z dniem 1 września 1999 r. stały się sześcioletnimi szkołami podstawowymi, gimnazja utworzono z dniem 1 września 1999 r., zaś szkoły ponadgimnazjalne zostały utworzone z dniem 1 września 2002 r.

Kolejną istotną zmianę u.o.s.o. dotyczącą obowiązkowej edukacji i ustroju szkolnictwa dokonano ustawą z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw<sup>361</sup>. Na jej mocy wprowadzono nowy ustrój szkół ponadgimnazjalnych, który regulował art. 1 pkt 8 lit. a ustawy nowelizującej z 2003 r.<sup>362</sup>

---

<sup>358</sup> W. Staszewski, *Reforma na zakręcie*, „Gazeta Wyborcza” 24.11.1997 r., s. 7.

<sup>359</sup> Dz.U. z 1998 r., nr 117, poz. 759, dalej: nowelizacja u.o.s.o. z 1998 r. lub ustawa nowelizująca z 1998 r.

<sup>360</sup> Dz.U. z 1999 r., nr 12, poz. 96.

<sup>361</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 137, poz. 1304, dalej: nowelizacja z 2003 r. lub ustawa nowelizująca z 2003 r.

<sup>362</sup> Dwu- i trzyletnie szkoły zawodowe, trzyletnie licea ogólnokształcące, trzyletnie licea profilowane, czteroletnie technika, dwuletnie uzupełniające licea ogólnokształcące dla absolwentów szkół zawodowych,

Jak już wskazano, w początkowym okresie funkcjonowania u.o.s.o. nie istniała tzw. obowiązkowa „zerówka”. Dopiero ustawą nowelizującą u.o.s.o. z 2003 r. wprowadzano obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 6 lat. Artykuł 14 ust. 3 u.o.s.o. uzyskał następującą treść: „Dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu albo w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej”<sup>363</sup>. Obowiązek ten rozpoczynał się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończyło 6 lat – art. 1 pkt 16 lit. d ustawy nowelizującej z 2003 r. W przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wychowaniem przedszkolnym mogły być objęte dzieci w wieku powyżej 6 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dzieci te kończyły 10 lat. Obowiązek szkolny takich dzieci mógł być odroczony do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dzieci kończyły 10 lat (art. 1 pkt 16 lit. a ustawy nowelizującej 2003 r.). W takim przypadku obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego rozpoczynał się z początkiem roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym dziecko miało rozpocząć spełnianie obowiązku szkolnego.

Wychowanie przedszkolne nadal obejmowało dzieci w wieku od 3 do 6 lat, przy czym na mocy nowelizacji z 2003 r. w szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor przedszkola mógł przyjąć do przedszkola dziecko, które ukończyło 2,5 roku<sup>364</sup>.

Rodzice dziecka podlegającego obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego mogli wystąpić do dyrektora szkoły podstawowej o zezwolenie na realizację tego obowiązku poza przedszkolem albo oddziałem przedszkolnym. W przypadku zezwolenia, dyrektor szkoły podstawowej określał warunki spełniania obowiązku, uwzględniając konieczność uzyskania przez dziecko przed rozpoczęciem spełnienia obowiązku szkolnego opinii publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej (art. 1 pkt 19 lit. e ustawy nowelizującej z 2003 r.).

---

trzyletnie technika uzupełniające dla absolwentów szkół zawodowych, szkoły policealne o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku, trzyletnie szkoły specjalne przysposabiające do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, których ukończenie umożliwiało uzyskanie świadectwa potwierdzającego przysposobienie do pracy.

<sup>363</sup> Art. 1 pkt 16 lit. c ustawy nowelizującej z 2003 r.

<sup>364</sup> Art. 1 pkt 16 lit. b ustawy nowelizującej z 2003 r.

Z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego dla sześciolletnich dzieci, ustawa nowelizująca z 2003 r. nałożyła na rodziców tych dzieci obowiązki analogiczne do tych, które spoczywały na rodzicach dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu. Do u.o.s.o. dodano art. 14b, który stanowił, że rodzice dziecka podlegającego obowiązkowi uczęszczania do „zerówki” byli obowiązani dopełnić czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do przedszkola lub oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, a także zapewnić regularne uczęszczanie dziecka na zajęcia. Kontrolę nad spełnianiem tych obowiązków przez rodziców sprawował dyrektor szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszkało – tak art. 1 pkt 18 ustawy nowelizującej z 2003 r. Pozostawiono możliwość wcześniejszego posłania dziecka do szkoły. Decyzję w tej sprawie podejmował dyrektor szkoły podstawowej po zasięgnięciu opinii publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej. Dziecko, które zostało wcześniej przyjęte do szkoły było zwolnione z obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 1 pkt 19 lit. a ustawy nowelizującej z 2003 r.).

Do art. 16 u.o.s.o. dodany został ust. 5a, w którym określono, w jaki sposób należy spełniać obowiązek nauki po ukończeniu gimnazjum. Na mocy art. 70 Konstytucji RP i samej u.o.s.o., obowiązek nauki trwał do uzyskania 18. roku życia, a zatem absolwenci gimnazjów mieli przed sobą jeszcze co najmniej dwuletni okres obowiązkowej edukacji. Z tej przyczyny po ukończeniu gimnazjum obowiązek nauki mógł być spełniany: w publicznej lub niepublicznej szkole ponadgimnazjalnej, w placówkach publicznych i niepublicznych podczas zajęć realizowanych w formach pozaszkolnych, które posiadały odpowiednią akredytację, poprzez uczęszczanie na zajęcia realizowane w ramach działalności oświatowej prowadzonej przez osoby prawne lub fizyczne, które otrzymały odpowiednią akredytację, jak również przez realizowanie przygotowania zawodowego u pracodawcy – art. 1 pkt 19 lit. c ustawy nowelizującej z 2003 r.

Na mocy znowelizowanego art. 19 ust. 1 u.o.s.o. dyrektorzy publicznych szkół podstawowych i gimnazjów kontrolowali spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkujące w obwodach tych szkół, a gmina kontrolowała spełnienie obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat. Niespełnianie obowiązków: rocznego przygotowania przedszkolnego, szkolnego i nauki podlegało egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – art. 1 pkt 21 i 22 ustawy nowelizującej z 2003 r.

Kolejna znacząca reforma ustawy o systemie oświaty miała miejsce w 2009 r. i dotyczyła obniżenia wieku, w którym dzieci rozpoczynały naukę szkolną. Ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>365</sup> znowelizowano przepisy art. 14 u.o.s.o. Na mocy ust. 1 wychowaniem przedszkolnym miały być objęte dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dzieci kończyły 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dzieci kończyły 6 lat. Wychowanie przedszkolne realizowane było w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych formach wychowania przedszkolnego (art. 1 pkt 15 lit. a noweli z 2009 r.). W myśl nowego art. 14 ust. 1a u.o.s.o. w przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wychowaniem przedszkolnym mogło być objęte dziecko w wieku powyżej 6 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończyło 8 lat. Obowiązek szkolny tych dzieci mógł być odroczony do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończyło 8 lat – art. 1 pkt 15 lit. a noweli z 2009 r. Przepisy te miały obowiązywać od 1 września 2012 r. (art. 26 pkt 4 noweli z 2009 r.), z kolei od 1 września 2011 r. (art. 26 pkt 3 noweli z 2009 r.) zgodnie z dyspozycją znowelizowanych ustępów 3 i 3a art. 14 u.o.s.o., dziecko w wieku 5 lat miało być obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Obowiązek ten miał się rozpoczynać z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończyło 5 lat. W przypadku dziecka posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, obowiązek ten rozpoczynałby się z początkiem roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym dziecko miało rozpoczynać spełnianie obowiązku szkolnego – art. 1 pkt 15 lit. b noweli z 2009 r.

Nowela z 2009 r. z powyższych powodów dostosowała również ramy czasowe obowiązku szkolnego, który w nowym brzmieniu art. 15 ust. 2 u.o.s.o. stanowił, iż obowiązek szkolny 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 – art. 1 pkt 19 noweli z 2009 r.<sup>366</sup> Uczeń, który ukończył szkołę

---

<sup>365</sup> Dz.U. z 2009 r., nr 56, poz. 458, dalej: nowela z 2009 r.

<sup>366</sup> Przepis ten miał obowiązywać od 1 września 2012 r.

ponadgimnazjalną przed ukończeniem 18. roku życia, mógł również spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie do szkoły wyższej – tak art. 1 pkt 21 lit. c noweli z 2009 r. Na wniosek rodziców naukę w szkole podstawowej mogło rozpocząć dziecko, które w danym roku kalendarzowym kończyło 5 lat, jeżeli wykazywało psychofizyczną dojrzałość do podjęcia nauki szkolnej. Decyzję o wcześniejszym przyjęciu dziecka do szkoły podstawowej podejmował dyrektor szkoły po zasięgnięciu opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej. Dziecko, które zostało wcześniej przyjęte do szkoły podstawowej, było zwolnione z obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego – art. 1 pkt 21 lit. a noweli z 2009 r.<sup>367</sup>

Na mocy art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>368</sup> do art. 61 u.o.s.o. dodano ustęp 3 i 4, zgodnie z którymi zajęcia edukacyjne w klasach I-III szkoły podstawowej były prowadzone w oddziałach liczących nie więcej niż 25 uczniów, z wyjątkiem oddziałów w szkołach podstawowych integracyjnych, oddziałów integracyjnych w szkołach podstawowych ogólnodostępnych, oddziałów w szkołach

---

<sup>367</sup> W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw wskazano, iż celem kolejnej nowelizacji przepisów jest potrzeba „zminimalizowania obaw części rodziców dzieci sześciolatków, które od dnia 1 września 2014 r. obligatoryjnie rozpoczną edukację szkolną, oraz z potrzeby łagodnego zakończenia, rozpoczętego w 2009 r., procesu obniżania wieku rozpoczynania obowiązkowego szkolnego. Osiągnięcie tych celów będzie możliwe między innymi poprzez stworzenie w klasach I–III publicznej szkoły podstawowej warunków edukacji podobnych do tych, z którymi dziecko miało do czynienia, korzystając z wychowania przedszkolnego. Aby uniknąć tworzenia w publicznych szkołach podstawowych oddziałów klas I–III o zbyt dużej liczbie uczniów, od dnia 1 września 2014 r. sukcesywnie będzie wprowadzane obowiązujące już w wychowaniu przedszkolnym ograniczenie maksymalnej liczby uczniów w oddziale. Zgodnie z projektowanymi zmianami, liczba uczniów w oddziałach klas I–III publicznej szkoły podstawowej docelowo, tj. od dnia 1 września 2016 r., nie będzie większa niż 25. Ponadto ze względu na to, że w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 naukę w szkole podstawowej rozpoczną dzieci sześciolatków i siedmiolatków, w publicznych szkołach podstawowych, w których utworzony zostanie więcej niż jeden oddział klasy i szkoły podstawowej, uczniowie zostaną przypisani do poszczególnych oddziałów według wieku, począwszy od najmłodszych. Dzięki takiemu rozwiązaniu w jednym oddziale będą uczyły się dzieci w zbliżonym wieku. Ponadto od dnia 1 września 2014 r. realizację obowiązku szkolnego rozpoczną dzieci siedmiolatków, urodzone w 2007 r., oraz dzieci sześciolatków, urodzone w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2008 r. Natomiast od dnia 1 września 2015 r. spełnianie obowiązku szkolnego rozpoczną dzieci siedmiolatków, urodzone w okresie od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia 2008 r., oraz wszystkie dzieci urodzone w 2009 r. Tak przeprowadzone zakończenie procesu obniżania wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego, z równoczesnym wprowadzeniem regulacji określających zasady tworzenia oddziałów w nauczaniu wczesnoszkolnym, pozwoli na stworzenie lepszych warunków organizacji nauczania dzieci młodszych, ułatwiając im adaptację do warunków szkolnych oraz lepsze zaspokojenie ich potrzeb” – uzasadnienie projektu ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy VII kadencji nr 1495, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1495>, dostęp: 27.07.2023 r.

<sup>368</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1265, dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.

podstawowych specjalnych i oddziałów specjalnych w szkołach podstawowych ogólnodostępnych<sup>369</sup>.

Obniżenie wieku szkolnego i wprowadzenie obowiązkowej zerówki dla pięciolatków stało się zarzewiem ostrej krytyki ze strony polityków ówczesnej opozycji i osi sporów w parlamencie. Jedną z pierwszych ustaw uchwalonych przez Sejm VIII kadencji była ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>370</sup>, którą dokonano zmian w art. 14 ust. 1 i 1a u.o.s.o. Zgodnie z nowym brzmieniem tych przepisów wychowaniem przedszkolnym objęto dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat. Wychowanie przedszkolne realizowały przedszkola oraz w inne formy wychowania przedszkolnego. W przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wychowaniem przedszkolnym mogło być objęte dziecko w wieku powyżej 7 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 9 lat. Wobec tych dzieci stosowano przepisy o odroczeniu realizacji obowiązku szkolnego – art. 1 pkt 2 lit. a nowelizacji z 2015 r. Nowelizacja z 2015 r. w art. 1 pkt. 2 lit. b zakładała prawo dzieci w wieku 3-5 lat do korzystania z wychowania przedszkolnego, obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego przez dzieci sześciolatnie, w art. 1 pkt. 4 obowiązek szkolny od 7 roku życia, możliwość rozpoczęcia edukacji szkolnej na wniosek rodziców dzieci sześciolatków, pod warunkiem korzystania przez dzieci z wychowania przedszkolnego w roku szkolnym poprzedzającym rok szkolny, w którym miało rozpocząć naukę w szkole podstawowej albo posiadania opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej o możliwości rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej<sup>371</sup>, możliwość odroczenia obowiązku szkolnego przez dzieci siedmioletnie o jeden rok szkolny, jeżeli dziecko posiadało opinię poradni psychologiczno-pedagogicznej, z której wynikała potrzeba odroczenia<sup>372</sup>, a także możliwość kontynuacji w roku szkolnym 2016/2017 nauki

---

<sup>369</sup> Art. 1 ustawy zmieniającej z 2013 r.

<sup>370</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 35, dalej: nowelizacja z 2015 r.

<sup>371</sup> Art. 1 pkt 5 lit. a i b nowelizacji z 2015 r., w przypadku dziecka urodzonego w miesiącach wrzesień-grudzień opinia poradni psychologiczno-pedagogicznej o możliwości rozpoczęcia nauki w szkole była obligatoryjna.

<sup>372</sup> Art. 1 pkt 5 lit. c nowelizacji z 2015 r.

w pierwszej klasie szkoły podstawowej przez siedmioletnie dzieci, które rozpoczęły edukację w klasie pierwszej w poprzednim roku szkolnym jako sześciolatki na wniosek rodziców złożony do dyrektora szkoły w terminie do końca marca 2016 r.<sup>373</sup>

Ostatnia jak do tej pory reforma systemu szkolnictwa i edukacji w Polsce została przeprowadzona w 2017 r. na mocy następujących aktów prawnych: ustawy Prawo oświatowe, ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe<sup>374</sup>, ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych<sup>375</sup>, ustawy z dnia 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej<sup>376</sup>, rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej<sup>377</sup> oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia<sup>378</sup>. Przepisy zawarte w powyższych aktach prawnych stanowią podstawę ustroju szkolnictwa i systemu edukacji w Rzeczypospolitej do chwili obecnej.

## 7. Podsumowanie

Proces kształtowania się systemu edukacji i ustroju szkolnictwa na przestrzeni ostatnich ponad 100 lat był bardzo dynamiczny. Można powiedzieć, że proces ten jest ciągle żywy, wciąż poddawany modyfikacjom, a zagadnienia oświaty muszą podążać za zmieniającą się rzeczywistością. Zmiany, które można zaobserwować już od początku kształtowania się państwowości polskiej po okresie 123 lat zaborów, nierozzerwalnie wiążą się z takimi czynnikami jak wyznawane wartości, sytuacja finansowa kraju, sytuacja

---

<sup>373</sup> Art. 9 nowelizacji z 2015 r., w przypadku złożenia takiego wniosku dziecko nie podlegało klasyfikacji rocznej ani promowaniu do klasy drugiej, a także nie otrzymało świadectwa szkolnego promocyjnego.

<sup>374</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 60.

<sup>375</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1400, dalej: u.f.z.o.

<sup>376</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2454.

<sup>377</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 356 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie podstawy programowej.

<sup>378</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 467, dalej: rozporządzenie w sprawie podstawy programowej dla szkół ponadpodstawowych.



geopolityczna, potrzeby gospodarcze państwa. Pierwszą próbą ujednoczenia przepisów dotyczących szkolnictwa był dekret o obowiązku szkolnym z 1919 r., który regulował zagadnienia wieku szkolnego, obowiązkowości szkoły oraz odpowiedzialności rodziców za posyłanie dzieci do szkoły wraz z karami za niedochowanie tych obowiązków. Sprawy szkolnictwa były regulowane wieloma ustawami o różnym zakresie, w tym również takimi uchwalonymi jeszcze przez zaborców. Dopiero rok 1932 przyniósł ujednoczenie systemu szkolnictwa i przepisów o obowiązku szkolnym na terytorium II Rzeczypospolitej. Ustawa jędrzejewiczowska wprowadzała trójstopniowy system edukacji ze szkołą powszechną, gimnazjum i liceum. Pewnym *novum* był obowiązek doksztalcania dla młodzieży do 18. roku życia, który można by przyrównać do dzisiejszego obowiązku nauki (obowiązku doksztalcania). Wybuch II wojny światowej uniemożliwił realizację przepisów zawartej w ustawie o ustroju szkolnym z 1932 r., a tym samym uniemożliwił rozwój szkolnictwa w pożądanym zakresie. Na okupowanych częściach Polski szkolnictwo polskie było zabronione lub ograniczane tylko do możliwości nauczania w polskiej szkole, bez możliwości pobierania lekcji języka polskiego, historii i geografii.

Po II wojnie światowej Polska pozostawała w strefie wpływów komunistycznego ZSRR. Polska Rzeczpospolita Ludowa stała się państwem zależnym, z ograniczoną suwerennością, która wyznawała zasady marksizmu-leninizmu. Przez długi czas komunistyczne władze nie mogły wprowadzić ustawy oświatowej, regulującej system szkolnictwa i zagadnienia obowiązku szkolnego, wydając wciąż efemeryczne okólniki i zalecenia. Ponadto w porządku prawnym obowiązywały ustawy uchwalone jeszcze w dwudziestoleciu międzywojennym. Pierwszą przymiarką do kompleksowej realizacji zagadnień oświatowych stał się dekret o obowiązku szkolnym z 1956 r., który wprowadzał obowiązek szkolny w zakresie siedmiu klas szkoły podstawowej. Zerwano z trójstopniową szkołą powszechną na rzecz jednolitej dla wszystkich szkoły podstawowej. Ustawą o rozwoju systemu oświaty i wychowania z 1961 r. przepełnioną odwołaniami do hasel realnego socjalizmu, wprowadzono dwustopniowy system szkolny z ośmioletnią szkołą podstawową jako podstawą tego ustroju oraz przedłużono czas trwania obowiązku szkolnego do 17 lat. Podstawę wykształcenia średniego stanowiło szkolnictwo zawodowe, a jego szczególny rozkwit obserwowano w latach 60. i 70. XX wieku. Zmarginalizowano szkolnictwo prywatne, które *de facto* stało się uzależnione od ministerstwa z uwagi na

konieczność uzyskania wcześniejszego zezwolenia na prowadzenie takiej szkoły. W czasach komunizmu w Polsce podejmowano różne próby zmian ustroju szkolnego, poprzez koncepcje szkół dziesięcio-, jedenasto- czy dwunastoletnich. Zachodzące w latach 80. XX wieku zmiany społeczne i ustrojowe w kraju uniemożliwiły reformę oświaty w PRL, choć szkoły dziesięcioletnie pomimo braku podstawy prawnej zostały wprowadzone. Po transformacji ustrojowej jaka dokonała się w 1989 r., nowe, wolne władze Polski stanęły przed trudnym zadaniem stworzenia systemu szkolnego i systemu edukacji na miarę suwerennego, wolnorynkowego kraju. Pierwszą reformę wprowadzono już w 1991 r. ustawą z dnia 7 września o systemie oświaty. Podkreślano, że system oświaty zapewnia realizację prawa każdego obywatela do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, wspomaga przez szkołę wychowawczą rolę rodziny, umożliwia zakładanie i prowadzenie szkół i placówek przez różne podmioty, jak również dostosowuje treści i metody nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów czy możliwości korzystania z opieki psychologicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej. Ustawa o systemie oświaty utrzymywała ustrój szkolny wprowadzony w PRL, a zatem ośmioklasową szkołę podstawową jako jego podstawę oraz szkolnictwo ponadpodstawowe, które na przestrzeni lat się zmieniało. W latach 1991-1996 przekazano szkoły publiczne jednostkom samorządu terytorialnego. Umożliwiono zakładanie i prowadzenie szkół niepublicznych.

Reformą z 1999 r. wprowadzono trójstopniowy system szkolny, którego podstawą stała się sześcioletnia szkoła podstawowa, po której absolwenci kontynuowali naukę w trzyletnim gimnazjum, a później w szkole ponadgimnazjalnej. Wydłużono obowiązek nauki do 18 lat, zgodnie z art. 70 Konstytucji RP z 1997 r. Ten stan trwał do 2017 r., a za sprawą ustawy Prawo oświatowe powrócono do ośmiolatek jako podstawy systemu szkolnego w Polsce.

Współczesnym problemem dotykającym polską oświatę stanowiła refleksja na temat wieku, w którym dziecko powinno rozpoczynać naukę w szkole i wprowadzone w tym zakresie w 2009 r. zmiany. Obowiązkiem szkolnym objęto dzieci sześcioletnie, a na pięciolatki nałożono obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego. Klasy I-III liczyły maksymalnie 25 uczniów. Zmiany zostały dokonane w ciągu trzech lat, przy czym zgodnie z harmonogramem przedstawionym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej we wrześniu 2014 r., naukę miały obowiązek rozpocząć dzieci siedmioletnie (urodzone w 2007 r.)

i sześćoletnie, ale tylko takie urodzone w czasie od 1 stycznia do 30 czerwca 2008 r. Dla dzieci urodzonych w drugiej połowie roku istniała możliwość rozpoczęcia obowiązkowej nauki w szkole, zależna od woli ich rodziców lub opiekunów prawnych. Od września 2015 r. obowiązkową nauką objęte zostały dzieci sześćoletnie urodzone w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2008 r. oraz wszystkie dzieci urodzone w 2009 r.

Na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. przywrócono obowiązek szkolny dla dzieci, które w roku kalendarzowym, w którym rozpoczyna się rok szkolny kończyły siedem lat oraz obowiązkową „zerówkę” dla dzieci sześćoletnich.

Ostatnią rewolucyjną zmianę dokonano ustawą Prawo oświatowe, która zreformowała cały system szkolny, powracając do dwustopniowego ustroju z ośmioletnią szkołą podstawową jako fundamentem i nadbudowaną nad nią szkołą ponadpodstawową z możliwością wyboru kształcenia w liceum, technikum i szkole branżowej I stopnia.

## Rozdział III

# Elementy stosunku administracyjnoprawnego odnoszące się do obowiązków edukacyjnych

### 1. Uwagi wprowadzające

Stosunek administracyjnoprawny to układ wzajemnych zachowań pomiędzy jego podmiotami, kwalifikowany przez prawo administracyjne. Wyróżnia się trzy elementy definicyjne stosunku administracyjnoprawnego: podmioty, przedmiot i treść. Rozważania definicyjne dokonane w rozdziale pierwszym oraz zaprezentowanie historii kształtowania się obowiązków edukacyjnych w Polsce na przełomie ostatnich ponad stu lat pozwalają na analizę obowiązków edukacyjnych w konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego. Konstrukcja ta w niniejszej dysertacji stanowi narzędzie badawcze obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku doksztalcania. W niniejszym rozdziale scharakteryzowano podmioty obowiązków edukacyjnych, którymi są dzieci jako podmioty zobowiązane oraz dyrektorzy obwodowych szkół podstawowych lub organy wykonawcze gminy (w zależności od obowiązku edukacyjnego), jako uprawnieni do żądania spełniania obowiązków edukacyjnych. Poddano analizie przedmiot obowiązków edukacyjnych, którym jest kształcenie i zdobywanie wykształcenia oraz ich treść, na którą składają się wszystkie prawa i obowiązki podmiotów. Zaproponowano nową definicję ucznia, która bardziej niż obecna definicja z u.pr.o. oddaje charakter tego podmiotu, jak również „ucznia zerowego” zobowiązanego do wykonywania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Z uwagi na ilość obowiązków władzy publicznej służących realizacji obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież, zostały one opisane w odrębnym rozdziale.

Ustawodawca zważając na fakt, że dzieci są szczególnymi podmiotami prawa, nie korzystającymi w pełni ze zdolności do czynności prawnych, w celu umożliwienia im realizacji obowiązków edukacyjnych nałożył na ich rodziców obowiązki, które wpływają na realizację obowiązków edukacyjnych. Szczególne znaczenie dla udowodnienia tezy, że podmiotami zobowiązanymi do wykonania obowiązków edukacyjnych są właśnie dzieci,

mają rozważania odnoszące się do nałożonych przepisami u.pr.o. obowiązków na ich rodziców. Rodzicami w rozumieniu przepisów u.pr.o. są także opiekunowie prawni i podmioty sprawujące pieczę zastępczą. Obowiązki rodziców towarzyszą obowiązkom edukacyjnym spełnianym przez dzieci. Nie mają one charakteru samoistnego, zależą bowiem od bytu obowiązków edukacyjnych. Obowiązki, które spoczywają na rodzicach stanowią dopełnienie treści obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku dokształcania. Wynikają one nie tylko z ustawy Prawo oświatowe, ale przede wszystkim ze sprawowanej władzy rodzicielskiej.

Jak pisał Janusz Homplewicz, „Praktyczna rola konstrukcji stosunku prawnego (...) najlepiej wyraża się w ukazaniu sytuacji prawnej ucznia (...)”<sup>379</sup>. Realizacja obowiązków edukacyjnych odzwierciedlona zostaje w sytuacji prawnej ucznia. Z kolei tę sytuację prawną określają pewne obowiązki i uprawnienia uczniów, które regulowane są przepisami prawnymi odnoszącymi się do zagadnień oświatowych. W tym zakresie nie można ograniczać się jedynie do regulacji zawartej w ustawie Prawo oświatowe, lecz mieć na uwadze szerszy kontekst tego zagadnienia i uwzględnić regulacje prawne także innych aktów, chociażby aktów prawa międzynarodowego, jak również aktów wewnętrznych, np. statutów czy regulaminów.

## **2. Podmioty stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych**

### **2.1. Rozróżnienie podmiotów zobowiązanych i podmiotów uprawnionych stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych**

Jak podaje Jan Zimmermann, każda norma prawna, a zwłaszcza norma prawa administracyjnego posiada swoich adresatów, co oznacza, że norma taka musi być do kogoś skierowana, bo inaczej byłaby pustym i bezwartościowym zadaniem<sup>380</sup>. Stosunek administracyjnoprawny to układ wzajemnych zachowań pomiędzy jego podmiotami, kwalifikowany przez prawo administracyjne. Strona podmiotowa stosunków administracyjnoprawnych, których przedmiotem są obowiązki edukacyjne została

---

<sup>379</sup> J. Homplewicz, *Polskie...*, s. 49.

<sup>380</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 102.

uregulowana przepisami u.pr.o. Należy wyróżnić dwa podmioty stosunków administracyjnoprawnych, którego przedmiotem są obowiązki edukacyjne: podmiot zobowiązany i podmiot uprawniony. Podmiotem zobowiązanym w zależności od rodzaju obowiązku edukacyjnego są:

- 1) w stosunku, którego przedmiotem jest obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego – dziecko, które w roku kalendarzowym, w którym rozpoczyna się rok szkolny skończyło lub skończy (co do zasady) 6 lat,
- 2) w stosunku, którego przedmiotem jest obowiązek szkolny – dziecko, które w roku kalendarzowym, w którym rozpoczyna się rok szkolny kończy (co do zasady) 7 lat,
- 3) w stosunku, którego przedmiotem jest obowiązek doksztalcania – dziecko, które w roku kalendarzowym, w którym rozpoczyna się rok szkolny ukończyło szkołę podstawową.

Podmiotami uprawnionymi są:

- 1) w stosunku, którego przedmiotem jest obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego – dyrektor szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka,
- 2) w stosunku, którego przedmiotem jest obowiązek szkolny – dyrektor szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka,
- 3) w stosunku, którego przedmiotem jest obowiązek doksztalcania – gmina, a właściwie organ wykonawczy gminy, na terenie której mieszka zobowiązane dziecko.

## **2.2. Podmioty zobowiązane w stosunku administracyjnoprawnym, którego przedmiotem są obowiązki edukacyjne**

### **2.2.1. Uwagi terminologiczne**

Na gruncie przepisów u.pr.o. to dzieci w określonym wieku zostały zobowiązane do wykonywania obowiązków edukacyjnych. Niekiedy w treści ustawy Prawo oświatowe zobowiązane dzieci określane są również mianem uczniów<sup>381</sup>. Słowniczek pojęć, który

---

<sup>381</sup> Np. art. 37 ust. 4 u.pr.o. stanowi, że uczeń, który spełnia obowiązek szkolny lub obowiązek doksztalcania poza szkołą, uzyskuje roczne oceny kwalifikacyjne na podstawie rocznych egzaminów kwalifikacyjnych z zakresu części podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacyjnym; art. 68 ust. 2 u.pr.o. stanowi, że dyrektor szkoły może skreślić ucznia z listy uczniów w przypadkach określonych w statucie szkoły; w myśl art. 98 ust. 1 pkt 17 u.pr.o. statut szkoły określa prawa i obowiązki uczniów.

znajduje się w art. 4 u.pr.o., w pkt. 20 zawiera wyjaśnienie pojęcia „uczniowie”. W myśl tego przepisu uczniami są także wychowankowie i słuchacze. Tym samym ustawodawca nie definiuje pojęcia „uczniów”, a jedynie wprowadza dwa kolejne pojęcia: „wychowanków” i „słuchaczy”. W rozumieniu pojęcia „ucznia”, „wychowanka” i „słuchacza” przydatne staje się rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji<sup>382</sup>, które w § 4 ust. 5 stanowi, że szkoła dla dorosłych, branżowa szkoła II stopnia i szkoła policealna prowadzi księgę słuchaczy, zaś w § 5 ust. 1, że księgę wychowanków prowadzi specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii, ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy oraz placówka zapewniająca opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 123 ust. 1 pkt 1 u.pr.o. Szkoła podstawowa prowadzi księgę ewidencji dzieci podlegających obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązkowi szkolnemu zamieszkałych w obwodzie szkoły – tak § 3 ust. 1 r.p.d.p.n., przy czym szkoła dla dzieci i młodzieży prowadzi księgę uczniów.

W ustawie Prawo oświatowe dostrzec można pewną niekonsekwencję ze strony ustawodawcy przy nazywaniu podmiotów zobowiązanych do realizacji obowiązków edukacyjnych. Niekiedy stosuje on pojęcie „dziecka”, a niekiedy „ucznia”. Jako przykład może posłużyć art. 36 ust. 12 u.pr.o., w myśl którego uczeń (nie dziecko), który ukończył szkołę ponadpodstawową przed ukończeniem 18. roku życia, może spełniać obowiązek doksztalcenia poprzez uczęszczanie do szkoły wyższej lub na kwalifikacyjne kursy zawodowe, jak również art. 37 ust. 4 u.pr.o., w którym mowa o tym, że uczeń (nie dziecko), który spełnia obowiązek szkolny lub obowiązek doksztalcenia poza szkołą, uzyskuje roczne oceny kwalifikacyjne na podstawie rocznych egzaminów kwalifikacyjnych z zakresu części podstawy programowej. Odnosząc się do regulacji art. 36 ust. 12 u.pr.o. warto zauważyć, że mowa w nim o absolwencie szkoły ponadpodstawowej, który z punktu widzenia stosunków zakładkowych uczniem już nie jest. Należy zatem podkreślić, że ustawodawca używa

---

<sup>382</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 50., dalej: r.p.d.p.n.

niekiedy pojęć, których nie definiuje, a które odnoszą się do podmiotów zobowiązanych do realizacji obowiązków edukacyjnych. Najprostsza definicja legalna „ucznia” mogłaby się sprowadzać do określenia, że jest to dziecko zobowiązane do realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego lub obowiązku doksztalcania, w tym także wychowanek i słuchacz. Można by rozważyć równocześnie wprowadzenie pojęcia „ucznia zerowego” jako dziecka zobowiązanego do realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Korzyść takiego rozwiązania sprowadza się do ukazania pewnych odrębności w zakresie praw i obowiązków tych podmiotów, które – z racji etapu edukacyjnego – są jednak odmienne<sup>383</sup>.

### **2.2.2. Zobowiązany do wykonania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego**

Podmiotem zobowiązanym w stosunku administracyjnoprawnym, którego przedmiotem jest obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego jest sześciolatek dziecko, które osiągnęło lub osiągnie ten wiek w roku kalendarzowym, w którym rozpoczyna się rok szkolny. Ustawa Prawo oświatowe przewiduje w swoich przepisach możliwość późniejszego rozpoczęcia spełniania tego obowiązku oraz możliwość przedłużenia okresu spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Jak stanowi art. 31 ust. 2 u.pr.o., w przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wychowaniem przedszkolnym może być objęte dziecko w wieku powyżej 7 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 9 lat. Zgodnie z art. 31 ust. 5 zd. 2 u.pr.o. w przypadku takich dzieci obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym dziecko rozpocznie spełnianie obowiązku szkolnego<sup>384</sup>. Przesłanką dopuszczającą przedłużenie okresu spełniania rocznego przygotowania przedszkolnego jest potrzeba wynikająca z opinii poradni psychologiczno-

---

<sup>383</sup> Można to dostrzec chociażby w regulacji art. 37 ust. 4 u.pr.o., który wyłącza spod obowiązku zdawania egzaminów kwalifikacyjnych dzieci spełniające obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym lub inną formą wychowania przedszkolnego.

<sup>384</sup> Art. 38 ust. 5 u.pr.o. stanowi, że dziecko, któremu odroczone rozpoczęcie spełniania obowiązku szkolnego z uwagi na konieczność kształcenia specjalnego kontynuuje przygotowanie przedszkolne. To oznacza, że dziecko jest objęte wychowaniem przedszkolnym, zaś jego obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego powstaje i staje się wymagalny w roku szkolnym poprzedzającym rok szkolny, w którym dziecko rozpocznie spełnianie obowiązku szkolnego.



pedagogicznej. Regulujący tę przesłankę art. 36 w ust. 4-7 u.pr.o. stanowi, iż rozpoczęcie spełniania przez dziecko obowiązku szkolnego, którego konsekwencją jest kontynuowanie nauki w tzw. „zerówce”, może być odroczone o jeden rok szkolny. Z wnioskiem do dyrektora obwodowej szkoły podstawowej właściwej ze względu na miejsce zamieszkania dziecka powinni wystąpić oboje rodzice, gdyż w myśl art. 97 § 2 k.r.o. jest to sytuacja mieszcząca się w katalogu istotnych spraw dziecka<sup>385</sup>. Sama u.pr.o. w art. 36 ust. 4 zawiera określenie „rodzice”, a nie „rodzic”. Możliwość złożenia wniosku jest ograniczona w czasie, to znaczy, że można tego dokonać najpóźniej 31 sierpnia roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 7 lat (a zatem przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego). Jest to termin materialnoprawny, a zatem tylko przed jego upływem może nastąpić ukształtowanie powyższego prawa w ramach administracyjnego stosunku materialnego<sup>386</sup>. Uchybienie temu terminowi będzie powodowało wygaśnięcie prawa, co także zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, który orzekł w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r., że termin ten należy do grupy terminów materialnoprawnych i z tego powodu nie jest możliwe jego przywrócenie, nawet jeśli uchybienie nastąpiłoby bez winy wnioskodawców<sup>387</sup>. Odroczenie dotyczy roku szkolnego, w którym dziecko ma rozpocząć spełnianie obowiązku szkolnego. Rodzice zobowiązani są dołączyć do wniosku opinię poradni psychologiczno-pedagogicznej, z której wynika potrzeba odroczenia spełniania przez dziecko obowiązku szkolnego w danym roku szkolnym, gdyż to ona stanowi merytoryczną podstawę wydłużenia czasu trwania wychowania przedszkolnego. Dyrektor obwodowej szkoły podstawowej, który jest właściwy do rozpatrzenia wniosku, odracza spełnianie obowiązku szkolnego w formie decyzji administracyjnej. Jeżeli rodzice mylnie złożą wniosek o odroczenie spełniania obowiązku szkolnego przez dziecko do dyrektora przedszkola czy innej formy wychowania przedszkolnego, to zgodnie z art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>388</sup>, niewłaściwy w sprawie dyrektor przekaże wniosek organowi właściwemu, zawiadamiając o tym fakcie rodziców.

---

<sup>385</sup> Zob. M. Pilich, *op.cit.*, komentarz art. 31 pkt 2, LEX.

<sup>386</sup> Por. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 275.

<sup>387</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 czerwca 2020 r., III SA/Lu 277/20, CBOSA.

<sup>388</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572, dalej: kodeks postępowania administracyjnego lub k.p.a.

### 2.2.3. Zobowiązany do wykonania obowiązku szkolnego

Podmiotem zobowiązanym stosunku administracyjnoprawnego, którego przedmiotem jest obowiązek szkolny, jest co do zasady dziecko, które w roku kalendarzowym, w którym rozpoczyna się rok szkolny skończyło lub skończy 7 lat. Mogą jednak wystąpić okoliczności, które spowodują przesunięcie tej granicy i tym samym rozpoczęcie spełniania obowiązku szkolnego wcześniej lub później. Zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 1 u.pr.o., na wniosek rodziców naukę w szkole podstawowej może rozpocząć dziecko, które w danym roku kalendarzowym kończy 6 lat. Warunkiem przyjęcia do szkoły młodszego dziecka, jak stanowi art. 36 ust. 2 u.pr.o. jest:

- 1) korzystanie z wychowania przedszkolnego w roku szkolnym poprzedzającym rok szkolny, w którym dziecko ma rozpocząć naukę w szkole podstawowej albo
- 2) posiadanie opinii o możliwości rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej, wydaną przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną.

Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie alternatywy rozłącznej, co oznacza, że wystarczy spełnienie tylko jednej przesłanki, aby dyrektor szkoły podstawowej właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka mógł przyjąć sześciolatek do szkoły. Są to dwa odrębne warunki dające możliwość przyjęcia sześciolatek do szkoły. Ponadto, w przypadku korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego w roku szkolnym poprzedzającym rok szkolny, w którym sześciolatek ma podjąć naukę w szkole podstawowej, dyrektor nie ma możliwości odmowy przyjęcia takiego dziecka do szkoły. Ustęp 2 *ab initio* art. 36 u.pr.o. jasno wskazuje, że „dyrektor szkoły podstawowej przyjmuje dziecko”. Inaczej w przypadku drugiej przesłanki – dyrektor szkoły podstawowej przyjmuje dziecko sześciolatek do szkoły wówczas, gdy dysponuje ono pozytywną opinią poradni psychologiczno-pedagogicznej. Gdy poradnia wyda opinię negatywną, wówczas dyrektor nie ma podstaw prawnych do przyjęcia dziecka do pierwszej klasy szkoły podstawowej. Ustawodawca nie przesądził w jakiej formie prawnej dyrektor szkoły podstawowej odmówi przyjęcia sześciolatek do szkoły podstawowej. Przyjmuje się, że w sytuacji, gdy ustawodawca nie określił wyraźnie w jakiej formie prawnej powinna zostać załatwiona sprawa administracyjna, dla zastosowania konkretnej formy rozstrzygającej znaczenie ma charakter sprawy oraz treść

przepisów stanowiąca podstawę prawną działania organu<sup>389</sup>. Wydaje się, że najwłaściwszą formą byłaby decyzja administracyjna, gdyż dyrektor rozstrzyga w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej o prawach i obowiązkach strony. Na mocy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., w sytuacji, „gdy z przepisów prawa nie wynika w sposób wyraźny forma rozstrzygnięcia, dla uznania, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną konieczne jest stwierdzenie, że w sprawie wymagana jest konkretyzacja prawa w odniesieniu do indywidualnej osoby, w konkretnej sprawie, do której dochodzi w sposób władczy i jednostronny”<sup>390</sup>. Tak samo należałoby potraktować akt wydany przez dyrektora szkoły podstawowej odmawiający przejścia do szkoły dziecka, które w poprzednim roku szkolnym korzystało z wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym czy innej formie wychowania przedszkolnego. Dziecko sześćioletnie, które zostało przyjęte wcześniej do szkoły podstawowej, jest ustawowo zwolnione z obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 36 ust. u.pr.o.). To oznacza, że wcześniejsze rozpoczęcie nauki w szkole podstawowej, a tym samym *de facto* i *de iure* rozpoczęcie spełniania obowiązku szkolnego, konsumuje obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego.

Uwagi poczynione przy opisie górnej granicy wychowania przedszkolnego, odnoszące się także do odroczenia momentu spełniania obowiązku szkolnego przez dziecko, pozostają spójne i aktualne w zakresie początkowej granicy wieku dziecka zobowiązanego do spełniania obowiązku szkolnego i nie wymagają w tym miejscu dodatkowego komentarza.

Artykuł 35 ust. 2 u.pr.o. stanowi, że obowiązek szkolny trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej niż do ukończenia 18-tego roku życia. Jeżeli uczeń szkoły podstawowej nie uzyskuje promocji do następnej klasy, wówczas czas trwania jego obowiązku szkolnego wydłuża się o rok (lub o kolejne lata), jednak nie dłużej niż do ukończenia przez niego 18-tego roku życia. Osiągnięcie tego wieku nie powoduje skreślenia takiego ucznia z listy uczniów. Ma on możliwość kontynuowania nauki, przy czym nie jest

---

<sup>389</sup> M. Karpiuk, w: M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, Olsztyn 2020, s. 34.

<sup>390</sup> Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., II OSK 1006/10, LEX nr 1083480.

ona już dla niego obowiązkowa. Korzysta on wówczas w przysługującego mu prawa do nauki.

#### **2.2.4. Zobowiązany do wykonania obowiązku doksztalcenia**

Podmiotem zobowiązanym w stosunku administracyjnoprawnym, którego przedmiotem jest obowiązek doksztalcenia jest osoba, która ukończyła szkołę podstawową przed osiągnięciem osiemnastego roku życia. Należy zauważyć, że obowiązek doksztalcenia może rozpocząć się najwcześniej po ukończeniu szkoły podstawowej, stąd jego dolna granica wieku ucznia jest bardzo elastyczna. Przede wszystkim jest ona uzależniona od dwóch czynników: momentu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej oraz uzyskiwania promocji do kolejnych klas<sup>391</sup>. Górna granica obowiązku doksztalcenia została określona konstytucyjnie i ustawowo – jest to granica osiemnastych urodzin ucznia. Po ukończeniu osiemnastu lat uczniowie sami decydują o dalszej kontynuacji bądź zaprzestaniu nauki.

Ustawa Prawo oświatowe dopuszcza różne formy realizacji obowiązków edukacyjnych, o których szczegółowo mowa w następnych rozdziałach dysertacji.

---

<sup>391</sup> Zakładając, że dziecko rozpoczęło spełnianie obowiązku szkolnego wcześniej, a więc w roku kalendarzowym, w którym kończyło 6 lat i uzyskiwało co roku promocję do kolejnej klasy, ukończy ono szkołę podstawową w wieku 14 lat. A zatem obowiązek doksztalcenia rozpocznie się 1 września w roku, w którym taka osoba ukończyła szkołę podstawową. W sytuacji, w której dziecko rozpocznie spełnianie obowiązku szkolnego w wieku 7 lat, wówczas ukończy ono szkołę podstawową mając lat 15, a zatem 1 września tego samego roku kalendarzowego rozpocznie się jego obowiązek doksztalcenia. Rozważając dolną granicę obowiązku doksztalcenia należy również rozważyć sytuację, w której uczeń szkoły podstawowej nie uzyskiwałby co roku promocji do następnej klasy. Zakładając, że dziecko rozpoczęło naukę w szkole podstawowej mając 7 lat i nie uzyskało trzykrotnie promocji do następnej klasy na różnych etapach szkoły podstawowej, uczeń taki skończyłby szkołę podstawową mając lat 18. Dolna granica powstania obowiązku doksztalcenia uzależniona byłaby od miesiąca, w którym taki uczeń obchodziłby swoje osiemnaste urodziny. Hipotetycznie, gdyby osoba taka obchodziła urodziny w grudniu, to obowiązek doksztalcenia powstałby z dniem 1 września tego roku i trwałby do dnia osiemnastych urodzin tej osoby. Gdyby jednak uczeń taki obchodził urodziny w pierwszej połowie roku, np. w marcu, to w jego przypadku obowiązek doksztalcenia w ogóle by nie powstał.

## **2.3. Podmioty uprawnione w stosunku administracyjnoprawnym, którego przedmiotem są obowiązki edukacyjne**

### **2.3.1. Uprawniony do żądania wykonania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego**

Podmiotami uprawnionymi do kontrolowania spełniania obowiązków edukacyjnych na mocy przepisów u.pr.o. są: dyrektor obwodowej szkoły podstawowej oraz gmina, a właściwe organ wykonawczy gminy. Należy jednak zauważyć, że podmioty te, będące jednocześnie wierzycielami obowiązków edukacyjnych<sup>392</sup>, z uwagi na możliwość spełniania obowiązków edukacyjnych w różnych formach (nie tylko w przedszkolu czy szkole), otrzymują niezbędne informacje w tym zakresie od innych podmiotów (np. dyrektorów niepublicznych przedszkoli, dyrektorów niepublicznych szkół czy pracodawców, u których uczniowie realizują obowiązek nauki w formie przygotowania zawodowego u pracodawcy).

Na mocy art. 33 ust. 2 u.pr.o. kontrolowanie spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego należy do zadań dyrektora szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka. Jest to związane z faktem, że w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz w innych formach wychowania przedszkolnego dyrektorzy i kierownicy tych placówek nie prowadzą księgi ewidencji dzieci podlegających obowiązkowej „zerówce”. Zgodnie z § 2 ust. 1 r.p.d.p.n. przedszkole prowadzi dla każdego oddziału dziennik zajęć przedszkola, w którym dokumentuje się przebieg pracy wychowawczo-dydaktycznej z dziećmi w danym roku szkolnym<sup>393</sup>. To obwodowa szkoła podstawowa prowadzi księgę ewidencji dzieci podlegających obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego – tak § 3 ust. 1 r.p.d.p.n. Należy jednak podkreślić, że na mocy art. 33 ust. 3 u.pr.o. dyrektorzy publicznych i niepublicznych przedszkoli i szkół

---

<sup>392</sup> Dyrektor obwodowej szkoły podstawowej jest wierzycielem obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego, zaś organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest wierzycielem obowiązku doksztalcania.

<sup>393</sup> Dotyczy to także oddziałów przedszkolnych i innych form wychowania przedszkolnego, zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Do dziennika zajęć przedszkola zgodnie z § 2 ust. 2 r.p.d.p.n. wpisuje się w porządku alfabetycznym nazwiska i imiona dzieci, daty i miejsca urodzenia oraz adresy ich zamieszkania, imiona i nazwiska rodziców oraz adresy ich zamieszkania, jeżeli są różne od adresu zamieszkania dziecka, adresy poczty elektronicznej rodziców i numery ich telefonów, jeżeli je posiadają, oraz tematy przeprowadzonych zajęć, a także godziny przyprowadzania i odbierania dziecka z przedszkola. W dzienniku odnotowuje się obecność dzieci na zajęciach w danym dniu. Przeprowadzenie zajęć nauczyciel potwierdza podpisem.

podstawowych, w których zorganizowano oddziały przedszkolne, jak również nauczyciele prowadzący zajęcia w publicznych i niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego są obowiązani powiadomić dyrektora obwodowej szkoły podstawowej<sup>394</sup> o spełnianiu przez dziecko obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego oraz o zmianach w tym zakresie. Można powiedzieć, że *de facto* kontrolą spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego zajmują się dyrektorzy/kierownicy placówek, w których dzieci fizycznie wykonują ten obowiązek, zaś kontrolę *de iure* z możliwością podejmowania czynności zmierzających do przymusowego wykonania obowiązku w razie braku dobrowolnego spełniania spełniają dyrektorzy obwodowych szkół podstawowych.

### **2.3.2. Uprawniony do żądania wykonania obowiązku szkolnego**

Zgodnie z dyspozycją art. 41 ust. 1 *ab initio* u.pr.o. dyrektorzy publicznych szkół podstawowych kontrolują spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach tych szkół. Na mocy § 3 ust. 1 r.p.d.p.n. szkoła podstawowa prowadzi księgę ewidencji dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu zamieszkałych w obwodzie szkoły. Nie należy jednak zapominać, że uczniowie mogą spełniać obowiązek szkolny nie tylko w obwodowej szkole podstawowej, ale też w innych szkołach i placówkach. Z tego powodu *de facto* kontrolę spełniania obowiązku szkolnego będą sprawować dyrektorzy niepublicznych szkół podstawowych, dyrektorzy publicznych szkół podstawowych innych niż szkoła obwodowa, a także dyrektorzy szkół specjalnych i ośrodków, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych oraz ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, którym nie ustalono obwodów, a które przyjęły dziecko do szkoły, jak również dyrektorzy publicznych szkół podstawowych o ustalonym obwodzie, którzy przyjęli do szkoły ucznia zamieszkującego w obwodzie innej szkoły publicznej. Ci wszyscy dyrektorzy są obowiązani informować dyrektora obwodowej szkoły podstawowej o spełnianiu obowiązku szkolnego przez ucznia. Zatem prowadzą oni faktyczną kontrolę spełniania obowiązku szkolnego, a dyrektor obwodowej szkoły podstawowej kontroluje spełnianie tego obowiązku *de iure* z możliwością podejmowania

---

<sup>394</sup> W obwodzie której dziecko mieszka.

czynności zmierzających do przymusowego wykonania obowiązku w razie braku jego dobrowolnego spełniania.

### **2.3.3. Uprawniony do żądania wykonania obowiązku doksztalcenia**

W myśl art. 41 ust.1 u.pr.o. gmina kontroluje spełnianie obowiązku doksztalcenia przez młodzież zamieszkałą na jej terenie. Należy jednak zauważyć, że bieżącą kontrolę dokonują dyrektorzy publicznych i niepublicznych szkół i placówek ponadpodstawowych, pracodawcy, u których uczniowie realizują obowiązek edukacyjny w formie przygotowania zawodowego oraz osoby kierujące podmiotami prowadzącymi kwalifikacyjne kursy zawodowe. Organ wykonawczy gminy *de iure* kontroluje spełnianie obowiązku doksztalcenia przez młodzież zamieszkałą na terytorium danej gminy oraz jest wierzycielem tego obowiązku.

## **2.4. Rodzice jako podmioty odpowiedzialne za spełnianie obowiązków edukacyjnych**

Bez wątplenia podmiotem zobowiązanym do realizacji obowiązku edukacyjnego jest dziecko. Odpowiedzialność za realizację obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież do osiemnastego roku życia spoczywa na ich rodzicach. Wynika to wprost z u.pr.o.<sup>395</sup>, jak również z k.r.o.<sup>396</sup> Zgodnie z dyspozycją art. 4 pkt 19 u.pr.o. przez pojęcie rodziców należy rozumieć także prawnych opiekunów dziecka oraz osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem. Zatem rodzicem w rozumieniu u.pr.o. będą:

- biologiczni rodzice dziecka,
- rodzice przysposabiający,
- opiekunowie prawni, w sytuacji, gdy:
  - oboje z rodziców nie żyją,

---

<sup>395</sup> Na mocy art. 33 ust. 1 u.pr.o. oraz art. 40 u.pr.o. na rodziców nałożono obowiązki, które mają na celu zapewnienie wykonywania przez dzieci i młodzież obowiązków edukacyjnych. Obowiązki rodziców zostały omówione w dalszej części niniejszego rozdziału.

<sup>396</sup> Odpowiedzialność za realizację obowiązków edukacyjnych wynika z władzy rodzicielskiej, o której mowa w rozdziale II, oddziale II k.r.o. W myśl art. 96 § 1 k.r.o. „rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierują nim. Obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień”.

- oboje z rodziców nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych (np. zostali ubezwłasnowolnieni, są niepełnoletni),
- rodzice są nieznani,
- rodzice zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej,
- podmioty sprawujące pieczę zastępczą.

Rodzice to zbiorcze określenie matki i ojca dziecka. Macierzyństwo określa się jednoznacznie w akcie urodzenia dziecka, gdyż zgodnie z dyspozycją art. 61<sup>9</sup> k.r.o. matką dziecka jest kobieta, która je urodziła. W przypadku ojcostwa k.r.o. przewiduje pięć alternatywnych sposobów jego ustalenia. Należą do nich: domniemanie pochodzenia dziecka od męża matki z art. 62 k.r.o., uregulowane w art. 85 § 1 *ab initio* k.r.o. domniemanie, zgodnie z którym ojcem dziecka jest ten, kto obcował z matką dziecka nie dawniej niż w trzechsetnym, a nie później niż w sto osiemdziesiątym pierwszym dniu przed urodzeniem się dziecka, domniemanie z art. 85 § 1 *in fine* k.r.o., zgodnie z którym ojcem dziecka jest ten, kto był dawcą komórki rozrodczej w przypadku dziecka urodzonego w wyniku dawstwa partnerskiego w procedurze medycznie wspomaganey prokreacji, uznanie ojcostwa oraz orzeczenie sądu w sprawie o ustalenie ojcostwa – art. 72 § 1 k.r.o.

Rodzicami na gruncie u.pr.o. są również rodzice przysposabiający, których status regulują przepisy k.r.o. Artykułem 121 § 1 k.r.o. zrównano w skutkach relacje łączące dziecko z przysposabiającym, z relacjami łączącymi dziecko z rodzicami biologicznymi. Przysposobienie pełne (*adoptio plena*) sprawia, iż przysposobiony nabywa prawa i obowiązki wynikające z pokrewieństwa w stosunku do krewnych przysposabiającego.

Kolejną grupą podmiotów, które w myśl ustawy Prawo oświatowe odpowiadają definicji rodziców są opiekunowie prawni. Opiekę dla dziecka ustanawia się w dwóch sytuacjach: po pierwsze, gdy żadnemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska, po drugie, gdy rodzice dziecka są nieznani. „Opiekę ustanawia sąd opiekuńczy, gdy tylko poweźmie wiadomości, że zachodzą ku temu powody. Opiekę sprawuje opiekun, przy czym sąd może powierzyć wspólne sprawowanie opieki dwóm osobom pozostającym w związku małżeńskim. Opiekunem może być wyłącznie osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych oraz posiadająca pełnię praw publicznych. Ponadto opiekunem nie może być osoba, co do której zachodzi prawdopodobieństwo, że nie wywiąże się należycie z obowiązków opiekuna. Artykuł 148 § 1a k.r.o. zawiera *lex specialis*, który stanowi, że



opiekunem małoletniego nie może być ustanowiona także osoba, która została pozbawiona władzy rodzicielskiej albo skazana za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności albo za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy wobec osoby lub przestępstwo popełnione na szkodę małoletniego lub we współdziałaniu z nim, albo osoba, wobec której orzeczono zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi, lub obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu”<sup>397</sup>.

Ostatnią kategorią podmiotów, która mieści się w zakresie pojęcia rodziców na gruncie u.pr.o., są podmioty lub osoby sprawujące pieczę zastępczą. Definicję pieczy zastępczej można wyprowadzić z przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>398</sup>. Zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 2 u.w.r.s.p.z., system pieczy zastępczej to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców. Piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców (art. 32 ust. 1 u.w.r.s.p.z.). Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przewiduje dwie formy sprawowania pieczy zastępczej: formę rodzinną i formę instytucjonalną. Obowiązek zapewnienia dzieciom realizacji obowiązków edukacyjnych dotyczy obu form. Wśród form rodzinnej pieczy zastępczej wyróżnia się: rodzinę zastępczą spokrewnioną, rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową oraz rodzinny dom dziecka. Do form pieczy zastępczej instytucjonalnej należą: regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz interwencyjne ośrodki preadopcyjne.

Należy zgodzić się z twierdzeniem, że „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>399</sup>. Na rodziców – w znaczeniu opisanym powyżej –

---

<sup>397</sup> D. Zawacka-Klonowska, *Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka*, w: P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 359-360.

<sup>398</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1426, dalej: u.w.r.s.p.z.

<sup>399</sup> W. Feinberg, J.F. Soltiz, *Szkola i społeczeństwo*, Warszawa 2000, s. 255.

ustawa Prawo oświatowe nakłada obowiązki, które można nazwać obowiązkami wspomagającymi realizację obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież. Mają one charakter subsydiarny w stosunku do obowiązków edukacyjnych, a ich treść stanowi dookreślenie treści obowiązków edukacyjnych. Obowiązki rodziców w żaden sposób nie sprawiają, że to oni stają się podmiotem zobowiązanym do wykonania obowiązku edukacyjnego przez dziecko – obowiązki te towarzyszą wykonywaniu obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież. Obowiązki rodziców zostały określone w art. 33 ust. 1 u.pr.o. oraz w art. 40 u.pr.o., a ich treść zostanie opisana w dalszej części rozdziału.

### **3. Przedmiot stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych**

#### **3.1. Zdobywanie wykształcenia jako przedmiot stosunku administracyjnego w zakresie obowiązków edukacyjnych**

Przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego jest zawsze sprawa administracyjna. Przedmiotem wszystkich obowiązków edukacyjnych jest pobieranie nauki, innymi słowy przedmiotem obowiązków edukacyjnych jest proces uczenia się dzieci i młodzieży. Konsekwencją pobierania nauki (procesu uczenia się) przez zobowiązanych uczniów jest zdobywanie wykształcenia. Wykształcenie określa wiedzę zdobytą w oficjalnym systemie nauczania. Nauczanie jest sprawą państwa, które na mocy przepisów konstytucyjnych zostało zobligowane do stworzenia systemu edukacyjnego. Wykształcenie (zdobyta wiedza) musi być poświadczona dokumentem ukończenia danej szkoły lub placówki<sup>400</sup>. Rodzaje wykształcenia szczegółowo opisuje art. 20 u.pr.o. Należy pamiętać, że obecny ustrój szkolny obowiązuje od 1 września 2017 r., zatem rodzaje wykształcenia odwołują się także do wcześniejszego ustroju, w którym edukacja podzielona była na trzy stopnie: szkołę podstawową, gimnazjum i szkołę ponadgimnazjalną. Ustawa Prawo oświatowe wyróżnia sześć rodzajów wykształcenia: wykształcenie podstawowe, wykształcenie zasadnicze branżowe, wykształcenie średnie branżowe, wykształcenie średnie, wykształcenie gimnazjalne, wykształcenie zasadnicze zawodowe.

---

<sup>400</sup> <https://www.gov.pl/web/ia/wyksztalzenie2>, dostęp: 22.02.2024 r.

Wykształcenie podstawowe zgodnie z art. 20 ust. 1 u.pr.o. posiadają osoby, które:

- ukończyły szkołę podstawową albo
- uzyskały w szkole artystycznej realizującej kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, w wyniku klasyfikacji rocznej w klasie, w której zakres nauczania odpowiada ostatniej klasie szkoły podstawowej, z wszystkich obowiązkowych zajęć edukacyjnych ogólnokształcących pozytywne oceny albo
- ukończyły podstawowe studium zawodowe.

Wykształcenie zasadnicze branżowe w myśl art. 20 ust. 2 u.pr.o. posiadają osoby, które:

- ukończyły branżową szkołę I stopnia albo
- zdały egzaminy eksternistyczne z zakresu wymagań określonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia oraz:
  - ukończyły kwalifikacyjny kurs zawodowy w zakresie kwalifikacji wyodrębnionej w zawodzie nauczonym w szkole branżowej I stopnia lub
  - posiadają certyfikat kwalifikacji zawodowej w zakresie kwalifikacji wyodrębnionej w zawodzie nauczonym w branżowej szkole I stopnia lub świadectwo potwierdzające kwalifikację wyodrębnioną w zawodzie nauczonym w branżowej szkole I stopnia, lub
  - uzyskały dyplom zawodowy lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe.

Wykształcenie średnie branżowe zgodnie z art. 20 ust. 3 u.pr.o. posiadają osoby, które:

- ukończyły branżową szkołę II stopnia albo
- zdały egzaminy eksternistyczne z zakresu wymagań określonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły II stopnia, a także:
  - ukończyły kwalifikacyjny kurs zawodowy w zakresie kwalifikacji wyodrębnionej w danym zawodzie nauczonym w branżowej szkole II stopnia, z tym, że kwalifikacja ta wraz z kwalifikacją zdobytą wcześniej w szkole branżowej I stopnia zostały wyodrębnione w tym samym zawodzie,
  - posiadają certyfikat kwalifikacji zawodowej w zakresie kwalifikacji wyodrębnionej w zawodzie nauczonym w branżowej szkole II stopnia lub świadectwo potwierdzające kwalifikację wyodrębnioną w zawodzie

nauczonym w branżowej szkole II stopnia, która wraz z kwalifikacją zdobytą w szkole branżowej I stopnia zostały wyodrębnione w tym samym zawodzie lub

- uzyskały dyplom zawodowy tudzież dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe, w zawodzie nauczonym na poziomie technika.

Wykształcenie średnie w myśl art. 20 ust. 4 u.pr.o. posiadają osoby, które:

- ukończyły czteroletnie liceum ogólnokształcące,
- ukończyły pięcioletnie technikum,
- uzyskały w szkole artystycznej realizującej kształcenie ogólne w zakresie liceum ogólnokształcącego, w wyniku klasyfikacji rocznej, w klasie, której zakres nauczania odpowiada ostatniej klasie liceum ogólnokształcącego, ze wszystkich obowiązkowych zajęć edukacyjnych ogólnokształcących pozytywne oceny klasyfikacyjne,
- ukończyły szkołę ponadgimnazjalną, z wyjątkiem szkół zawodowych, zasadniczych szkół zawodowych oraz szkół specjalnych przysposabiających do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi,
- ukończyły szkołę ponadpodstawową albo szkołę artystyczną realizującą kształcenie ogólne w zakresie szkoły ponadpodstawowej działające w systemie oświaty przed dniem 1 stycznia 1999 r.<sup>401</sup>, z wyjątkiem zasadniczych szkół zawodowych, szkół zasadniczych lub innych równorzędnych.

Wykształcenie gimnazjalne zgodnie z art. 20 ust. 5 u.pr.o. posiadają osoby, które:

- ukończyły gimnazjum,
- uzyskały w szkole artystycznej realizującej kształcenie ogólne w zakresie gimnazjum, w wyniku klasyfikacji rocznej w klasie, której zakres nauczania odpowiada ostatniej klasie gimnazjum, ze wszystkich obowiązkowych zajęć edukacyjnych ogólnokształcących pozytywne oceny klasyfikacyjne oraz przystąpiły do egzaminu gimnazjalnego przeprowadzanego zgodnie z przepisami rozdziału 3b

---

<sup>401</sup> Data ta związana jest z reformą systemu oświaty wprowadzającą trójstopniowość edukacji: szkołę podstawową, gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalne.

ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2017 r.

Wykształcenie zasadnicze zawodowe w myśl art. 20 ust. 6 u.pr.o. posiadają osoby, które:

- ukończyły zasadniczą szkołę zawodową, szkołę zasadniczą lub inną szkołę równorzędną,
- zdały egzaminy eksternistyczne z zakresu wymagań określonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla zasadniczej szkoły zawodowej oraz:
  - ukończyły kwalifikacyjne kursy zawodowe w zakresie wszystkich kwalifikacji wyodrębnionych w zawodzie nauczonym w zasadniczej szkole zawodowej lub
  - uzyskały dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe.

Zasady oraz tryb wydawania, jak również wzory świadectw, certyfikatów, zaświadczeń, aneksów, dyplomów państwowych i innych druków określa rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków<sup>402</sup>.

### **3.2. Przedmiot obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego**

Przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego jest pobieranie nauki w przedszkolu, oddziale przedszkolnym lub w innej formie wychowania przedszkolnego w zakresie ustalonym w podstawie programowej wychowania przedszkolnego. Uprawnienia i obowiązki dziecka, jak i uprawnienia i obowiązki podmiotu uprawnionego do kontroli spełniania tego obowiązku są już zagadnieniami treści tego stosunku administracyjnoprawnego. Dzieci, które ukończyły obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego nie otrzymują żadnego świadectwa, które by potwierdzało ten stan. W § 5 rozporządzenia w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków mowa jest tylko o możliwości wystąpienia przez rodziców o wydanie zaświadczenia o spełnianiu obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przez dziecko. Przedmiotem obowiązku rocznego przygotowania

---

<sup>402</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 1120, dalej: r.ś.d.i.d.

przedszkolnego jest uzyskanie przez dzieci pełnej gotowości do podjęcia nauki w szkole podstawowej.

### **3.3. Przedmiot obowiązku szkolnego**

Przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązku szkolnego jest proces uczenia się dziecka w zakresie szkoły podstawowej, które opanowuje materiał określony w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej. Jego celem jest przygotowanie dzieci do wykonywania obowiązków ucznia oraz wdrażanie do samorozwoju. Najważniejszym celem kształcenia w szkole podstawowej jest dbałość o integralny rozwój biologiczny, poznawczy, emocjonalny, społeczny i moralny. Dziecko, które zrealizowało swój obowiązek szkolny uzyskuje pierwszy szczebel wykształcenia, jakim jest wykształcenie podstawowe. Uprawnienia i obowiązki dziecka, jak i uprawnienia i obowiązki podmiotu uprawnionego do kontroli spełniania obowiązku szkolnego należą do treści rzeczzonego stosunku administracyjnoprawnego.

### **3.4. Przedmiot obowiązku doksztalcenia**

Przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązku doksztalcenia jest także obowiązek uczenia się, jednak zróżnicowany z uwagi na mnogość form, w których można ten obowiązek realizować. W tym miejscu należy także zaakcentować konieczność odwołania się do przepisów regulujących podstawy programowe dla szkół ponadpodstawowych, które określają zakres materiału i umiejętności, jakie zobowiązany uczeń musi opanować. Młodzież, która wykonała ciężący na niej obowiązek doksztalcenia może uzyskać kilka rodzajów wykształcenia: wykształcenie zasadnicze branżowe, wykształcenie średnie branżowe czy też wykształcenie średnie.

Podsumowując, należy podkreślić, że przedmiot stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych jest ściśle związany z uprawnieniami i obowiązkami jego podmiotów, które składają się na kolejny element, jakim jest treść stosunku. Niekiedy trudno jest postawić wyraźną granicę między tymi dwoma elementami. Przedmiot obowiązków edukacyjnych można sprowadzić do konieczności pobierania nauki, które prowadzi do zdobycia konkretnego rodzaju wykształcenia. Opisem tego przedmiotu są

wszystkie prawa i obowiązki podmiotów występujących w rzeczonych stosunkach administracyjnoprawnych, które należą już do treści obowiązków edukacyjnych.

## **4. Treść obowiązków edukacyjnych**

### **4.1. Treść obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego**

„Uczniowie zerowi”, którzy są zobowiązani do wykonania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, w innej formie wychowania przedszkolnego<sup>403</sup> lub w formie edukacji domowej realizują podstawę programową wychowania przedszkolnego. Już sama nazwa obowiązku „roczne przygotowanie przedszkolne” sugeruje, że tzw. zerówka ma przygotować dziecko do nauki w szkole podstawowej. „Uczeń zerowy” w trakcie rocznego przygotowania przedszkolnego, by móc rozpocząć naukę w szkole podstawowej (tym samym wykonać obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego) musi uzyskać pewne osiągnięcia w kilku obszarach swojego rozwoju: fizycznym, emocjonalnym, społecznym i poznawczym. Nauka dzieci realizujących pierwszy etap obowiązkowej edukacji przybiera najczęściej postać zabawy. Jak stanowi rozporządzenie w sprawie podstawy programowej, „nauczyciele, organizując zajęcia kierowane, biorą pod uwagę możliwości dzieci, ich oczekiwania poznawcze i potrzeby wyrażania swoich stanów emocjonalnych, komunikacji oraz chęci zabawy. Wykorzystują każdą naturalnie pojawiającą się sytuację edukacyjną prowadzącą do osiągnięcia dojrzałości szkolnej. Sytuacje edukacyjne wywołane np. oczekiwaniem poznania liter skutkują zabawami w ich rozpoznawaniu. Jeżeli dzieci w sposób naturalny są zainteresowane zabawami prowadzącymi do ćwiczeń czynności złożonych, takich jak liczenie, czytanie, a nawet pisanie, nauczyciel przygotowuje dzieci do wykonywania tychże czynności zgodnie z fizjologią i naturą pojawiania się tychże procesów. Przedszkole jest miejscem, w którym poprzez zabawę dziecko poznaje alfabet liter drukowanych. Zabawa rozwija w dziecku oczekiwania poznawcze w tym zakresie i jest najlepszym rozwiązaniem metodycznym, które sprzyja jego rozwojowi. Zabawy przygotowujące do nauki pisania liter prowadzić powinny jedynie do optymalizacji napięcia mięśniowego, ćwiczeń planowania

---

<sup>403</sup> Publicznej lub niepublicznej.

ruchu przy kreśleniu znaków o charakterze literopodobnym, ćwiczeń czytania liniatury, wodzenia po śladzie i zapisu wybranego znaku graficznego. W trakcie wychowania przedszkolnego dziecko nie uczy się czynności złożonych z udziałem całej grupy, lecz przygotowuje się do nauki czytania i pisanie oraz uczestniczy w procesie alfabetyzacji”. Dziecko po zakończeniu wychowania przedszkolnego wymienia nazwę swojego kraju i jego stolicy, rozpoznaje symbole narodowe (godło, flaga, hymn), nazywa wybrane symbole związane z regionami Polski ukryte w podaniach, przysłowia, legendach, bajkach, np. o smoku wawelskim, orientuje się, że Polska jest jednym z krajów Unii Europejskiej<sup>404</sup>.

Podstawowym obowiązkiem „ucznia zerowego” jest uzyskanie samodzielności w różnych obszarach rozwojowych: samodzielnego ubierania się, samodzielnego wykonywania podstawowych czynności higienicznych, samodzielnego spożywania posiłków, rozpoznawania i nazywania swoich emocji, wyrażania swojego rozumienia świata. Przy określaniu treści obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego konieczne jest powołanie się na treść art. 42 ust. 2 pkt 1 u.pr.o., który stanowi, że niespełnieniem obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego jest stan nieusprawiedliwionej nieobecności dziecka w okresie miesiąca na co najmniej 50% dni zajęć w placówce oświatowej, w której dziecko spełnia tenże obowiązek. Obowiązkiem dziecka jest zatem regularne uczęszczanie na zajęcia przedszkolne.

Podstawowym prawem dziecka podlegającego obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego jest możliwość realizacji tego obowiązku w przedszkolu, oddziale przedszkolnym lub w innej formie wychowania przedszkolnego (publicznej lub niepublicznej) albo w trakcie edukacji domowej. Sytuacja prawna dzieci wpływa z konstytucyjnego prawa do nauki. Dzieci korzystają z przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego będących oświatowymi zakładami administracyjnymi<sup>405</sup>, które świadczą usługi edukacyjne. Z pojęciem zakładu administracyjnego związane jest pojęcie władztwa zakładowego, które jest stosowane wobec jego użytkowników. Korzystanie z przedszkola<sup>406</sup> ma charakter publicznoprawny i oparte jest na stosunku zakładowym, który charakteryzuje się możliwością stosowania władztwa zakładowego. Cechą

---

<sup>404</sup> Załącznik nr 1 rozporządzenia w sprawie podstawy programowej.

<sup>405</sup> O pojęciu oświatowego zakładu administracyjnego mowa w rozdziale poświęconym publicznym formom spełnienia obowiązków edukacyjnych.

<sup>406</sup> Oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego.



charakterystyczną zakładów administracyjnych jest fakt, że organy działające w ich ramach mogą stanowić zakładowe akty prawne. Z tego też powodu dziecko realizujące obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego w placówce oświatowej dodatkowo korzysta ze swoich zakładowych praw, jak i zobowiązane jest do przestrzegania zakładowych obowiązków. W myśl art. 102 ust. 1 pkt 13 u.pr.o. statut przedszkola określa prawa i obowiązki dzieci, w tym przypadki, w których dyrektor przedszkola może skreślić dziecko z listy uczniów. Każda placówka oświatowa realizująca wychowanie przedszkolne może zatem regulować te kwestie w sposób odmienny. Ponadto dzieci korzystające z oświatowych zakładów administracyjnych są zobowiązane do przestrzegania różnego rodzaju obowiązujących w nich regulaminów, np. korzystania ze stołówki, czytelnicy czy placu zabaw.

Wśród praw „ucznia zerowego”, który realizuje obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego wskazanych przez samą u.pr.o. należy wymienić: możliwość korzystania z bezpłatnego transportu, możliwość korzystania z pomieszczeń do wychowania, nauczania i opieki, placu zabaw, pomieszczeń sanitarno-higienicznych, szatni, posiłków.

„Uczeń zerowy” jest podmiotem zobowiązanym, zaś podmiotami, które uczestniczą w kontroli spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego są: nauczyciele, dyrektorzy przedszkoli, szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego oraz przede wszystkim dyrektorzy obwodowych szkół podstawowych, którzy kontrolują spełnianie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego z mocy prawa.

## **4.2. Treść obowiązku szkolnego**

Uczniowie szkoły podstawowej są podmiotami prawa oświatowego, zobowiązanymi do zdobywania wiedzy w ramach określonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej. Uczenie się jest ich podstawowym obowiązkiem. Kształcenie w szkole podstawowej podzielone zostało na dwa etapy edukacyjne: pierwszy etap obejmujący klasy I-III (edukacja wczesnoszkolna) oraz drugi etap obejmujący klasy IV-VIII. Obowiązek szkolny zgodnie z art. 36 ust. 8 u.pr.o. spełnia się poprzez uczęszczanie do szkoły podstawowej<sup>407</sup>. Jak pisał Janusz Homplewicz „prawo szkolne tworzy uczniowi jego własną sytuację prawną, dając mu pewne oświatowe i szkolne uprawnienia i żądając od niego określonego zachowania. Mając to właśnie na uwadze, można także mówić wręcz o szkolnej

---

<sup>407</sup> Publicznej lub niepublicznej.

zdolności prawnej ucznia, przejawiającej się w tym, że ma on obowiązek, prawo lub możliwość prawną stania się uczniem (tzn. wejścia w sytuację prawną ucznia), nadto o jego szkolnej zdolności do działań (szkoła, kierując nim poprzez akty władztwa zakładowego, powoduje określenie, przewidziane przez przepisy, jego zachowania się). Oczywiście, zdolności prawne ucznia są na miarę tego, jaka jest w tym względzie treść prawna obowiązujących ucznia przepisów. Jest to odpowiednikiem tego, że przepisy prawa administracyjnego zakreślają różne prawa i obowiązki poszczególnym grupom podmiotów<sup>408</sup>.

Ustawa Prawo oświatowe gwarantuje uczniom podlegającym obowiązkowi szkolnemu: prawo do korzystania z bezpłatnego transportu szkolnego, możliwość korzystania z pomieszczeń do nauki z niezbędnym wyposażeniem, bibliotek, świetlicy, gabinetu profilaktyki zdrowotnej, zespołu urządzeń sportowych i rekreacyjnych, pomieszczeń sanitarno-higienicznych, szatni, pomieszczenia umożliwiającego bezpieczne i higieniczne spożycie posiłków, możliwość korzystania z zajęć świetlicowych dla uczniów, którzy pozostają w szkole dłużej ze względu na czas pracy rodziców lub organizację dojazdu do szkoły lub inne okoliczności wymagające zapewnienia opieki w szkole, możliwość ubiegania się o indywidualny program lub indywidualny tok nauki.

Podstawowym prawem ucznia jest możliwość korzystania z bezpłatnego i powszechnego szkolnictwa, gwarantowanego przez państwo. Szkoła jest zakładem administracyjnym, świadczącym usługi edukacyjne<sup>409</sup>. Dziecko podlegające obowiązkowi szkolnemu korzystając ze szkoły staje się podmiotem wchodzącym w stosunki zakładowe. Z tego względu prawa i obowiązki ucznia kształtowane są nie tylko przepisami prawa powszechnie obowiązującego, ale także, a nawet przede wszystkim aktami zakładowymi, do których zaliczyć należy statut szkoły i regulaminy wewnątrzszkolne. Statut szkoły w myśl art. 98 ust. 1 pkt 17 u.pr.o. określa prawa i obowiązki ucznia, w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły, a także tryb składania skarg w przypadku naruszenia praw ucznia. Ustawa Prawo oświatowe nie zawiera – tak jak wcześniejsza ustawa oświatowa<sup>410</sup> – przepisu, który wprost określałby prawa ucznia. Ustawa

---

<sup>408</sup> J. Homplewicz, *Polskie...*, s. 215.

<sup>409</sup> Rozwinięcie tego zagadnienia znajduje się w rozdziale piątym.

<sup>410</sup> Ówczesny art. 55 ust. 5 u.o.s.o.

zawiera natomiast przepis odwołujący się do jego obowiązków. W art. 99 u.pr.o. wskazano, że obowiązki określone w statucie szkoły obligatoryjnie uwzględniają obowiązki w zakresie: właściwego zachowania podczas zajęć edukacyjnych, usprawiedliwiania, w określonym terminie i formie, nieobecności na zajęciach edukacyjnych, przestrzeganie zasad ubierania się uczniów na terenie szkoły lub noszenia na terenie szkoły jednolitego stroju, przestrzegania warunków wnoszenia i korzystania z telefonów komórkowych i innych urządzeń elektronicznych na terenie szkoły, właściwego zachowania wobec nauczycieli i innych pracowników szkoły oraz pozostałych uczniów. Jak stanowi art. 42 ust. 2 u.pr.o., niespełnieniem obowiązku szkolnego jest stan nieusprawiedliwionej nieobecności dziecka w okresie miesiąca na co najmniej 50% dni zajęć w szkole podstawowej, w której dziecko spełnia tenże obowiązek<sup>411</sup>. Obowiązkiem dziecka jest zatem regularne uczęszczanie na zajęcia edukacyjne w szkole. Szczegółowe rozważania poświęcone zagadnieniu usprawiedliwiania nieobecności zawarte są w części traktującej o egzekucji obowiązków edukacyjnych.

### **4.3. Treść obowiązku doksztalcania**

Ustawa Prawo oświatowe daje absolwentom szkoły podstawowej możliwość wyboru formy wykonywania obowiązku doksztalcania. Po wykonaniu obowiązku szkolnego, obowiązek doksztalcania spełnia się poprzez uczęszczanie do szkoły ponadpodstawowej lub poprzez realizowanie przygotowania zawodowego u pracodawcy. Uczniowie mają obowiązek uczenia się (pobierania edukacji) w szkołach ponadpodstawowych w zakresie określonym podstawą programową dla konkretnych typów szkół ponadpodstawowych, jak również – w przypadku młodocianych pracowników – zdobywania wiedzy z zakresu praktycznej nauki zawodu. Uczniowie korzystający ze szkół – tak jak w przypadku dzieci realizujących obowiązek szkolny – wchodzą w stosunki zakładowe i w związku z tym nabywają prawa i obowiązki użytkownika zakładu administracyjnego, które określone są w aktach zakładowych – statucie i regulaminach. Każda szkoła ponadpodstawowa posiada swój statut, który zgodnie z art. art. 98 ust. 1 pkt 17 u.pr.o. określa prawa i obowiązki ucznia,

---

<sup>411</sup> Przepis ten należy traktować jako ograniczający możliwość stosowania egzekucji administracyjnej, o czym szerzej mowa w rozdziale poświęconym zagadnieniom kontroli realizacji obowiązków edukacyjnych i ich egzekucji.

w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły, a także tryb składania skarg w przypadku naruszenia praw ucznia. W tym zakresie w mocy pozostaje także art. 99 u.pr.o., który określa jakie obowiązki uczniowskie muszą zostać obligatoryjnie uwzględnione w statucie szkoły.

Praktyczna nauka zawodu odbywa się na podstawie umowy o pracę, którą pracodawca ma obowiązek zawrzeć z młodocianym pracownikiem. To oznacza, że umowa ta określa prawa i obowiązki młodocianego ucznia, realizującego przygotowanie zawodowe u pracodawcy.

Ustawa Prawo oświatowe stanowi w art. 36 ust. 12, że uczeń, który ukończył szkołę ponadpodstawową przed ukończeniem osiemnastego roku życia, może spełniać obowiązek doksztalcania poprzez uczęszczanie do szkoły wyższej lub na kwalifikacyjne kursy zawodowe. W pierwszym przypadku osoba realizująca obowiązek doksztalcania z dniem złożenia ślubowania nabywa prawa i obowiązki studenta, a jej obowiązek nauki wygasa w dniu osiemnastych urodzin, zaś w drugim przypadku osoba, która realizuje obowiązek doksztalcania w trakcie kwalifikacyjnych kursów zawodowych uzupełnia wiedzę, umiejętności i kwalifikacje w konkretnym zawodzie. Należy również pamiętać, że spełnianie obowiązku doksztalcania w trakcie kwalifikacyjnych kursów zawodowych jest możliwe – przy wystąpieniu prawem przepisanych okoliczności<sup>412</sup> – także po ukończeniu ośmioletniej szkoły podstawowej.

#### **4.4. Treść obowiązków rodziców dzieci podlegających obowiązkowi edukacyjnym**

Jak wcześniej wskazano, przepisy u.pr.o. nakładają na rodziców pewne powinności, które wspomagają realizację konkretnych obowiązków edukacyjnych. Obowiązki rodziców zostały określone w art. 33 ust. 1 u.pr.o. oraz w art. 40 u.pr.o.

W myśl art. 33 ust. 1 u.pr.o. rodzice dziecka podlegającego obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego są obowiązani do:

- dopełnienia czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego,

---

<sup>412</sup> Szczegółowa analiza tego zagadnienia zawarta została w rozdziale poświęconym publicznym formom spełniania obowiązków edukacyjnych.

- zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia,
- informowania, w terminie do dnia 30 września każdego roku, dyrektora szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka, o realizacji tego obowiązku za granicą lub przy przedstawicielstwie dyplomatycznym,
- zapewnienia dziecku warunków nauki określonych w zezwoleniu na odbywanie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym w szkole podstawowej lub poza inną formą wychowania przedszkolnego (tzn. odbywania rocznego obowiązku przygotowania przedszkolnego w ramach tzw. edukacji domowej).

Artykuł 40 ust. 1 u.pr.o. normuje obowiązki rodziców dziecka podlegającego obowiązkowi szkolnemu, którzy są zobowiązani do:

- dopełnienia czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do szkoły,
- zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne,
- zapewnienia dziecku warunków umożliwiających przygotowanie się do zajęć,
- informowania, w terminie do 30 września każdego roku, dyrektora szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka, o realizacji obowiązku szkolnego spełnianego za granicą lub przy przedstawicielstwie dyplomatycznym.

Z kolei rodzice dziecka podlegającego obowiązkowi doksztalcenia na żądanie organu wykonawczego gminy, na terenie której dziecko mieszka, są obowiązani informować go o formie spełniania obowiązku doksztalcenia przez dziecko i o zmianach w tym zakresie (art. 40 ust. 2 u.pr.o.).

Jeżeli dziecko spełnia obowiązek szkolny lub obowiązek doksztalcenia w formie edukacji domowej, wówczas jego rodzice obowiązani są na mocy art. 40 ust. 3 u.pr.o. do zapewnienia mu warunków nauki określonych w zezwoleniu.

Obowiązki rodziców uregulowane w powyższych artykułach mają na celu zapewnienie realizacji przez dzieci ich obowiązków edukacyjnych. W literaturze pojawił się pogląd, iż przepisy regulujące obowiązki rodziców należy traktować jako przepisy o charakterze dyrektywnym<sup>413</sup>. Zarówno w myśl art. 33 ust. 1 u.pr.o., jak i art. 40 ust. 1 u.pr.o. rodzice mają obowiązek zgłoszenia dziecka odpowiednio do przedszkola, oddziału

---

<sup>413</sup> M. Darnos, *op.cit.*, s. 42.

przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego (w przypadku obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego) oraz do szkoły podstawowej (w przypadku obowiązku szkolnego). Rodzice mają zatem obowiązek stawienia się w odpowiedniej placówce i zgłoszenia swoich dzieci poprzez wskazanie ich danych osobowych, które są niezbędne do wpisu dziecka do księgi uczniów. Rodzice podają imię i nazwisko dziecka, datę i miejsce urodzenia, numer PESEL, adres zamieszkania, imiona i nazwiska rodziców i ich adresy zamieszkania.

Kolejnym obowiązkiem rodziców jest powinność zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia. Przez regularne uczęszczanie dziecka na zajęcia „zerówkowe” bądź szkolne należy rozumieć regularny udział dzieci i młodzieży w zajęciach organizowanych przez przedszkola<sup>414</sup>, w zajęciach organizowanych zgodnie z planem lekcji w szkołach oraz tzw. praktykach zawodowych uczniów, którzy realizują obowiązek dokształcania w ramach przygotowania zawodowego u pracodawcy. Rodzice zostali zobowiązani do regularnego posyłania dzieci na zajęcia przedszkolne i szkolne oraz do sprawowania nadzoru w celu zapobiegania samowolnemu opuszczaniu zajęć szkolnych przez dziecko.

Innym obowiązkiem rodziców jest informowanie dyrektora szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka, o realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego za granicą lub w szkole przy przedstawicielstwie dyplomatycznym, w terminie do 30 września każdego roku. Rodzice dziecka objętego obowiązkiem dokształcania mogą, ale nie muszą zostać zobowiązani do poinformowania wójta, burmistrza, prezydenta miasta o formie spełniania tego obowiązku. Wynika to z brzmienia art. 40 ust. 2 u.pr.o.

Konieczność zapewnienia dzieciom warunków umożliwiających przygotowanie się do zajęć została nałożona na rodziców dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu. Konstrukcja przepisu art. 40 ust. 1 pkt. 3 u.pr.o. wskazuje na jego szeroki charakter. Zapewnienie dziecku warunków do nauki może być rozpatrywane w różnych aspektach. Po pierwsze to powinność zapewnienia spokojnego i cichego miejsca w domu, w którym dziecko mieszka, takiego, które nie będzie rozpraszało, a zachęcało do samodzielnej pracy.

---

<sup>414</sup> Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych oraz inne formy wychowania przedszkolnego.

Przy braku takiej możliwości rodzice powinni zapewnić dziecku warunki umożliwiające przygotowanie się do zajęć poza ich miejscem zamieszkania, gdyż sama u.pr.o. nie precyzuje, gdzie takie warunki muszą być spełniane<sup>415</sup>. Drugim aspektem tego obowiązku jest zaopatrzenie dziecka w niezbędne pomoce naukowe, takie jak podręczniki, artykuły biurowe i inne pomoce szkolne niezbędne do realizacji obowiązku szkolnego.

Co do obowiązku zapewnienia warunków nauki określonych w decyzji administracyjnej zezwalającej na realizację obowiązków edukacyjnych poza szkołą (w ramach tzw. edukacji domowej) dostrzega się pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Na mocy nowelizacji u.o.s.o. z 2009 r. w przedmiocie art. 16 ust. 8, który został inkorporowany do ustawy Prawo oświatowe w art. 40 ust. 3 i art. 33 pkt. 4, właściwy dyrektor szkoły został pozbawiony możliwości określania warunków spełniania obowiązków edukacyjnych poza szkołą w decyzji administracyjnej zezwalającej na edukację domową. „Wspomnianą decyzją orzeka się wyłącznie o zezwoleniu lub odmowie jego udzielenia; warunki wynikają natomiast, w zamyśle ustawodawcy, wprost z treści przepisów prawa. Należy do nich przede wszystkim wymaganie przystępowania przez dziecko do egzaminów klasyfikacyjnych. Nie wydaje, aby rodziców (opiekunów prawnych), których wnioski o zezwolenie na spełnianie przez dziecko obowiązku edukacyjnego w formie pozaszkolnej został uwzględniony, można było rozliczać z obowiązków określonych w uzasadnieniu decyzji, gdyż ta część aktu administracyjnego nie może wykroczać poza wyjaśnienie części dyspozytywnej (sentencji)”<sup>416</sup>.

Magdalena Czuba-Wąsowska i Katarzyna Mańko dokonują podziału obowiązków rodziców na dwie kategorie: obowiązki z zakresu prawa administracyjnego, których niespełnienie niesie za sobą konsekwencje administracyjnoprawne oraz obowiązki o charakterze społecznym, których niespełnienie może być przedmiotem postępowania sądu rodzinnego<sup>417</sup>. Do pierwszej grupy zaliczają: obowiązek zgłoszenia dziecka do przedszkola lub szkoły, obowiązek informowania o realizacji obowiązków edukacyjnych za granicą lub przy przedstawicielstwie dyplomatycznym innego państwa w Polsce, obowiązek informowania na żądanie organu wykonawczego gminy na terenie której dziecko mieszka,

---

<sup>415</sup> M. Pilich, *op.cit.*, komentarz art. 40, pkt 4, LEX.

<sup>416</sup> *Ibidem*, komentarz art. 40, pkt 6, LEX.

<sup>417</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op.cit.*, s. 105.

o formie spełniania obowiązku doksztalcania i zmianach w tym zakresie oraz obowiązek zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia, rozumiany jako niedopuszczanie do nieobecności. Do drugiej grupy obowiązków zaliczają: obowiązek zapewnienia uczęszczania dziecka na zajęcia, rozumiany jako stosowanie środków wychowawczych przysługujących w ramach władzy rodzicielskiej, obowiązek zapewnienia dziecku warunków umożliwiających przygotowanie się do zajęć oraz obowiązki rodziców stosujących edukację domową<sup>418</sup>.

Obowiązki nałożone na rodziców towarzyszą realizacji obowiązków edukacyjnych ciążyących na dzieciach i młodzieży do 18-tego roku życia. Należy zauważyć, że nie mają one charakteru samoistnego. Powstanie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego pociąga za sobą powstanie obowiązków rodziców określonych w art. 33 ust. 1 u.pr.o., tak samo powstanie obowiązku szkolnego niesie za sobą konsekwencję w postaci powstania obowiązków z art. 40 ust. 1 u.pr.o. Nieco inaczej kształtuje się sytuacja rodziców dzieci objętych obowiązkiem doksztalcania. Jak wcześniej wskazano, na rodziców dzieci zobowiązanych do spełniania obowiązku doksztalcania organ wykonawczy gminy może nałożyć obowiązek informowania o realizacji tego obowiązku przez dziecko oraz o zmianach w tym zakresie. Nie zmienia to jednak faktu, że nawet w razie nałożenia przez wójta takiego obowiązku na rodziców, obowiązek ten miałby wciąż charakter niesamoistny – tak samo jak w przypadku obowiązków nałożonych na rodziców dzieci podlegających obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązkowi szkolnemu. Należy zauważyć, że nie wszystkie obowiązki przewidziane przepisami u.pr.o. powstają w tym samym czasie co obowiązki edukacyjne. W przypadku obowiązków nałożonych na rodziców uczniów zobowiązanych do spełniania obowiązku doksztalcania, ich powstanie uzależnione jest od żądania właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Dopóki organ wykonawczy gminy nie wezwie rodziców do przedłożenia informacji o formie spełnienia obowiązku doksztalcania przez ich dziecko, dopóty obowiązek nie istnieje.

Należy zatem stwierdzić, że wszystkie obowiązki nałożone przepisami u.pr.o. na rodziców mają charakter wtórny wobec obowiązków edukacyjnych. Wykonanie przez zobowiązane dziecko jego obowiązku edukacyjnego sprawia, że realizacja obowiązków

---

<sup>418</sup> *Ibidem*, s. 106-107.



nałożonych na rodziców staje się zbędna. Tak samo wygaśnięcie obowiązku edukacyjnego (dotyczy to wyłącznie obowiązku szkolnego i obowiązku doksztalcania) z uwagi na osiągnięcie osiemnastego roku życia przez zobowiązanego, będzie wywierało takie same skutki prawne w stosunku do obowiązków rodziców.

## 5. Podsumowanie

Konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego jako narzędzia badawczego stała się w tym rozdziale metodą szczegółowego opisu obowiązków edukacyjnych: obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku doksztalcania. Pierwszym elementem stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych są jego podmioty. Należy raz jeszcze stanowczo podkreślić, że podmiotami zobowiązanymi do wykonania omawianych obowiązków są uczniowie. Ustawa Prawo oświatowe nie oddaje w pełni istoty tego podmiotu, stąd zaproponowano własną definicję ucznia, w tym „ucznia zerowego”. Zobowiązanymi do wykonywania obowiązków edukacyjnych są dzieci osiągające odpowiedni wiek lub takie, które zakończyły wcześniejszy etap edukacyjny. Przepisy prawa oświatowego dają możliwość wydłużenia czasu trwania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, jak i wcześniejszego realizowania obowiązku szkolnego. Podmiotami uprawnionymi w konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych są podmioty zobligowane na mocy przepisów u.pr.o. do kontroli spełniania obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież, czyli dyrektorzy obwodowych szkół podstawowych oraz organy wykonawcze gmin.

Drugim elementem stosunku administracyjnoprawnego jest przedmiot. Przedmiotem wszystkich obowiązków edukacyjnych jest proces uczenia się, a nie samo uczęszczanie do placówek edukacyjnych, z uwagi na mnogość form spełniania tych obowiązków poza szkołą, o czym mowa w rozdziale szóstym. Z procesem tym nierozzerwalnie wiąże się pojęcie wykształcenia, które kompleksowo definiuje art. 20 u.pr.o. Przedmiot obowiązków edukacyjnych jest ściśle związany z ich treścią, która stanowi trzeci element konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego. Treść obowiązków edukacyjnych wyznaczona jest prawami i obowiązkami jego podmiotów – zobowiązanego i uprawnionego. Podstawowym prawem ucznia jest korzystanie z bezpłatnego i powszechnego szkolnictwa, gwarantowanego

przez państwo. Podmioty publiczne mają obowiązek nie tylko zakładania i prowadzenia przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i innych placówek oświatowych, ale także przeprowadzania rekrutacji w oparciu o zasadę powszechności, zapewnianie bezpłatnego transportu czy tworzenie systemu pomocy materialnej dla uczniów. Duże znaczenie w kształtowaniu statusu ucznia mają akty wewnątrzszkolowe, przede wszystkim statut szkoły czy placówki oświatowej, którego obligatoryjnym elementem w myśl przepisów u.pr.o. jest uregulowanie kwestii praw i obowiązków.

Ogromną rolę w wykonywaniu przez dzieci obowiązków edukacyjnych odgrywają ich rodzice. To oni są odpowiedzialni za realizację obowiązków edukacyjnych. Przepisy u.pr.o. wprowadzają funkcjonalną definicję rodziców, przez którą należy także rozumieć opiekunów prawnych i podmioty sprawujące pieczę zastępczą. Ustawa Prawo oświatowe nakłada na nich obowiązki, które mają charakter wtórny w stosunku do obowiązków edukacyjnych. Powstają one bądź mogą powstać (w przypadku rodziców dzieci zobowiązanych do wykonania obowiązku doksztalcania) tylko wówczas, gdy istnieje obowiązek edukacyjny. Byt prawny obowiązku edukacyjnego oddziałuje na byt obowiązków rodziców. Wykonanie przez zobowiązane dziecko obowiązku edukacyjnego lub jego wygaśnięcie z powodu osiągnięcia osiemnastego roku życia przez dziecko, spowoduje wygaśnięcie obowiązku nałożonego na rodzica.

Na treść obowiązków edukacyjnych mają wpływ także obowiązki nałożone na władzę publiczną. Stanowią one środki realizacji obowiązków edukacyjnych przez zobowiązane dzieci i młodzież. Można powiedzieć, że podmioty publiczne wykonując swoje obowiązki stwarzają warunki na realną realizację obowiązków edukacyjnych przez dzieci. Z uwagi na ich mnogość zostały one opisane w kolejnym rozdziale dysertacji.

## Rozdział IV

# Obowiązki władzy publicznej jako środki realizacji obowiązków edukacyjnych

### 1. Uwagi wprowadzające

Rozważając zagadnienie obowiązków edukacyjnych, które wynikają z konstytucyjnego obowiązku nauki, nie można uciec od wprowadzonego w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP prawa do nauki. „W dzisiejszych czasach w zasadzie powszechnie utożsamia się prawo do nauki z prawem do wykształcenia. Innymi słowy, prawo do nauki to prawo do korzystania z usług edukacyjnych placówek oświatowych”<sup>419</sup>. Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa Prawo oświatowe nakładają na podmioty publiczne pewne obowiązki, które służyć mają realizacji prawa do nauki, a tym samym realizacji obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież. Można w tym zakresie mówić o pewnych gwarancjach umożliwiających realizację obowiązków edukacyjnych przez jednostki do tego zobowiązane. Leszek Garlicki wskazał, że do gwarancji konstytucyjnego prawa do nauki należą: zasada dwusektorowości systemu szkolnictwa, zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych, zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oraz zasada pomocy władz publicznych dla osób uczących się<sup>420</sup>. Z punktu widzenia realizacji obowiązków edukacyjnych, a nie samego prawa do nauki należy wskazać inne, bardziej szczegółowe gwarancje ich realizacji. Działania podmiotów publicznych, które mają istotne znaczenie dla wykonywania obowiązków edukacyjnych to: zakładanie i prowadzenie przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych, tworzenie planów sieci publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz szkół ponadpodstawowych, zapewnianie bezpłatnego transportu, tworzenie systemu rekrutacji opartego o zasadę powszechnej dostępności oraz systemu pomocy materialnej uczniom.

---

<sup>419</sup> M. Safjan, L. Bosek, *op.cit.*, Nb. 1.

<sup>420</sup> L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2005, s. 5.

Wyżej wskazane obowiązki władzy publicznej nie tylko stanowią środki realizacji obowiązków edukacyjnych, ale *sensu largo* można traktować je jako dookreślenie treści poszczególnych obowiązków edukacyjnych.

## **2. Prowadzenie i zakładanie przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych**

Jak wcześniej wspomniano, za umożliwianie realizacji obowiązków edukacyjnych odpowiedzialne są przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego. Artykuł 8 u.pr.o. dzieli zadania związane z zakładaniem szkół publicznych między jednostki samorządu terytorialnego i poszczególnych ministrów.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.pr.o. szkoła i placówka, z zastrzeżeniem ust. 4-13 może być zakładana przez: jednostkę samorządu terytorialnego, inną osobę prawną, osobę fizyczną, przy czym jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać tylko szkoły publiczne. To oznacza, że szkoły publiczne mogą zakładać także inne osoby prawne i osoby fizyczne<sup>421</sup>.

Stosownie do art. 8 ust. 15 u.pr.o., zadaniem własnym gminy jest zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, szkół w okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Zadaniem własnym powiatu na mocy art. 8 ust. 16 u.pr.o. jest zakładanie i prowadzenie publicznych: szkół podstawowych specjalnych, szkół ponadpodstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego, placówek kształcenia ustawicznego, centrów kształcenia zawodowego oraz branżowych centrów umiejętności<sup>422</sup>, umożliwiających uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania,

---

<sup>421</sup> Zasady zakładania publicznych szkół przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego określa art. 88 ust. 1 pkt 4 i nast. u.pr.o.

<sup>422</sup> Art. 8 ust. 22a u.pr.o. dodany na mocy art. 1 pkt 3 lit. j ustawy z dnia 30 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 2005).

ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych umożliwiających dzieciom i młodzieży realizację obowiązków edukacyjnych oraz placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania<sup>423</sup>.

Z kolei zadaniem własnym województwa na mocy art. 8 ust. 22 w zw. z ust. 16 w zw. z art. 2 pkt 3-8 u.pr.o. jest prowadzenie tych samych szkół i placówek, które prowadzi powiat, jednak mających znaczenie regionalne lub ponadregionalne<sup>424</sup>.

Przepisy ustawy Prawo oświatowe dają możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez jednostki samorządu terytorialnego, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych. Jest to możliwe po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym, a w przypadku szkół prowadzonych przez odpowiednich ministrów, porozumienie zawiera się z właściwym ministrem – art. 8 ust. 17-21a u.pr.o.

Innymi podmiotami publicznymi, które mogą zakładać i prowadzić szkoły publiczne są ministrowie. Ten wyjątek od zasady zakładania i prowadzenia szkół przez jednostki samorządu terytorialnego podyktowany jest faktem, iż niektóre szkoły posiadają specjalistyczny charakter. Prowadzenie ich przez ministrów odpowiadających za konkretne działy administracji publicznej w założeniu ma przyczynić się do zapewnienia właściwej realizacji zadań przypisanych takim szkołom z uwagi na ich specjalistyczny charakter. W art. 8 ust. 4-14a u.pr.o. *expressis verbis* wskazano jakie szkoły zostały założone i są prowadzone przez ministrów. Przepis art. 8 ust. 4 u.pr.o. odsyła swoją treścią do art. 49 u.pr.o., który zawiera fakultatywną delegację ustawową dla Rady Ministrów, która zgodnie z dyspozycją tego artykułu może wydać rozporządzenie zawierające wykaz szkół i placówek, które prowadzi minister właściwy do spraw wewnętrznych i Minister Obrony Narodowej. Rada

---

<sup>423</sup> Te szkoły i placówki oświatowe zakładane i prowadzone przez powiat uczestniczą w realizacji obowiązków edukacyjnych. Do pozostałych placówek oświatowych prowadzonych przez powiat należą: placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego, placówki artystyczne – ogniska artystyczne, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych, z wyjątkiem szkół artystycznych zastrzeżonych do zakładania i prowadzenia przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomoc psychologiczno-pedagogiczną, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu – art. 8 ust. 16 u.pr.o.

<sup>424</sup> Te szkoły i placówki oświatowe zakładane i prowadzone przez województwo uczestniczą w realizacji obowiązków edukacyjnych. Do pozostałych placówek oświatowych prowadzonych przez województwo należą: placówki doskonalenia nauczycieli i biblioteki pedagogiczne.

Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie wykazu szkół i placówek, które prowadzą minister właściwy do spraw wewnętrznych i Minister Obrony Narodowej<sup>425</sup>. Na mocy pkt. 1 załącznika wyżej wskazanego rozporządzenia, minister właściwy do spraw wewnętrznych założył i prowadzi: Szkołę Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie i Poznaniu oraz Centralną Szkołę Państwową Straży Pożarnej w Częstochowie. Sama u.pr.o. w art. 8 ust. 13 wskazuje, że szkoły kształcące w zawodzie technik pożarnictwa są zakładane i prowadzone wyłącznie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Na podstawie pkt. 2 tego samego załącznika Minister założył i prowadzi: Ogólnokształcące Liceum Lotnicze im. Żwirki i Wigury w Dęblinie, Wojskowe Ogólnokształcące Liceum Informatyczne, Przedszkole Wojskowe nr 129 w Lubochni oraz Przedszkole Wojskowe nr 147 w Leżnicy Wielkiej.

Ustęp 5 art. 8 u.pr.o. daje możliwość, a w pewnym zakresie nakłada także obowiązek zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Obowiązkowo minister ten zakłada i prowadzi szkoły polskie, które są szkołami przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych lub przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej, które umożliwiają uczniom uczęszczającym do szkół funkcjonujących w systemach oświaty innych państw uzupełnianie wykształcenia w zakresie szkoły podstawowej i liceum ogólnokształcącego, zgodnie z ramami programowymi kształcenia uzupełniającego i planami nauczania dla szkół polskich oraz publiczne placówki doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym<sup>426</sup>. Zgodnie z art. 36 ust. 11 u.pr.o. obowiązek szkolny i obowiązek doksztalcenia może być realizowany również w takich szkołach.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może na mocy art. 8 ust. 5 pkt. 2 u.pr.o. zakładać i prowadzić: publiczne szkoły i placówki o charakterze eksperymentalnym, publiczne placówki kształcenia ustawicznego o zasięgu ogólnokrajowym, szkoły i zespoły szkół w Polsce oraz przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej, które: prowadzą kształcenie

---

<sup>425</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1870, dalej: r.w.s.i.p.m.s.w.i.M.O.N.

<sup>426</sup> Definicja legalna szkoły polskiej z art. 4 pkt 29d u.pr.o., np. Szkoła Polska im. Adama Mickiewicza przy Ambasadzie RP w Paryżu – Ecole Polonaise „Adam Mickiewicz” de PARIS, Polska Szkoła im. św. Jadwigi przy Ambasadzie RP w Pradze, Szkoła Polska przy Konsulacie Generalnym w Nowym Yorku.

dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą zgodnie z podstawą programową kształcenia ogólnego, określoną w odrębnym rozporządzeniu lub umożliwiają uczniom uczęszczającym do szkół funkcjonujących w systemach oświaty innych państw uzupełnienie wykształcenia w zakresie szkoły podstawowej i liceum ogólnokształcącego, zgodnie z ramami programowymi kształcenia uzupełniającego i planami nauczania dla szkół polskich.

Zgodnie z art. 8 ust. 6 u.pr.o. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zakłada i prowadzi publiczne szkoły artystyczne oraz placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania dla uczniów szkół artystycznych, a także może zakładać i prowadzić placówki doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych. Rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie typów szkół artystycznych publicznych i niepublicznych<sup>427</sup> wprowadzone zostały typy szkół artystycznych z rozróżnieniem na takie, które realizują kształcenie ogólne wraz z kształceniem artystycznym, a zatem uczestniczą w realizacji obowiązków edukacyjnych, jak również szkoły artystyczne realizujące wyłącznie kształcenie artystyczne<sup>428</sup>, tym samym nie uczestnicząc w realizacji obowiązków edukacyjnych. Do szkół artystycznych uczestniczących w realizacji obowiązków edukacyjnych, zgodnie z § 1 r.t.s.a. należą:

- ogólnokształcące szkoły muzyczne I stopnia, będące szkołami o ośmioletnim cyklu nauczania, w których realizowane jest kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, a w ostatnim roku nauki przeprowadza się egzamin ósmoklasisty oraz egzamin końcowy, dające podstawę wykształcenia muzycznego – § 1 pkt 1 lit. a r.t.s.a.,
- ogólnokształcące szkoły muzyczne II stopnia, które są szkołami o czteroletnim cyklu kształcenia realizujące kształcenie ogólne w zakresie liceum ogólnokształcącego, umożliwiające uzyskanie dyplomu ukończenia szkoły potwierdzającego uzyskanie tytułu zawodowego muzyk po zdaniu egzaminu dyplomowego, a także uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego – § 1 pkt 1 rozporządzenia

---

<sup>427</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1125 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie typów szkół artystycznych lub r.t.s.a.

<sup>428</sup> Do typów szkół artystycznych nie uczestniczących w realizacji obowiązków edukacyjnych należą: szkoła muzyczna I stopnia, szkoła muzyczna II stopnia, szkoła sztuki tańca, szkoła sztuki cyrkowej, szkoła policealna muzyczna, szkoła policealna plastyczna - § 2 pkt 1-4 r.t.s.a.

Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie typów szkół artystycznych publicznych i niepublicznych<sup>429</sup>,

- licea sztuk plastycznych, będące szkołami o pięcioletnim cyklu kształcenia, realizujące kształcenie ogólne w zakresie liceum ogólnokształcącego, umożliwiające uzyskanie dyplomu ukończenia szkoły potwierdzającego uzyskanie tytułu zawodowego artysty po zdaniu egzaminu zawodowego, a także uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego – § 1 pkt 2 r.t.s.a.,
- ogólnokształcące szkoły baletowe, które są szkołami o dziewięcioletnim cyklu kształcenia, realizujące kształcenie ogólne w zakresie klas IV-VIII szkoły podstawowej i liceum ogólnokształcącego oraz przeprowadzające w V klasie egzamin ósmoklasisty, umożliwiające uzyskanie dyplomu ukończenia szkoły potwierdzającego uzyskanie tytułu zawodowego tancerz po zdaniu egzaminu dyplomowego, a także uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego – § 1 pkt 3 r.t.s.a.

Ministrami właściwymi do zakładania szkół i placówek publicznych zgodnie z u.pr.o. są także:

- minister właściwy do spraw rolnictwa, który na mocy art. 8 ust. 7 u.pr.o. może zakładać i prowadzić publiczne szkoły rolnicze, które zgodnie z art. 4 pkt. 7 u.pr.o. są szkołami ponadpodstawowymi, kształcącymi wyłącznie w zawodach dla rolnictwa, publiczne placówki rolnicze o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym oraz publiczne placówki doskonalenia nauczycieli przedmiotów zawodowych, którzy uczą w szkołach rolniczych;
- minister właściwy do spraw środowiska, który na mocy art. 8 ust. 8 u.pr.o. może zakładać i prowadzić publiczne szkoły leśne, które ustawa Prawo oświatowe w art. 4 pkt 8 definiuje jako szkoły ponadpodstawowe kształcące wyłącznie w zawodach dla leśnictwa;
- minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, który może na mocy art. 8 ust. 9 u.pr.o. zakładać i prowadzić publiczne szkoły morskie, to jest szkoły

---

<sup>429</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 266.



ponadpodstawowe kształcące w zawodach podstawowych dla żeglugi morskiej – art. 4 pkt 9 u.pr.o.;

- minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, który może na mocy art. 8 ust. 10 u.pr.o. zakładać i prowadzić publiczne szkoły ponadpodstawowe żeglugi śródlądowej, kształcące wyłącznie w zawodach podstawowych dla żeglugi śródlądowej – art. 4 pkt 10 u.pr.o.;
- minister właściwy do spraw rybołówstwa, który może zakładać i prowadzić na mocy art. 8 ust. 11 u.pr.o. szkoły rybołówstwa, które zgodnie z art. 4 pkt 11 u.pr.o. są szkołami ponadpodstawowymi kształcącymi wyłącznie w zawodach podstawowych dla rybołówstwa;
- Minister Sprawiedliwości, który na mocy art. 8 ust. 12 u.pr.o. ma możliwość prowadzenia i zakładania publicznych szkół i placówek w okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz publicznych szkół i placówek przy zakładach karnych i aresztach śledczych. Szkoły i placówki przy zakładach karnych i aresztach śledczych działają w ramach ich struktur;
- minister właściwy do spraw zdrowia, który na mocy art. 8 ust. 14 u.pr.o. prowadzi publiczną placówkę doskonalenia nauczycieli przedmiotów zawodowych o zasięgu ogólnokrajowym w zakresie nauczania w zawodach, dla których zgodnie z klasyfikacją zawodów szkolnictwa branżowego ministrem właściwym jest minister właściwy do spraw zdrowia.

Ponadto w § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie oddziałów i szkół sportowych oraz oddziałów i szkół mistrzostwa sportowego<sup>430</sup> wprowadzono możliwość zakładania i prowadzenia publicznych szkół sportowych i szkół mistrzostwa sportowego jako szkół podstawowych lub ponadpodstawowych, prowadzących zajęcia w formie dziennej<sup>431</sup>, jak również oddziałów sportowych i oddziałów mistrzostwa sportowego w szkołach podstawowych lub ponadpodstawowych – § 2 r.s.s.i.m.s.

---

<sup>430</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2138, dalej: rozporządzenie w sprawie oddziałów i szkół sportowych oraz oddziałów i szkół mistrzostwa sportowego lub r.s.s.i.m.s.

<sup>431</sup> § 3 ust. 1 r.s.s.i.m.s.

Artykuł 8 ust. 14a u.pr.o. reguluje możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek publicznych przez innych ministrów niż ci wymienieni w art. 8 ust. 4-14, właściwych do spraw zawodów określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego.

Ustawa Prawo oświatowe przyznaje ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania możliwość wydania rozporządzenia w sprawie innych typów szkół, niż te wymienione w art. 18 ust. 1 u.pr.o. oraz ustalenia sposobu organizacji kształcenia w nowych typach szkół, biorąc pod uwagę konieczność realizowania cyklu kształcenia uwzględniającego podstawę programową kształcenia ogólnego dla obowiązkowych zajęć edukacyjnych oraz podstawę programową kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego – art. 18 ust. 3 u.pr.o.

Jednostki samorządu terytorialnego oraz wymienieni powyżej właściwi ministrowie są w myśl art. 4 pkt 16 u.pr.o. organami prowadzącymi szkołę lub placówkę. Organ prowadzący odpowiada za działalność szkoły lub placówki. Artykuł 10 ust. 1 u.pr.o. zawiera przykładowy katalog zadań organu prowadzącego. Należą do nich w szczególności:

- 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki,
- 2) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym,
- 3) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie,
- 4) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki<sup>432</sup>,
- 5) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań ustawowych,
- 6) wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki,

---

<sup>432</sup> Ten obowiązek nie dotyczy organów prowadzących szkoły i placówki, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2023, poz. 120).

- 7) przekazywanie do szkół dla dzieci i młodzieży, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, z wyjątkiem szkół artystycznych realizujących wyłącznie kształcenie artystyczne, informacji o podmiotach wykonujących działalność leczniczą udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia stomatologicznego dla dzieci i młodzieży, finansowanych ze środków publicznych.

### **3. Plany sieci publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz szkół ponadpodstawowych**

Jak wcześniej wskazano, władza publiczna, a w szczególności jednostki samorządu terytorialnego zostały zobligowane do zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia<sup>433</sup>. To na jednostkach samorządu terytorialnego spoczywają definiowane przez u.pr.o. zadania oświatowe. Jedno z najistotniejszych w świetle realizacji obowiązków edukacyjnych dotyczy ustalenia sieci (planów sieci) publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych. Zadanie to realizowane jest poprzez podjęcie odpowiednich uchwał, których podstawę prawną stanowią:

- uchwały rady gminy w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego (art. 32 ust. 1 u.pr.o.),
- uchwały rady gminy w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę (art. 39 ust. 5 u.pr.o.), a także
- uchwały rady powiatu w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy prowadzące (art. 39 ust. 7 u.pr.o.).

---

<sup>433</sup> Tak stanowi art. 70 ust. 4 Konstytucji RP.

W stosunku do pierwszej z wymienionych wyżej uchwał, art. 31 ust. 8 u.pr.o. nakłada na gminę jako jej zadanie własne obowiązek zapewnienia warunków spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przez dzieci sześciolatnie, jak również realizację uprawnień objęcia dzieci w wieku 3-5 lat wychowaniem przedszkolnym. Zadanie to jest wykonywane przez gminę przez zapewnienie dzieciom możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego w:

- 1) publicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez gminę,
- 2) położonych na obszarze gminy: publicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez inną osobę prawną lub osobę fizyczną,
- 3) położonych na obszarze gminy: niepublicznym przedszkolu niebędącym przedszkolem specjalnym, które otrzymuje na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, jeżeli to przedszkole spełnia warunki określone w art. 17 ust. 1 u.f.z.o., oddziale przedszkolnym w niepublicznej szkole podstawowej niebędącej szkołą specjalną, która otrzymuje na każdego ucznia oddziału przedszkolnego z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, jeżeli taka szkoła spełnia przesłanki uregulowane w art. 19 ust. 1 u.f.z.o., lub niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego, która otrzymuje z budżetu gminy dotację, jeżeli spełnia ona warunki określone w art. 21 ust. 1 u.f.z.o.

Organ stanowiący gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, co wynika z art. 32 ust. 1 u.pr.o. W przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy (rada miejska) może uzupełnić tę sieć o publiczne inne formy wychowania przedszkolnego, które organizuje się dla dzieci w miejscu zamieszkania lub w innym możliwie najbliższym miejscu – tak art. 32 ust. 2 u.pr.o. Uzasadnione warunki demograficzne i geograficzne są pojęciem niedookreślonym, przy czym wydaje się, że wśród przyczyn demograficznych można wyróżnić zbyt dużą liczbę dzieci w wieku przedszkolnym

zamieszkujących teren gminy, zaś przyczyny geograficzne mogą być związane z ukształtowaniem terenu mającym wpływ na trudności komunikacyjne<sup>434</sup>.

Ustalenie sieci następuje w drodze uchwały rady gminy (rady miejskiej). Ustawa Prawo oświatowe wprowadza pewne wymagania co do tworzenia przez organ stanowiący gminy sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych. Stosownie do art. 32 ust. 3 u.pr.o., sieć przedszkolna<sup>435</sup>, powinna zapewniać dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym zamieszkującym na obszarze gminy, możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego. Ta możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego wiąże się z odległością dzielącą miejsce zamieszkania dziecka z przedszkolem, oddziałem przedszkolnym lub inną formą wychowania przedszkolnego. Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>436</sup> miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Pojęcie „zamiaru stałego pobytu” było analizowane w judykaturze. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 21 sierpnia 1991 r. orzekł, że „stałe zamieszkiwanie oznacza przebywanie z zamiarem stałego pobytu; jest ono sprawą faktu, którego ustalenie zależy od okoliczności danego przypadku”<sup>437</sup>. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 11 października 1991 r., który stwierdził, że „zameldowanie na pobyt stały jest ważnym, ale nie jedynym dowodem związku danej osoby z gminą (...) stałego miejsca zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w danej

---

<sup>434</sup> Np. § 3 uchwały Rady Gminy Człuchów Nr XXXVII.438.2022 z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Barkowie przy Szkole Podstawowej im. Mariana Rejewskiego w Stołżcznie (Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z 2022 r., poz. 835) stanowi, iż takimi powodami są: zwiększanie dostępności i jakości edukacji przedszkolnej, wyrównanie szans edukacyjnych dla dzieci z terenów wiejskich, czy wspomaganie i ukierunkowanie indywidualnego rozwoju dziecka zgodnie z jego wrodzonym potencjałem i możliwościami rozwojowymi, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju i stopnia niepełnosprawności.

<sup>435</sup> Pełna nazwa sieci, o której mowa w art. 32 ust. 3 u.pr.o. to sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, wraz z publicznymi przedszkolami, oddziałami przedszkolnymi w publicznych szkołach podstawowych i publicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego, prowadzonymi przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, publicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego prowadzonymi przez gminę, niepublicznymi przedszkolami, które spełniają przesłanki z art. 17 ust. 1 u.f.z.o., oddziałami przedszkolnymi w niepublicznych szkołach podstawowych spełniających warunki z art. 19 ust. 1 u.f.z.o. oraz niepublicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego, które spełniają przesłanki z art. 31 ust. 1 u.f.z.o.

<sup>436</sup> T.j. Dz.U. z 2023, poz. 1610, dalej: k.c.

<sup>437</sup> Uchwała TK z dnia 21 sierpnia 1991 r., W. 7/91, (Dz.U. z 1991 r., Nr 81, poz. 364).

miejsowości”<sup>438</sup>. Miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską w myśl regulacji zawartej w art. 26 § 1 k.c. jest miejsce zamieszkania rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzone wykonywanie władzy rodzicielskiej<sup>439</sup>. Jeżeli władza rodzicielska przysługuje na równi obojgu rodzicom mającym osobne miejsce zamieszkania, miejsce zamieszkania dziecka jest u tego z rodziców, u którego dziecko stale przebywa. Jeśli dziecko nie przebywa stale u żadnego z rodziców, wówczas jego miejsce zamieszkania określa sąd opiekuńczy<sup>440</sup>. W sytuacji, gdy dziecko nie posiada rodziców bądź oboje rodzice zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej, wówczas miejscem zamieszkania dziecka będzie tożsame z miejscem zamieszkania jego opiekuna prawnego<sup>441</sup>.

Droga dziecka podlegającego rocznemu obowiązkowi przygotowania przedszkolnego z domu do przedszkola, oddziału przedszkolnego lub innej formy wychowania przedszkolnego objętego siecią, jak również dziecka pięcioletniego nie powinna przekraczać 3 kilometrów<sup>442</sup>. Kluczowe znaczenie ma tutaj sposób mierzenia przedmiotowej odległości. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym, odległości tej nie należy mierzyć w linii prostej, lecz „mierzeniu podlegać powinna powszechnie użytkowana droga publiczna, jaką dziecko pokonuje (...) i która umożliwia dowóz zwykłymi środkami przewozu. Za taką nie można jednak uznać chociażby drogi gruntowej nieutwardzonej, nieregularnej i rzadko uczęszczanej, czy innych skrótów prowadzonych przez tereny leśne i rolne, gdyż w określonych porach roku mogą być one niezdolne do użytku, bądź też niebezpieczne. (...) Wystarczającym jest to, aby mierzona droga była ogólnie dostępna, by spełniała określone kryteria co do standardu i by stanowiła najdogodniejsze połączenie pomiędzy domem a miejscem nauki dziecka. O tym natomiast, czy dana droga stanowi dogodne połączenie komunikacyjne, nie stanowi zaś jej status (czy jest drogą gminną czy inną). Status administracyjny drogi, nie musi bowiem świadczyć o jej jakości, dostępności i przejezdności”<sup>443</sup>.

---

<sup>438</sup> Wyrok NSA w Lublinie z dnia 11 października 1991 r., SA/Lu 630/91, LEX nr 10238.

<sup>439</sup> Art. 26 § 1 k.c.

<sup>440</sup> Art. 26 § 2 k.c.

<sup>441</sup> Art. 26 § 3 k.c.

<sup>442</sup> Art. 32 ust. 3 u.pr.o.

<sup>443</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2016 r., II SA/Wa 831/16, CBOSA, podobnie w wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 października 2015 r., II SA/Wa 369/15, CBOSA.

Rada gminy na mocy art. 39 ust. 5 u.pr.o. jest zobligowana do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminy oraz określenia granic obwodów publicznych szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy, przy czym w przypadku publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez inne organy, określenie granic ich obwodów następuje w uzgodnieniu z tymi organami. „Gminną siecią szkolną są także objęte te szkoły podstawowe, dla których organami prowadzącymi są inne podmioty niż gmina. Chodzi tu m.in. o szkoły podstawowe funkcjonujące w okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, dla których organem prowadzącym jest Minister Sprawiedliwości, a także o szkoły o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, prowadzone przez samorząd województwa. Do sieci mogą należeć szkoły podstawowe prowadzone przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące j.s.t., jeżeli mają wyznaczone obwody”<sup>444</sup>. Artykuł 39 ust. 6 u.pr.o. zawiera wytyczne dla rad gmin, które podejmując przedmiotową uchwałę mają dążyć do tego, by szkoły podstawowe były szkołami o pełnej strukturze organizacyjnej (czyli nauczającej we wszystkich ośmiu klasach) oraz funkcjonowały w jednym budynku lub jego bliskiej lokalizacji.

Z punktu widzenia obowiązku szkolnego najważniejsze znacznie ma ustalenie granic obwodów publicznych szkół podstawowych w gminie. Ten obligatoryjny element uchwały rady gminy w sprawie planu sieci szkolnej odróżnienia ją od uchwały w przedmiocie sieci publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego. Obwód szkoły podstawowej można inaczej nazwać zasięgiem terytorialnym szkoły, do której przypisuje się dzieci zamieszkałe na terenie danej gminy. Miejsce zamieszkania dziecka – jak już wcześniej zostało opisane – nie stanowi miejsca jego zameldowania. Uwagi poczynione na tym tle przy sieci przedszkolnej pozostają aktualne także w odniesieniu do sieci szkolnej. Obwody obligatoryjnie tworzone są dla szkół podstawowych zakładanych i prowadzonych przez gminy, zaś użyty przez ustawodawcę w art. 39 ust. 5 u.pr.o. zwrot „z zastrzeżeniem art. 88 ust. 2” wskazuje, iż w przedmiotowej uchwale nie wyznacza się obwodów dla publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez inne niż jednostki samorządu terytorialnego osoby prawne lub osoby fizyczne. Istnieje

---

<sup>444</sup> M. Pilich, *op.cit.*, komentarz art. 39, pkt 4, LEX.

jednak prawna możliwość wyznaczenia obwodów dla takich szkół, gdyż w myśl art. 88 ust. 2 *in fine* u.p.r.o. osoba fizyczna lub osoba prawna inna niż jednostka samorządu terytorialnego prowadząca szkołę publiczną może wystąpić z wnioskiem o wyznaczenie obwodu. W takim przypadku określenie obwodów i ich granic następuje po uzgodnieniu z tymi organami. Obwodów nie tworzy się także dla szkół podstawowych specjalnych, z uwagi na pobieranie w nich nauki przez uczniów z orzeczeniem o niepełnosprawności. Jak podnosi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 17 października 2017 r. „uchwała [w przedmiocie planu sieci publicznych szkół podstawowych – D.Z.-K.] winna ustalać obwody dla terenu całej gminy, tak aby każdy uczeń mógł realizować obowiązek szkolny w szkole publicznej. Wynika to bowiem zarówno z obowiązującego w dacie podejmowania uchwały art. 17 ust 1 ustawy o systemie oświaty, jak i obecnie obowiązującego art. 39 ust. 1 P.o. [ustawy Prawo oświatowe – D.Z.-K.] Jednakże w ocenie Sądu może być to także szkoła publiczna prowadzona przez inny podmiot niż gmina. Warunkiem jednak ustalenia obwodu dla takiej szkoły jest wcześniejsze złożenie wniosku w tej sprawie przez podmiot ją prowadzący”<sup>445</sup>. Kolejnym orzeczeniem sądu administracyjnego, który zajmował się problemem uchwalania uchwały w przedmiocie sieci szkolnej i wyznaczania w niej obwodów jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r. Sąd rozpatrywał sprawę odnoszącą się do wyznaczania granic obwodów szkolnych gmin, które zawarły dorozumiane porozumienie międzygminne w przedmiocie prowadzenia szkoły podstawowej. Sąd orzekł, że porozumienie międzygminne, o którym mowa w art. 74 ust. 1 u.s.g. nie może być porozumieniem dorozumianym, a zatem konieczne jest sporządzenie dokumentu takiego porozumienia. Z uwagi na sformalizowany charakter porozumienia międzygminnego, jego istnienia nie można domniemywać z zachowania stron. W sytuacji, gdy nie doszło do *de iure* porozumienia międzygminnego w zakresie powierzania zadań edukacyjnych „Rada Miasta (...) nie miała obowiązku, a przede wszystkim prawa do regulowania i określania granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów w zakresie przekraczającym granice Miasta (...) i obejmującym obszar sąsiedniej gminy (...). Zatem w tym zakresie zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem”<sup>446</sup>.

---

<sup>445</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 października 2017 r., II SA/OI 664/17, CBOSA.

<sup>446</sup> Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2019 r., I OSK 585/17, CBOSA, zob. także wyrok WSA z Gdańsku z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/Gd 1088/20, CBOSA.



Uchwała rady gminy ustanawiająca obwody publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę<sup>447</sup> jest skorelowana z aktami założycielskimi szkół. Jak stanowi art. 88 ust. 1 i 2 u.pr.o. szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa jej typ lub rodzaj, nazwę i siedzibę, jak również określa jej zasięg terytorialny (obwód), w szczególności nazwy miejscowości, a w miastach nazwy ulic i ich części należące do jej obwodu, oraz podporządkowane im organizacyjnie szkoły filialne<sup>448</sup>. Wedle orzecznictwa sądów administracyjnych, akt założycielski nowej szkoły nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, lecz indywidualnego aktu organizacyjnego<sup>449</sup>, przy czym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 29 listopada 2017 r. zauważył, że „akt założycielski szkoły nie jest aktem prawa miejscowego, ale generalnym aktem normatywnym, nie zawiera jednak przepisów o charakterze abstrakcyjnym, który to warunek musiałby zostać spełniony kumulatywnie, aby można było uznać przedmiotową uchwałę za akt normatywny, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące. Z tego powodu nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i nie jest od tego uzależnione jego wejście w życie”<sup>450</sup>.

W regulacji prawnej zawartej w ustawie Prawo oświatowe ustanowione zostały pewne wskazówki dla organów stanowiących gmin w przedmiocie wyznaczania obwodów. Zgodnie z ust. 5a art. 39 u.pr.o. w uchwale wskazuje się adresy siedzib szkół oraz adresy innych lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Obwód szkoły podstawowej, w tym szkoły podstawowej obejmującej strukturą organizacyjną część klas szkoły podstawowej lub szkoły filialnej, nie może posiadać części wspólnej z obwodem innej szkoły podstawowej, z wyjątkiem takiej szkoły podstawowej, która strukturą organizacyjną obejmuje część klas szkoły podstawowej lub szkoły filialnej, w zakresie klas nieobjętych strukturą organizacyjną tej szkoły. Organ stanowiący gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie wyznaczenia planu sieci publicznych szkół podstawowych wraz z ich obwodami zobligowany jest dążyć do tego, by szkoły podstawowe

---

<sup>447</sup> A na wniosek osoby fizycznej lub osoby prawnej innej niż jednostka samorządu terytorialnego prowadzących publiczne szkoły podstawowe także te szkoły podstawowe.

<sup>448</sup> Art. 88 ust. 1 i 2 u.pr.o.

<sup>449</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 lutego 2010 r., IV SA/GI 240/09, CBOSA, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2011 r., IV SA/Wr 463/11, CBOSA, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/OI 822/17, CBOSA.

<sup>450</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/OI 822/17, CBOSA.

były szkołami o pełnej strukturze organizacyjnej<sup>451</sup>, jak również by szkoły podstawowe funkcjonowały w jednym budynku lub jego bliskiej lokalizacji<sup>452</sup>. Przepis ten zawiera pewną dyrektywę postępowania dla organów stanowiących gmin, a nie bezwzględny obowiązek w tym zakresie. Gminy ponadto powinny dążyć do takiego wyznaczenia granic obwodów, aby droga dziecka z domu do szkoły nie przekraczała ustawowych wartości<sup>453</sup>. Alternatywną możliwością jest zorganizowanie bezpłatnego dowozu dla dzieci lub zwrotu kosztów dojazdu komunikacją publiczną<sup>454</sup>.

W myśl ust. 1 art. 39 u.pr.o. sieć publicznych szkół podstawowych powinna być zorganizowana w taki sposób, by umożliwić wszystkim dzieciom mieszkającym na terenie gminy spełnianie obowiązku szkolnego. Ta ogólna dyrektywa została doprecyzowana w kolejnym ustępie, poprzez wskazanie terytorialnych zasad budowania sieci. W ustawie Prawo oświatowe przyjmuje się, że dla zapewnienia możliwości wypełniania przez dzieci obowiązku szkolnego, szkoły podstawowe powinny być rozmieszczone na terenie gminy w taki sposób, by droga dziecka z domu do szkoły nie przekraczała: 3 kilometrów w przypadku uczniów klas I-IV oraz 4 kilometrów w przypadku uczniów klas V-VIII.

Ostatnią podejmowaną uchwałą przez organ stanowiący jednostkami samorządu terytorialnego w przedmiocie planu sieci szkolnej jest uchwała rady powiatu, o której mowa w art. 39 ust. 7 u.pr.o. W świetle tego przepisu rada powiatu ustala plan sieci publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy prowadzące, tak aby umożliwić dzieciom i młodzieży zamieszkującym na obszarze powiatu lub przebywającym w szkołach lub oddziałach zorganizowanych w oddziałach leczniczych oraz w jednostkach pomocy społecznej<sup>455</sup>, realizację odpowiednio obowiązku szkolnego lub obowiązku doksztalcania. W uchwale tej – tak samo jak w uchwale w przedmiocie ustalenia sieci publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego, zaś

---

<sup>451</sup> Kształcące uczniów we wszystkich ośmiu klasach szkoły podstawowej.

<sup>452</sup> Art. 39 ust. 6 u.pr.o.

<sup>453</sup> 3 km dla uczniów klas I-IV i 4 km dla uczniów klas V-VIII.

<sup>454</sup> W stosunku do dzieci bez orzeczenia o niepełnosprawności.

<sup>455</sup> Zatem uczniom będącym pacjentami, dla których organizuje się szkoły lub oddziały szkolne na podstawie przepisów zawartych w art. 128 ust. 3 u.pr.o.

w przeciwieństwie do uchwały w przedmiocie planu sieci publicznych szkół podstawowych – nie określa się obwodów takich szkół.

Zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 4 u.pr.o. oraz art. 39 ust. 8 u.pr.o. ustalenie sieci odpowiednio przedszkolnej, sieci publicznych szkół podstawowych oraz sieci publicznych szkół ponadpodstawowych i szkół specjalnych, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności planu z warunkami określonymi ustawowo. Kurator oświaty sprawdza, czy:

- uchwała rady gminy w przedmiocie sieci publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego jest zgodna z warunkami określonymi w art. 32 ust. 3 u.pr.o., czyli z koniecznością zachowania maksymalnie 3-kilometrowej drogi z domu dziecka do przedszkola, oddziału przedszkolnego lub innej formy wychowania przedszkolnego,
- uchwała rady gminy w przedmiocie planu sieci publicznych szkół podstawowych jest zgodna z warunkami określonymi w art. 39 ust. 1 u.pr.o., który odnosi się do warunku ustalenia sieci w taki sposób, aby zapewnić wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, z art. 39 ust. 2 u.pr.o., który określa maksymalne<sup>456</sup> odległości drogi z domu dziecka do szkoły, z art. 39 ust. 5a u.pr.o., który wskazuje obligatoryjne elementy uchwały, art. 39 ust. 5b u.pr.o. dotyczącego zakazu terytorialnego pokrywania się obwodów, art. 39 ust. 6 u.pr.o. odnoszącego się do dążenia organów stanowiących gminy, aby szkoły podstawowe były szkołami o pełnej strukturze organizacyjnej i funkcjonującymi w jednym budynku lub jego bliskiej lokalizacji oraz art. 39 ust. 7a, który stanowi, że w przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego tworzenie i likwidacja innych lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych stanowi przekształcenie szkoły,
- uchwała rady powiatu w przedmiocie planu sieci publicznych szkół ponadpodstawowych i szkół specjalnych jest zgodna z warunkami określonymi w art. 39 ust. 7 i 7a u.pr.o., tzn. umożliwiała dzieciom i młodzieży zamieszkującym na obszarze powiatu lub przebywającym w szkołach lub oddziałach zorganizowanych

---

<sup>456</sup> Maksymalne, jednak nie bezwzględne, z uwagi na obowiązek zapewnienia dzieciom bezpłatnego transportu do szkoły w sytuacji, gdy droga z domu do szkoły przekracza ustawowe wartości.

w podmiotach leczniczych realizację odpowiednio obowiązku szkolnego lub obowiązku kształcenia.

Judykatura sądów administracyjnych prezentuje zgodne stanowisko, że opinia kuratora oświaty w przedmiocie powyższych uchwał nie może wykraczać poza ramy określone przepisami u.pr.o. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2020 r. sąd wyraził pogląd, zgodnie z którym „Przepis art. 32 ust. 4 u.p.o. wyznacza zatem zakres opinii kuratora w kwestii oceny, czy plan jest zgodny z warunkami określonymi w przepisie art. 32 ust. 3 u.p.o. W konsekwencji opinia kuratora nie może obejmować oceny zgodności planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych z innymi przepisami u.p.o. Gdyby tak było, ustawodawca nadałby inną treść przepisowi art. 32 ust. 4 u.p.o. chociażby poprzez wstawienie – w ramach określenia zakresu oceny kuratora oświaty - kwantyfikatora «w szczególności o zgodności planu tej sieci z warunkami określonymi w ust. 3»<sup>457</sup>. Tak samo orzekł w stosunku do uchwały w przedmiocie planu publicznych szkół podstawowych Naczelny Sąd Administracyjny w dwóch wyrokach: z 21 lutego 2023 r. oraz z 5 lipca 2023 r. W obu NSA stwierdził, że opinia kuratora oświaty nie może obejmować oceny zgodności planu sieci szkół z innymi przepisami u.pr.o. Jeżeli zamiarem ustawodawcy byłoby objęcie opinią kuratora oświaty, o której mowa w art. 39 ust. 8 u.pr.o. również oceny zgodności planu sieci szkół z innymi przepisami ustawy Prawo oświatowe, to treść wyżej wskazanego przepisu byłaby inna. Przy takim założeniu, zdaniem sądu, ustawodawca w treści art. 39 ust. 8 u.pr.o. nie odsyłałby wprost do konkretnych jednostek redakcyjnych u.pr.o., lecz wskazałby, że opinia dotyczy „w szczególności” oceny zgodności planu sieci szkół z warunkami określonymi w odpowiednich artykułach<sup>458</sup>. Wydaje się, że w przypadku naruszenia innych przepisów u.pr.o. w projekcie uchwały rady gminy w przedmiocie sieci publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego, słusznym byłoby zawiadomienie o tych niezgodnościach wojewody jako

---

<sup>457</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Wa 2434/19, CBOSA.

<sup>458</sup> Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2023 r., III OSK 6935/21, LEX nr 3503057, wyrok NSA z dnia 5 lipca 2023 r., III OSK 2386/21, LEX nr 3577954, jak również liczne orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych: wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 lipca 2019 r., III SA/Łd 431/19, CBOSA, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2021 r., II SA/Wa 1324/20, CBOSA, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 lipca 2021 r., III SA/Gd 421/20, CBOSA.

organu sprawującego nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego<sup>459</sup>. Takiego zawiadomienia musiałby dokonać kurator oświaty.

Opinia kuratora oświaty, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, podlega zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>460</sup> do sądu administracyjnego<sup>461</sup>. Ponadto, zdaniem NSA konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego jest konieczność działania organów władzy publicznej, w tym kuratora oświaty mieszczące się w granicach prawa. „Obowiązek działania zgodnego z prawem, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania ich rozstrzygnięć, które to uzasadnienie musi odnosić się do konkretnego rozstrzygnięcia i nie może być jedynie pozorne. Powyższe oznacza, że kurator oświaty musi postępować zgodnie ze wspomnianymi zasadami ogólnymi i wydając opinię musi w jej uzasadnieniu wykazać, że działa w granicach prawa, z czego wynika że jego rozstrzygnięcie nie może być arbitralne czy też oparte na nieprawdziwych podstawach faktycznych”<sup>462</sup>.

Przedmiotowe uchwały podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym tylko uchwała rady gminy określająca obwody publicznych szkół podstawowych stanowi akt prawa miejscowego. Jak zauważa Jakub Mrozek „sformułowanie analizowanych uchwał może budzić wątpliwości odnośnie do ich normatywnego charakteru, co prawda są one zbudowane w sposób charakterystyczny dla ustrojowo-organizacyjnych aktów normatywnych, jednak nie pozwala to na ich «automatyczną» klasyfikację w poczet – obowiązujących na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego – powszechnych źródeł praw i obowiązków. Nie można zapominać, że elementem kreowanym na ich podstawie są (wyłącznie) «plany sieci» bądź «sieci» określonych, istniejących placówek oświatowych. Innymi słowy pominięcie w danej uchwale konkretnej szkoły publicznej bądź wymienienie placówki nieistniejącej w żadnym wypadku nie wiąże się z jej utworzeniem lub likwidacją. Pozwala to odróżnić analizowane uchwały od aktów normatywnych kreujących terenową strukturę (sieć) danego aparatu władzy publicznej wraz z jego poszczególnymi elementami składowymi. Z tych względów analizowane uchwały, w zakresie, w jakim są

---

<sup>459</sup> M. Pilich, *op.cit.*, komentarz art. 32, pkt 3, LEX.

<sup>460</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634, dalej: p.p.s.a.

<sup>461</sup> Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., I OSK 2087/11, CBOSA.

<sup>462</sup> Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 447/21, CBOSA.

irrelevantne dla istnienia bądź nie danej szkoły publicznej, nie stanowią źródła praw lub obowiązków o powszechnym charakterze. Tym samym również ich publikacja w wojewódzkich dziennikach urzędowych pełni funkcję wyłącznie informacyjną<sup>463</sup>. Normy prawne zawarte w uchwale w przedmiocie planu sieci publicznych szkół podstawowych stanowią niekiedy podstawę do wydawania aktów o charakterze indywidualnym. Dzieje się tak chociażby w toku postępowania rekrutacyjnego do pierwszej klasy szkoły podstawowej. Zgodnie z dyspozycją art. 130 ust. 5 u.pr.o. dzieci zamieszkałe w obwodzie publicznej szkoły podstawowej przyjmuje się do pierwszej klasy z urzędu<sup>464</sup>. Skorzystanie z miejsca w szkole obwodowej jest prawem, a nie obowiązkiem. Rodzice/opiekunowie prawni dziecka mogą ubiegać się o przyjęcie dziecka do dowolnie wybranej przez siebie szkoły. W myśl regulacji zawartej w art. 133 ust. 2 u.pr.o. kandydaci zamieszkali poza obwodem publicznej szkoły podstawowej mogą być przyjęci do pierwszej klasy po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego, jeżeli dana publiczna szkoła podstawowa nadal dysponuje wolnymi miejscami<sup>465</sup>. Wyniki postępowania rekrutacyjnego podaje się do publicznej wiadomości w formie list kandydatów zakwalifikowanych i kandydatów niezakwalifikowanych<sup>466</sup>. W terminie 3 dni od dnia podania do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i kandydatów nieprzyjętych, rodzic kandydata albo jego opiekun prawny może wystąpić do komisji rekrutacyjnej z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia odmowy przyjęcia kandydata do publicznej szkoły podstawowej. Uzasadnienie sporządza się w terminie 3 dni od dnia wystąpienia z takim wnioskiem. Uzasadnienie zawiera przyczyny odmowy przyjęcia, w tym najniższą liczbę punktów, która uprawniała do przyjęcia oraz liczbę punktów, którą uzyskało dziecko będące kandydatem w postępowaniu rekrutacyjnym. Rodzic/opiekun prawny kandydata może wnieść do dyrektora publicznej szkoły podstawowej odwołanie od rozstrzygnięcia komisji rekrutacyjnej, w terminie 3 dni od dnia otrzymania uzasadnienia. Dyrektor rozpatruje takie odwołanie w terminie 3 dni licząc od dnia jego otrzymania. Na rozstrzygnięcie dyrektora służy skarga do sądu administracyjnego<sup>467</sup>. Rozstrzygnięcia

---

<sup>463</sup> J. Mrozek, *Charakter prawny uchwał w przedmiocie ustalenia sieci (planów sieci) publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych podejmowanych na podstawie art. 32 ust. 1 oraz art. 39 ust. 5 i 7 ustawy – Prawo oświatowe*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 1-2, s. 84.

<sup>464</sup> Art. 130 ust. 5 u.pr.o.

<sup>465</sup> Art. 133 ust. 2 u.pr.o.

<sup>466</sup> Art. 158 ust. 1 *ab initio* u.pr.o.

<sup>467</sup> Art. 158 ust. 6-9 u.pr.o.

podejmowane w toku postępowania rekrutacyjnego posiadają publicznoprawny charakter<sup>468</sup>. „Fakt, że przepisy podejmowanej na podstawie art. 39 ust. 5 pr.ośw. uchwały w przedmiocie planu sieci publicznych szkół podstawowych «współuczestniczą» w postępowaniu administracyjnym służącym wydaniu rozstrzygnięć jednostronnie i władczo decydujących o uprawnieniach lub obowiązkach niepowiązanych organizacyjnie z dyrektorem szkoły, jakimi są rodzice (opiekunowie prawni) dzieci rekrutujących się do danej publicznej szkoły podstawowej, ostatecznie przesądza o stwierdzeniu, że podejmowana na podstawie art. 39 ust. 5 pr.ośw. uchwała stanowi akt prawa miejscowego”<sup>469</sup>. Należy w pełni zgodzić się z tym poglądem. Warto dodać, że akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji wydawanych wobec obywateli i innych podmiotów<sup>470</sup>, stąd uchwała rady gminy określająca obwody publicznych szkół podstawowych, choć jest aktem mieszanym zawierającym zarówno normy o charakterze abstrakcyjnym stanowiące podstawę indywidualnych rozstrzygnięć, jak i normy o *stricte* wewnętrznym charakterze, należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Konieczność ich opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawia, że z wyjątkiem uchwały rady gminy w sprawie planu sieci publicznych szkół podstawowych, dwie pozostałe należą do kategorii innych aktów prawnych, ogłaszanych na mocy przepisów szczególnych w myśl art. 13 pkt. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>471</sup>.

#### 4. Bezpłatny transport

Ustawa Prawo oświatowe nakłada na organy gminy obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu dzieciom i młodzieży podlegającej obowiązkom edukacyjnym. Artykuł 32 ust. 5 u.pr.o. ustanawia zadanie własne gminy w przedmiocie bezpłatnej organizacji transportu i opieki w czasie przewozu dzieci lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i jego opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeśli droga z domu do przedszkola, oddziału przedszkolnego lub innej formy wychowania przedszkolnego przekracza

---

<sup>468</sup> J. Mrozek, *Ograniczenie prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym podmiotów trzeciego sektora na przykładzie postępowania rekrutacyjnego w prawie oświatowym*, w: J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wrocław 2017, s. 185.

<sup>469</sup> J. Mrozek, *Charakter...*, s. 85.

<sup>470</sup> Wynika to wprost z przepisów konstytucyjnych zawartych w art. 93 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>471</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461, dalej: u.o.a.n.

3 kilometry. Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 9 grudnia 2013 r. podjętej w trakcie obowiązywania poprzedniej ustawy oświatowej (u.o.s.o.), jednak pozostającej aktualną również w obecnym porządku prawnym, „gminy ustalają sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (...). Sieć ta powinna być odpowiednio gęsta, ponieważ droga pięcioletniego dziecka do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole lub innej formy wychowania przedszkolnego nie powinna przekraczać 3 km. (...) Konsekwencją niezrealizowania odpowiednio gęstej sieci placówek oświatowych jest obciążenie gmin obowiązkiem bezpłatnego transportu dzieci mieszkających w odległości (...) przekraczającej odległość określoną w ustawie (...), z jednoczesnym zapewnieniem im opieki albo ewentualnie, zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej”<sup>472</sup>. Należy podkreślić fakt, że obowiązek zapewnienia transportu przez gminę lub zwrotu kosztów przejazdu dotyczy wyłącznie pięcioletnich i sześcioletnich dzieci, jak również dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym powyżej siódmego roku życia, które posiadają orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego<sup>473</sup>. W przypadku pozostałych dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym gmina posiada możliwość zorganizowania im bezpłatnego dowozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego czy innej formy wychowania przedszkolnego. Wynika to *expressis verbis* z art. 32 ust. 7 u.p.o. Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny „powołany przepis w sposób wyraźny i jednoznaczny stanowi, że gmina może zorganizować dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku. Oznacza to, że (...) Gmina może, ale nie musi organizować dowozu dzieci do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego, albowiem zadanie to nie należy do zadań obligatoryjnych, lecz fakultatywnych”<sup>474</sup>. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 11 czerwca 2019 r.: „Przepis art. 32 ust. 7 u.p.o. stanowi, że gmina może zorganizować dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku. Jest to

---

<sup>472</sup> Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 3/13, CBOSA.

<sup>473</sup> Art. 32 ust. 3 i 5 w zw. z art. 31 ust. 2 u.p.o.

<sup>474</sup> Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2018 r., I OSK 91/17, CBOSA.



typowy przepis zadaniowo-organizacyjny, który ustanawia podstawę do fakultatywnego podjęcia przez gminę działań organizacyjno-faktycznych w celu zapewnienia dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do odpowiedniej placówki oświatowej znajdującej się na terenie gminy. Przepis ten nie ustanawia natomiast jakiegokolwiek podstawy kompetencyjnej do podejmowania uchwał określających zasady organizacji tego rodzaju transportu i opieki. (...) Nie istnieje natomiast podstawa do podejmowania w tym zakresie uchwały, która stanowiłaby akt prawa miejscowego”<sup>475</sup>. Z tego powodu rodzice czy opiekunowie prawni nie mogą rościć od gminy zwrotu kosztów dojazdu dziecka, czy organizacji dla trzy- i czterolatków bezpłatnego przewozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej czy innej formy wychowania przedszkolnego.

Ustawodawca odrębnie uregulował obowiązek gminy zapewnienia dzieciom pięcioletnim i sześciioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym powyżej siódmego roku życia posiadającym orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego<sup>476</sup>. Powodem, dla którego ustawodawca zdecydował się na odrębne uregulowania w tym zakresie wiąże się z koniecznością dowozu dzieci do placówek oświatowych, które nie zawsze będą położone na terenie gminy, w której dziecko mieszka. W takim przypadku konieczny jest przewóz dzieci bez względu na odległość, która dzieli przedszkole, oddział przedszkolny, inną formę wychowania przedszkolnego czy ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy. Artykuł 32 ust. 6 u.pr.o. operuje pojęciem „najbliższego przedszkola”. W rozumieniu tego zwrotu pomocne stają się bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, które tłumaczy użyte w przepisie sformułowanie. Zgodnie z tezą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 marca 2023 r. „Nie jest wykluczone, że za najbliższą jednostkę, o której mowa w art. 32 ust. 6 ustawy z 2016 r. Prawo oświatowe uznać należy przedszkole znajdujące się na terenie innej gminy, a nawet powiatu lub województwa, jeżeli na terenie gminy, w której dziecko niepełnosprawne mieszka, w najbliższej geograficznie odległości nie byłoby placówki zapewniającej dziecku niepełnosprawnemu realizację zaleceń zawartych w orzeczeniu

---

<sup>475</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 czerwca 2019 r., II SA/Rz 390/19, CBOSA.

<sup>476</sup> Art. 32 ust. 6 u.pr.o.

o potrzebie kształcenia specjalnego dotyczących jego wychowania i kształcenia, wydanych z uwagi na stwierdzone niepełnosprawności dziecka”<sup>477</sup>. Podobne wyroki wydały inne wojewódzkie sądy administracyjne, chociażby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, który stwierdził, że „użyte w art. 32 ust. 6 ustawy pojęcie «najbliższe» składa się nie tylko z elementów położenia geograficznego, czyli odległości placówki od miejsca zamieszkania niepełnosprawnego dziecka, ale również z elementów posiadania przez daną placówkę warunków merytorycznych umożliwiających prawidłowe kształcenie dzieci z rozpoznany rodzajem niepełnosprawności. Ten drugi z elementów winien być oceniany indywidualnie w odniesieniu do treści orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Warunkiem skuteczności odmowy zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki czy też zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna jest zatem nie tylko wskazanie przez gminę przedszkola innego niż wskazane przez rodziców, ale także wykazanie, że to przedszkole jest najbliższe w powyższym rozumieniu art. 32 ust. 6 ustawy. Najbliższym przedszkolem będzie zatem tylko takie przedszkole, które pozwala realizować wszystkie z wytycznych zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego, dostosowane do zaleceń wyrażonych przez zespół orzekający w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego”<sup>478</sup>.

Przejazd dzieci zorganizowanymi przez gminę środkami komunikacji jest w pełni darmowy. Działaniem niezgodnym z prawem byłoby pobieranie jakichkolwiek opłat przez organy gminy za przejazd dzieci do placówek oświatowych. Pod pojęciem zorganizowanych przez gminę środków komunikacji należy rozumieć zarówno przewóz własnymi środkami transportu i za pośrednictwem własnej jednostki organizacyjnej (np. zakładu budżetowego lub komunalnego przedsiębiorstwa komunikacyjnego), jak również powierzenie tego zadania wyspecjalizowanemu przedsiębiorcy na zasadzie udzielenia zamówienia publicznego<sup>479</sup>. Zapewnienie bezpłatnego transportu wiąże się z koniecznością wyznaczenia miejsc zbiórki dzieci. W uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego sąd orzekł, że obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu

---

<sup>477</sup> Wyrok WSA z Poznaniu z dnia 15 marca 2023 r., IV SA/Po 738/22, LEX nr 3509295.

<sup>478</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 lipca 2020 r., III SA/Gd 833/19, CBOSA, podobnie WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 4 lutego 2021 r., II Sa/Sz 314/20, CBOSA, por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 lipca 2023 r., III SA/Gd 237/23, LEX nr 3592569, wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., I OSK 1961/14, CBOSA, wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., I OSK 2173/15, CBOSA, wyrok NSA z dnia 28 października 2021 r., III OSK 4012/21, CBOSA, Wyrok NSA z dnia 27 października 2021 r., III OSK 4858/21, CBOSA.

<sup>479</sup> M. Pilich, w: M. Pilich (red.), *op.cit.*, komentarz art. 32, pkt 4, LEX.

uczniów, gmina może wykonywać w ten sposób, że wyznaczy miejsca (przystanki), z których uczniowie są przewożeni, z tym, że miejsca te nie mogą być zlokalizowane w odległości od domu ucznia przekraczającej te ustalone w ustawie Prawo oświatowe, to znaczy w odległości maksymalnie 3 kilometrów od miejsca zamieszkania<sup>480</sup>. Należałoby w tym miejscu wspomnieć, iż we wcześniejszym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2009 r., który nadal pozostaje aktualny na gruncie obowiązującej regulacji prawnej zawartej w u.pr.o., sąd orzekł, że organizowanie miejsc zbiórki w miejscowości oddalonej o ok. 3 kilometry od miejsca zamieszkania dziecka godzi w istotę tego rodzaju transportu. W wyroku wskazano, że „w takim przypadku dzieci byłyby bowiem zmuszone bez zapewnionej opieki pokonywać wcale nie małe odległości do punktu, z którego mają zapewniony transport (...) Intencją ustawodawcy było natomiast zapewnienie w miarę możliwości bezpłatnego transportu i opieki na całej długości drogi dzieci do szkoły [i przedszkola – D.Z.-K.]. Nie można zatem zgodzić się z taką interpretacją przepisu (...), która pozwala (...) gminie zamiast dowozu dzieci z ich miejsca zamieszkania do szkoły organizować jedynie punkty zbiorcze, do których dzieci muszą dojść same bez zapewnionej opieki”<sup>481</sup>.

Innym zagadnieniem, które wyłania się na kanwie art. 32 ust. 5 i 7 u.pr.o. jest sprawowanie opieki nad dziećmi w trakcie podróży z punktu zbiorczego (przystanku) do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego. Ustawodawca nakłada na gminę bezwzględny obowiązek zapewnienia opieki dzieciom w czasie przewozu. Opiekuna zatrudnia gmina, a nie dyrektor przedszkola, dyrektor szkoły czy dyrektor innej formy wychowania przedszkolnego. Opiekunem może być osoba zdolna do ponoszenia odpowiedzialności prawnej za swoje działania lub zaniechania w związku z wykonywaniem swoich zadań pracowniczych związanych z opieką. Obowiązki i zakres odpowiedzialności opiekuna określone są w regulaminach przewozu uczniów. Przepisy u.pr.o. nie dają odpowiedzi na pytanie, kto jest odpowiedzialny za uchwalenie takiego regulaminu, stąd praktyka w tym zakresie bywa różna. W obrocie

---

<sup>480</sup> Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 3/13, CBOSA.

<sup>481</sup> Wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., I OSK 1218/08, CBOSA.

prawnym można spotkać regulaminy będące: zarządzeniem dyrektora szkoły podstawowej<sup>482</sup> lub zarządzeniem organu wykonawczego gminy<sup>483</sup>.

Szkoły podstawowe podlegają procesowi rejonizacji. Jak już wcześniej wskazano, sieć publicznych szkół podstawowych powinna być tak zorganizowana, by droga dziecka z domu do szkoły nie przekraczała: 3 kilometrów w przypadku uczniów klas I-IV oraz 4 kilometrów w przypadku uczniów klas V-VIII. W sytuacji, gdy droga dziecka z domu do szkoły, w obwodzie której dziecko mieszka przekracza wyżej wskazane odległości, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7-go roku życia także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej – art. 39 ust. 3 pkt 1 u.p.r.o. W tym zakresie swoją aktualność zachowuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 1997 r., który stwierdził, że „ratio legis wprowadzenia ustawowej powinności utworzenia gęstej sieci szkół podstawowych jest zapewnienie dzieciom możliwości swobodnego, codziennego dostępu do szkoły i powrotu do domu. Ponieważ obowiązek utworzenia odpowiednio gęstej sieci szkół ciąży, jako zadanie własne, na gminach przeto w przypadku niezrealizowania [tego – D.Z.-K.] modelu (...) przepisy (...) wskazują alternatywny sposób zapewnienia dostępu dzieci zamieszkujących na terenie danej gminy do

---

<sup>482</sup> Np. zarządzenie nr 17a/2020 Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Ligocie Książęcej z dnia 26 sierpnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu dowozów uczniów w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Ligocie Książęcej <https://zsplogotaksiazeca.szkolnastrona.pl/download/Regulami%20dowozow%20szkolnych.pdf>, dostęp: 12.09.2023 r., zarządzenie Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Mikołaja Kopernika w Pszennie nr 6/2020 z dnia 1 września 2020 r. w sprawie Regulaminu dowożenia uczniów do szkoły podstawowej im. Mikołaja Kopernika w Pszennie, [https://cloud-f.edupage.org/cloud/ZARZADZENIE\\_NR\\_6-\\_regulamin\\_dowozow.pdf?z%3AWuzr3FOBPd2AZwrHerARTAz%2FFXl7rwBdmE8v1m0QTjdnx6xB3Mbf4nVjclCnnwOB](https://cloud-f.edupage.org/cloud/ZARZADZENIE_NR_6-_regulamin_dowozow.pdf?z%3AWuzr3FOBPd2AZwrHerARTAz%2FFXl7rwBdmE8v1m0QTjdnx6xB3Mbf4nVjclCnnwOB), dostęp: 12.09.2023 r.

<sup>483</sup> Np. zarządzenie nr 117/2018 Burmistrza Poddębic z dnia 31 października 2018r. w sprawie ustalenia Regulaminu dowożenia uczniów do szkół i dzieci do oddziałów przedszkolnych na terenie Gminy Poddębice, <https://sp1.poddebice.pl/wp-content/uploads/sites/4/2017/02/Zarz%C4%85dzenie-117-2019.pdf>, dostęp: 12.09.2023 r., zarządzenie Wójta Gminy Manowo nr 65/2014 z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu sprawowania opieki i nadzoru nad uczniami w czasie dowozu do szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Manowo, <https://docplayer.pl/23538428-Zarzadzenie-nr-65-2014-wojta-gminy-manowo-z-dnia-28-sierpnia-2014-r.html>, dostęp: 12.09.2023 r., zarządzenie Wójta Gminy Dąbrowa Chełmińska nr 0050.55.2021 z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu dowożenia uczniów do szkół na terenie Gminy Dąbrowa Chełmińska, <https://cloud-5.edupage.org/cloud/?z%3AknxfGS2Vx0Nbf592eMeziOdTpFKIDY%2FXpK9ctW82dtqHa6cvgK528WWp%2F5JJek4g>, dostęp: 12.09.2023 r.

szkół, nakładając na gminy obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu dzieci”<sup>484</sup>. Zdaniem Trybunału jest to „zastępczy obowiązek ciążyący na gminie, aktualizujący się jedynie wówczas, gdy gmina nie zorganizuje, także ze względów obiektywnych, sieci szkół podstawowych, spełniającej warunki określone w ustawie oświatowej. Bezpłatny transport dzieci z domów do szkół jest alternatywnym sposobem wypełniania ustawowego obowiązku zapewnienia powszechnej dostępności dzieci do szkół, który w swej zasadniczej formie, w miarę potrzeb i możliwości, powinien być realizowany przez stworzenie odpowiadającej ustawowym wymaganiom sieci szkół podstawowych”<sup>485</sup>. Trybunał Konstytucyjny w tym samym wyroku podkreślił, że ustawa oświatowa<sup>486</sup> wskazuje jedno kryterium, od spełnienia którego uzależnione jest obciążenie gminy obowiązkiem zapewnienia bezpłatnego transportu dzieci do szkół: „tym kryterium jest brak dostatecznie gęstej sieci szkół podstawowych na obszarze danej gminy, co sprawia, iż zamieszkują w niej dzieci, których droga z domu do szkoły przekracza wskazaną w ustawie odległość. W takim przypadku niezależnie od faktu funkcjonowania, czy braku funkcjonowania komunikacji publicznej na terenie danej gminy oraz niezależnie od sieci tej komunikacji, gmina zobowiązana jest do zapewnienia bezpłatnego transportu dzieci do szkół. Po drugie fakt funkcjonowania na terenie danej gminy komunikacji publicznej ma jedynie znaczenie dla wyboru formy realizacji obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu dzieci do szkół. Jeśli bowiem na terenie danej gminy nie ma możliwości korzystania z komunikacji publicznej, to jedyną formą realizacji określonego (...) obowiązku jest organizowanie przez gminę specjalnego bezpłatnego środka transportu dla dzieci z domu do szkoły oraz zapewnienie opieki nad dziećmi w czasie przewozu. Natomiast gmina, w której funkcjonuje komunikacja publiczna ma możliwość wyboru formy realizacji ustawowego obowiązku. Może bowiem, tak samo jak gmina nie posiadająca odpowiedniej sieci komunikacji publicznej, zorganizować specjalny środek transportu dowożący dzieci do szkoły, albo wykorzystać w tym celu istniejącą sieć komunikacji publicznej. W przypadku wyboru tej drugiej formy na gminie nie ciąży obowiązek zapewnienia opieki nad dziećmi w czasie przewozu, natomiast jest ona zobowiązana do zwrotu kosztów przejazdu dzieci tymi środkami transportu. W tym też zakresie mamy do

---

<sup>484</sup> Wyrok TK z dnia 30 września 1997 r., K 6/97, LEX nr 30765.

<sup>485</sup> *Ibidem*.

<sup>486</sup> Wówczas u.o.s.o., obecnie u.pr.o.

czynienia z rozszerzeniem zakresu podmiotowego obowiązku polegającego na zapewnieniu bezpłatnego transportu dzieci do szkół podstawowych”<sup>487</sup>.

Obowiązek gminy zapewnienia bezpłatnego przewozu dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu został zróżnicowany – podobnie jak w przypadku dzieci pięcioletnich – z powodu posiadania przez dzieci różnych rodzajów niepełnosprawności. Jak wspomniano, przekroczenie ustawowo określonych odległości dzielących miejsce zamieszkania dziecka od najbliższej obwodowej szkoły podstawowej, rodzi po stronie gminy bezwzględny obowiązek zapewnienia uczniom dowozu do szkoły. W przypadku dzieci niepełnosprawnych obowiązkiem gminy zgodnie z art. 39 ust. 4 u.pr.o. jest:

- 1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie odbywa się na podstawie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym – także do najbliższej szkoły ponadpodstawowej, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy dwadzieścia jeden lat,
- 2) zapewnienie dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, do końca roku szkolnego, w którym uczniowie ci kończą: dwadzieścia cztery lata, w przypadku uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, dwadzieścia pięć lat, w przypadku uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych<sup>488</sup>.

Warto w tym miejscu przytoczyć uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2011 r. podjętej co prawda w trakcie obowiązywania poprzedniej ustawy oświatowej (u.o.s.o.), jednak w pełni aktualnej również dziś. Sąd Najwyższy zauważył, że gmina jest zobowiązana

---

<sup>487</sup> *Ibidem*.

<sup>488</sup> Należy podkreślić, że konstytucyjny obowiązek nauki wygasa w momencie osiągnięcia 18. roku życia, w tym przypadku osoby te korzystają ze swojego prawa do nauki, a gmina realizuje swój ustawowy obowiązek w tym zakresie.

zapewnić takim dzieciom i młodzieży bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu nie do najbliższego ośrodka, lecz do odpowiedniego, wybranego przez rodziców ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego. Uwolnieniem od obowiązku dowozu ciężącego na gminie nie będzie zapewnienie transportu dzieci i młodzieży do wybranego przez gminę ośrodka tego samego rodzaju. Decyzję w zakresie wyboru pozostawiono rodzicom tych niepełnosprawnych dzieci<sup>489</sup>. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 października 2020 r. orzekł, że „celem art. 39 ust. 4 ustawy [Prawo oświatowe – D.Z.-K.] jest pomoc rodzinom wychowującym uczniów niepełnosprawnych w wieku do 21 roku życia oraz wychowującym młodzież i dzieci niepełnosprawne w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi - nawet do 25 roku życia - i ułatwienie realizacji przez takie osoby obowiązku nauki, który zwłaszcza w przypadku osób dotkniętych niepełnosprawnościami kwalifikowanymi trwa dłużej niż w przypadku osób dotkniętych lżejszą niepełnosprawnością. (...) Pozbawione jakichkolwiek racji, nadto rażąco niesprawiedliwe, a wręcz irracjonalne byłoby pozbawienie uprawnienia do bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu niepełnosprawnego ucznia przebywającego w specjalnym ośrodku wychowawczym, w przypadku wyznaczenia okresu kształcenia się tego ucznia do dnia, w którym kończy 24 rok życia, a więc okresu dłuższego niż okres, o którym mowa w art. 39 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe”<sup>490</sup>.

Zapewnienie dowozu i opieki w trakcie podróży dzieciom i młodzieży niepełnosprawnym do szkoły podstawowej, szkoły ponadpodstawowej czy ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego w zakresie wyżej opisanym jest bez wątpienia obligatoryjnym obowiązkiem gmin. Artykuł 39a u.pr.o. daje gminie możliwość realizacji tego obowiązku w dwojaki sposób: poprzez zorganizowanie opieki i transportu we własnym zakresie lub poprzez zwrot kosztów przewozu rodzicom/opiekunom prawnym dzieci i młodzieży niepełnosprawnej wraz z osobą opiekującą się takim uczniem w trakcie podróży. Jednocześnie to rodzicom/opiekunom prawnym pozostawia się wybór, w jaki sposób ich dzieci będą dowożone do szkoły lub placówki. Potwierdzeniem tej tezy jest bogate orzecznictwo sądów administracyjnych w tym przedmiocie<sup>491</sup>. Sądy zwracają uwagę na

---

<sup>489</sup> Uchwała SN z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 133/10, LEX nr 700720.

<sup>490</sup> Wyrok NSA z dnia 30 października 2020 r., I OSK 1087/20, CBOSA.

<sup>491</sup> Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 25 października 2022 r. orzekł, że „oświadczenie rodziców niepełnosprawnego dziecka w kwestii dowozu tego dziecka do ośrodka

jeszcze jeden problem, który sprowadza się do niemożliwości przeniesienia przez gminę obowiązku zapewnienia transportu dzieci niepełnosprawnych na rodziców dziecka. Jak podnosi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku „gmina nie może przenieść dowolnie swego obowiązku na rodziców (opiekunów) dziecka niepełnosprawnego bez jego zgody [rodzica – D.Z.-K.], nawet za zwrotem kosztów. Jak zaznaczono, zwrot kosztów w razie wyboru przez rodziców dziecka niepełnosprawnego transportu dowozu i opieki we własnym zakresie następuje w drodze zawartej umowy, a umowa jest dwustronną czynnością prawną, wymagającą zgodnych oświadczeń woli obu stron umowy. Tylko podpisanie umowy o zwrot kosztów zwalnia gminę z obowiązku zapewnienia dojazdu dziecka niepełnosprawnego do konkretnego ośrodka wybranego przez rodzica”<sup>492</sup>.

Bezpłatny dowóz (tak samo jak w przypadku przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i innych form wychowania przedszkolnego) nie ogranicza się wyłącznie do geograficznie najbliższej szkoły i placówki, zaś drogę dziecka z domu do szkoły nie określa się w linii prostej, lecz z uwzględnieniem warunków miejscowych, stąd powołane wcześniej orzecznictwo pozostaje aktualne także w zakresie sieci publicznych szkół podstawowych.

Przepis art. 39a ust. 4 u.pr.o. zastrzega, że w przypadku, gdy rodzice/opiekunowie prawni zdecydują się na samodzielny dowóz niepełnosprawnych dzieci do szkoły lub placówki, by móc ubiegać się o zwrot kosztów poniesionych na paliwo konieczne jest zawarcie stosownej umowy. Stronami takiej umowy są z jednej strony organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) oraz rodzice/opiekunowie prawni. Umowę taką zawiera się w ciągu 14 dni od dnia uzyskania informacji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), że dowożenie i opiekę zapewniają rodzice/opiekunowie prawni – tak art. 39a ust. 5 u.pr.o. W przypadku wyboru przez rodziców/opiekunów prawnych samodzielnego dowozu, gdy spełnione zostają wszystkie ustawowe przesłanki, wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może uchylić się od zawarcia umowy dotyczącej zwrotu kosztów przejazdu do

---

szkolno-wychowawczego wiąże organ gminy w tym znaczeniu, że jeżeli sami wyrażają zamiar dowożenia dziecka do ośrodka, to organ wykonawczy gminy nie może uchylić się od zawarcia umowy co do zwrotu kosztów przejazdu ucznia oraz jego opiekuna. W przeciwnym przypadku – jeżeli rodzice dziecka nie zgłaszają takiego zamiaru – wówczas obowiązkiem gminy jest we własnym zakresie zorganizowanie dowozu niepełnosprawnego dziecka oraz zapewnienie mu opieki”, por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2022 r., IV SA/Wr 730/21, CBOSA, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 marca 2022 r., II SA/Po 770/21, CBOSA.

<sup>492</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 października 2022 r., II SA/Bk 635/22, Legalis nr 2765994, por. wyrok NSA z dnia 10 maja 2022 r., III OSK 1275/21, Legalis nr 2698862.



szkoły ucznia oraz jego opiekuna<sup>493</sup>. Odmowa zwrotu kosztów przewozu dzieci do szkoły lub placówki należy – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych – do innych czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień wynikających z przepisów prawa, stąd przysługuje na nią skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego<sup>494</sup>.

Refundowany przez gminę przejazd dziecka i jego opiekuna może odbywać się również za pomocą środków komunikacji publicznej, jednak zwrot kosztów przejazdu ustala się w taki sam sposób jak przy organizacji transportu prywatnego – przesądza o tym art. 39a ust. 6 u.pr.o.<sup>495</sup>. Należy podzielić pogląd Mateusza Pilicha, który zauważa, że „skoro nie wymaga się zawarcia umowy o zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, a także wydania decyzji w sprawie zwrotu, chodzi tutaj o czynność faktyczną obliczenia i wypłaty świadczenia – należącą do kompetencji właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Organ ten ustala sposób zwrotu kosztów, kierując się uchwałą rady gminy w przedmiocie ustalenia sieci przedszkolnej [i szkolnej – D.Z.-K.] oraz warunkami miejscowymi. W zakresie zwrotu kosztów należy kierować się wysokością faktycznie dokonanych wydatków, które powinny zostać zrekompensowane do równowartości biletów komunikacji publicznej na trasie pomiędzy miejscowością zamieszkania dziecka a najbliższą placówką”<sup>496</sup>, z zastrzeżeniem wszystkich uwag wcześniej poczynionych w przedmiocie wyjaśnienia pojęcia „najbliższej placówki” i przytoczonego w tym zakresie orzecnictwa sądowoadministracyjnego.

## 5. Rekrutacja oparta na zasadzie powszechnej dostępności

Zasadam powszechnej rekrutacji do publicznych przedszkoli i szkół w całości poświęcony został rozdział 6 u.pr.o. Rozważając to zagadnienie należy wpierv odpowiedzieć na pytanie, dlaczego przepisy odnoszące się do rekrutacji zostały uregulowane na poziomie

---

<sup>493</sup> Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 maja 2023 r., III SA/Lu 28/23, CBOSA.

<sup>494</sup> Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2005 r., OSK 1909/04, CBOSA, wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., I OSK 1022/09, CBOSA, wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., I OSK 1961/14, CBOSA, postanowienie NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r. I OSK 1576/13, CBOSA, postanowienie NSA z dnia 18 listopada 2014 r., I OSK 2871/14, CBOSA, postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., I OSK 848/15, CBOSA, postanowienie NSA z dnia 13 kwietnia 2013 r., I OSK 717/16, CBOSA, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 września 2006 r., II SA/Rz 205/06, CBOSA, wyrok WSA w Szczecinie z 17 stycznia 2008 r., II SA/Sz 775/07, CBOSA.

<sup>495</sup> Art. 39a ust. 6 u.pr.o.

<sup>496</sup> M. Pilich, *op.cit.*, komentarz art. 32, pkt 4, LEX.

ustawowym. W 2012 r. ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP art. 22 ust. 1 pkt 1 obowiązującej wówczas ustawy o systemie oświaty, która zawierała delegację do wydania rozporządzenia w sprawie m.in. określenia warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 stycznia 2013 r. orzekł, że „analiza treści ustawy o systemie oświaty oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia w sprawie rekrutacji wyraźnie wskazuje, że w tym wypadku akt wykonawczy stał się podstawowym źródłem prawa w dziedzinie zasad i procedur rekrutacji do szkół i przedszkoli, nabierając charakteru samoistnego, a dodatkowo w kilku obszarach wkraczając w materię wymagającą regulacji ustawowej. Sytuacja ta, prowadząca do niepożądanego rozchwiania relacji ustawa – akt wykonawczy, ma swe źródło w nieprawidłowo legislacyjnie sformułowanym upoważnieniu”<sup>497</sup>. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że brakuje wytycznych odnoszących się do zasad przeprowadzania rekrutacji do przedszkoli i szkół w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe, brak określenia w ustawie oświatowej sposobu i procedury przeprowadzania rekrutacji do publicznych przedszkoli oraz szkół różnych typów, jak również procedury odwoławczej od decyzji o nieprzyjęciu dziecka do wybranego przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub szkoły oraz możliwości sądowej kontroli takich decyzji<sup>498</sup>.

Rekrutacja do publicznych przedszkoli i szkół ma istotne znaczenie zwłaszcza z punktu widzenia realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego. Zagadnienie to nierozzerwalnie wiąże się z ustalaniem sieci placówek edukacyjnych oraz tworzeniem obwodów, czyli tzw. rejonizacji. Jak wcześniej wskazano, rejonizacji podlegają wyłącznie szkoły podstawowe, nie dotyczy ona przedszkoli, szkół podstawowych specjalnych oraz szkół ponadpodstawowych.

Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego może być spełniany w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Zgodnie z art. 131 ust. 1 u.pr.o. do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego przyjmuje się kandydatów zamieszkałych na obszarze danej

---

<sup>497</sup> Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 r., K 38/12, OTK-A 2013, nr 1, poz. 1.

<sup>498</sup> *Ibidem*.

gminy. Ustęp 2 art. 131 u.pr.o. określa kryteria rekrutacyjne, które brane są pod uwagę w sytuacji, gdy na pierwszym etapie rekrutacji liczba rekrutujących się dzieci jest wyższa niż liczba wolnych miejsc. Należą do nich: wielodzietność rodziny kandydata, niepełnosprawność kandydata, niepełnosprawność jednego z rodziców kandydata, niepełnosprawność obojga rodziców kandydata, niepełnosprawność rodzeństwa kandydata, samotne wychowywanie kandydata w rodzinie, objęcie kandydata pieczęcią zastępczą. Powyższe kryteria posiadają jednakową wartość. Na mocy art. 131 ust. 4 u.pr.o. „W przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego lub jeżeli po zakończeniu tego etapu dane publiczne przedszkole, oddział przedszkolny w danej publicznej szkole podstawowej albo dana publiczna inna forma wychowania przedszkolnego nadal dysponuje wolnymi miejscami, na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego są brane pod uwagę kryteria określone przez organ prowadzący, z uwzględnieniem zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych. Organ prowadzący określa dokumenty niezbędne do potwierdzenia tych kryteriów”. Na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego może być brane pod uwagę kryterium dochodu<sup>499</sup> na osobę w rodzinie kandydata. Co ważne, organ prowadzący może określić maksymalnie sześć dodatkowych kryteriów, przyznając im określoną liczbę punktów (każde z nich może mieć inną wartość) – art. 131 ust. 6 u.pr.o.

Zgodnie z dyspozycją art. 130 ust. 6 u.pr.o. dziecko, któremu organ wykonawczy gminy wskazał jako miejsce realizacji obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego oddział przedszkolny w szkole podstawowej innej niż szkoła, w obwodzie

---

<sup>499</sup> W myśl art. 131 ust. 9 u.pr.o. „pod pojęciem dochodu, o którym mowa w ust. 5, rozumie się dochód, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, z tym że w przypadku przychodów podlegających opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c i art. 30e ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2647, 2687 i 2745 oraz z 2023 r. poz. 28, 185 i 326), pomniejsza się je o koszty uzyskania przychodu, zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne”. Przy obliczaniu dochodu członka rodziny, o którym mowa w ust. 9, bierze się pod uwagę przeciętny miesięczny dochód z 3 miesięcy wybranych spośród ostatnich 6 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku, o którym mowa w art. 149 u.pr.o. – art. 131 ust. 10 u.pr.o.

której dziecko mieszka, na wniosek rodziców, jest przyjmowane do klasy I tej szkoły podstawowej bez przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego.

W przypadku kandydatów, którzy zamieszkują poza obszarem gminy, mogą być oni przyjęci do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, jeżeli po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego, dana gmina nadal dysponuje wolnymi miejscami.

W stosunku do dzieci objętych obowiązkiem szkolnym, art. 130 ust. 5 u.pr.o. wskazuje, że do pierwszej klasy publicznej szkoły podstawowej, której ustalono obwód, przyjmuje się z urzędu dzieci zamieszkałe w tym obwodzie. Wówczas przyjęcie do szkoły następuje na podstawie zgłoszenia dokonanego przez rodziców, a nie wniosku o przyjęcie do szkoły – art. 133 ust. 1 u.pr.o. W przypadku kandydatów zamieszkałych poza obwodem publicznej szkoły podstawowej, mogą być oni przyjęci do pierwszej klasy po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego, o ile dana szkoła dysponuje jeszcze wolnymi miejscami. W postępowaniu rekrutacyjnym są brane pod uwagę kryteria określone przez organ prowadzący, z uwzględnieniem zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny oraz lokalnych potrzeb społecznych. Artykuł 133 ust. 2 u.pr.o. zastrzega, że może być brane pod uwagę kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata. Kryteriom rekrutacyjnym przyznaje się określoną liczbę punktów, jak również określa się dokumenty niezbędne do ich potwierdzenia. Spełnienie kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata potwierdza się oświadczeniem<sup>500</sup>.

Obowiązek doksztalcania realizowany jest przede wszystkim w różnych typach szkół ponadpodstawowych. Artykuł 134 u.pr.o. określa warunki przeprowadzania rekrutacji do szkół ponadpodstawowych. W myśl ust. 1 tego artykułu, do pierwszej klasy szkoły ponadpodstawowej przyjęci zostają kandydaci, którzy:

- posiadają świadectwo ukończenia szkoły podstawowej,
- posiadają zaświadczenie lekarskie zawierające orzeczenie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do podjęcia praktycznej nauki zawodu – w przypadku kandydatów do szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe,

---

<sup>500</sup> Art. 133 ust. 3 u.pr.o.

- posiadają orzeczenie lekarskie wydane w formie świadectwa zdrowia o zdolności do pracy na statku – w przypadku kandydatów do szkoły prowadzącej kształcenie w zawodzie, dla którego podstawa programowa kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego przewiduje kształcenie zgodnie z wymogami określonymi w Międzynarodowej Konwencji o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, sporządzonej w Londynie dnia 7 lipca 1978 r.,
- posiadają orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, wydane zgodnie z przepisami rozdziału 12 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>501</sup> – w przypadku kandydatów do szkoły prowadzącej kształcenie w zawodzie, dla którego podstawa programowa kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego przewiduje przygotowanie do uzyskania umiejętności kierowania pojazdem silnikowym,
- posiadają orzeczenie psychologiczne o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem, o którym mowa w art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>502</sup> – w przypadku kandydatów do szkoły prowadzącej kształcenie w zawodzie, dla którego podstawa programowa kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego przewiduje przygotowanie do uzyskania umiejętności kierowania pojazdem silnikowym w zakresie prawa jazdy kategorii C lub C+E,
- posiadają orzeczenie lekarskie wydawane w formie świadectwa zdrowia o zdolności do pracy na statku rybackim, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o pracy na statkach rybackich<sup>503</sup> – w przypadku kandydatów do szkoły prowadzącej kształcenie w zawodzie podstawowym dla rybołówstwa, dla którego podstawa programowa kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego przewiduje kształcenie zgodnie z wymogami określonymi w postanowieniach konwencji dotyczących wymagań w zakresie wyszkolenia, wydawania świadectw oraz pełnienia wacht.

---

<sup>501</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1212, ze zm.

<sup>502</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 622 ze zm.

<sup>503</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1330.

W przypadku większej liczby kandydatów niż liczba wolnych miejsc w szkole ponadpodstawowej, na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego brane są pod uwagę łącznie poniższe kryteria:

- wyniki egzaminu ósmoklasisty,
- wymienione na świadectwie ukończenia szkoły podstawowej oceny z języka polskiego i matematyki oraz dwóch innych obowiązkowych zajęć edukacyjnych ustalonych przez dyrektora danej szkoły jako brane pod uwagę w postępowaniu rekrutacyjnym do danego oddziału tej szkoły,
- świadectwo ukończenia szkoły podstawowej z wyróżnieniem,
- szczególne osiągnięcia wymienione na świadectwie ukończenia szkoły podstawowej, np. wysokie nagrodzone lub uhonorowane miejsce w zawodach wiedzy, artystycznych i sportowych, organizowanych przez kuratora oświaty albo organizowanych co najmniej na szczeblu powiatowym przez inne podmioty działające na terenie szkoły, z wyjątkiem laureata lub finalisty ogólnopolskiej olimpiady przedmiotowej oraz tytułu laureata konkursu przedmiotowego o zasięgu wojewódzkim lub ponadwojewódzkim<sup>504</sup>, czy też osiągnięcia w zakresie aktywności społecznej, w tym na rzecz środowiska szkolnego, w szczególności wolontariatu,
- wyniki sprawdzianu uzdolnień kierunkowych – w przypadku kandydatów ubiegających się o przyjęcie do oddziałów wymagających szczególnych indywidualnych predyspozycji.

Artykuł 134 ust. 3 u.pr.o. zastrzega, że w przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego, na drugim etapie przyjmuje się kandydatów z problemami zdrowotnymi, ograniczającymi możliwość wyboru kierunku kształcenia ze względu na stan zdrowia, potwierdzonymi opinią publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym publicznej poradni specjalistycznej. W trzecim etapie rekrutacji, o ile szkoła dysponuje jeszcze wolnymi miejscami, w postępowaniu rekrutacyjnym brane są pod uwagę kryteria, o których mowa w art. 131 ust. 2 u.pr.o. – tak art. 134 ust. 4 u.pr.o.

---

<sup>504</sup> Zasady rekrutacji takich uczniów opisane zostały w art. 132 u.pr.o.

Na podstawie art. 134 ust. 5 u.pr.o. na wniosek dyrektora szkoły ponadpodstawowej, pozytywnie zaopiniowany przez kuratora oświaty, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może wyrazić zgodę na przeprowadzenie sprawdzianu uzdolnień kierunkowych, na warunkach ustalonych przez radę pedagogiczną, jeżeli organ prowadzący wyrazi zgodę na dodatkowe godziny zajęć edukacyjnych w zakresie realizacji programu nauczania wymagającego od ucznia szczególnych indywidualnych predyspozycji, w sytuacji, gdy program nauczania realizowany w szkole lub oddziale wymaga od kandydatów szczególnych indywidualnych predyspozycji.

Ustawa Prawo oświatowe określa także szczegółowe zasady rekrutacji do: pierwszych klas publicznych szkół branżowych II stopnia, publicznych szkół policealnych, szkół sportowych, pierwszych klas oddziałów międzynarodowych w publicznych szkołach, oddziałów dwujęzycznych w publicznych szkołach podstawowych, pierwszych klas publicznych szkół ponadpodstawowych dwujęzycznych lub oddziałów dwujęzycznych w publicznych szkołach ponadpodstawowych, szkół dla dorosłych, publicznych szkół i publicznych placówek artystycznych, pierwszych klas publicznych szkół prowadzonych przez Ministra Obrony Narodowej, placówek oświatowo-wychowawczych oraz na kwalifikacyjne kursy zawodowe.

Na mocy art. 149 u.pr.o. wniosek o przyjęcie do przedszkola, oddziału przedszkolnego, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły i innej placówki oświatowej składa się odpowiednio do dyrektora:

- 1) wybranego publicznego przedszkola lub wybranej publicznej szkoły, a w przypadku wyboru oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego – odpowiednio do dyrektora publicznego przedszkola lub publicznej szkoły podstawowej,
- 2) publicznej placówki oświatowo-wychowawczej – na wybrane zajęcia w tej placówce,
- 3) publicznej placówki zapewniającej opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania,
- 4) publicznej szkoły, publicznej placówki lub publicznego centrum, o których mowa w art. 2 pkt 4 u.pr.o., prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych – na wybraną formę pozaszkolną kształcenia ustawicznego,

- 5) publicznej szkoły, publicznej placówki lub publicznego centrum, o których mowa w art. 2 pkt 4 u.pr.o., prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe - na wybrany kwalifikacyjny kurs zawodowy,
- 6) wybranej publicznej szkoły lub publicznej placówki artystycznej.

Ustawa Prawo oświatowe określa także szczegółowo: elementy wniosków i zgłoszeń, terminy postępowań rekrutacyjnych, zadania komisji rekrutacyjnych, zagadnienia związane z ogłaszaniem wyników postępowania rekrutacyjnego i postępowaniem odwoławczym<sup>505</sup>.

## **6. Pomoc materialna dla uczniów**

### **6.1. System pomocy materialnej dla uczniów**

Obowiązek zapewnienia wsparcia materialnego uczniom wynika wprost z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP. Jak słusznie zauważają Sylwia Jarosz-Żukowska i Łukasz Żukowski: „pomoc musi mieć charakter finansowy i organizacyjny, co oznacza, że chodzi zarówno o świadczenia finansowe (np. stypendium socjalne), jak i świadczenia rzeczowe (np. podręczniki i inne pomoce szkolne)”<sup>506</sup>. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 30 listopada 1999 r., stypendium za wyniki w nauce nie służy zapewnieniu powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, pełni ono funkcję motywacyjną, a nie wyrównującą szanse w dostępie do kształcenia<sup>507</sup>.

System pomocy materialnej dla uczniów uregulowany został w rozdziale 8a u.o.s.o. pt. „Pomoc materialna dla uczniów”. Jak stanowi art. 90b ust. 1 u.o.s.o. uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Celem udzielania pomocy materialnej uczniom jest zmniejszenie różnic w dostępie do edukacji, umożliwienie pokonywania barier dostępu do edukacji wynikających z trudnej sytuacji materialnej ucznia, a także wspierania edukacji zdolnych uczniów – art. 90b ust. 2 u.o.s.o.

W ustępie 3 art. 90b u.o.s.o. wskazano podmioty, którym przysługuje pomoc materialna. Są to: uczniowie szkół publicznych, niepublicznych i niepublicznych szkół

---

<sup>505</sup> Postępowanie odwoławcze zostało opisane w podrozdziale dot. planów sieci publicznych szkół podstawowych.

<sup>506</sup> S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje*, w: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 653-654.

<sup>507</sup> Postanowienie TK z dnia 30 listopada 1999 r., Ts 97/99, OTK 2000, nr 1, poz. 19.



artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych szkół artystycznych oraz wychowankom publicznych i niepublicznych ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, do czasu ukończenia realizacji obowiązku doksztalcania.

Pomoc materialna dzieli się na pomoc socjalną lub motywacyjną. Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są stypendium szkolne i zasiłek szkolny. Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym są: stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe, stypendium Prezesa Rady Ministrów, stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, stypendium ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Jednemu uczniowi może być przyznana jednocześnie pomoc materialna o charakterze socjalnym i motywacyjnym – art. 90c u.o.s.o.

Zgodnie z dyspozycją art. 90p u.o.s.o. udzielanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest zadaniem własnym gminy. Udzielanie stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe w szkołach publicznych jest zadaniem własnym tych jednostek, zaś w publicznych szkołach prowadzonych przez organy niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, niepublicznych szkołach artystycznych o uprawnieniach publicznych szkół artystycznych jest zadaniem organów prowadzących te szkoły.

## **6.2. Pomoc socjalna**

Stypendium szkolnemu poświęcony został art. 90d u.o.s.o. Stypendium to może otrzymać uczeń, który znajduje się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności gdy w jego rodzinie występuje np. bezrobocie, ciężka lub długotrwała choroba, niepełnosprawność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm, wielodzietność, narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe. Ustawa o systemie oświaty określa formy stypendium szkolnego. Może być ono udzielane w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, jak również udział w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą. Stypendium szkolne może przybrać także formę pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w szczególności polegającą na zakupie podręczników – tak art. 90d ust. 2 u.o.s.o. Ustęp 4 art. 90d u.o.s.o. przewiduje, że stypendium szkolne udzielane uczniom szkół ponadpodstawowych może

odbywać się także w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania. W pewnych okolicznościach stypendium szkolne może polegać na udzieleniu świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że jego udzielenie w innej formie nie jest możliwe. Ustawa o systemie oświaty w art. 90d ust. 6 nie wyklucza udzielania stypendium szkolnego w kilku formach jednocześnie.

Stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>508</sup> i nie może przekraczać miesięcznie 200% tej kwoty – art. 90d ust. 9 u.o.s.o.<sup>509</sup> Jest ono przyznawane uczniom na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż dziesięć miesięcy w danym roku szkolnym. Ustawa o systemie oświaty stanowi, że jeżeli uczeń otrzymuje inne stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych, może otrzymać stypendium szkolne w wysokości, która łącznie z innym stypendium nie przekracza dwudziestokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 u.ś.r.

Drugim rodzajem świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest zasiłek szkolny. Przesłanką jego przyznania jest tymczasowa trudna sytuacja materialna ucznia spowodowana zdarzeniem losowym. W myśl art. 90e ust. 2 u.o.s.o. może być on przyznawany w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, raz lub kilka razy w roku, niezależnie od otrzymywanego stypendium szkolnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 2 grudnia 2022 r. orzekł, że „użyte w art. 90e ust. 4 u.o.s.o. określenie «zdarzenie uzasadniające przyznanie tego zasiłku» można rozumieć jako «zdarzenie losowe», lecz także jako zdarzenie będące następstwem «zdarzenia losowego». (...) określenia te nie zawsze będą terminami o tożsamym znaczeniu»<sup>510</sup>.

---

<sup>508</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 323, dalej: u.ś.r.

<sup>509</sup> Jak stanowi art. 90d ust. 11 u.o.s.o. „Jeżeli forma stypendium szkolnego tego wymaga, stypendium szkolne może być realizowane w okresach innych niż miesięczne lub jednorazowo, z tym że wartość stypendium szkolnego w danym roku szkolnym nie może przekroczyć łącznie dwudziestokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, a w przypadku słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych - osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych”.

<sup>510</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 grudnia 2022 r., III SA/GI 716/22, LEX nr 3457250, podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 14 lutego 2019 r., II SA/Wa 1318/13 „«Zdarzenie losowe» obejmuje szczególnie uzasadnione przypadki wyraźnie odbiegające od typowych sytuacji mających miejsce w życiu codziennym. Będzie to zatem sytuacja życiowa osoby bądź rodziny, która ponad wszelką wątpliwość, bez konieczności

O zasiłek szkolny można ubiegać się w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od wystąpienia zdarzenia uzasadniającego przyznanie tego zasiłku – tak art. 90e ust. 4 u.o.s.o. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że termin ten „ma charakter prekluzyjny, co oznacza, że po jego upływie, prawo do otrzymania zasiłku szkolnego wygasa. Z tego też powodu nie ma znaczenia przyczyna, dla której strona uchybiła temu terminowi”<sup>511</sup>. Wysokość zasiłku szkolnego nie może przekroczyć jednorazowo kwoty stanowiącej pięciokrotność kwoty z art. 6 ust. 2 pkt 2 u.ś.r.

Zgodnie z dyspozycją art. 90f u.o.s.o., do zadań rady gminy należy uchwalenie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy. W tym zakresie rada gminy kieruje się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Organ ten w szczególności określa: sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których stanowi art. 90d ust. 1 u.o.s.o., formy udzielanych stypendiów szkolnych, w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy, jak również tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym „skoro rada gminy upoważniona została w delegacji ustawowej do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 («w szczególności, gdy w rodzinie tej występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe, z zastrzeżeniem ust. 12»), to wykonanie upoważnienia ustawowego nie może polegać na ustaleniu w uchwale konkretnych kwot stypendium w zależności od dochodu w rodzinie ucznia”<sup>512</sup>. Ponadto, „gdy rada gminy nie dysponując upoważnieniem ustawowym określi jednak w podjętej uchwale w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów niższe niż ustawowo określone kryterium

---

wnikliwych zabiegów interpretacyjnych istniejącego stanu rzeczy, pozwala stwierdzić, że tak dotkliwe w skutkach lub tak daleko ingerujące w plany życiowe zdarzenia nie należą do zdarzeń codziennych, lecz są nagle i nieprzewidywalne”, LEX nr 2974807.

<sup>511</sup> Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r., I OSK 1058/07, LEX nr 870293.

<sup>512</sup> Wyrok NSA z dnia 28 maja 2015 r., I OSK 535/15, LEX nr 1794939.

dochodowe (...) to dla organów administracji orzekających w sprawie o przyznanie stypendium szkolnego obowiązująca jest wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia określona w ustawie, a zatem w akcie prawnym hierarchicznie wyższego rzędu”<sup>513</sup>.

### **6.3. Pomoc motywacyjna**

Ustawa o systemie oświaty określa także formy pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym. Pierwszą z nich jest stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe. W myśl art. 90g ust. 2 u.o.s.o. stypendium za wyniki w nauce może być przyznane uczniowi, który uzyskał wysoką średnią ocen<sup>514</sup> oraz co najmniej dobrą ocenę z zachowania w okresie (semestrze) poprzedzającym okres (semestr), w którym przyznaje się to stypendium, zaś stypendium za osiągnięcia sportowe może być przyznane uczniowi, który uzyskał wysokie wyniki we współzawodnictwie sportowym na szczeblu co najmniej międzyszkolnym oraz co najmniej dobrą ocenę z zachowania w okresie (semestrze) poprzedzającym okres (semestr), w którym przyznaje się takie stypendium. Stypendium za wyniki w nauce nie udzielane jest uczniom klas I-III szkoły podstawowej oraz uczniom klasy IV szkoły podstawowej do ukończenia pierwszego okresu nauki, zaś stypendium za osiągnięcia sportowe nie jest udzielane uczniom klas I-III szkoły podstawowej – tak art. 90g ust. 4 i 5 u.o.s.o. Powyższe stypendia przyznawane są przez dyrektora szkoły, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej, w ramach środków przyznanych przez organ prowadzący na ten cel w budżecie szkoły. Ich kwota nie może przekroczyć dwukrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. Wysokość stypendium ustalana jest przez dyrektora szkoły, po zasięgnięciu opinii komisji stypendialnej i rady pedagogicznej oraz w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę (art. 90g ust. 10 i 11 u.o.s.o.). W oparciu o ust. 11a art. 90g u.o.s.o. dyrektor szkoły może przyznać stypendium (za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe) również uczniowi zamieszkałemu poza obwodem szkoły, do której uczęszcza.

Drugą formą pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym jest stypendium Prezesa Rady Ministrów. Podstawę prawną jego przyznawania stanowi art. 90h u.o.s.o. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, może być ono przyznane wyłącznie uczniowi szkoły

---

<sup>513</sup> Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2008 r., I OSK 953/08, CBOSA.

<sup>514</sup> Średnią ocen ustala komisja stypendialna powołana przez dyrektora szkoły, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i samorządu uczniowskiego – art. 90g ust. 6 i 7 u.o.s.o.

kształcącej w formie dziennej, która umożliwiła uzyskanie świadectwa dojrzałości. Stypendium to przyznaje się uczniowi, który otrzymał promocję z wyróżnieniem, uzyskując przy tym najwyższą w danej szkole średnią ocen lub uczniowi wykazującemu szczególne uzdolnienia w co najmniej jednej dziedzinie wiedzy, uzyskującemu w niej najwyższe wyniki, a w pozostałych dziedzinach wiedzy wyniki co najmniej dobre – art. 90h ust. 2 u.o.s.o. Jak sama nazwa wskazuje, jest ono przyznawane przez Prezesa Rady Ministrów jednemu uczniowi danej szkoły na okres od września do czerwca w danym roku szkolnym<sup>515</sup>.

Trzecim rodzajem stypendium pełniącym funkcję motywacyjną jest stypendium przyznawane przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Zgodnie z art. 90i ust. 1 u.o.s.o. może być przyznane uczniowi szkoły publicznej i niepublicznej dla młodzieży, publicznej i niepublicznej branżowej szkoły II stopnia oraz szkoły policealnej, uzyskującemu wybitne osiągnięcia edukacyjne. Ustawa o systemie oświaty określa przykładowe sytuacje, w których można przyznać ten rodzaj stypendium. Należą do nich: uzyskanie tytułu laureata międzynarodowej olimpiady lub tytułu laureata i finalisty olimpiady przedmiotowej o zasięgu ogólnopolskim lub turnieju, uzyskanie tytułu laureata konkursu na pracę naukową, organizowanego przez instytucję naukową lub stowarzyszenie naukowe, uzyskanie najwyższych wyników w nauce przez ucznia szkoły ponadpodstawowej, który realizuje indywidualny program lub tok nauki, uczestniczenie przez ucznia w zajęciach uczelnianych przewidzianych tokiem studiów na podstawie postanowień regulaminu studiów dotyczących warunków uczestniczenia wybitnie uzdolnionych uczniów w zajęciach przewidzianych tokiem studiów, uzyskanie przez ucznia wysokiego wyniku we współzawodnictwie sportowym na szczeblu krajowym lub międzynarodowym. Stypendium to przyznawane jest przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, który ogłasza na stronach internetowych właściwego ministerstwa liczbę stypendiów oraz ich wysokość w każdym roku szkolnym. Od 2011 r. wynosi ono niezmiennie 3 000 zł.

Ustawa o systemie oświaty przewiduje w art. 90j u.o.s.o. możliwość przyznania stypendium przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, uczniowi szkoły artystycznej prowadzącej kształcenie zawodowe. Może być ono przyznane

---

<sup>515</sup> W roku szkolnym 2023/2024 wysokość stypendium Prezesa Rady Ministrów wynosi 500 zł miesięcznie – tak § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 maja 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie stypendiów Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1002).

uczniowi, który uzyskał w okresie (semestrze) bardzo dobrą średnią ocen z przedmiotów artystyczno-zawodowych oraz uczniowi będącemu laureatem międzynarodowego lub krajowego konkursu artystycznego. Zgodnie z ust. 3 art. 90j u.o.s.o. może być ono przyznane nie wcześniej niż po ukończeniu pierwszego roku nauki w danym typie szkoły artystycznej nie częściej niż raz w roku.

#### **6.4. Inne formy pomocy materialnej**

Ustawa o systemie oświaty stanowi w art. 90sa, że uczniom szkół i placówek prowadzonych przez Ministra Obrony Narodowej mogą być przyznane świadczenia w postaci bezpłatnego wyżywienia, zakwaterowania, umundurowania i pomocy lekarskiej. Rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie określenia szkół i placówek, w których uczniowie mogą otrzymać niektóre świadczenia<sup>516</sup> wskazano szkoły i placówki, których uczniowie mogą otrzymywać powyższe świadczenia oraz ich zakres.

Artykuł 90t u.o.s.o. daje możliwość tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego regionalnych lub lokalnych programów: wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć takie programy współpracując z organizacjami wymienionymi w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego<sup>517</sup>. W przypadku przyjęcia takich programów, organy stanowiące poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego określają „szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, formy i zakres takiej pomocy, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze” – tak art. 90t ust. 4 u.o.s.o.

---

<sup>516</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 928.

<sup>517</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 571.

Inną formą pomocy materialnej kierowanej do uczniów są rządowe programy pomocy socjalnej. W oparciu o art. 90u ust. 1 u.o.s.o. Rada Ministrów może przyjąć rządowy plan lub plany, które mają na celu:

- 1) wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz innych grup społecznych,
- 2) wspieranie powstania i realizacji regionalnych lub lokalnych programów, o których mowa w art. 90t ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.s.o.,
- 3) wspomaganie tworzenia warunków do sprawowania profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami,
- 4) wspomaganie organów prowadzących szkoły, inne formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki lub w podnoszeniu poziomu dyscypliny w szkołach, innych formach wychowania przedszkolnego lub placówkach,
- 5) rozwijanie kompetencji, zainteresowań i uzdolnień dzieci i młodzieży oraz innych grup społecznych, w tym wspomaganie organów prowadzących szkoły, inne formy wychowania przedszkolnego lub placówki w realizacji przedsięwzięć w tym obszarze, w szczególności w zakresie bezpiecznego korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- 6) wspieranie przedsięwzięć w zakresie edukacji patriotycznej i obywatelskiej dzieci i młodzieży.

Wśród przykładowych programów rządowych, które widnieją na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej można wyróżnić: „Rządowy program pomocy dzieciom i uczniom w formie zasiłku losowego na cele edukacyjne, pomocy uczniom w formie wyjazdu edukacyjno-terapeutycznego oraz pomocy dzieciom i uczniom w formie zajęć opiekuńczych i zajęć terapeutyczno-edukacyjnych w latach 2022-2024”<sup>518</sup>, „Rządowy program pomocy uczniom niepełnosprawnym w formie dofinansowania zakupu

---

<sup>518</sup> Podstawę prawną programu stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i uczniom w formie zasiłku losowego na cele edukacyjne, pomocy uczniom w formie wyjazdów terapeutyczno-edukacyjnych oraz pomocy dzieciom i uczniom w formie zajęć opiekuńczych i zajęć terapeutyczno-edukacyjnych w latach 2022-2024 (Dz.U. z 2022 r., poz. 850).

podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w latach 2023-2025”<sup>519</sup>, „Posiłek w szkole i w domu – moduł 3”<sup>520</sup> czy program „Dobry start”<sup>521</sup>.

Ustawa o systemie oświaty w art. 90v stanowi, że w zakresie przyjętego w ustawie z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”<sup>522</sup> programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” minister właściwy do spraw oświaty i wychowania współdziała z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie: pomocy uczennicom w ciąży przez stworzenie im możliwości kontynuowania nauki, utworzenia ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych<sup>523</sup> oraz działań edukacyjnych dla młodzieży szkół ponadpodstawowych w zakresie świadomego i odpowiedzialnego rodzicielstwa. Ponadto minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może na mocy art. 90w i 90x u.o.s.o. ustanawiać programy i przedsięwzięcia, a także programy inwestycyjne – w celu realizacji polityki oświatowej państwa.

Do form pomocy materialnej umożliwiającej realizację obowiązków edukacyjnych można zaliczyć także konieczność zapewnienia przez organy prowadzące szkoły, które

---

<sup>519</sup> Podstawę prawną programu stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy uczniom niepełnosprawnym w formie dofinansowania zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w latach 2023–2025 (Dz.U. z 2023 r., poz. 1046).

<sup>520</sup> Podstawę prawną programu stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2024–2028 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków (Dz.U. z 2024 r., poz. 91).

<sup>521</sup> Podstawę prawną programu stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz.U. z 2021 r., poz. 1092).

<sup>522</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1923.

<sup>523</sup> Zgodnie z art. 90v ust. 3 u.o.s.o. „starosta wskazuje publiczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę podstawową, w tym specjalną, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy - Prawo oświatowe, albo poradnię psychologiczno-pedagogiczną, w tym poradnię specjalistyczną, spełniające warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 1 ustawy - Prawo oświatowe, które w danym powiecie pełnią funkcję wiodącego ośrodka koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczego.”, zaś zgodnie z ust. 3a „Starosta może powierzyć funkcję wiodącego ośrodka koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczego publicznemu albo niepublicznemu przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole podstawowej, w tym specjalnej, specjalnemu ośrodkowi szkolno-wychowawczemu, specjalnemu ośrodkowi wychowawczemu dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, ośrodkowi rewalidacyjno-wychowawczemu, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy - Prawo oświatowe, albo poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym poradni specjalistycznej, spełniającym warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 1 ustawy - Prawo oświatowe, które działają na terenie powiatu i ich organem prowadzącym jest inna jednostka samorządu terytorialnego, osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego albo osoba fizyczna”.



organizują praktyczną naukę zawodu poza szkołą, środków finansowych umożliwiającym uczniom odbycie praktycznej nauki zawodu, o których mowa w rozdziale szóstym dysertacji, w części poświęconej praktycznej nauce zawodu.

## **7. Podsumowanie**

Możliwość realizacji obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież nie zależy wyłącznie od nich samych. Nie zależy ona także od ich rodziców. To, co sprawia, że uczniowie mogą realizować konstytucyjny obowiązek nauki to istnienie całego systemu edukacji tworzonego przez podmioty publiczne. Obowiązki władzy publicznej stanowią środki realizacji obowiązków edukacyjnych. W szerokim znaczeniu dookreślają one treść obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku dokształcania.

Obowiązkiem podmiotów publicznych jest zakładanie i prowadzenie szkół publicznych. Artykuł 8 u.pr.o. dzieli to zadanie pomiędzy organy samorządu terytorialnego a właściwych ministrów. Każda jednostka samorządu terytorialnego odpowiada za zakładanie i prowadzenie innych placówek edukacyjnych. Innymi podmiotami publicznymi, które mogą zakładać i prowadzić szkoły publiczne są ministrowie. Ten wyjątek od zasady zakładania i prowadzenia szkół przez jednostki samorządu terytorialnego podyktowany jest faktem, iż niektóre szkoły posiadają specjalistyczny charakter. Prowadzenie ich przez ministrów odpowiadających za konkretne działy administracji publicznej w założeniu ma przyczynić się do zapewnienia właściwej realizacji zadań przypisanych takim szkołom z uwagi na ich specjalistyczny charakter.

Zadania oświatowe, których definicja legalna znajduje się w u.pr.o. spoczywają na jednostkach samorządu terytorialnego. Jedno z najistotniejszych w świetle realizacji obowiązków edukacyjnych dotyczy ustalenia sieci (planów sieci) publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych. Zadanie to realizowane jest poprzez podjęcie odpowiednich uchwał. Rejonizacja szkół podstawowych ma ogromne znaczenie dla wyznaczenia podmiotu kontrolującego spełnianie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego<sup>524</sup> oraz rekrutacji do szkół podstawowych, która opiera się na zasadzie powszechnej dostępności. Jednostki samorządu terytorialnego zostały

---

<sup>524</sup> Rozważania na ten temat podjęto w rozdziale ósmym dysertacji.

zobowiązane także do zapewnienia bezpłatnego transportu wszystkim uczniom, których droga z domu do przedszkola czy szkoły przekracza 3 lub 4 kilometry.

Obowiązek zapewnienia wsparcia materialnego uczniom wynika wprost z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP. Ustawa o systemie oświaty przewiduje wiele form wsparcia uczniów przy realizacji ich obowiązków edukacyjnych. System pomocy materialnej dzieli się na pomoc socjalną i pomoc motywacyjną. Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są stypendium szkolne i zasiłek szkolny. Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym są: stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe, stypendium Prezesa Rady Ministrów, stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, stypendium ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Co istotne, przyznanie uczniowi jednego rodzaju pomocy materialnej nie wyklucza przyznania innego tej samej osobie.

Powyższe działania podmiotów publiczny niewątpliwie mają na celu umożliwienie realizacji obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież, jak również wsparcie – zarówno dzieci, jak i ich rodziców – przy wykonywaniu tych obowiązków.

## Rozdział V

### Publiczne formy realizacji obowiązków edukacyjnych

#### 1. Uwagi wprowadzające

W myśl art. 70 ust. 4 Konstytucji RP władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Z tego faktu wynika konieczność zorganizowania systemu oświaty w taki sposób, by zapewnić nieskrępowaną możliwość uzyskania dostępu do wykształcenia dla szerokiej grupy osób<sup>525</sup>. Za umożliwienie realizacji obowiązków edukacyjnych w Polsce odpowiedzialne są przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego. Po transformacji ustrojowej w Polsce to gminy, powiaty i województwa zostały zobowiązane do zakładania i prowadzenia szkół i placówek oświatowych. Wynika to wprost z treści przepisów zawartych w samorządowych ustawach ustrojowych: ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g. do zadań własnych gminy należy zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców tej wspólnoty. W dalszej części artykułu ustawodawca wskazuje, że wśród potrzeb mieszkańców mieszczą się te związane z publiczną edukacją. Regulacja prawna znajdująca się w art. 4 ust. 1 pkt. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej. Analogiczne normy prawne zawarte zostały w art. 14 ust. 1 pkt. 1 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym województwo wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego. Ponadto sama u.pr.o. w słowniczku pojęć wprowadza pojęcie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 4 pkt 28 u.pr.o. zadania oświatowe to zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Z kolei art. 11 ust. 2 u.pr.o. stanowi, iż zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego jest zadaniem oświatowym: gmin – w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego i szkołach, których zakładanie i prowadzenie jest ich zadaniem własnym,

---

<sup>525</sup> P. Bała, *Konstytucyjne...*, Warszawa 2009, s. 229-230

powiatów – w szkołach i placówkach, których zakładanie jest ich zadaniem własnym oraz województw – w szkołach i placówkach, których zakładanie jest ich zadaniem własnym<sup>526</sup>.

Regulacja prawna zawarta w art. 8 u.pr.o. dzieli zadania związane z zakładaniem i prowadzeniem szkół pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i poszczególnych ministrów. Właściwi ministrowie na mocy przepisów u.pr.o. mają prawo, a niekiedy obowiązek zakładania i prowadzenia różnych typów szkół.

Niniejszy rozdział poświęcony został publicznym formom spełniania obowiązków edukacyjnych, które zostały dopuszczone przez ustawę Prawo oświatowe. Analiza w tym zakresie poprzedzona została rozważaniami odnoszącymi się do pojęcia szkoły (przedszkola<sup>527</sup>) jako zakładu administracyjnego, który świadczy usługi edukacyjne na rzecz dzieci zobowiązanych do wykonywania obowiązku edukacyjnego. Jak wskazano w trzecim rozdziale dysertacji, na treść obowiązków edukacyjnych składają się także prawa i obowiązki uczniów będących użytkownikami zakładu administracyjnego.

## **2. Publiczne przedszkola i szkoły jako miejsce spełniania obowiązków edukacyjnych**

### **2.1. Przedszkole i szkoła jako oświatowy zakład administracyjny**

Ustawa Prawo oświatowe, będąca źródłem obowiązków edukacyjnych określa możliwe formy ich realizacji. Podstawowymi miejscami spełniania obowiązków edukacyjnych są publiczne przedszkola i szkoły. Publiczne przedszkola i szkoły są zakładami administracyjnymi. „Zakład administracyjny jest podstawowym ogniwem całego systemu oświatowego i jego organizacji”<sup>528</sup>. Na przełomie lat powstawały różne definicje zakładu

---

<sup>526</sup> Do zadań oświatowych gmin i powiatów należy także zapewnienie dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego dla osób niebędących obywatelami polskimi, podlegających obowiązkowi szkolnemu i obowiązkowi doksztalcenia, które nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki, jak również dla osób posiadających obywatelstwo polskie, które podlegają obowiązkowi szkolnemu lub doksztalcenia i nie znają języka polskiego lub znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki. Bezpłatna nauka języka polskiego dla tych osób trwa nie dłużej niż przez okres 24 miesięcy – art. 11 ust. 3 w zw. z art. 165 ust. 7 i 9 u.pr.o. Zadaniem oświatowym powiatu na mocy art. 11 ust. 4 u.pr.o. jest także zapewnienie warunków prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat.

<sup>527</sup> Wszak art. 4 pkt 1 u.pr.o. stanowi, iż ilekroć w dalszych przepisach u.pr.o. jest mowa bez bliższego określenia o szkole, należy przez to rozumieć także przedszkole.

<sup>528</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła...*, s. 176.

administracyjnego<sup>529</sup>. Obecnie w doktrynie prawa administracyjnego istnieje zgodny pogląd co do tego, że zakład administracyjny jest jednostką organizacyjną, która świadczy usługi niematerialne służące realizacji zadań publicznych oraz jest „uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych”<sup>530</sup>. Zakład administracyjny nie jest organem państwowym ani organem jednostki samorządu terytorialnego. Zakładem administracyjnym nie jest także przedsiębiorstwo państwowe<sup>531</sup>. Zakład administracyjny jest jednostką publiczną wyposażoną w zespół środków osobowych i rzeczowych, która realizuje zadania publiczne i korzysta z władztwa zakładowego<sup>532</sup>. Jak podkreślał Eugeniusz Ochendowski „we współczesnym państwie administracja publiczna jest organizatorem zaspokajania potrzeb społeczeństwa (...). Działania administracji publicznej w tych dziedzinach zaliczane są do administracji świadczącej. Podstawową jednostką organizacyjną realizującą zadania administracji świadczącej jest zakład administracyjny, zwany też zakładem publicznym”<sup>533</sup>. Janusz Homplewicz w roku 1973 podał jedną z pierwszych definicji szkoły jako zakładu administracyjnego, zgodnie z którą przez szkołę jako zakład rozumie się „jednostkę organizacyjną świadczącą określone usługi na rzecz swoich użytkowników, w oparciu o posiadane władztwo zakładowe i zakładowe (z tymi użytkownikami – uczniami, wychowankami) stosunki prawne (...), szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze są po prostu zakładami w prawniczym tego pojęcia znaczeniu, tj. jednostkami organizacyjnymi

---

<sup>529</sup> Wit Klonowiecki pisał: „zakłady publiczne samoistne są podmiotami administracji publicznej, będąc osobami prawnymi sprawują funkcje administracji publicznej samodzielnie, nie podlegają władzy hierarchicznej organów administracji rządowej, są zatem jedną z form decentralizacji” – zob. W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawnoadministracyjne*, Lublin 1933, s. 221, Marek Elżanowski pisał, że zakład administracyjny jest względnie samodzielną jednostką organizacyjną, wyposażoną w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest świadczenie usług o charakterze ciągłym i wyspecjalizowanym w sferze socjalnokulturowej – zob. M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 66-67, Jan Boć wskazywał charakterystyczne cechy zakładu administracyjnego: świadczenie usług niematerialnych, powoływany przez państwo, obligatoryjne lub fakultatywne korzystanie z zakładu, możliwość ograniczenia użytkowania zakładu przez niektóre podmioty, istnienie stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy organami zakładu a jego użytkownikami, istnienie stosunku władztwa zakładowego – zob. J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 96–98.

<sup>530</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 264, pierwsze próby zdefiniowania zakładu administracyjnego podjęli w międzywojniu Tadeusz Bigo i Wit Klonowiecki – zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 179 oraz W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawnoadministracyjne*, Lublin 1933, s. 221.

<sup>531</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 105, 107.

<sup>532</sup> *Ibidem*, por. P. Lisowski, *Prawo zakładowe – in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjnoprawne)*, AUW No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” t. C/1, Wrocław 2015, s. 209.

<sup>533</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 264.

świadczącymi ze swej istoty pewne usługi na rzecz określonych użytkowników – uczniów, wychowanków”<sup>534</sup>. Szkoły i placówki oświatowe tworzące system oświaty, realizujące zadania administracji publicznej związane ze świadczeniem usług edukacyjnych są bez wątpienia zakładami administracyjnymi. Stanowisko to potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 kwietnia 2012 r., który orzekł, że „Nie ulega wątpliwości, iż szkoła publiczna jest zakładem administracyjnym, a więc podmiotem składającym się z wyodrębnionego majątku oraz osób, które przy użyciu tego majątku świadczą usługi oświaty, który to zakład zostaje utworzony na podstawie ustawy w celu realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu tzw. władztwa zakładowego. Władztwo zakładowe nie jest samoistnym władztwem państwowym, lecz częścią tego władztwa, wynikającą z upoważnienia organów zakładu do abstrakcyjnych, jak i konkretnych regulacji na podstawie i w ramach ustaw. Istotę władztwa zakładowego stanowi więc zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu. Jak wskazano, władztwo zakładowe jest częścią władztwa państwowego, przekazaną w drodze ustawy organom danego zakładu publicznego. Płyne stąd wniosek, że organy te są uprawnione do podejmowania konkretnych regulacji na podstawie i w ramach ustaw. Zatem uregulowania zawarte w aktach wewnątrzzakładowych wiążą użytkowników zakładu, o ile są zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi, na podstawie których zostały podjęte (wyrok NSA z 12 czerwca 2001, I SA 2521/00). Władztwo zakładowe jakim dysponują szkoły publiczne uprawnia je do kształtowania w sposób jednostronny i władczy sytuacji prawnej użytkowników, na których rzecz usługi oświatowe są świadczone”<sup>535</sup>. Jak pisał Janusz Homplewicz, to co jest także charakterystyczne dla szkół i placówek oświatowych, to fakt wyodrębnienia w ramach władztwa zakładowego także władztwa pedagogicznego obejmującego prawo wydawania wychowawczych i dydaktycznych poleceń oraz zarządzeń w ramach organizacji pracy zakładu, ale i wynikającego z charakteru procesów wychowawczych<sup>536</sup>.

---

<sup>534</sup> J. Homplewicz, *Zagadnienia ustawodawstwa szkolnego. Zarys problematyki polskiego prawa szkolnego*, Katowice 1973, s. 45.

<sup>535</sup> Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 248/12, CBOSA.

<sup>536</sup> J. Homplewicz, *Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze w systemie administracji państwowej*, „Prace Prawnicze”, z. 25, ZN UJ nr CXXXV, Kraków 1966, s. 234.

## **2.2. Publiczne przedszkola, oddziały przedszkolne i inne formy wychowania przedszkolnego**

Na mocy art. 31 ust. 4 u.pr.o. obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego realizowany jest w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Ustawa Prawo oświatowe zawiera legalną definicję publicznego przedszkola. W myśl art. 13 ust 1 u.pr.o. przedszkolem publicznym jest przedszkole, które spełnia łącznie cztery przesłanki:

- 1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego,
- 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie,
- 3) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- 4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 1 u.pr.o.

Z uwagi na fakt, że przesłanki te są elementami konstrukcyjnymi pojęcia publicznego przedszkola, konieczne staje się scharakteryzowanie każdej z nich. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 4 pkt. 1 u.pr.o., ilekroć w dalszych przepisach u.pr.o. jest mowa bez bliższego określenia o szkole, należy przez to rozumieć również przedszkole.

Podstawa programowa wychowania przedszkolnego została wprowadzona rozporządzeniem w sprawie podstawy programowej i stanowi jego załącznik nr 1. Zaczyna się on od słów: „Podstawa programowa wychowania przedszkolnego wskazuje cel wychowania przedszkolnego, zadania profilaktyczno-wychowawcze przedszkola, oddziału przedszkolnego zorganizowanego w szkole podstawowej i innej formie wychowania przedszkolnego, zwanych dalej «przedszkolami», oraz efekty realizacji zadań w postaci celów osiągniętych przez dzieci na zakończenie wychowania przedszkolnego. Celem wychowania przedszkolnego jest wsparcie całościowego rozwoju dziecka. Wsparcie to realizowane jest przez proces opieki, wychowania i nauczania – uczenia się, co umożliwia dziecku odkrywanie własnych możliwości, sensu działania oraz gromadzenie doświadczeń na drodze prowadzącej do prawdy, dobra i piękna. W efekcie takiego wsparcia dziecko osiąga dojrzałość do podjęcia nauki na pierwszym etapie edukacji”. Rozporządzeniem w sprawie

podstawy programowej określone zostały zadania przedszkola. Należą do nich: wspieranie wielokierunkowej aktywności dziecka poprzez organizację warunków sprzyjających nabywaniu doświadczeń w fizycznym, emocjonalnym, społecznym i poznawczym obszarze jego rozwoju, tworzenie warunków umożliwiających dzieciom swobodny rozwój, zabawę i odpoczynek w poczuciu bezpieczeństwa, wspieranie aktywności dziecka podnoszącej poziom integracji sensorycznej i umiejętności korzystania z rozwijających się procesów poznawczych, zapewnienie prawidłowej organizacji warunków sprzyjających nabywaniu przez dzieci doświadczeń, które umożliwią im ciągłość procesów adaptacji oraz pomoc dzieciom rozwijającym się w sposób nieharmonijny, wolniejszy lub przyspieszony, wspieranie samodzielnej dziecięcej eksploracji świata, dobór treści adekwatnych do poziomu rozwoju dziecka, jego możliwości percepcyjnych, wyobrażeń i rozumowania, z poszanowaniem indywidualnych potrzeb i zainteresowań, wzmacnianie poczucia wartości, indywidualność, oryginalność dziecka oraz potrzeby tworzenia relacji osobowych i uczestnictwa w grupie, tworzenie sytuacji sprzyjających rozwojowi nawyków i zachowań prowadzących do samodzielności, dbania o zdrowie, sprawność ruchową i bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo w ruchu drogowym, przygotowywanie do rozumienia emocji, uczuć własnych i innych ludzi oraz dbanie o zdrowie psychiczne, realizowane m.in. z wykorzystaniem naturalnych sytuacji, pojawiających się w przedszkolu oraz sytuacji zadaniowych, uwzględniających treści adekwatne do intelektualnych możliwości i oczekiwań rozwojowych dzieci, tworzenie sytuacji edukacyjnych budujących wrażliwość dziecka, w tym wrażliwość estetyczną, w odniesieniu do wielu sfer aktywności człowieka: mowy, zachowania, ruchu, środowiska, ubioru, muzyki, tańca, śpiewu, teatru, plastyki, tworzenie warunków pozwalających na bezpieczną, samodzielną eksplorację otaczającej dziecko przyrody, stymulujących rozwój wrażliwości i umożliwiających poznanie wartości oraz norm odnoszących się do środowiska przyrodniczego, adekwatnych do etapu rozwoju dziecka, tworzenie warunków umożliwiających bezpieczną, samodzielną eksplorację elementów techniki w otoczeniu, konstruowania, majsterkowania, planowania i podejmowania intencjonalnego działania, prezentowania wytworów swojej pracy, współdziałanie z rodzicami, różnymi środowiskami, organizacjami i instytucjami, uznanymi przez rodziców za źródło istotnych wartości, na rzecz tworzenia warunków umożliwiających rozwój tożsamości dziecka, kreowanie, wspólne z wymienionymi podmiotami, sytuacji



prowadzących do poznania przez dziecko wartości i norm społecznych, których źródłem jest rodzina, grupa w przedszkolu, inne dorosłe osoby, w tym osoby starsze, oraz rozwijania zachowań wynikających z wartości możliwych do zrozumienia na tym etapie rozwoju, systematyczne uzupełnianie, za zgodą rodziców, realizowanych treści wychowawczych o nowe zagadnienia, wynikające z pojawienia się w otoczeniu dziecka zmian i zjawisk istotnych dla jego bezpieczeństwa i harmonijnego rozwoju, systematyczne wspieranie rozwoju mechanizmów uczenia się dziecka, prowadzące do osiągnięcia przez nie poziomu umożliwiającego podjęcie nauki w szkole, organizowanie zajęć – zgodnie z potrzebami – umożliwiających dziecku poznawanie kultury i języka mniejszości narodowej lub etnicznej lub języka regionalnego – kaszubskiego, tworzenie sytuacji edukacyjnych sprzyjających budowaniu zainteresowania dziecka językiem obcym nowożytnym, chęci poznawania innych kultur.

Wymagania zawarte w podstawie programowej nie są gotowym programem wychowania przedszkolnego. Wymagania formalne wobec programu określa art. 3 pkt 13b u.o.s.o., w myśl którego program wychowania przedszkolnego to opis sposobu realizacji celów kształcenia i treści nauczania ustalonych w podstawie programowej wychowania przedszkolnego. Powinien on uwzględniać elementy podstawy programowej oraz określone w niej warunki i sposób realizacji celów. Program ten może zawierać także elementy dodatkowe, które wykraczają poza podstawę programową. Różnica pomiędzy podstawą programową a programem wychowania przedszkolnego jest taka, że w podstawie określone są cele wychowania przedszkolnego i jego treści, zaś w programie opisuje się, w jaki sposób te cele osiągnąć<sup>537</sup>.

Wyniki dziecka w rozwoju, które nabywa na koniec wychowania przedszkolnego, podzielone zostały na kilka obszarów: fizyczny, emocjonalny, społeczny i poznawczy. Szczegółowe osiągnięcia wyszczególnione zostały w załączniku nr 1 rozporządzenia w sprawie podstawy programowej.

Drugą przesłanką kształtującą definicję publicznego przedszkola jest fakt zapewnienia bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w czasie ustalonym przez organ

---

<sup>537</sup> W myśl art. 22a u.o.s.o. nauczyciel lub zespół nauczycieli przedstawia dyrektorowi przedszkola lub szkoły podstawowej program wychowania przedszkolnego, a dyrektor po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej, dopuszcza program do użytku w danym przedszkolu lub oddziale przedszkolnym.

prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Organem prowadzącym w myśl art. 4 pkt 16 u.pr.o. jest minister, jednostka samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne. Na mocy art. 8 ust. 15 u.pr.o. zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, przedszkoli integracyjnych i specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego<sup>538</sup> należy do zadań własnych gmin. To zatem gmina jest organem prowadzącym publiczne przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego. W praktyce gminy gwarantują bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w ciągu 5 godzin dziennie. Gdy dziecko przebywa w przedszkolu ponad 5 godzin, za każdą kolejną rozpoczętą godzinę pobytu pobiera się opłatę. Podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiocie wysokości opłat za korzystanie z publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego przez radę gminy zawiera art. 29 ust. 1 pkt 1 u.pr.o. oraz art. 52 u.f.z.o. W myśl art. 29 ust. 1 pkt 1 u.pr.o. zadania i kompetencje organu prowadzącego w stosunku do przesłanki zawartej w art. 13 ust. 1 pkt 2 u.pr.o. wykonuje rada gminy, zaś na mocy art. 52 ust. 1 u.f.z.o. rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat. Z tego przepisu wynika, że dzieci spełniające obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego w publicznej placówce mają zagwarantowaną bezpłatną naukę i opiekę w przedszkolu<sup>539</sup>, nawet jeśli faktycznie przebywają w przedszkolu powyżej 5 godzin. Nie dotyczy to jednak opłat za posiłki spożywane w przedszkolu, gdyż – jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 kwietnia 1992 r. – żywienie dzieci nie mieści się w zakresie obowiązkowych zadań opiekuńczo-wychowawczych przedszkola<sup>540</sup>. Ponadto art. 106 ust. 3 u.pr.o. stanowi, że warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę<sup>541</sup>. Należy dodać, że publiczne przedszkola prowadzone przez osoby prawne inne niż gminy oraz osoby fizyczne, na mocy art. 13 ust. 3 u.pr.o. muszą zapewniać czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki na poziomie nie

---

<sup>538</sup> O których mowa w art. 32 ust. 2 u.pr.o.

<sup>539</sup> Także w oddziale przedszkolnym i innej formie wychowania przedszkolnego.

<sup>540</sup> Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 1992 r., SA/Wr 301/92, LEX nr 10797.

<sup>541</sup> A zatem aktem prawnym regulującym tę materię będzie wewnętrzne zarządzenie dyrektora przedszkola, szkoły podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego.

krótszym niż ustalony przez radę gminy dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez gminę.

Trzecią przesłanką definiującą publiczne przedszkole jest przeprowadzanie rekrutacji dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności. Kompleksowa regulacja odnosząca się do rekrutacji dzieci do publicznych przedszkoli zawarta została w rozdziale 6 u.pr.o. „Przyjmowanie do publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego, publicznych szkół i publicznych placówek”. Przepisy rozdziału 6 u.pr.o. odnoszą się do wszystkich możliwych form realizowania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, stąd uwagi poczynione w tym miejscu pozostają aktualne także przy późniejszym opisie oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej i innych form wychowania przedszkolnego. Należy zgodzić się ze stanowiskiem Mateusza Pilicha, w myśl którego „W ustawie starano się zawrzeć gwarancje formalne oraz merytoryczne przyjmowania uczniów do przedszkoli zgodnie z omawianą zasadą. Do gwarancji formalnych należy zaliczyć głównie obowiązek przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego, w którym obowiązuje zarówno tryb odwoławczy, jak i możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć dyrektora o odmowie przyjęcia do przedszkola do sądu administracyjnego (...) Gwarancje merytoryczne przyjmowania do przedszkoli publicznych wynikają natomiast w zamyśle ustawodawcy z kryteriów podanych w art. 131 [u.pr.o. – D.Z. -K.] oraz uzupełniająco określonych przez organ prowadzący”<sup>542</sup>. Do kryteriów z art. 131 ust. 1 i 2 należą: zamieszkiwanie na obszarze danej gminy, wielodzietność rodziny kandydata, niepełnosprawność kandydata, niepełnosprawność jednego z rodziców kandydata, niepełnosprawność dwojga rodziców kandydata, niepełnosprawność rodzeństwa kandydata, samotne wychowywanie kandydata w rodzinie, objęcie kandydata pieczęcią zastępczą. Szerokie rozważania w zakresie przeprowadzania rekrutacji w oparciu o zasadę powszechnej dostępności opisane zostały w rozdziale czwartym dysertacji.

Ostatnim elementem konstrukcyjnym pojęcia publicznego przedszkola jest zatrudnianie w nim nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem regulacji zawartej w art. 15 ust. 1 u.pr.o. Kwalifikacje te określa art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela<sup>543</sup>, na mocy którego

---

<sup>542</sup> M. Pilich, w: M. Pilich, *op.cit.*, komentarz art. 13, Nb 4, LEX.

<sup>543</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 984 ze zm., dalej: KN.

stanowisko nauczyciela może zajmować osoba, która posiada wyższe wykształcenie z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub ukończyła zakład kształcenia nauczycieli i podejmuje pracę na stanowisku, do którego są to wystarczające kwalifikacje, osoba, która przestrzega podstawowych zasad moralnych oraz spełnia warunki zdrowotne do wykonywania zawodu. Artykuł 15 ust. 1 u.pr.o. stanowi o tym, że w uzasadnionych przypadkach w przedszkolu publicznym może być, za zgodą kuratora oświaty, zatrudniona osoba niebędąca nauczycielem, do prowadzenia zajęć rozwijających zainteresowania, posiadająca przygotowanie uznane przez dyrektora przedszkola za odpowiednie do prowadzenia danych zajęć.

Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego może być spełniany także w oddziale przedszkolnym utworzonym w szkole podstawowej. W myśl § 1 ust. 13 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli<sup>544</sup>, utworzenie oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej nie stanowi przekształcenia szkoły, o którym mowa w art. 89 ust. 9 u.pr.o. Oddział przedszkolny jest jednostką organizacyjną przedszkola mieszczącą się w budynku szkoły podstawowej, która zachowuje odrębności programowe<sup>545</sup>. Jego utworzenie uzależnione jest od regulacji statutowej szkoły. Jeżeli statut szkoły przewiduje możliwość funkcjonowania oddziałów przedszkolnych to nie ma przeszkód prawnych do ich tworzenia. Jeżeli statut nie przewiduje tej możliwości, do utworzenia oddziału przedszkolnego konieczna jest jego zmiana.

Proces tworzenia rozpoczyna się od uzyskania pozytywnej opinii rady pedagogicznej, gdyż zgodnie z art. 70 ust. 1 u.pr.o. rada pedagogiczna opiniuje organizację pracy szkoły. Pozytywna opinia rady pedagogicznej umożliwia zwrócenie się przez dyrektora szkoły podstawowej do organu prowadzącego z wnioskiem o utworzenie oddziału przedszkolnego. Do wniosku załącza się uzasadnienie, pozytywną opinię rady pedagogicznej, informację o przewidywanych skutkach finansowych utworzenia takiego oddziału, jak również informację o warunkach lokalowych. Na mocy art. 126 ust. 1 u.pr.o. lokal, w którym ma być prowadzony oddział przedszkolny w szkole podstawowej, znajdujący się w użytkowanym

---

<sup>544</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2736, dalej: r.s.o.p.s.p.p.

<sup>545</sup> Struktura organizacyjna szkoły podstawowej obejmuje klasy I-VIII, co oznacza, iż oddział przedszkolny nie wchodzi w skład jej struktury organizacyjnej.

budynku istniejącym lub jego części, powinien spełniać wymagania ochrony przeciwpożarowej zapewniające bezpieczne warunki realizacji przez ten oddział przedszkolny zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych oraz pobytu dzieci i innych osób przebywających na terenie oddziału, które określone są w odrębnych przepisach<sup>546</sup>. Jeżeli organ prowadzący wyrazi zgodę na utworzenie oddziału przedszkolnego, dokonywane są odpowiednie zmiany w statucie. Następnie przystępuje się do opracowania arkusza organizacyjnego szkoły na kolejny rok szkolny, z uwzględnieniem funkcjonowania oddziału przedszkolnego, który zatwierdza organ prowadzący<sup>547</sup>. W myśl art. 13 ust. 3 u.pr.o., oddziały przedszkolne realizują programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego, przeprowadzają rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności oraz zatrudniają nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego może być także realizowany w innych formach wychowania przedszkolnego. Przepisy odnoszące się do innych form wychowania przedszkolnego uregulowane zostały rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania<sup>548</sup>. Zgodnie z § 1 r.i.f.w.p. do innych form wychowania przedszkolnego należą punkty przedszkolne oraz zespoły przedszkolne. Punkty przedszkolne różnią się od zespołów przedszkolnych tym, że organizują zajęcia przez cały rok szkolny, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący, zaś zespoły wychowania przedszkolnego organizują zajęcia przez cały rok szkolny w niektóre dni tygodnia, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący – tak § 1 pkt 1 i 2 r.i.f.w.p. Publiczna inna forma wychowania przedszkolnego, a zatem punkt przedszkolny lub zespół przedszkolny, zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszy

---

<sup>546</sup> Przepisy te zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań ochrony przeciwpożarowej, jakie musi spełniać lokal, w którym są prowadzone oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne zorganizowane w szkole podstawowej albo jest prowadzone przedszkole utworzone w wyniku przekształcenia oddziału przedszkolnego lub oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkole podstawowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1531).

<sup>547</sup> <https://www.portaloswiatowy.pl/organizacja-pracy/procedura-utworzenia-oddzialu-przedszkolnego-w-szkole-podstawowej-9838.html>, dostęp: 17.02.2024 r.

<sup>548</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1520, dalej: rozporządzenie w sprawie innych form wychowania przedszkolnego lub r.i.f.w.p.

niż określony w § 8 r.i.f.w.p. Minimalny dzienny wymiar godzin zajęć świadczonego w punkcie lub zespole nauczania, wychowania i opieki wynosi 3 godziny, a minimalny tygodniowy wymiar godzin takich zajęć wynosi:

- 12 godzin, w grupie liczącej od 3 do 12 dzieci,
- 16 godzin, w grupie liczącej od 13 do 16 dzieci,
- 20 godzin, w grupie liczącej od 17 do 20 dzieci,
- 25 godzin, w grupie liczącej od 21 do 25 dzieci.

Publiczne inne formy wychowania przedszkolnego na mocy art. 13 ust. 4 u.pr.o. realizują programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego, przeprowadzają rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności oraz zatrudniają nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Co ważne, u.pr.o. nie wprowadza obowiązkowego wychowania przedszkolnego. W myśl przepisów rozdziału 2 u.pr.o. wychowaniem przedszkolnym obejmuje się dzieci w wieku od 3 do 7 lat, przy czym zarówno dolna jak i górna granica wieku może zostać – w pewnych przewidzianych prawem sytuacjach – przesunięta. W myśl ust. 3 art. 31 u.pr.o. w szczególnie uzasadnionych przypadkach wychowaniem przedszkolnym może zostać objęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku (a zatem 2 lata i 6 miesięcy). Określenie „szczególnie uzasadnione przypadki” jest pojęciem szerokim, które podlega ocenie komisji rekrutacyjnej. Przykład mogą stanowić sytuacje, w których rodzice dziecka dwuipółletniego aktywni zawodowo nie mają innych możliwości zapewnienia opieki dziecku w czasie ich pracy, jak również okoliczności powodujące stwierdzenie gotowości dziecka do uczestniczenia w wychowaniu przedszkolnym, takie jak swoboda komunikacji werbalnej, umiejętność korzystania z toalety czy samodzielnego zjadania posiłków.

Ustawa Prawo oświatowe nie wprowadza obowiązkowego wychowania przedszkolnego w pełnym zakresie, z wyjątkiem obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Z tej regulacji prawnej wynika, że dzieci w wieku od 3 do 5 lat mają możliwość korzystania z przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i innych form wychowania przedszkolnego. Rodzice takich dzieci mogą skorzystać z tego uprawnienia zapisując dziecko do wybranej placówki, ale nie muszą tego robić. Obligatoryjnym wychowaniem przedszkolnym objęte są dzieci, które w danym roku kalendarzowym kończą 6 lat.

Rozpoczynają one obowiązkową naukę w tzw. „zerówce” z dniem 1 września w tym roku kalendarzowym, w którym obchodziły lub będą obchodzić swoje szóste urodziny.

### **2.3. Szkoły publiczne**

Zgodnie z art. 36 ust. 8 u.pr.o., obowiązek szkolny spełnia się poprzez uczęszczanie do szkoły podstawowej publicznej lub niepublicznej, zaś obowiązek doksztalcania w myśl art. 36 ust. 9 pkt 1 u.pr.o. realizuje się w publicznej lub niepublicznej szkole ponadpodstawowej. Na mocy art. 18 ust. 1 u.pr.o. obecnie obowiązuje następujący ustrój szkolny:

- 1) ośmioletnia szkoła podstawowa,
- 2) szkoły ponadpodstawowe:
  - czteroletnie liceum ogólnokształcące,
  - pięcioletnie technikum,
  - trzyletnia branżowa szkoła I stopnia,
  - trzyletnia szkoła specjalna przysposabiająca do pracy, będąca szkołą przeznaczoną wyłącznie dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi,
  - dwuletnia branżowa szkoła II stopnia,
  - szkoła policealna dla osób posiadających wykształcenie średnie lub wykształcenie średnie branżowe, o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku.

W art. 14 ust. 1 u.pr.o. zawarta została definicja legalna szkoły publicznej, w myśl której szkołą publiczną jest szkoła, która łącznie spełnia następujące przesłanki:

- 1) zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania,
- 2) przeprowadza rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- 3) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach,
- 4) realizuje: programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – również podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego albo podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa artystycznego, jak również realizuje ramowy plan nauczania oraz

- 5) realizuje zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz prowadzenia egzaminów, o których mowa w rozdziałach 3a i 3b ustawy u.o.s.o.

Szkoły publiczne, w przeciwieństwie do publicznych przedszkoli, nie zapewniają bezpłatnego nauczania w stosunku do dziennego wymiaru zajęć, ale do ramowych planów nauczania. Ramowe plany nauczania są wewnętrznymi aktami szkoły, które zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół<sup>549</sup> określają:

- 1) tygodniowy, a w przypadku szkół prowadzących zajęcia w formie zaocznej – semestralny, wymiar godzin dla uczniów poszczególnych klas lub semestrów w danym typie szkoły przeznaczonych na realizację:
  - obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, w toku których odbywa się edukacja wczesnoszkolna, nauczanie przedmiotów lub bloków przedmiotowych,
  - obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia zawodowego obejmujących obowiązkowe zajęcia edukacyjne z zakresu kształcenia w zawodzie, prowadzone w oparciu o podstawę programową kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego oraz zajęcia, o których mowa w § 4 ust. 5, z wyjątkiem wymiaru godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia zawodowego w branżowej szkole II stopnia,
  - zajęć z wychowawcą, w szczególności zajęć dotyczących istotnych problemów społecznych: zdrowotnych, prawnych, finansowych, klimatycznych i ochrony środowiska,
- 2) minimalny tygodniowy wymiar godzin zajęć rewalidacyjnych dla uczniów niepełnosprawnych,
- 3) minimalny wymiar godzin zajęć z zakresu doradztwa zawodowego,
- 4) tygodniowy, a w przypadku szkół prowadzących zajęcia w formie zaocznej – semestralny, wymiar godzin do dyspozycji dyrektora szkoły przeznaczonych na: zajęcia rozwijające zainteresowania i uzdolnienia uczniów, w szczególności zajęcia związane z kształtowaniem aktywności i kreatywności uczniów, w przypadku szkół

---

<sup>549</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 80, dalej: r.r.p.n.p.s.



prowadzących kształcenie zawodowe - również na zajęcia związane z kształtowaniem kompetencji zawodowych, w przypadku liceum ogólnokształcącego dla dorosłych oraz technikum, jeżeli kształcenie w zawodzie szkolnictwa branżowego tego wymaga – również na realizację przedmiotów w zakresie rozszerzonym.

Dyrektor szkoły, uwzględniając ramowy plan nauczania, ustala dla poszczególnych klas i oddziałów tygodniowy rozkład zajęć, a w szkołach prowadzących zajęcia w formie zaocznej – semestralny rozkład zajęć: obowiązkowych, z wychowawcą, rewalidacyjnych dla uczniów niepełnosprawnych, z zakresu doradztwa zawodowego – tak § 4 ust. 1 r.r.p.n.p.s.

Kolejnym elementem definicyjnym szkoły publicznej jest konieczność przeprowadzania rekrutacji uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności. Analiza przepisów rozdziału 6 u.pr.o., który kompleksowo reguluje tę materię, została dokonana w części rozprawy traktującej o obowiązkach władzy publicznej służącej realizacji obowiązków edukacyjnych.

W oparciu o przesłankę z art. 14 ust. 1 pkt 3 u.pr.o., zatrudnianie nauczycieli szkół publicznych odbywa się na podstawie przepisów KN, przy czym art. 15 ust. 2 u.pr.o. stanowi, iż w uzasadnionych przypadkach w szkole publicznej może być, za zgodą kuratora oświaty, a w przypadku szkoły artystycznej – ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zatrudniona osoba niebędąca nauczycielem, posiadająca przygotowanie uznane przez dyrektora szkoły za odpowiednie do prowadzenia danych zajęć.

Cechą charakterystyczną publicznych szkół jest to, że realizują one programy nauczania uwzględnione w podstawach programowych dla poszczególnych typów szkół. Podstawy programowe dla szkoły podstawowej, szkoły podstawowej dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, szkoły branżowej I stopnia, szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz szkoły specjalnej określone zostały w załącznikach do rozporządzenia w sprawie podstawy programowej<sup>550</sup>, zaś podstawy programowe dla liceum, technikum i szkoły branżowej II stopnia określono

---

<sup>550</sup> Załącznik nr 2 określa podstawę programową dla publicznej szkoły podstawowej, załącznik nr 3 określa podstawę programową dla publicznej szkoły podstawowej dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, załącznik nr 4a określa podstawę programową dla szkoły branżowej I stopnia, załącznik nr 5 określa podstawę programową dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy, załącznik nr 6 określa podstawę programową dla szkoły specjalnej.

rozporządzeniem w sprawie podstawy programowej dla szkół ponadpodstawowych<sup>551</sup>. Wobec powyższego, zajęcia edukacyjne w szkołach prowadzone są na podstawie programów nauczania spełniających warunki określne w odpowiednich punktach art. 3 u.o.s.o. Zgodnie z art. 3 pkt 13b u.o.s.o., programy nauczania do danych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego zawierają opis sposobu realizacji celów wychowania lub kształcenia oraz treści nauczania ustalone w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla danego etapu edukacyjnego lub opis sposobu realizacji celów kształcenia oraz treści nauczania zajęć edukacyjnych, dla których nie została ustalona podstawa programowa kształcenia ogólnego, lecz program tych zajęć został włączony do szkolnego zestawu programów nauczania, o których mowa w art. 22a ust. 7 u.o.s.o. Z kolei w myśl art. 3 pkt 13c u.o.s.o. program nauczania zawodu stanowi opis sposobu realizacji celów kształcenia i treści nauczania ustalonych w: lit. a – podstawie programowej kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego, w formie oczekiwanych efektów kształcenia, uwzględniający wyodrębnienie kwalifikacji w zawodzie, zgodnie z klasyfikacją szkolnictwa branżowego, a także programy nauczania poszczególnych obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia w zawodzie, ustalonych przez dyrektora szkoły, a także lit. b – podstawie programowej kształcenia w zawodzie szkolnictwa artystycznego, w formie oczekiwanych efektów kształcenia, zgodnie z klasyfikacją zawodów szkolnictwa artystycznego oraz programy nauczania do poszczególnych obowiązkowych zajęć edukacyjnych artystycznych określonych w ramowych planach nauczania dla szkół artystycznych. Programy nauczania są najważniejszym narzędziem pracy nauczyciela. Zdaniem Hanny Komorowskiej „program to pewien plan działania, czyli dokument wskazujący strategię osiągnięcia założonych celów, a strategię włączają zazwyczaj to, co określamy jako drogę do celu i środki jego realizacji”<sup>552</sup>.

Ponadto, szkoły publiczne umożliwiają uzyskiwanie świadectw, certyfikatów, zaświadczeń, aneksów lub dyplomów państwowych – art. 14 ust. 2 u.pr.o. Wszystkie te akty wydawane są zgodnie z zasadami i wzorami określonymi rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych

---

<sup>551</sup> Załącznik nr 1 określa podstawę programową dla liceum i technikum, załącznik nr 2 określa podstawę programową dla szkoły branżowej II stopnia.

<sup>552</sup> H. Komorowska, *O programach w kształceniu ogólnym i zawodowym*, Warszawa 2012, s. 14.

i innych druków<sup>553</sup>. Świadectwa szkolne potwierdzają osiągnięte wyniki ucznia w danym roku szkolnym. Świadectwa ukończenia szkoły potwierdzają, że uczeń uzyskał wykształcenie na danym poziomie nauczania. W myśl art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych<sup>554</sup> świadectwa ukończenia szkoły oraz dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe są dokumentami publicznymi trzeciej kategorii.

### **3. Spełnianie obowiązków edukacyjnych za granicą**

Na mocy art. 36 ust. 10 u.pr.o. ustawodawca zezwolił na wykonywanie obowiązków edukacyjnych w przedszkolu lub w szkole 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 programów edukacyjnych z Unią Europejską oraz przy przedstawicielstwach dyplomatycznych innych państw w Polsce.

Realizacja obowiązków edukacyjnych za granicą może wiązać się z różnymi okolicznościami. Rodzice mają możliwość wyboru przedszkola lub szkoły dla swojego dziecka. Jeżeli ich wolą byłoby posłanie dziecka do przedszkola lub szkoły za granicą, wówczas na mocy art. 33 ust. 1 pkt 3 u.pr.o. (w stosunku do obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego) lub art. 40 ust. 1 pkt 4 u.pr.o. (w stosunku do obowiązku szkolnego) są obowiązani informować w terminie do 30 września każdego roku, dyrektora szkoły podstawowej w obwodzie której dziecko mieszka o realizacji obowiązków za granicą lub przy przedstawicielstwie dyplomatycznym innego państwa w Polsce. Spełnianie obowiązków edukacyjnych przy przedstawicielstwach dyplomatycznych innych państw w Polsce traktowane jest *de facto* jak spełnianie tych obowiązków za granicą.

Artykuł 36 ust. 10 u.pr.o. zawiera także możliwość realizacji obowiązków edukacyjnych w ramach tzw. wymiany uczniowskiej. Może się ona odbywać na mocy różnych aktów: umów międzynarodowych, porozumień o bezpośredniej współpracy zawieranych między szkołami, porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, porozumień zawieranych przez organy administracji rządowej lub w ramach programów edukacyjnych z Unią Europejską.

---

<sup>553</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 1120 ze zm.

<sup>554</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1006 ze zm.

Jak dotąd Polska zawarła jedną umowę międzynarodową w tym przedmiocie. Jest to umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w sprawie założenia polsko-niemieckiej Szkoły Spotkań i Dialogu im. Willy'ego Brandta w Warszawie, sporządzona w Warszawie dnia 1 września 2005 r.<sup>555</sup>, której celem jest ustalenie podstaw prawnych, statusu prawnego oraz struktury organizacyjnej i zasad działania polsko-niemieckiej Szkoły Spotkań i Dialogu im. Willy'ego Brandta w Warszawie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 umowy z dnia 1 września 2005 r. Organem Prowadzącym Szkołę jest stowarzyszenie Niemieckie Towarzystwo Szkolne w Warszawie, które zarejestrowane zostało w dniu 16 czerwca 2000 roku w Sądzie Okręgowym w Warszawie i działa na podstawie przepisów prawa polskiego, zwane dalej „Organem Prowadzącym Szkołę”. Szkoła jest wspólną szkołą polsko-niemiecką. Działa ona jako zespół trzech szkół, w skład którego wchodzi: niepubliczna szkoła podstawowa, niepubliczne gimnazjum i niepubliczne liceum ogólnokształcące, w rozumieniu prawa polskiego. Kształcenie w Szkole odpowiada równocześnie kształceniu w szkołach niemieckiego systemu kształcenia ogólnego: szkole podstawowej, szkole średniej realnej i szkole średniej stopnia licealnego – tak art. 3 ust. 1 umowy z dnia 1 września 2005 r.

Częstym zjawiskiem jest zawieranie bezpośrednich porozumień o wymianie uczniowskiej między szkołami. Przykład może stanowić umowa z dnia 10 grudnia 2018 r. pomiędzy I. LO w Ciechanowie a Szkołą Partnerską: Alexander-von-Humboldt-Schule Europa Schule Viernheim, na mocy której określone zostały warunki wymiany uczniowskiej pomiędzy porozumiewającymi się stronami<sup>556</sup>.

Europejskim programem w zakresie kształcenia jest „Erasmus+”, który realizowany jest zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 2021/817 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające Erasmus+: unijny program na rzecz kształcenia i szkolenia, młodzieży i sportu oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1288/2013<sup>557</sup>. Zagraniczne wyjazdy edukacyjne organizowane są zarówno dla grupy uczniów, jak i indywidualnie. Uczniowie ze szkół wysyłających mogą przez określony czas uczęszczać do szkoły za granicą, wraz z ich rówieśnikami z innych krajów. Przez cały czas

---

<sup>555</sup> Dz.U. z 2008 r., nr 166, poz. 1031, dalej: umowa z 1 września 2005 r.

<sup>556</sup> [https://krasiniak.pl/wp-content/uploads/2018/12/regulamin\\_wymiany.pdf](https://krasiniak.pl/wp-content/uploads/2018/12/regulamin_wymiany.pdf), dostęp: 18.02.2024 r.

<sup>557</sup> Dz.Urz. UE L 189/1.

pobytu uczniowie objęci programem muszą pozostawać pod opieką nauczycieli lub innych upoważnionych osób ze szkoły wysyłającej. Wyjazdy dla grupy uczniów<sup>558</sup> mogą trwać od dwóch do trzydziestu dni. Wyjazdy indywidualne dzielą się na długo- i krótkoterminowe. Długoterminowe indywidualne wyjazdy edukacyjne mogą trwać od miesiąca do roku, krótkoterminowe indywidualne wyjazdy edukacyjne mogą trwać od dziesięciu do dwudziestu dziewięciu dni. W ramach takiego wyjazdu uczniowie mogą uczęszczać do szkoły partnerskiej lub odbyć staż w odpowiedniej organizacji za granicą. W przypadku każdego uczestnika należy opracować indywidualny program nauczania<sup>559</sup>.

Istnieje też wiele organizacji pośredniczących w wymianach uczniowskich. Wśród nich można wymienić: ASF Poland, Future Leaders Exchange Program (FLEX), Towarzystwo Szkół Zjednoczonego Świata, Rotary International czy Youth For Understanding Polska<sup>560</sup>.

#### **4. Szkoła dla dorosłych jako forma spełniania obowiązków edukacyjnych**

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie przypadków, w których do publicznej lub niepublicznej szkoły dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 16 albo 15 lat, oraz przypadków, w których osoba, która ukończyła ośmioletnią szkołę podstawową, może spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie na kwalifikacyjny kurs zawodowy, wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 36 ust. 16 u.pr.o. określa także formy realizowania obowiązków edukacyjnych (obowiązku szkolnego i obowiązku doksztalcania) w szkołach dla dorosłych. Zgodnie z art. 4 pkt 29 u.pr.o. szkołą dla dorosłych jest szkoła podstawowa i liceum ogólnokształcące, w której stosuje się odrębną organizację kształcenia i do której są przyjmowane osoby pełnoletnie oraz kończące 18 lat w roku kalendarzowym, w którym są przyjmowane do szkoły. W myśl § 1 ust. 1 r.s.d.i.k.k.z. do publicznej lub niepublicznej szkoły podstawowej dla dorosłych można przyjąć osobę, która najpóźniej w dniu rozpoczęcia zajęć dydaktyczno-wychowawczych ukończyła 16 lat, jeżeli osoba ta ma opóźnienie w cyklu kształcenia i nie

---

<sup>558</sup> Przez grupę rozumie się co najmniej dwoje uczniów.

<sup>559</sup> <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/pl/opportunities/opportunities-for-individuals/pupil-mobility>, dostęp: 18.02.2024 r.

<sup>560</sup> <https://www.dlaucznia.pl/blog/wymiany-uczniowskie-jak-wygladaja-i-na-czym-polegaja>, dostęp: 18.02.2024 r.

rokuje ukończenia szkoły podstawowej dla dzieci i młodzieży. Do publicznego lub niepublicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych można przyjąć osobę, która najpóźniej w dniu rozpoczęcia zajęć dydaktyczno-wychowawczych ukończyła 16 lat, jeżeli osoba ta ma opóźnienie w cyklu kształcenia związane z sytuacją życiową lub zdrowotną uniemożliwiającą lub znacznie utrudniającą podjęcie lub kontynuowanie nauki w liceum ogólnokształcącym dla młodzieży (§ 1 ust. 2 r.s.d.i.k.k.z.). Z kolei § 1 ust. 3 r.s.d.i.k.k.z. stanowi, iż do publicznego lub niepublicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych można przyjąć również osobę, która ukończyła branżową szkołę I stopnia oraz najpóźniej w dniu rozpoczęcia zajęć dydaktyczno-wychowawczych ukończyła 16 lat. Na mocy § 2 r.s.d.i.k.k.z. do publicznej lub niepublicznej szkoły dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 15 lat, jeżeli osoba ta przebywa w zakładzie karnym lub areszcie śledczym.

Do szkoły dla dorosłych można przyjąć także uczestnika Ochotniczego Hufca Pracy<sup>561</sup>, który najpóźniej w dniu rozpoczęcia zajęć dydaktyczno-wychowawczych ukończył 15 lat. Przypadki, które umożliwiają przyjęcie takiego ucznia do szkoły dla dorosłych określone zostały w art. 12 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>562</sup>. Ochotnicze Hufce Pracy wykonują zadania państwa w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także zadania w zakresie jej kształcenia i wychowania. OHP w szczególności prowadzą działania mające na celu umożliwienie młodzieży, która nie ukończyła szkoły podstawowej albo nie kontynuuje nauki po ukończeniu tej szkoły, zdobycie kwalifikacji zawodowych oraz uzupełnienie wykształcenia podstawowego, a także umożliwienie młodzieży uzupełniania ponadgimnazjalnego lub ponadpodstawowego wykształcenia ogólnego i zawodowego (art. 12 ust. 2 u.p.z.i.r.p.)<sup>563</sup>. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 12 ust. 4 u.p.z.i.r.p. młodzież objęta opieką OHP, która ukończyła 15 lat najpóźniej w dniu rozpoczęcia zajęć dydaktyczno-wychowawczych może uczęszczać do szkół dla dorosłych, jeżeli: ma opóźnienie w cyklu kształcenia i nie rokuje ukończenia szkoły podstawowej dla dzieci i młodzieży albo ma

---

<sup>561</sup> Dalej: OHP.

<sup>562</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 735, dalej: u.p.z.i.r.p.

<sup>563</sup> Ochotnicze Hufce Pracy organizują rekrutację młodzieży do Ochotniczych Hufców Pracy, prowadzą działalność edukacyjno-szkoleniową oraz w porozumieniu z kuratorami oświaty i organami prowadzącymi szkoły kierują uczestników Ochotniczych Hufców Pracy do szkół i placówek, o których mowa w przepisach u.p.r.o.

uwarunkowania psychofizyczne lub trudną sytuację życiową ograniczającą możliwość nauki w szkole.

Powyższe formy realizacji obowiązków edukacyjnych i okoliczności je powodujące należą jednak do sytuacji wyjątkowych.

## **5. System kształcenia specjalnego oraz zajęć rewalidacyjno-wychowawczych jako formy spełniania obowiązków edukacyjnych**

Polski porządek prawny nie wyłącza spod obowiązków edukacyjnych dzieci niepełnosprawnych. Możliwość wystąpienia różnych chorób i dysfunkcji wśród dzieci i młodzieży spowodowała konieczność dostosowania form realizacji ich obowiązków edukacyjnych, co dostrzega ustawodawca poprzez wprowadzenie możliwości kształcenia specjalnego.

Podstawę prawną kształcenia specjalnego stanowią przede wszystkim rozporządzenia do u.pr.o., zwłaszcza:

- 1) rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym<sup>564</sup> oraz
- 2) rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych<sup>565</sup>.

Zgodnie z art. 127 ust. 1 u.pr.o. kształceniem specjalnym obejmuje się dzieci i młodzież niepełnosprawne, niedostosowane społecznie i zagrożone niedostosowaniem społecznym, wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. W myśl § 1 rozporządzenia w sprawie organizowania warunków kształcenia specjalnego, kształceniem specjalnym mogą być objęte dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Rozporządzenie to rozwijając przepisy zawarte w u.pr.o., wskazuje wprost, jaki rodzaj niepełnosprawności dziecka pozwala na objęcie go kształceniem

---

<sup>564</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1309, dalej: rozporządzenie w sprawie organizowania warunków kształcenia specjalnego.

<sup>565</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2061, dalej: rozporządzenie w sprawie orzeczeń i opinii.

specjalnym. Rozporządzenie w sprawie organizowania warunków kształcenia specjalnego wprowadza trzy grupy uczniów:

- 1) uczniowie niepełnosprawni, do których zalicza niesłyszących, słabosłyszących, niewidomych, słabowidzących, z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, umiarkowanym lub znacznym, z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, i z niepełnosprawnościami sprzężonymi<sup>566</sup>,
- 2) uczniowie niedostosowani społecznie,
- 3) uczniowie zagrożeni niedostosowaniem społecznym.

Artykuł 127 ust. 4 u.pr.o. stanowi, że „w zależności od rodzaju niepełnosprawności, w tym stopnia niepełnosprawności intelektualnej, dzieciom i młodzieży organizuje się kształcenie i wychowanie, które stosownie do potrzeb umożliwia naukę w dostępnym dla nich zakresie, usprawnianie zaburzonych funkcji, rewalidację i resocjalizację oraz zapewnia specjalistyczną pomoc i opiekę”.

Kształcenie specjalne może być prowadzone w formie nauki odpowiednio w:

- 1) przedszkolu ogólnodostępnym, w tym z oddziałami integracyjnymi, specjalnymi, integracyjnym albo specjalnym,
- 2) szkole ogólnodostępnej, w tym z oddziałami integracyjnymi, specjalnymi,
- 3) szkole integracyjnej,
- 4) szkole specjalnej,
- 5) ośrodka rewalidacyjno-wychowawczym
- 6) młodzieżowym ośrodku wychowawczym,
- 7) młodzieżowym ośrodku socjoterapii,
- 8) w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym.

Oznacza to, że realizację kształcenia specjalnego dzieci i młodzieży można podzielić na dwie formy: segregacyjną – w placówkach kształcenia specjalnego oraz niesegregacyjną

---

<sup>566</sup> Niepełnosprawność sprzężona w myśl art. 4 pkt 32 u.pr.o. to występowanie u dziecka niesłyszącego lub słabosłyszącego, niewidomego lub słabowidzącego, z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną albo z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, co najmniej jeszcze jednej z wymienionych niepełnosprawności.



– w placówkach lub oddziałach integracyjnych i ogólnodostępnych, realizujących model edukacji włączającej<sup>567</sup>.

Ustawa Prawo oświatowe przewiduje w art. 127 ust. 2 możliwość realizowania obowiązków edukacyjnych w ramach indywidualny zajęć, czyli tzw. indywidualnym obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnym nauczaniem, które obejmuje dzieci i młodzież, których stan zdrowia uniemożliwia lub znacznie utrudnia uczęszczanie do przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub szkoły. Uczniowi objętemu kształceniem specjalnym dostosowuje się odpowiednio program wychowania przedszkolnego i program nauczania do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych. Dostosowanie następuje na podstawie opracowanego dla ucznia indywidualnego programu edukacyjno-terapeutycznego uwzględniającego zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego – art. 127 ust. 3 u.pr.o.

Kolejną możliwością spełniania obowiązków edukacyjnych w ramach kształcenia specjalnego jest wczesne wspomaganie rozwoju, o którym mowa w art. 127 ust. 5 u.pr.o. Zgodnie z tym przepisem w publicznych i niepublicznych przedszkolach i szkołach podstawowych, w tym specjalnych, innych formach wychowania przedszkolnego, specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodkach wychowawczych, ośrodkach rewalidacyjno-wychowawczych oraz poradniach psychologiczno-pedagogicznych<sup>568</sup>, mogą być tworzone zespoły wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka w celu pobudzania psychoruchowego i społecznego rozwoju dziecka, od chwili wykrycia niepełnosprawności do podjęcia nauki w szkole, prowadzonego bezpośrednio z dzieckiem i jego rodziną.

Na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzeczeń i opinii, z wnioskiem o wydanie opinii o potrzebie kształcenia specjalnego może wystąpić rodzic (opiekun prawny) lub pełnoletni uczeń. Orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzeczeń i opinii wydają zespoły, które powołuje dyrektor

---

<sup>567</sup> Edukacja włączająca (inkluzyjna) polega na otwieraniu się szkół na przyjmowanie – w miarę możliwości – i kształcenia wszystkich dzieci razem, niezależnie od doświadczanych przez nie trudności, zdolności i różnic. Każdy uczeń w szkole powinien mieć stworzone warunki do osiągnięcia sukcesów na miarę swoich możliwości.

<sup>568</sup> W tym poradniach specjalistycznych, które spełniają warunki określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 19 pkt 1 u.pr.o.

poradni psychologiczno-pedagogicznej. W skład zespołu wchodzi: dyrektor poradni lub upoważniona przez niego osoba jako przewodniczący zespołu, psycholog, pedagog, lekarz, inni specjaliści, w szczególności posiadający kwalifikacje w zakresie pedagogiki specjalnej, jeżeli ich udział w pracach zespołu jest niezbędny – § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie orzeczeń i opinii.

Uczniowie podlegający obowiązkom edukacyjnym, wobec których wydano orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego odbywają kształcenie dostosowane do ich indywidualnych potrzeb rozwojowych, edukacyjnych i psychofizycznych. „Decyzję o wyborze formy kształcenia ucznia podejmuje jego rodzice. Każda placówka przyjmująca ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego jest zobowiązana do zapewnienia realizacji zaleceń zawartych w tym orzeczeniu (w tym m.in.: warunków do nauki, sprzętu specjalistycznego i środków dydaktycznych, zajęć specjalistycznych). Uczniowie niepełnosprawni, z wyłączeniem grupy uczniów z umiarkowaną i znaczną niepełnosprawnością intelektualną, podobnie jak ich pełnosprawni rówieśnicy realizują w szkole podstawę programową kształcenia ogólnego. Dla uczniów z umiarkowaną i znaczną niepełnosprawnością intelektualną opracowana została odrębna podstawa programowa kształcenia ogólnego, w szkole podstawowej i gimnazjum oraz szkole specjalnej przysposabiającej do pracy (...). Uczniowie niepełnosprawni i z niedostosowaniem społecznym lub zagrożeni niedostosowaniem społecznym realizują indywidualne programy edukacyjno-terapeutyczne (IPET) opracowane dla nich na podstawie zaleceń sformułowanych w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego oraz wyników rozpoznania ich indywidualnych możliwości, ograniczeń i potrzeb. Programy opracowywane są przez szkolne zespoły nauczycieli i specjalistów powoływane przez dyrektora placówki w celu oceny specjalnych potrzeb edukacyjnych ucznia/uczniów i opracowania dla nich działań wspierających. Zespoły te określają: zakres i sposoby dostosowania wymagań edukacyjnych; zintegrowane działania nauczycieli i specjalistów; formy i okres udzielania uczniom pomocy psychologiczno-pedagogicznej; działania wspierające rodziców ucznia oraz zakres współpracy z poradniami; zajęcia wspierające rozwój ucznia (rewalidacyjne, resocjalizacyjne i terapeutyczne); zakres współpracy nauczycieli i specjalistów z rodzicami). Programy poddawane są procesowi ewaluacji.

Należy podkreślić, że niezależnie od formy kształcenia uczniów z niepełnosprawnością powinien otrzymać taką samą usługę edukacyjną<sup>569</sup>.

Kształcenie uczniów niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym może być, zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie organizowania warunków kształcenia specjalnego, prowadzone do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy:

- 1) w przypadku szkoły podstawowej – 20 rok życia,
- 2) w przypadku szkoły ponadpodstawowej – 24 rok życia.

Nie oznacza to jednak, że kształcenie do tego czasu jest obowiązkowe. Jest ono uprawnieniem, z którego uczeń może skorzystać. Obowiązek pobierania nauki do 20-tego czy 24-tego roku życia byłby sprzeczny z przepisami zawartymi w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP.

Obowiązki edukacyjne dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w świetle art. 36 ust. 17 u.p.r.o. spełniane są poprzez ich udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, organizowanych zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego<sup>570</sup>. Aktem prawnym regulującym to zagadnienie jest rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim<sup>571</sup>. Spełnianie obowiązków edukacyjnych w tej formie wymaga uzyskania orzeczenia o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, które jest wydawane – tak jak orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego – przez zespoły orzekające w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Zajęcia te, jak wynika z § 1 ust. 2 r.z.r.-w. są organizowane dla dzieci i młodzieży od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym w którym kończą 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 25 lat. Podobnie jak w przypadku kształcenia specjalnego, tak i w tym

---

<sup>569</sup> B. Marcinkowska, *Kształcenie uczniów z niepełnosprawnością w Polsce – przeszłość, terażniejszość, przyszłość*, „Psychologia Wychowawcza” 2015, nr, 7, DOI:10.5604/00332860.1161613, s. 215.

<sup>570</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1972.

<sup>571</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 529, dalej: rozporządzenie w sprawie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub r.z.r.-w.

przypadku obowiązek pobierania przez dzieci dostosowanej dla nich nauki wygasa z chwilą osiągnięcia 18-tego roku życia.

Celem zajęć jest wspomaganie rozwoju dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim, rozwijanie zainteresowania otoczeniem oraz rozwijanie samodzielności w funkcjonowaniu w codziennym życiu, stosownie do ich możliwości psychofizycznych oraz indywidualnych potrzeb rozwojowych.

Zajęcia, zgodnie z § 8 r.z.r.-w. obejmują w szczególności:

- 1) naukę nawiązywania kontaktów w sposób odpowiedni do potrzeb i możliwości uczestnika zajęć,
- 2) kształtowanie sposobu komunikowania się z otoczeniem na poziomie odpowiadającym indywidualnym możliwościom uczestnika zajęć,
- 3) usprawnianie ruchowe i psychoruchowe w zakresie dużej i małej motoryki, wyrabianie orientacji w schemacie własnego ciała i orientacji przestrzennej,
- 4) wdrażanie do osiągania optymalnego poziomu samodzielności w podstawowych sferach życia,
- 5) rozwijanie zainteresowania otoczeniem, wielozmysłowe poznawanie otoczenia, naukę rozumienia zachodzących w nim zjawisk, kształtowanie umiejętności funkcjonowania w otoczeniu,
- 6) kształtowanie umiejętności współżycia w grupie,
- 7) naukę celowego działania dostosowanego do wieku, możliwości i zainteresowań uczestnika zajęć oraz przejawianej przez niego aktywności.

Zajęcia są prowadzone w formie zajęć indywidualnych lub zajęć zespołowych, organizowanych we współpracy z rodzicami (prawnymi opiekunami) – § 9 ust. 1 r.z.r.-w.

Jak widać, dzieci i młodzież, którzy dotknięci są różnego rodzaju niepełnosprawnościami są zobowiązani do realizowania obowiązków edukacyjnych. Sposób ich realizacji jest jednak uzależniony od ich możliwości poznawczych świata. Kształcenie specjalne daje możliwość realizacji obowiązków edukacyjnych przez dzieci niepełnosprawne, jak również możliwość korzystania z prawa do nauki. Niepełnosprawność nie oznacza wyłączenia, wykluczenia. Przeciwnie, coraz częściej dzieci i ich rodzice korzystają z tzw. edukacji włączającej. „Edukacja włączająca skupia się na pełnym uczestnictwie, dostępie oraz osiągnięciach wszystkich uczniów, zwłaszcza tych, którzy

z różnych powodów są wykluczeni lub zagrożeni wykluczeniem. Istotna jest zatem taka zmiana w funkcjonowaniu placówek edukacyjnych, aby każda ucząca się osoba miała zapewnione warunki do rozwijania swojego potencjału. Podejście to dotyczy więc nie tylko osób z niepełnosprawnościami, ale jest nastawione na włączenie wszystkich uczniów i wyjście naprzeciw ich różnorodnym potrzebom. Szczególne potrzeby mogą wynikać z wielu powodów m.in: niepełnosprawności, zmiany miejsca zamieszkania, sytuacji rodzinnej, kryzysu psychicznego, pochodzenia z innego kraju. Komitet ONZ ds. osób niepełnosprawnych przyjmuje, że jedną z cech edukacji włączającej jest skuteczne przechodzenie od nauki w szkole aż do pracy. Ważne jest zatem wyposażanie uczniów w umiejętności przydatne w codziennym życiu, wspierające ich samodzielność i uczestnictwo w życiu grupy i społeczności. Umieszczanie uczniów z niepełnosprawnościami w klasach ogólnodostępnych bez jednoczesnych zmian strukturalnych nie stanowi włączenia uczniów niepełnosprawnych w rozumieniu Konwencji. Włączenie uczniów z niepełnosprawnościami oznacza proces reform, które obejmują zmiany i modyfikacje nauczanych treści, metod nauczania, sposobów podejścia, struktur i strategii kształcenia w celu przezwyciężenia barier w trakcie procesu edukacji<sup>572</sup>.

## **6. Podsumowanie**

Niniejszy rozdział ukazuje złożoność ustroju szkolnego w Polsce i związanych z nim form realizacji obowiązków edukacyjnych. Przedstawiono w nim zagadnienia dotyczące zakładania szkół i ich prowadzenia. Władze publiczne – bo taką nomenklaturą posługuje się ustawa zasadnicza, zobowiązane zostały do ukształtowania systemu szkolnictwa. Ustawy, które rozwijają dyrektywy zawarte w Konstytucji RP, w szczególności ustawa Prawo oświatowe, ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa, są aktami, które nakładają na jednostki samorządu terytorialnego liczne zadania w przedmiocie kształtowania polskiego szkolnictwa, przede wszystkim obowiązek zakładania i prowadzenia szkół publicznych. Fakt, że niekiedy ministrowie mają możliwość zakładania szkół publicznych w żaden sposób nie pozbawia jednostek samorządu terytorialnego ich podstawowego znaczenia w całym systemie oświaty.

---

<sup>572</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-edukacja-wlaczajaca-10-lat-kpon>, dostęp: 30.10.2023 r.

Formy spełniania obowiązków edukacyjnych uzależnione są od różnych czynników: wieku zobowiązanego dziecka, stopnia niepełnosprawności, ukończenia pewnego etapu edukacyjnego, ponadprzeciętnych zdolności. Podstawową formą spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego jest przedszkole, przy czym u.pr.o. dopuszcza jego realizację także w oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego, nie stwarzając sytuacji ich konkurencyjności. Obowiązek szkolny realizowany jest w szkole podstawowej, przy czym w zależności od zdolności dziecka może być on realizowany w różnych typach: np. w szkole podstawowej sportowej czy szkole artystycznej prowadzonej przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Ważne miejsce w przepisach prawa oświatowego mają normy odnoszące się do dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, które nie są – i słusznie – systemowo zwolnione z realizacji obowiązków edukacyjnych. Korzystają one wówczas z form realizujących kształcenie specjalne czy zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. Obowiązek doksztalcenia może być realizowany w szkole ponadpodstawowej, a także w formach pozaszkolnych, o których mowa w kolejnym rozdziale dysertacji. Ustawa Prawo oświatowe dopuszcza możliwość realizacji obowiązków edukacyjnych także za granicą.

Przedszkola i szkoły, w których pobierają naukę dzieci i młodzież są zakładami administracyjnymi świadczącymi usługi edukacyjne. Uczniowie, którzy korzystają z tych zakładów, wstępują w stosunki zakładowe oparte na nierównorzędności stron, których istotą jest możliwość stosowania władztwa zakładowego przez jedną ze stron tego stosunku. Edukacyjne zakłady administracyjne są szczególnym typem zakładu publicznoprawnego z uwagi na wyodrębnienie w ramach władztwa zakładowego także władztwa pedagogicznego obejmującego prawo wydawania wychowawczych i dydaktycznych poleceń i zarządzeń w ramach organizacji pracy zakładu, ale i wynikającego z charakteru procesów wychowawczych.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego z 29 czerwca 2023 r. w roku szkolnym 2022/2023 funkcjonowało:

- 22,5 tys. placówek wychowania przedszkolnego, do których uczęszczało 1534,2 tys. dzieci,
- 14,1 tys. szkół podstawowych, do których uczęszczało 3,1 mln uczniów,



## Rozdział VI

### Formy realizacji obowiązków edukacyjnych poza szkołą

#### 1. Uwagi wprowadzające

W myśl ustawy Prawo oświatowe, obowiązki edukacyjne mogą być realizowane nie tylko w szkole czy przedszkolu, lecz także w formach pozaszkolnych. Rodzice dzieci podlegających obowiązkowej nauce, a niekiedy dzieci wspólnie ze swoimi rodzicami, decydują się na jedną z form kształcenia poza szkołą. Przepisy u.pr.o. zezwalają na realizację obowiązku doksztalcenia w formie przygotowania zawodowego u pracodawcy czy w trakcie kwalifikacyjnych kursów zawodowych. Nauka w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe odbywa się także w ramach praktycznej nauki zawodu, którą zaliczyć należy do form pozaszkolnych. Można dostrzec, że formy pozaszkolne skupiają się przede wszystkim wokół kształcenia zawodowego. Praktycznej nauce zawodu podlegają uczniowie szkół, które prowadzą kształcenie w zawodach szkolnictwa branżowego oraz młodociani, realizujący obowiązek doksztalcenia poprzez przygotowanie zawodowe u pracodawcy.

Niekiedy obowiązek doksztalcenia będzie realizowany w szkole wyższej, która nie jest szkołą w rozumieniu u.pr.o. Oznacza to, że szkoła wyższa w pewnych sytuacjach może także stać się miejscem realizacji ostatniego z obowiązków edukacyjnych.

Szczególne miejsce wśród pozaszkolnych form realizacji obowiązków edukacyjnych zajmuje tzw. edukacja domowa, która umożliwi wykonywanie tych obowiązków poza szkołą czy przedszkolem. Po wybuchu pandemii COVID-19 w 2020 r. odnotowano znaczący wzrost liczby uczniów realizujących obowiązkową naukę właśnie w tej formie – w 2021 r. liczba ta wynosiła 19 947, w 2022 r. 31 770, a w 2023 r. 42 329<sup>574</sup>.

Niniejszy rozdział opisuje powyższe formy realizacji obowiązków edukacyjnych poza szkołą, wskazując ich cechy charakterystyczne i czas, w którym mogą wystąpić. Należy zaznaczyć, że formy pozaszkolnej edukacji mogą być prowadzone zarówno przez publiczne jednostki edukacyjne, jak również ich niepubliczne odpowiedniki<sup>575</sup>.

---

<sup>574</sup> *Nowa jakość czy patologia? Edukacja domowa w Polsce. Raport Fundacji Edukacji Domowej*, Kraków 2023, s. 8, <https://domowa.edu.pl/wp-content/uploads/2023/08/Nowa-jakosc-czy-patologia-Raport-FED.pdf>, dostęp: 23.09.2023 r.

<sup>575</sup> O niepublicznych formach spełniania obowiązków edukacyjnych mowa w następnym rozdziale dysertacji.



## 2. Praktyczna nauka zawodu

Praktyczna nauka zawodu jest formą realizacji kształcenia zawodowego. Podlegają jej uczniowie realizujący obowiązek doksztalcenia: uczniowie szkół, które prowadzą kształcenie w zawodach szkolnictwa branżowego oraz młodociani, realizujący obowiązek doksztalcenia na mocy art. 36 ust. 9 pkt 2 u.pr.o. poprzez przygotowanie zawodowe u pracodawcy.

Praktyczna nauka zawodu realizowana jest poprzez zajęcia praktyczne lub praktyki zawodowe. Jak stanowi art. 120 ust. 1 u.pr.o., praktyczna nauka zawodu może odbywać się u pracodawców lub w indywidualnych gospodarstwach rolnych, zapewniających rzeczywiste warunki pracy, a także w branżowych centrach umiejętności, centrach kształcenia zawodowego, warsztatach szkolnych, pracowniach szkolnych i placówkach kształcenia ustawicznego. Może być ona realizowana również za granicą, na podstawie umów międzynarodowych lub porozumień o współpracy bezpośredniej, które są zawierane przez szkoły, jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej lub w ramach programów edukacyjnych Unii Europejskiej.

Praktyczna nauka zawodu odbywa się na podstawie umowy, którą szkoła zawiera z podmiotem wymienionym w art. 120 ust. 1 u.pr.o., odpowiedzialnym za prowadzenie praktycznej nauki zawodu. Artykuł 120 ust. 3 u.pr.o. wskazuje, że umowy takiej nie zawiera się, gdy szkoła prowadzi warsztaty szkolne lub pracownie szkolne dla swoich uczniów. Jest to oczywiste, gdyż nielogicznym byłoby zawieranie umowy przez szkołę z samą sobą. Ustęp 3a art. 120 u.pr.o. określa przesłanki, które musi spełniać osoba prowadząca praktyczną naukę zawodu. Zgodnie z tym przepisem praktyczną naukę zawodu może prowadzić osoba, która nie była karana za umyślne przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, przestępstwo przeciwko rodzinie i opiece, z wyjątkiem przestępstwa określonego w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>576</sup>, przestępstwo określone w rozdziale 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>577</sup>, albo wobec której nie orzeczono zakazu prowadzenia działalności związanej z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi lub zakazu przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się

---

<sup>576</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 17.

<sup>577</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1939.

z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu. Spełnienie tego warunku jest potwierdzane oświadczeniem osoby prowadzącej praktyczną naukę zawodu.

W myśl art. 121 u.pr.o. szkoły prowadzące kształcenie zawodowe, z wyjątkiem szkoły artystycznej, przekazują podmiotom przyjmujących uczniów na praktyczną naukę zawodu na podstawie umowy szkoły z tym podmiotem, wynikające z tej umowy środki finansowe umożliwiające uczniom odbycie praktycznej nauki zawodu.

Szczegółowe regulacje prawne odnoszące się do warunków i trybu organizowania praktycznej nauki zawodu zostały określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu<sup>578</sup>. Na mocy § 3 r.p.n.z. praktyczna nauka zawodu uczniów jest organizowana przez szkołę, zaś praktyczna nauka zawodu młodocianych jest organizowana przez pracodawcę, który zawarł z nimi umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego. Zgodnie z § 4 ust. 1 r.p.n.z., praktyczna nauka zawodu jest organizowana w formie zajęć praktycznych, a w technikum, branżowej szkole II stopnia i szkole policealnej – także w formie praktyk zawodowych. Zajęcia praktyczne organizuje się dla uczniów i młodocianych w celu opanowania przez nich umiejętności zawodowych niezbędnych do podjęcia pracy w danym zawodzie, a w przypadku zajęć praktycznych odbywanych u pracodawców, w tym na zasadach dualnego systemu kształcenia – również w celu zastosowania i pogłębienia zdobytej wiedzy i umiejętności zawodowych w rzeczywistych warunkach pracy.

Celem praktyk zawodowych jest zastosowanie i pogłębienie zdobytej wiedzy i umiejętności zawodowych w rzeczywistych warunkach pracy – § 4 ust. 3 r.p.n.z. Zajęcia praktyczne organizuje się w czasie trwania zajęć dydaktyczno-wychowawczych. W przypadkach uzasadnionych specyfiką danego zawodu, zajęcia praktyczne odbywane u pracodawców na zasadach dualnego systemu kształcenia mogą być organizowane także w okresie ferii letnich. Praktyki zawodowe uczniów mogą być organizowane w czasie całego roku szkolnego, w tym również w okresie ferii letnich. Wiedzę i umiejętności oraz kompetencje personalne i społeczne nabywane przez uczniów na zajęciach praktycznych

---

<sup>578</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 391, dalej: r.p.n.z.

i praktykach zawodowych oraz wymiar godzin tych zajęć i praktyk określa program nauczania danego zawodu – § 4 ust. 6-10 r.p.n.z.

Zgodnie z dyspozycją § 5 ust. 1 r.p.n.z. dobowy wymiar godzin zajęć praktycznej nauki zawodu uczniów w wieku do lat 16 nie może przekraczać 6 godzin, a uczniów w wieku powyżej 16 lat – 8 godzin. W uzasadnionych przypadkach wynikających ze specyfiki funkcjonowania ucznia niepełnosprawnego w wieku powyżej 16 lat dopuszcza się możliwość obniżenia dobowego wymiaru godzin zajęć praktycznej nauki zawodu do 7 godzin. Praktyczna nauka zawodu może być organizowana w systemie zmianowym, z tym że w przypadku uczniów w wieku poniżej 18 lat nie może wypadać w porze nocnej.

Paragraf 9 r.p.n.z. przewiduje konieczność zapewnienia środków finansowych umożliwiających uczniom odbycie praktycznej nauki zawodu przez organy prowadzące szkoły, które organizują praktyczną naukę zawodu poza szkołą. Środki finansowe zgodnie z § 9 ust. 2 r.p.n.z. są przeznaczane na: refundowanie pracodawcom wynagrodzenia instruktorów praktycznej nauki zawodu, prowadzących zajęcia praktyczne z uczniami, w tym także zajęcia praktyczne odbywane u pracodawców na zasadach dualnego systemu kształcenia – do wysokości minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela kontraktowego posiadającego dyplom ukończenia kolegium nauczycielskiego, refundowanie pracodawcom dodatku szkoleniowego dla instruktorów praktycznej nauki zawodu, prowadzących zajęcia praktyczne z uczniami, w tym także zajęcia praktyczne odbywane u pracodawców na zasadach dualnego systemu kształcenia – w wysokości nie niższej niż 10% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami z zysku, w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, refundowanie pracodawcom kosztów odzieży i obuwia roboczego oraz środków ochrony indywidualnej, niezbędnych na danym stanowisku szkoleniowym, przydzielonych uczniom na okres zajęć praktycznych prowadzonych u pracodawców na zasadach dualnego systemu kształcenia – do wysokości 20% przeciętnego wynagrodzenia, refundowanie pracodawcom diety, refundowanie diety uczniom odbywającym praktykę zawodową na statkach morskich i śródlądowych na zasadach uzgodnionych z armatorem oraz refundowanie świadczenia uczniom odbywającym praktykę zawodową na statkach morskich i śródlądowych, wyokrętowanym ze statku za granicą wskutek wypadku lub choroby, na zasadach określonych dla załóg tych statków.

Środki finansowe, które przekazywane są w celu finansowania praktycznej nauki zawodu można także zaliczyć do form pomocy materialnej udzielanej przez podmioty publiczne w celu realizacji obowiązków edukacyjnych.

### **3. Przygotowanie praktyczne u pracodawcy jako forma spełniania obowiązków edukacyjnych**

#### **3.1. Uwagi terminologiczne**

Na mocy art. 36 ust. 9 pkt 2 u.pr.o. obowiązek doksztalcania może być spełniany poprzez realizowanie przygotowania zawodowego u pracodawcy. Poddając analizie tę formę spełniania obowiązku edukacyjnego należy odwołać się do przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>579</sup> oraz wydanego na podstawie art. 191 § 3 i art. 195 § 2 k.p. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania<sup>580</sup>. Zgodnie z dyspozycją § 1 ust. 1 r.p.z.m.i.w. przygotowanie zawodowe u pracodawcy może odbywać się w dwóch formach: poprzez naukę zawodu lub poprzez przyuczenie do wykonywania określonej pracy. Nauka zawodu ma na celu przygotowanie młodocianego do pracy w charakterze wykwalifikowanego pracownika lub czeladnika i obejmuje praktyczną naukę zawodu, która jest organizowana u pracodawcy na zasadach ustalonych w odrębnych przepisach oraz doksztalcanie teoretyczne. Z kolei przyuczenie do wykonywania określonej pracy ma na celu przygotowanie młodocianego do pracy w charakterze przyuczonego pracownika i może dotyczyć wybranych prac związanych z nauką zawodu – § 1 ust. 2 i 3 r.p.z.m.i.w. Pod warunkiem posiadania kwalifikacji wymaganych od instruktorów praktycznej nauki zawodu, przygotowanie zawodowe młodocianych może prowadzić: pracodawca, osoba prowadząca zakład pracy w imieniu pracodawcy lub osoba zatrudniona u pracodawcy.

Pracodawca ma obowiązek zawrzeć z młodocianym pisemną umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego. Elementy tej umowy określają przepisy art. 195 § 1 k.p., zgodnie z którym umowa powinna zawierać w szczególności: rodzaj przygotowania zawodowego (nauka zawodu lub przyuczenie do wykonywania zawodu), czas trwania i

---

<sup>579</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465, dalej: k.p.

<sup>580</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2010, dalej: r.p.z.m.i.w.

miejsce odbywania przygotowania zawodowego, sposób dokształcania teoretycznego oraz wysokość wynagrodzenia. Pracodawca na mocy § 3a r.p.z.m.i.w. zawiadamia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce zamieszkania młodocianego, a gdy pracodawcą jest rzemieślnik o fakcie zawarcia umowy informowana jest izba rzemieślnicza właściwa ze względu na siedzibę rzemieślnika<sup>581</sup>.

### 3.2. Nauka zawodu

W myśl § 10 ust. 1 r.p.z.m.i.w. pracodawca, który zatrudnia młodocianego w celu przygotowania zawodowego odbywanego w formie nauki zawodu:

- 1) kieruje go na dokształcanie teoretyczne do branżowej szkoły I stopnia albo
- 2) kieruje go na dokształcanie teoretyczne w formie turnusu dokształcenia teoretycznego młodocianych, realizowane zgodnie z przepisami w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych, do centrum kształcenia zawodowego, branżowego centrum umiejętności lub do szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe<sup>582</sup> albo
- 3) organizuje dokształcanie teoretyczne we własnym zakresie.

Przygotowanie teoretyczne w szkole branżowej I stopnia realizowane jest na mocy podstawy programowej dla tego typu szkoły. Przygotowanie teoretyczne w centrum kształcenia zawodowego w myśl § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 6 października 2023 r. w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych<sup>583</sup> prowadzone jest dla pracowników młodocianych w trakcie turnusów dokształcenia teoretycznego. Zgodnie z dyspozycją § 18 ust. 1 r.k.u.f.p. młodociani pracownicy są przyjmowani na turnusy na podstawie skierowania wydanego przez pracodawcę albo szkołę branżową I stopnia, w przypadku, gdy szkoła nie ma możliwości

---

<sup>581</sup> Zgodnie z § 4 r.p.z.m.i.w. o zawarciu umowy, o której mowa w § 3, pracodawca zawiadamia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce zamieszkania młodocianego, a w przypadku pracodawcy będącego rzemieślnikiem – również izbę rzemieślniczą właściwą ze względu na siedzibę rzemieślnika.

<sup>582</sup> § 10 ust. 1 pkt 2 r.p.z.m.i.w. w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz.U. z 2019 r., poz. 1636) oraz § 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz.U. z 2024 r., poz. 322).

<sup>583</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 2175, dalej: r.k.u.f.p.

zrealizowania kształcenia zawodowego teoretycznego. Młodocianym zatrudnionym w celu nauki zawodu i doksztalającym się w ośrodkach doksztalania i doskonalenia zawodowego, znajdujących się w innej miejscowości niż miejsce zamieszkania i miejsce pracy młodocianych, pracodawca może sfinansować koszty dojazdu i pobytu w ośrodku – § 10 ust. 3 r.p.z.m.i.w. W przypadku organizowania doksztalania teoretycznego we własnym zakresie, pracodawca realizuje obowiązkowe zajęcia edukacyjne z zakresu teoretycznego kształcenia zawodowego wynikające z odpowiedniego programu<sup>584</sup>.

Zgodnie z § 5 r.p.z.m.i.w. termin zawarcia umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego odbywanego w formie nauki zawodu zależy od formy realizowania obowiązkowego doksztalania teoretycznego. Umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego odbywanego w formie nauki zawodu zawiera pracodawca z młodocianym w terminie przyjęć kandydatów do branżowych szkół I stopnia, a jeżeli młodociany nie doksztala się w branżowej szkole I stopnia, umowa ta może być zawarta w innym terminie.

Wiedza i umiejętności nabyte przez młodocianego podczas nauki zawodu są sprawdzane w trakcie egzaminów<sup>585</sup>. Pracodawca zatrudniający młodocianych pokrywa koszty przeprowadzenia egzaminów zdawanych w pierwszym wyznaczonym terminie, a także może pokryć koszty egzaminu poprawkowego.

Na mocy § 6 ust. 1 r.p.z.i.m.w. nauka zawodu trwa nie dłużej niż 36 miesięcy, przy czym w sytuacji, gdy młodociany doksztalający się w branżowej szkole I stopnia nie

---

<sup>584</sup> Na mocy § 8 pkt 1 r.p.z.m.i.w. pracodawca zatrudniający młodocianego w celu nauki zawodu realizuje program nauczania dopuszczony do użytku w szkole uwzględniający podstawę programową kształcenia w zawodach określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego w zakresie nauczanego zawodu lub realizuje program zapewniający spełnienie wymagań egzaminacyjnych określonych w standardach będących podstawą przeprowadzania egzaminu kwalifikacyjnego na tytuł czeladnika w zawodach nieujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, określonych w przepisach dotyczących klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy.

<sup>585</sup> W myśl przepisów zawartych w § 11 r.p.z.i.m.w. młodociany zatrudniony u pracodawcy niebędącego rzemieślnikiem doksztalający się w branżowej szkole I stopnia zdaje egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie z zakresu kwalifikacji wyodrębnionej w tym zawodzie, zgodnie z przepisami w sprawie szczegółowych warunków i sposobu przeprowadzania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie. Młodociany zatrudniony u pracodawcy niebędącego rzemieślnikiem doksztalający się w ośrodku doksztalania i doskonalenia zawodowego lub u pracodawcy zdaje egzamin eksternistyczny potwierdzający kwalifikacje w zawodzie z zakresu kwalifikacji wyodrębnionej w tym zawodzie, zgodnie z przepisami w sprawie egzaminów eksternistycznych. Młodociany zatrudniony u pracodawcy będącego rzemieślnikiem zdaje egzamin kwalifikacyjny na tytuł czeladnika przeprowadzany przez komisje egzaminacyjne izb rzemieślniczych, zgodnie z przepisami w sprawie egzaminu czeladniczego, egzaminu mistrzowskiego oraz egzaminu sprawdzającego, przeprowadzanych przez komisje egzaminacyjne izb rzemieślniczych.

otrzyma promocji do klasy programowo wyższej lub nie ukończy szkoły, pracodawca, na wniosek młodocianego, albo izba rzemieślnicza, na wniosek pracodawcy będącego rzemieślnikiem i młodocianego, może przedłużyć czas trwania nauki zawodu, nie więcej jednak niż o 12 miesięcy, w celu umożliwienia dokończenia nauki w szkole, a w innych uzasadnionych przypadkach nie więcej niż o 6 miesięcy. Pracodawca, na wniosek młodocianego, a jeżeli pracodawcą jest rzemieślnik – izba rzemieślnicza, na wniosek pracodawcy będącego rzemieślnikiem i młodocianego, może wyrazić zgodę na skrócenie czasu trwania nauki zawodu, nie więcej jednak niż o 12 miesięcy, jeżeli młodociany nie doksztala się w branżowej szkole I stopnia.

### **3.3. Przyuczenie do wykonywania określonej pracy**

Drugą formą przygotowania zawodowego u pracodawcy jest przyuczenie do wykonywania określonej pracy. Może ono trwać od 3 do 6 miesięcy, a w przypadku młodocianych uczestników Ochotniczych Hufców Pracy czas trwania może zostać przedłużony do momentu ukończenia ośmioletniej szkoły podstawowej i trwać łącznie nie dłużej niż 22 miesiące. Dokładny czas trwania, zakres oraz program przyuczenia do wykonywania określonej pracy ustala pracodawca, biorąc pod uwagę wybrane treści programu nauczania uwzględniającego podstawę programową kształcenia w zawodach określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego lub programu zapewniającego spełnienie wymagań egzaminacyjnych określonych w standardach będących podstawą przeprowadzania egzaminu kwalifikacyjnego na tytuł czeladnika w zawodach nieujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, określonych w przepisach dotyczących klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy – § 15 r.p.z.m.i.w.

Przyuczenie do wykonywania określonej pracy kończy się egzaminem sprawdzającym. Na mocy § 16 r.p.z.m.i.w. młodociani zatrudnieni u pracodawców niebędących rzemieślnikami składają egzamin bezpośrednio u swoich pracodawców, z kolei młodociani zatrudnieni u pracodawców będących rzemieślnikami składają egzamin przed komisją egzaminacyjną izby rzemieślniczej, na zasadach określonych przez Związek Rzemiosła Polskiego<sup>586</sup>.

---

<sup>586</sup> Na mocy § 17 r.p.z.m.i.w., jeżeli wynik egzaminu jest pozytywny, pracodawca lub izba rzemieślnicza wydaje zaświadczenie stwierdzające nabycie umiejętności w wykonywaniu prac, których dotyczyło przyuczenie, oraz

Zgodnie z dyspozycją § 18 r.p.z.m.i.w. młodocianemu, który ukończył przyuczenie do wykonywania określonej pracy z wynikiem pozytywnym i podjął naukę zawodu obejmującą zakres przyuczenia do wykonywania określonej pracy, zalicza się okres przyuczenia do okresu praktycznej nauki zawodu.

#### **4. Kwalifikacyjne kursy zawodowe jako forma spełniania obowiązku doksztalcania**

Artykuł 36 ust. 12 u.pr.o. daje możliwość realizacji obowiązku doksztalcania uczniom, którzy skończyli szkołę ponadpodstawową przed ukończeniem 18-tego roku życia poprzez uczęszczanie na kwalifikacyjne kursy zawodowe. Zgodnie ze słowniczkiem pojęć zawartym w art. 4 u.pr.o., kwalifikacyjnym kursem zawodowym jest kurs, którego program nauczania uwzględnia podstawę programową kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego w zakresie jednej kwalifikacji, którego ukończenie umożliwia przystąpienie do egzaminu zawodowego w zakresie tej kwalifikacji (pkt 35 art. 4 u.pr.o.). Kwalifikacyjne kursy zawodowe to pozaszkolna forma kształcenia i przygotowania do pracy w konkretnym zawodzie. Aktem prawnym określającym formy prowadzenia kształcenia ustawicznego<sup>587</sup> w formach pozaszkolnych jest r.k.u.f.p. W myśl § 2 r.k.u.f.p. publicznymi placówkami kształcenia ustawicznego są centra kształcenia ustawicznego. Przeprowadzają one rekrutację na kwalifikacyjne kursy zawodowe zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 listopada 2022 r. w sprawie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego do publicznych przedszkoli, szkół, placówek i centrów<sup>588</sup>.

Obowiązki edukacyjne co do zasady spełnia się w szkołach przeznaczonych dla dzieci i młodzieży. Ustawa Prawo oświatowe przewiduje jednak możliwość spełniania obowiązku doksztalcania także w formie kwalifikacyjnych kursów zawodowych

---

określające jego rodzaj, czas trwania i uzyskaną ocenę. W razie negatywnego wyniku egzaminu pracodawca, a w odniesieniu do pracodawcy będącego rzemieślnikiem – izba rzemieślnicza, ustala, na jaki okres należy przedłużyć przyuczenie do wykonywania określonej pracy, z tym jednak, że okres ten nie może przekroczyć 3 miesięcy.

<sup>587</sup> Kształceniem ustawicznym w myśl art. 4 pkt 35 u.pr.o. jest kształcenie w szkołach dla dorosłych, branżowych szkołach II stopnia i szkołach policealnych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny.

<sup>588</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 2431, dalej: r.p.p.r.p.u.



bezpośrednio po ukończeniu przez ucznia szkoły podstawowej. Na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 36 ust. 16 u.pr.o. Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie przypadków, w których do publicznej lub niepublicznej szkoły dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 16 albo 15 lat, oraz przypadków, w których osoba, która ukończyła ośmioletnią szkołę podstawową, może spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie na kwalifikacyjny kurs zawodowy<sup>589</sup>. Paragraf 4 r.s.d.i.k.k.z. określa przesłanki, których zaistnienie daje możliwość realizowania obowiązku doksztalcania przez absolwentów szkoły podstawowej w trakcie kwalifikacyjnych kursów zawodowych. Zgodnie z jego brzmieniem osoba, która ukończyła ośmioletnią szkołę podstawową oraz ma opóźnienie w cyklu kształcenia związane z sytuacją życiową lub zdrowotną uniemożliwiającą lub znacznie utrudniającą podjęcie lub kontynuowanie nauki w szkole ponadpodstawowej dla młodzieży albo uniemożliwiającą lub znacznie utrudniającą realizowanie, zgodnie z przepisami w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania, przygotowania zawodowego u pracodawcy lub też przebywa w zakładzie karnym, areszcie śledczym, zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich, może realizować obowiązek doksztalcania przez uczęszczanie na kwalifikacyjny kurs zawodowy.

## **5. Szkoła wyższa jako forma spełniania obowiązku doksztalcania**

Artykuł 36 ust. 12 u.pr.o. stanowi, że uczeń, który ukończył szkołę ponadpodstawową przed ukończeniem 18-tego roku życia może spełniać obowiązek doksztalcania przez uczęszczanie do szkoły wyższej. Zagadnienia związane z możliwością ubiegania się o przyjęcie na studia regulowane są ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>590</sup>. W myśl art. 69 ust. 1 u.p.s.w.i.n. na studia pierwszego stopnia lub jednolite magisterskie może być przyjęta osoba, która posiada świadectwo dojrzałości oraz – jeżeli są wymagane – dokumenty poświadczające kwalifikacje zawodowe<sup>591</sup>. Przyjęcie na studia następuje poprzez: rekrutację, potwierdzenie efektów uczenia się albo przeniesienia z innej uczelni lub uczelni zagranicznej<sup>592</sup>. Jak wynika z powyższego, ta forma realizowania

---

<sup>589</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2656, dalej: r.s.d.i.k.k.z.

<sup>590</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 742 ze zm., dalej: u.p.s.w.i.n.

<sup>591</sup> Np. dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe w zawodzie nauczonym na poziomie technika.

<sup>592</sup> Art. 69 ust. 1 u.p.s.w.i.n.

obowiązku doksztalcania nie jest dedykowana wszystkim absolwentom szkół ponadpodstawowych, ale tylko tych, których ukończenie umożliwilo przystąpienie do egzaminu maturalnego (liceum oraz technikum). Absolwenci szkół branżowych I stopnia, którzy nie ukończyli 18-tego roku życia przed zakończeniem nauki w szkole nie mają możliwości wykonywania obowiązku doksztalcania na uczelniach wyższych.

Osoba przyjęta na studia rozpoczyna je i nabywa prawa studenta z chwilą złożenia ślubowania – art. 83 u.p.s.w.i.n. Po osiągnięciu przez studenta wieku 18 lat obowiązek edukacyjny wygasa, a kontynuowanie nauki na studiach traktowane jest jako realizowanie konstytucyjnego prawa do nauki.

## **6. Spełnianie obowiązków edukacyjnych poza szkołą (tzw. edukacja domowa)**

Ustawa Prawo oświatowe dopuszcza możliwość spełniania obowiązków edukacyjnych poza szkołą. Artykuł 37 ust. 1 u.pr.o. stanowi wprost, że obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego może być spełniany poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym w szkole podstawowej oraz inną formą wychowania przedszkolnego, zaś obowiązek szkolny i obowiązek doksztalcania może być spełniany poza szkołą.

Przed dokonaniem analizy przepisów odnoszących się do edukacji domowej należy wskazać, czym jest edukacja domowa i jakie są powody korzystania z tej formy realizacji obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież. Wiele uwagi zjawisku edukacji domowej poświęcono w literaturze amerykańskiej. Jak podaje Brain D. Ray, edukacja domowa to „edukacja oparta na domu i rodzinie”<sup>593</sup>. Zdaniem autora obejmuje ona: zobowiązanie ze strony rodziców do wychowania i wykształcenia swoich dzieci, naukę, dla której dom rodzinny stanowi główną bazę i zaplecze, i która odbywa się pod nadzorem rodziców, plan nauczania, który łatwo daje się dostosować do sytuacji i potrzeb, nauczanie w domowym środowisku zamiast w instytucjonalnej klasie, udział rodziny w życiu lokalnej wspólnoty, korzystanie z ogólnodostępnych pomocy dydaktycznych<sup>594</sup>. Zdaniem Brain’a D. Ray najważniejszym powodem, dla którego rodzice nie decydują się posyłać dzieci do szkół jest

---

<sup>593</sup> B.D. Ray, *Historia, rozwój i filozofia edukacji domowej*, w: J. Piskorski (red.), *Szkola domowa. Między wolnością a obowiązkiem*, Warszawa 2011, s. 19.

<sup>594</sup> *Ibidem*.

troska o postawę dziecka i wyznawany przez nie system wartości. Rodzice chcą przekazać potomstwu swoje filozoficzne, religijne i kulturowe wartości, zwyczaje, przekonania, czyli swój światopogląd, i pragną uczynić to w przyjaznym kontekście. Kolejnym powodem jest troska o rozwój umysłowy dziecka. Rodzice pragną, by ich pociechy lepiej i szybciej niż w szkole zdobywały odpowiednią wiedzę. W ramach edukacji domowej dostosowują oni program i metody nauczania do indywidualnych potrzeb i możliwości dziecka. Edukacja domowa może wzmocnić więzi rodzinne, dzieci więcej czasu spędzają z rodzicami. Dla rodziców ważny jest również nadzór nad kontaktami dzieci z rówieśnikami, zwłaszcza ze względu na obawę przed negatywnymi skutkami presji środowiska. Ponadto rosnąca liczba rodziców jest zaniepokojona bezpieczeństwem dzieci w kontekście przemocy, narkotyków, alkoholu czy molestowania w szkole<sup>595</sup>. Należy zauważyć, że realizacją edukacji domowej nie muszą zajmować się wyłącznie rodzice dziecka. Żaden przepis u.pr.o. nie określa, że to rodzic ma prowadzić nauczanie swojego dziecka. Można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której rodzice zatrudniają osobę będącą prywatnym nauczycielem (guwernantką, guwernantem), który będzie przygotowywał ich dziecko do złożenia egzaminów klasyfikacyjnych, czy też będą korzystać z pomocy placówek, które trudnią się w edukacji domowej dzieci.

W polskim porządku prawnym, by dziecko mogło uczyć się w ramach edukacji domowej, jego rodzice muszą uzyskać stosowne zezwolenie. Zezwolenie to jest niczym innym jak decyzją administracyjną, której przedmiotem jest spełnianie obowiązku edukacyjnego poza szkołą (przedszkolem, inną formą wychowania przedszkolnego). W myśl art. 37 ust. 1 u.pr.o. na wniosek rodziców dyrektor odpowiednio publicznego lub niepublicznego przedszkola, szkoły podstawowej i szkoły ponadpodstawowej, do której dziecko zostało przyjęte, może zezwolić na spełnianie przez dziecko obowiązku edukacyjnego odpowiednio poza przedszkolem i szkołą. Jak podniósł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 marca 2018 r. „jedynie wyrażenie zgody przez oboje rodziców (...) mogłoby doprowadzić do decyzji, zgodnie z którą wyrażono by zgodę na spełnianie (...) edukacji poza szkołą. W przypadku zaś braku zgodnego oświadczenia rodziców, należy sięgnąć do przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego,

---

<sup>595</sup> B.D. Ray, *Worldwide guide to homeschooling*, Nashville 2005, s. 126-138.

zgodnie z którymi małżonkowie rozstrzygają wspólnie o istotnych sprawach rodziny; w braku porozumienia każdy z nich może zwrócić się o rozstrzygnięcie do sądu (art. 24 krio), jeżeli władza rodzicielska przysługuje obojgu rodzicom, każde z nich jest obowiązane i uprawnione do jej wykonywania (art. 97 § 1 krio), jednakże o istotnych sprawach dziecka rodzice rozstrzygają wspólnie; w braku porozumienia między nimi rozstrzyga sąd opiekuńczy (art. 97 § 2 krio)”<sup>596</sup>.

Zezwolenie to przybiera formę decyzji administracyjnej, co wyrażone zostało wprost w art. 37 ust. 1 *in medio* u.pr.o. Decyzja administracyjna wydawana jest na wniosek rodziców, a organem właściwym do jej wydania jest dyrektor szkoły (przedszkola), do której dziecko zostało przyjęte. Oznacza to, że rodzice, którzy chcieliby kształcić swoje dzieci w ramach edukacji domowej muszą w pierwszej kolejności zapisać dziecko do szkoły (przedszkola). Złożenie wniosku nie jest ograniczone czasowo, przepis jasno stanowi, że zezwolenie może zostać wydane przed rozpoczęciem roku szkolnego albo w jego trakcie (art. 37 ust. 2 u.pr.o.). Rodzice, którzy występują z wnioskiem o możliwość realizacji obowiązków edukacyjnych dziecka w ramach edukacji domowej muszą dołączyć do wniosku oświadczenia o zapewnieniu dziecku warunków umożliwiających wykonanie podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacji oraz zobowiązanie do przystępowania w każdym roku szkolnym przez dziecko do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych. Rodzice dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na niepełnosprawność intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, z mocy art. 37 ust. 3 i 5 u.pr.o. są zwolnieni ze składania zobowiązania o przystępowaniu ich dzieci do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych<sup>597</sup>.

Uczeń spełniający obowiązek szkolny lub obowiązek doksztalcenia poza szkołą uzyskuje roczne oceny klasyfikacyjne na podstawie rocznych egzaminów klasyfikacyjnych z zakresu części podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacyjnym, uzgodnionej na dany rok szkolny z dyrektorem szkoły, który wydał zezwolenie na tę formę spełniania obowiązku edukacyjnego. Egzaminy przeprowadza szkoła, do której dziecko zostało zapisane (w przypadku szkoły podstawowej) lub którą wybrało i do której się dostało w ramach postępowania rekrutacyjnego (w przypadku szkoły ponadpodstawowej).

---

<sup>596</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2018 r., II SA/Wa 785/17, CBOSA.

<sup>597</sup> Art. 37 ust. 3 i 5 u.pr.o.

Egzaminy, a także roczna i końcowa klasyfikacja ucznia są przeprowadzane zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty i aktami wydanymi na jej podstawie. Uczniowi takiemu nie wystawia się oceny z zachowania<sup>598</sup>. Egzamin klasyfikacyjny przeprowadza komisja powołana przez dyrektora szkoły. Egzamin klasyfikacyjny przeprowadza się nie później niż w dniu poprzedzającym dzień zakończenia rocznych zajęć dydaktyczno-wychowawczych. Termin egzaminu klasyfikacyjnego uzgadnia się z uczniem i jego rodzicami<sup>599</sup>. W skład komisji wchodzi dyrektor lub wice dyrektor szkoły jako przewodniczący oraz nauczyciele zajęć edukacyjnych określonych w szkolnym planie nauczania dla odpowiedniej klasy. W trakcie egzaminu na sali mogą być obecni rodzice (opiekunowie prawni) dziecka w charakterze obserwujących. Roczna i końcowa klasyfikacja ucznia odbywa się zgodnie z przepisami rozdziału 3a u.o.s.o., w szczególności art. 44f-44h odnoszących się do procedury wystawiania ocen, sposobu oceniania i skali ocen. Uczniowie realizujący obowiązek edukacyjny w ramach edukacji domowej otrzymują co roku świadectwo szkolne. Tak jak pozostali uczniowie są zobowiązani do przystąpienia do egzaminu ósmoklasisty (państwowe egzaminy w szkołach ponadpodstawowych, np. matura, nie są egzaminami obowiązkowymi).

Ustawodawca w art. 37 ust. 8 u.pr.o. określił przesłanki, których wystąpienie powoduje cofnięcie zezwolenia na realizowanie obowiązków edukacyjnych w formie edukacji domowej. Należą do nich: wniosek rodziców o zaprzestanie edukacji domowej, nieprzystąpienie z nieusprawiedliwionych przyczyn do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych, niezaliczenie rocznych egzaminów klasyfikacyjnych, wydanie zezwolenia z naruszeniem prawa. Wystąpienie pierwszej z przesłanek może wiązać się z okolicznościami, które uniemożliwiają rodzicom prowadzenie edukacji w domu<sup>600</sup>, konsekwencją wystąpienia drugiej i trzeciej jest twierdzenie, że przepisy u.pr.o. nie dopuszczają możliwości powtarzania klasy w trybie edukacji domowej<sup>601</sup>. Z kolei

---

<sup>598</sup> Art. 37 ust. 4 i 6 u.pr.o.

<sup>599</sup> Art. 44l ust. 1 i 2 oraz art., 44wa ust. 1 i 2 u.o.s.o.

<sup>600</sup> Np. powrót do pracy stacjonarnej, konieczność wyjazdów służbowych *etc.*

<sup>601</sup> Dla ucznia spełniającego obowiązek edukacyjny poza szkołą, który z przyczyn nieusprawiedliwionych nie przystąpił do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych w uzgodnionym terminie, komisja powołana przez dyrektora szkoły nie może z przyczyn obiektywnych ustalić rocznych ocen klasyfikacyjnych. W sytuacji niezdania egzaminów, komisja wystawia ocenę niedostateczną, co wiąże się z brakiem promocji do następnej klasy.

wystąpienie czwartej przesłanki może wiązać się chociażby z wydaniem decyzji na wniosek osoby nieuprawnionej, np. dalszego krewnego dziecka. Wystąpienie powyższych przesłanek daje możliwość dyrektorowi przedszkola lub szkoły wydania z urzędu decyzji administracyjnej, na mocy której następuje cofnięcie zezwolenia na edukację domową, a tym samym zobowiązanie dziecka do powrotu do stacjonarnej nauki w przedszkolu lub w szkole.

Zgodnie z art. 37 ust. 8 u.pr.o., wydanie decyzji z naruszeniem prawa będzie powodowało cofnięcie zezwolenia na edukację domową. Przesłanka ta jest także jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Przepis art. 37 ust. 8 u.pr.o. jest zatem *lex specialis* względem trybów nadzwyczajnych regulowanych przepisami k.p.a. Gdyby zastosować procedurę stwierdzenia nieważności decyzji, która zgodnie z art. 156 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. wszczynana jest w sytuacjach wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem przepisów o właściwości (pkt 1) lub została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2), wówczas organ właściwy do działania w trybie nadzoru wydałby decyzję stwierdzającą nieważność, która ma charakter deklaratoryjny i działa ze skutkiem *ex tunc*<sup>602</sup>. Skutkiem stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na edukację domową byłoby cofnięcie takiego zezwolenia oraz powrót sprawy do ponownego rozpatrzenia<sup>603</sup>. Skutkiem cofnięcia zezwolenia na edukację domową jest powrót do stacjonarnej nauki w szkole. Stąd przepis ust. 8 art. 37 u.pr.o. wyłącza stosowanie trybu nadzwyczajnego w sytuacji wystąpienia przesłanki wydania decyzji z naruszeniem prawa.

Na zakończenie rozważań o edukacji domowej warto przytoczyć pogląd, w myśl którego powinno się zrezygnować z instytucji zezwolenia na edukację domową, zobowiązując jedynie rodziców do zawiadamiania dyrektora szkoły obwodowej o realizacji obowiązku szkolnego w formie nauczania domowego. Rozwiązanie to miałyby stanowić realizację konstytucyjnego prawa do nauki, które w obecnym stanie prawnym nakierowany jest bardziej na obowiązek niż na naukę. „Takie rozwiązanie przywróciłoby konstytucyjny porządek w kwestii nauczania domowego, nie pozbawiając władzy publicznej instrumentów kontroli i nadzoru nad realizacją obowiązku nauki (...)”<sup>604</sup>. Wydaje się jednak, że ten pogląd pozostaje w sprzeczności z istotą obowiązków edukacyjnych, które to są właśnie formą

---

<sup>602</sup> K. Glibowski, w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, komentarz art. 158, Nb 15, Legalis.

<sup>603</sup> *Ibidem*, Nb 17.

<sup>604</sup> A. Polaszek, *op.cit.*, s. 61, 63-64.

realizowania prawa do nauki przez dzieci i młodzież do 18-tego roku życia. Państwo jako podmiot gwarantujący realizację konstytucyjnego prawa do nauki musi posiadać możliwości reglamentowania edukacji domowej.

## **7. Podsumowanie**

Obowiązki edukacyjne na mocy przepisów u.pr.o. mogą być spełniane w różnych formach pozaszkolnych. Największą ich liczbę można odnotować przy realizacji obowiązku doksztalcenia. Jest on tym etapem obowiązkowej nauki, gdzie absolwenci szkół podstawowych podejmując decyzję o wyborze sposobu kształcenia determinują tym samym formę jego wykonywania. Wśród form realizacji obowiązku doksztalcenia poza szkołą należy wyróżnić: praktyczną naukę zawodu, przygotowanie zawodowe u pracodawcy, kwalifikacyjne kursy zawodowe oraz podjęcie studiów na uczelni wyższej. Praktycznej nauce zawodu podlegają uczniowie szkół, które prowadzą kształcenie w zawodach szkolnictwa branżowego (szkoła branżowa lub technikum) oraz młodociani, realizujący obowiązek doksztalcenia poprzez przygotowanie zawodowe u pracodawcy. Miejsce odbywania praktycznej nauki zawodu uzależnione jest od miejsca spełniania obowiązku edukacyjnego, jest ona bowiem realizowana poprzez zajęcia praktyczne lub praktyki zawodowe. Zgodnie z przepisami u.pr.o. może odbywać się u pracodawców lub w indywidualnych gospodarstwach rolnych, zapewniających rzeczywiste warunki pracy, a także w branżowych centrach umiejętności, centrach kształcenia zawodowego, warsztatach szkolnych, pracowniach szkolnych i placówkach kształcenia ustawicznego. Przygotowanie praktyczne u pracodawcy dzieli się na dwie formy: naukę zawodu oraz przyuczenie do wykonywania określonej pracy.

Uczniowie, którzy ukończyli szkołę ponadpodstawową przed ukończeniem 18. roku życia, mogą na mocy art. 36 ust. 12 u.pr.o. realizować obowiązek doksztalcenia w trakcie kwalifikacyjnych kursów zawodowych lub w szkole wyższej. Kwalifikacyjny kurs zawodowy jest kursem, którego program nauczania uwzględnia podstawę programową kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego w zakresie jednej kwalifikacji, a jego ukończenie daje możliwość przystąpienia do egzaminu zawodowego w zakresie tej kwalifikacji. Kwalifikacyjny kurs zawodowy może stanowić formę realizacji obowiązku doksztalcenia tuż po ukończeniu szkoły podstawowej dla osób mających opóźnienie w cyklu

kształcenia, które mogą być związane z sytuacją życiową lub zdrowotną, uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca podjęcie lub kontynuowanie nauki w szkole ponadpodstawowej dla młodzieży albo uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca realizowanie, zgodnie z przepisami w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania, przygotowania zawodowego u pracodawcy, jak również dla osób przebywających w zakładzie karnym, areszcie śledczym, zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich.

Obowiązek doksztalcenia może być realizowany także w trakcie studiów podjętych na uczelni wyższej, jednak należy pamiętać, że ta forma zastrzeżona jest wyłącznie dla osób posiadających świadectwo dojrzałości. Przyjęcie na studia następuje poprzez: rekrutację, potwierdzenie efektów uczenia się albo przeniesienia z innej uczelni lub uczelni zagranicznej. Po ukończeniu osiemnastego roku życia, student kontynuując naukę na uczelni wyższej korzysta ze swojego prawa do nauki, przy czym nie realizuje on już obowiązku edukacyjnego.

Formą kształcenia pozaszkolnego, odnoszącą się do wszystkich obowiązków edukacyjnych jest tzw. edukacja domowa. Spełnianie obowiązków edukacyjnych poza szkołą czy przedszkolem nie musi polegać wyłącznie na nauczaniu dziecka w domu przez jego rodzica. Rodzice mogą zatrudniać nauczyciela (guwernantkę/guwernanta), który będzie przygotowywał do egzaminów klasyfikacyjnych. Na rynku usług edukacyjnych zaczynają pojawiać się także tzw. „szkoły w chmurach”, do których rodzic może zapisać dziecko i korzystać z ich pomocy w zakresie nauczania domowego. Realizacja obowiązków edukacyjnych w formie edukacji domowej jest reglamentowana. Odbywa się ona na podstawie zezwolenia wydanego przez dyrektora szkoły, do której dziecko zostało zapisane. Z edukacji domowej może korzystać zarówno dziecko zapisane do szkoły publicznej i niepublicznej. Jak wynika z raportu Fundacji Edukacji Domowej opracowanego na podstawie statystyk prowadzonych przez Ministerstwo Edukacji i Nauki (obecnie Ministerstwo Edukacji Narodowej), edukacją domową (nie uwzględniając dzieci objętych



obowiązkowym wychowaniem przedszkolnym), objętych było w 2023 r.: 23097 uczniów szkoły podstawowej oraz 19232 uczniów szkoły ponadpodstawowej<sup>605</sup>.

Należy jeszcze raz podkreślić, że formy pozaszkolnej edukacji mogą być prowadzone zarówno przez publiczne jednostki edukacyjne, jak również ich niepubliczne odpowiedniki. Niepublicznym formom realizacji obowiązków edukacyjnych został poświęcony kolejny rozdział dysertacji.

---

<sup>605</sup> *Nowa jakość czy patologia? Edukacja domowa w Polsce. Raport Fundacji Edukacji Domowej*, Kraków 2023, s. 8, <https://domowa.edu.pl/wp-content/uploads/2023/08/Nowa-jakosc-czy-patologia-Raport-FED.pdf>, dostęp: 23.09.2023 r.

## Rozdział VII

### Niepubliczne formy realizacji obowiązków edukacyjnych

#### 1. Uwagi wprowadzające

Na mocy art. 70 ust. 3 Konstytucji RP „Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa”. Oznacza to, że obowiązki edukacyjne spełniane są nie tylko w placówkach publicznych, których istnienie zapewniają podmioty publiczne, lecz mogą być także realizowane w placówkach niepublicznych. Regulacja prawna mieszcząca się w ustawie Prawo oświatowe rozwija powyższy przepis ustawy zasadniczej. W myśl art. 31 ust. 8 w zw. z art. 9 u.pr.o. zapewnienie warunków do spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego realizowane jest przez gminy poprzez zapewnianie dzieciom możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego w publicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania publicznego, jak również w ich niepublicznych odpowiednikach. Podobnie, na mocy art. 36 ust. 8 i 9 u.pr.o. obowiązek szkolny spełnia się przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły podstawowej, zaś obowiązek doksztalcania spełnia się m.in. przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadpodstawowej. Według danych GUS za rok szkolny 2022/2023 w Polsce funkcjonowało 31,7% niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz 13,4% niepublicznych szkół (podstawowych i ponadpodstawowych). Można powiedzieć, że oświata niepubliczna stanowi dość duży odsetek całej polskiej oświaty, zwłaszcza w sektorze wychowania przedszkolnego.

Możliwość zakładania i prowadzenia niepublicznych placówek edukacyjnych związana jest ze zjawiskiem prywatyzacji zadań publicznych. Doktryna prawa

administracyjnego poświęca wiele uwagi tejże tematyce<sup>606</sup>. Małgorzata Stahl zauważa, że zmiany i przekształcenia, które zachodzą w administracji publicznej, prowadzą do współlistnienia podmiotów administracji publicznej i podmiotów niepublicznych<sup>607</sup>, z kolei Danuta Kurzyna-Chmiel wskazuje, że „szczególnie należy zaakcentować to zjawisko w kontekście zadań oświatowych, gdyż transformacja ustrojowa w tym zakresie ewaluuje właśnie w kierunku szerszego otwarcia na podmioty niepubliczne realizujące równoległe te zadania”<sup>608</sup>.

Celem niniejszego rozdziału jest prezentacja niepublicznych form spełniania obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież. Analizie poddano definicje niepublicznego przedszkola i niepublicznej szkoły, porównano je z definicjami ich publicznych odpowiedników oraz ich statusem prawnym. Wiele uwagi poświęcono zagadnieniu prywatyzacji zadań oświatowych, jednak najbardziej istotną kwestią z punktu widzenia badanego tematu jest opis sytuacji prawnej ucznia korzystającego z usług świadczonych przez szkoły niepubliczne na mocy umowy o świadczeniu usług edukacyjnych.

W polskim systemie oświaty obowiązki edukacyjne dzieci i młodzieży mogą być spełnianie nie tylko w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych, lecz także w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych niepublicznych. Do niepublicznych form, w których można spełniać obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek doksztalcania należą: niepubliczne przedszkola (w tym: integracyjne, specjalne, z oddziałami integracyjnymi, z oddziałami specjalnymi), niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, oddziały przedszkolne w niepublicznych szkołach podstawowych, niepubliczne szkoły podstawowe, niepubliczne licea, niepubliczne technika, niepubliczne szkoły branżowe I i II stopnia, niepubliczne szkoły

---

<sup>606</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 26-27, M. Zdyb, *Służba publiczna*, w: S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawo i godność. Księga Pamiątkowa w 70 rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003, s. 355, A.K. Mikicka, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako prywatyzacja sensu largo zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego*, w: J. Blicharz (red.), *Pravne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 410, T. Kocowski, *Prywatyzacja zarządzania majątkiem publicznym, prywatyzacja majątkowa, prywatyzacja zadań publicznych i prywatyzacja wykonania zadań publicznych*, w: J. Blicharz (red.), *Pravne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 48, S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994, s. 15–18.

<sup>607</sup> M. Stahl, *op.cit.*, s. 100.

<sup>608</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata...*, s. 134.

specjalne przysposabiające do pracy oraz niepubliczne placówki oświatowe (np. niepubliczne ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze czy niepubliczne młodzieżowe ośrodki socjoterapii).

Definicje legalne niepublicznego przedszkola, szkoły niepublicznej oraz niepublicznej szkoły artystycznej o uprawnieniach szkoły publicznej określają odpowiednio art. 13 ust. 6 u.pr.o., art. 14 ust. 3 u.pr.o. oraz art. 14 ust. 4 u.pr.o.

## **2. Formy spełniania obowiązków edukacyjnych prowadzone przez podmioty niepubliczne**

### **2.1. Niepubliczne przedszkola, oddziały przedszkolne w niepublicznych szkołach podstawowych oraz niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego**

Ustawa Prawo oświatowe zawiera definicję legalną niepublicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w niepublicznej szkole podstawowej oraz niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego. W myśl art. 13 ust. 6 u.pr.o. w zw. z art. 13 ust. 7 u.pr.o., niepubliczne przedszkole, oddział przedszkolny w niepublicznej szkole podstawowej oraz niepubliczna inna forma wychowania przedszkolnego: realizują programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego oraz zatrudniają nauczycieli posiadających kwalifikacje określone dla nauczycieli przedszkoli publicznych. To co odróżnia przedszkola niepubliczne od publicznych to fakt, że nie muszą one przeprowadzać rekrutacji w oparciu o zasadę powszechnej dostępności oraz zapewniać bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w czasie co najmniej 5 godzin dziennie. Charakterystyka poszczególnych przesłanek definiujących publiczne przedszkola, oddziały przedszkolne w publicznych szkołach podstawowych i publicznych innych formach wychowania przedszkolnego dokonana w rozdziale piątym dysertacji, które odnoszą się do ich niepublicznych odpowiedników, pozostają aktualne, przy czym należy zaznaczyć, że w przypadku niepublicznych form, w których spełniania się obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego nie ma zastosowania art. 22a u.o.s.o., gdyż program wychowania przedszkolnego w placówce niepublicznej musi spełniać wyłącznie warunki

określone w art. 3 pkt 13b u.o.s.o., stąd sposób dopuszczenia go do realizacji zależy od osoby prowadzącej. Zgodnie z art. 22a u.o.s.o., który dotyczy wyłącznie przedszkoli publicznych, nauczyciel lub zespół nauczycieli przedstawia dyrektorowi przedszkola lub szkoły podstawowej program wychowania przedszkolnego, zaś dyrektor po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej dopuszcza program do użytku w danym przedszkolu lub oddziale przedszkolnym. Program wychowania przedszkolnego musi spełniać wymagania określone w art. 3 pkt 13b u.o.s.o., jednak sposób dopuszczenia go do realizacji w niepublicznym przedszkolu czy oddziale przedszkolnym zależy od osoby prowadzącej.

## **2.2. Niepubliczne szkoły jako miejsce spełniania obowiązków edukacyjnych**

Definicja legalna szkoły niepublicznej została zawarta w art. 14 ust. 3 u.pr.o. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, szkoła niepubliczna niebędąca szkołą artystyczną to szkoła, która:

- realizuje programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – również podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego,
- realizuje obowiązkowe zajęcia edukacyjne w okresie nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar poszczególnych obowiązkowych zajęć edukacyjnych określonych w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu,
- stosuje zasady klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, o których mowa w rozdziałach 3a i 3b u.o.s.o.,
- prowadzi dokumentację przebiegu nauczania ustaloną dla szkół publicznych,
- w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – kształci w zawodach określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego,
- zatrudnia nauczycieli obowiązkowych zajęć edukacyjnych, posiadających kwalifikacje określone dla nauczycieli szkół publicznych,
- stosuje organizację roku szkolnego ustaloną dla szkół publicznych.

Artykuł 14 ust. 4 u.pr.o. zawiera z kolei definicję legalną niepublicznej szkoły artystycznej. Zgodnie z nim szkoła taka może uzyskać uprawnienia publicznej szkoły artystycznej, jeżeli:

- realizuje programy nauczania uwzględniające podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa artystycznego, a w przypadku szkoły artystycznej realizującej kształcenie ogólne – również podstawę programową kształcenia ogólnego,
- realizuje zajęcia edukacyjne zgodnie z ramowym planem nauczania publicznej szkoły artystycznej danego typu,
- przyjmuje kandydatów, którzy uzyskali pozytywny wynik sprawdzianu uzdolnień, predyspozycji lub praktycznych umiejętności niezbędnych do podjęcia kształcenia w danej szkole artystycznej, danym zawodzie, specjalności lub specjalizacji, uwzględniając limity wiekowe kandydatów określone dla kandydatów do publicznej szkoły artystycznej danego typu,
- stosuje zasady klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, o których mowa w rozdziałach 3a i 3b u.o.s.o.,
- prowadzi dokumentację przebiegu nauczania ustaloną dla publicznych szkół artystycznych,
- kształci w zawodach szkolnictwa artystycznego określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa artystycznego,
- zatrudnia nauczycieli zajęć edukacyjnych, posiadających kwalifikacje określone dla nauczycieli szkół publicznych,
- stosuje organizację roku szkolnego ustaloną dla publicznych szkół artystycznych.

Na mocy art. 14 ust. 2 u.pr.o. szkoły niepubliczne oraz niepubliczne szkoły artystyczne z uprawnieniami szkoły publicznej mogą wydawać świadectwa, certyfikaty, zaświadczenia, aneksy i dyplomy państwowe<sup>609</sup>.

Z brzmienia art. 14 ust. 3 pkt 1 u.pr.o. jasno wynika, że szkoły niepubliczne prowadzą kształcenie na podstawie programów nauczania, przy czym żaden przepis prawny nie zobowiązuje osoby prowadzącej szkołę niepubliczną do przestrzegania regulacji prawnej związanej z procesem tworzenia takiego planu przez szkoły publiczne. To oznacza, że w szkołach niepublicznych – o ile kompetencje te nie zostały zapisane w statucie szkoły

---

<sup>609</sup> Uwagi poczynione w tym zakresie w rozdziale poświęconym publicznym formom realizacji obowiązków edukacyjnych pozostają aktualne także w stosunku do szkół niepublicznych.

– rada pedagogiczna nie musi wyrażać w tej sprawie opinii<sup>610</sup>. Osoba prowadząca szkołę może zobowiązać nauczycieli do realizacji wskazanych przez nią programów nauczania, jeżeli w jej przekonaniu odpowiadają one koncepcji szkoły<sup>611</sup>. To co odróżnia szkoły niepubliczne od publicznych to także kwestie związane z ich odpłatnością oraz wyłączeniem stosowania przepisów o przeprowadzaniu rekrutacji w oparciu o zasadę powszechnej dostępności. Usługi świadczone przez szkoły niepubliczne są opłacane w formie czesnego, którego wysokość określa umowa o świadczenie usług edukacyjnych. Ponadto rekrutacja do takich szkół może odbywać się na zupełnie innych zasadach, tzn. osoby prowadzące takie szkoły mogą wprowadzać własne kryteria rekrutacyjne i przyznawać im różną wagę. Podstawową różnicą między szkołami publicznymi i niepublicznymi jest również regulacja prawna odnosząca się do ich tworzenia, która – w stosunku do szkół niepublicznych – została opisana w kolejnym podrozdziale.

Należy zaznaczyć, że od 1 września 2019 r. za sprawą ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>612</sup> nie obowiązuje już podział na szkoły niepubliczne z uprawnieniami szkół publicznych i bez takich uprawnień, z wyjątkiem niepublicznych szkół artystycznych. Ustawa ta zobowiązała wszystkie szkoły niepubliczne bez uprawnień szkoły publicznej (z wyjątkiem szkół artystycznych) do spełnienia standardów odnoszących się do szkół niepublicznych z uprawnieniami szkół publicznych.

### **3. Prywatyzacja zadań oświatowych i formy jej reglamentacji**

Analizę zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych odnoszących się do edukacji, należy rozpocząć od poglądów wyrażonych przez Stanisława Biernata, który na gruncie współczesnej nauki prawa administracyjnego w Polsce podjął próbę szerszego opisu tego zjawiska w znaczeniu ogólnym<sup>613</sup>. Autor ten rozumie zjawisko prywatyzacji szeroko, jako

---

<sup>610</sup> Art. 22 u.o.s.o. umieszczony został w rozdziale 3 u.o.s.o. pt. „Zarządzanie szkołami i placówkami publicznymi”, stąd brak konieczności stosowania go do szkół niepublicznych.

<sup>611</sup> B. Wojtczak, *op.cit.*, s. 33.

<sup>612</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 2245 ze zm.

<sup>613</sup> Pierwszy doniosłość tej problematyki dostrzegł Fryderyk hr. Skarbek, który pisał: „wszelka rządowa produkcja jest kosztowniejsza od prywatnej, ponieważ rząd, będąc istotą moralną, musi poruczyć przemysłowe i gospodarcze działania osobom przez siebie płatnym, niemającym bezpośredniego udziału w powodzeniu lub w stratach przemysłowego przedsięwzięcia, ponieważ nie są właścicielami kapitałów onemuż poświęconych i nie pobierają zysków z niego płynących. Stąd pochodzi brak starania, troskliwości i tej rządnej oszczędności,

jeden z wariantów realizacji zadań publicznych przez podmioty niepubliczne. Jego zdaniem istota prywatyzacji może polegać na zmianie cech podmiotu wykonującego zadanie (ujęcie statyczne) lub zmianie formy wykonywania zadań z form prawa publicznego na formy prawa prywatnego i zmianie charakteru stosunków łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami (ujęcie dynamiczne)<sup>614</sup>.

Należy zgodzić się z poglądem, według którego prywatyzacja zadań publicznych jest kierunkiem przeobrażeń działań administracji publicznej<sup>615</sup>. Jak podkreśla się w doktrynie, podstawową cechą prywatyzacji jest redukcja zadań administracji. Ernest Knosala zauważa, że są dwie drogi ograniczania zadań administracji. „Pierwszą można określić jako ścieżkę deregulacyjną, drugą jako ścieżkę prywatyzacyjną. Ta druga polega na tym, że państwo rezygnuje bezpośrednio z realizacji pewnych zadań, przekazując je podmiotom prywatnym, które są w tym zakresie kontrolowane przez administrację publiczną”<sup>616</sup>. Celem i zarazem efektem prywatyzacji zadań publicznych powinno być efektywniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych, które odpowiadają oczekiwaniom społeczeństwa, jak również skuteczniejsze zaspokajanie tych zadań<sup>617</sup>. Stąd proces prywatyzacji zadań publicznych stał się nieuchronny.

Szerokie badania nad prywatyzacją zadań oświatowych przeprowadził Jacek Pierzchała, który w monografii *Prawo oświaty prywatnej* wyróżnił dwa zakresy prywatyzacji oświatowego zadania publicznego: zakres przedmiotowo-organizacyjny i zakres podmiotowy. „Ten pierwszy będzie określał dopuszczalną przestrzeń prywatyzacji ze

---

które sam tylko udział w przedsięwzięciu przemysłowym i własności włożonych kapitałów, wzbudzić mogą” – zob. F. hr. Skarbek, *Ogólne zasady nauki gospodarstwa narodowego, czyli czysta teoria ekonomii politycznej*, Warszawa 1926, s. 180, <https://polona.pl/item-view/9dfd032d-86cd-46dc-aa67-5438f874f78c?page=2>, dostęp: 1.03.2024 r.

<sup>614</sup> S. Biernat, *op.cit.*, s. 26-27.

<sup>615</sup> T. Rabska, *Możliwość zmian ustawy samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 14 i nast., autorka zauważa, że proces prywatyzacji może spowodować konkurencję między decentralizowaniem administracji a prywatyzowaniem zadań publicznych. Prywatyzacja zadań publicznych powinna zatem prowadzić do kurczenia się aparatu administracji publicznej oraz polegać na wyprowadzaniu zadania ze struktur administracyjnych.

<sup>616</sup> E. Knosala, *Zadania współczesnej administracji publicznej*, w: M. Baron-Wiaterek (red.), *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej*, Gliwice 2005, s. 46.

<sup>617</sup> „Prywatyzacja wyraża jedynie nową ideę (wizję), która determinuje rozwiązania prawne, mające na celu ograniczenie roli państwa i jego administracji, poprzez wycofanie się z aktywności w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych oraz stwarzania warunków prawnych do podejmowania działalności przez podmioty niepubliczne. U podstaw tej idei (wizji) leży potrzeba efektywniejszego zaspokajania potrzeb społecznych odpowiadającego oczekiwaniom społecznym, w tym skutecznego wykonywania zadań publicznych” – zob. J. Postuszny, *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, w: J. Postuszny (red.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Przemyśl-Rzeszów 2003, s. 308.



względu na przedmiotowe rozumienie pojęcia zadania oświatowego jako grupy rozwiązań prawnych służących idei edukacji, opieki i wychowania. Ściśle z tym związane są formy organizacyjne, w jakich zadanie oświatowe będzie realizowane. (...) Drugi ze wskazanych zakresów (zakres podmiotowy) prywatyzacji zadania oświatowego skoncentrowany jest wokół osób fizycznych i prywatnych osób prawnych podejmujących się wykonywania zadania oświatowego na warunkach przewidzianych przez przepisy prawa oświatowego. Należy w tym miejscu stwierdzić, że katalog podmiotów prawa uprawnionych poza jednostkami samorządu terytorialnego i ministrami do realizowania zadania oświatowego w polskim ustawodawstwie został określony bardzo szeroko<sup>618</sup>. Autor ten zauważa istnienie dwóch pojęć w zakresie zlecenia zadań publicznych – zlecenie wykonywania funkcji administracji publicznej oraz zlecenie zadań administracji publicznej<sup>619</sup>. Oba pojęcia są przejawem wykonywania administracji publicznej w ramach szeroko pojętej prywatyzacji<sup>620</sup>.

Jak wcześniej wskazano, możliwość wykonywania oświatowego zadania publicznego przez podmioty prywatne została usankcjonowana przez art. 70 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten wprowadza dwusektorowość szkolnictwa w Polsce<sup>621</sup>. Należy podkreślić, że możliwość wykonywania zadań oświatowych przez podmioty niepubliczne odbywa się dodatkowo, niejako obok działalności organów publicznych. Irena Lipowicz podkreśla, że nie ma podstaw prawnych do pełnej prywatyzacji zadania oświatowego<sup>622</sup>, co potwierdza brak możliwości tworzenia pewnych rodzajów szkół przez podmioty

---

<sup>618</sup> J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016, s. 74-75.

<sup>619</sup> *Ibidem*, s. 30, „zlecenie funkcji to przede wszystkim przekazanie zdolności do załatwienia spraw w drodze władczych aktów administracyjnych, a zlecenie zadań to przekazanie obszaru właściwości rzeczowej wewnątrz (administracja rządowa zleca administracji samorządowej) lub na zewnątrz struktury administracyjnej (prywatyzacja), bez wskazania, kto konkretnie będzie realizował sprawy w ramach tego zadania”. Sposobem przekazywania wykonywania funkcji administracji publicznej jest ustawa, zaś do sposobów prywatyzacji zadań publicznych należą ustawy, akty administracyjne, umowy cywilnoprawne i porozumienia. W tym kontekście, oświata będąca zadaniem publicznym jest przedmiotem zlecenia zarówno funkcji, jak i zadań administracji publicznej. „Zlecenie zadania oświatowego będzie odnosiło się przede wszystkim do sytuacji, w których podmioty zewnętrzne, znajdujące się poza strukturą administracji publicznej, będą mogły wykonywać działania polegające na realizacji tego zadania. Funkcje z zakresu oświaty będą natomiast zlecane czy też powierzane podmiotom, które będą organami w znaczeniu funkcjonalnym. Chodzi tu przede wszystkim o takie podmioty, jak dyrektor szkoły, które będą w ramach swoich kompetencji mogły władczo rozstrzygać indywidualne sprawy administracyjne” – por. J. Pierzchała, *op.cit.*, s. 30, 33.

<sup>620</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 143.

<sup>621</sup> M. Florczak-Wątor, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz art. 70, pkt 6, LEX.

<sup>622</sup> Por. I. Lipowicz, *Prawo szkolne*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.

niepubliczne<sup>623</sup>. Rozważając prywatyzację zadań oświatowych należy przyjrzeć się trzem zagadnieniom:

- 1) przekazaniu przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy prowadzenie szkoły liczącej do 70 uczniów – art. 9 u.pr.o.,
- 2) wpisowi do ewidencji niepublicznych placówek edukacyjnych,
- 3) zezwoleniu na założenie szkoły.

Na mocy art. 9 u.pr.o. jednostka samorządu terytorialnego ma możliwość przekazania prowadzenia szkoły osobie fizycznej i innej niż jednostka samorządu terytorialnego osobie prawnej. W myśl przepisów, jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkoły liczącej do 70 uczniów może dokonać takiego przekazania na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki samorządu terytorialnego po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, którym jest kurator oświaty. Przekazanie odbywa się na podstawie umowy, która określa w szczególności: wskazanie, czy szkole ustala się obwód (w przypadku przekazania szkoły podstawowej), tryb przejęcia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy osoba przejmująca naruszy normy zawarte w art. 56 ust. 1-2 u.pr.o. lub gdy osoba, która przejęła szkołę do prowadzenia chciałaby ją zlikwidować, warunki korzystania z mienia przejętej szkoły, tryb kontroli przestrzegania warunków umowy, warunki i tryb rozwiązania umowy za wypowiedzeniem.

Przekazanie może dotyczyć zarówno szkół (wszystkich typów i rodzajów), jak i przedszkoli (z uwagi na definicję szkoły zawartej w art. 4 pkt. 1 u.pr.o.). Z brzmienia art. 9 ust. 1 u.pr.o. jasno wynika, że można przekazać do prowadzenia wyłącznie szkołę (przedszkole), której organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, zatem przepisu tego nie można odnosić do szkół publicznych prowadzonych przez ministrów. Artykuł 9 ust. 1 *in fine* u.pr.o. *expressis verbis* wskazuje, że przepis nie dotyczy szkół artystycznych, nawet tych, których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego.

Warto zastanowić się jakie jest *ratio legis* tego przepisu. Daje on szansę mniejszym szkołom, szczególnie szkołom na terenach wiejskich, na uniknięcie ich likwidacji.

---

<sup>623</sup> Np. szkoły uczące w zawodzie technik pożarnictwa może zakładać i prowadzić wyłącznie minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Możliwość przekazania takich szkół uzależniona jest od ilości uczniów pobierających w niej naukę. Ustawa Prawo oświatowe nie wskazuje, w jaki sposób obliczać maksymalną liczbę uczniów. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2014 r. wskazano, że „skoro ustawodawca nie wskazał jednoznacznie daty, na którą należy przedłożyć dokument stwierdzający liczbę uczniów i wychowanków, to będzie to data podjęcia uchwały intencyjnej w przedmiocie przekazania szkoły do prowadzenia innemu podmiotowi”<sup>624</sup>. W innym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wyraził stanowisko, że w liczbie dzieci uczących się w szkole należy także uwzględnić uczniów szkoły filialnej<sup>625</sup> – a zatem na całkowitą liczbę uczniów będzie składała się suma uczniów szkoły macierzystej i filialnej. Ponadto, jeżeli przy szkole podstawowej działa oddział przedszkolny, w całkowitej liczbie uczniów uwzględnia się także wychowanków oddziału przedszkolnego<sup>626</sup>.

Na mocy art. 9 ust. 2 u.pr.o. jednostki samorządu terytorialnego nie mogą powierzać lub przekazać wykonywania zadań oświatowych, takich jak: zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, zapewnienie dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego oraz zapewnienie warunków prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat, osobie prawnej utworzonej przez tę jednostkę samorządu terytorialnego lub osobie prawnej, w której ta jednostka samorządu terytorialnego ma udziały, albo której ma akcje. W szczególności jednostka samorządu terytorialnego nie może przekazać takiej osobie prawnej prowadzenia szkoły na podstawie ust. 1 art. 9 u.pr.o., ani udzielić jej zezwolenia na założenie publicznej szkoły, placówki lub innej formy wychowania przedszkolnego na podstawie art. 88 ust. 4 u.pr.o.<sup>627</sup> Ustawa Prawo oświatowe w art. 9 ust. 6 zastrzega, że osoba prawna lub osoba fizyczna, która przejęła prowadzenie szkoły (przedszkola), nie może jej

---

<sup>624</sup> Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 r., I OSK 2364/13, LEX nr 1452149.

<sup>625</sup> Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2013 r., I OSK 93/13, CBOSA.

<sup>626</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 października 2021 r., II SA/Wa 2037/21, CBOSA.

<sup>627</sup> Art. 88 ust. 4 u.pr.o. stanowi „Założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną wymaga: 1) zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych odpowiednio danego typu lub rodzaju, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty; 2) w przypadku szkół artystycznych: a) realizujących wyłącznie kształcenie artystyczne – zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, b) realizujących także kształcenie ogólne – zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty”.

zlikwidować. Na jej wniosek, jednostka samorządu terytorialnego, która przekazała szkołę (przedszkole) do prowadzenia przejmuje jej prowadzenie w trybie określonym w umowie.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r. wypowiedział się o dopuszczalnych granicach prywatyzowania. Co prawda wyrok zapadł na gruncie częściowo już nieobowiązującej ustawy o systemie oświaty, jednak pozostaje w pełni aktualny co do swojej istoty. Wyrok został wydany na kanwie uchwały rady gminy, która podjęła się likwidacji wszystkich prowadzonych przez nią szkół. Przyczyną likwidacji był zamiar realizacji zadania własnego gminy w zakresie edukacji w innej formie – poprzez umożliwienie kontynuowania nauki w ramach fundacji, która prowadziłyby szkoły w tych samych budynkach. Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że „jak można sądzić ustawodawcy nie przyszło nawet na myśl, że kiedykolwiek jakiś organ prowadzący szkoły, a zwłaszcza jednostka samorządu terytorialnego stopnia podstawowego - gmina, do której zadań własnych należy ich prowadzenie będzie chciała zlikwidować za jednym zamachem wszystkie prowadzone przez siebie szkoły i placówki. Nie oznacza to jednak wcale, że zamiar takiej likwidacji, czy wręcz sama ich likwidacja, są zgodne z prawem. Art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania te obejmują m.in. sprawy edukacji publicznej. Zgodnie zaś z ust. 2 tego samego artykułu «Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy». Taką ustawą jest [ustawa Prawo oświatowe – D.Z.-K.] (...) która do obowiązkowych zadań własnych gmin zalicza prowadzenie szkół podstawowych i przedszkoli. Obowiązkowy charakter tych zadań powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować, czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ»<sup>628</sup>.

Drugą możliwą formą reglamentacji jest wpis do ewidencji niepublicznych placówek edukacyjnych. Warunki zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych określone zostały w rozdziale 8 u.pr.o. W myśl art. 168 ust. 1 u.pr.o. osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do

---

<sup>628</sup> Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880.

prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek, a na mocy art. 168 ust. 2 u.pr.o. w przypadku niepublicznych szkół artystycznych, po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez specjalistyczną jednostkę nadzoru utworzoną w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego<sup>629</sup>.

Zgodnie z dyspozycją art. 29 ust. 3 u.pr.o. prowadzenie powyższych ewidencji należy odpowiednio do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta prowadzi ewidencję niepublicznych:

- przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, przedszkoli integracyjnych i specjalnych, innych form wychowania przedszkolnego,
- szkół podstawowych, w tym integracyjnych, szkół podstawowych z oddziałami integracyjnymi lub z oddziałami specjalnymi.

Starosta prowadzi ewidencję niepublicznych:

- szkół podstawowych specjalnych,
- szkół ponadpodstawowych, w tym integracyjnych, szkół ponadpodstawowych z oddziałami integracyjnymi lub oddziałami specjalnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego wszystkich typów,
- placówek oświatowo-wychowawczych,
- poradni psychologiczno-pedagogicznych i innych poradni specjalistycznych,
- placówek kształcenia ustawicznego, centrów kształcenia zawodowego, branżowych centrów umiejętności,
- młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych,
- ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych.

Marszałek województwa prowadzi rejestr niepublicznych:

- placówek doskonalenia nauczycieli oraz
- ewidencję niepublicznych bibliotek pedagogicznych.

---

<sup>629</sup> Jest to rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie specjalistycznej jednostki nadzoru (Dz.U. z 2019 r., poz. 607 ze zm.). Specjalistyczną jednostką nadzoru jest w myśl § 1 tego rozporządzenia Centrum Edukacji Artystycznej.

Elementy zgłoszenia do ewidencji wymienione zostały w art. 168 ust. 4 u.pr.o. Zawiera ono m.in.: oznaczenie osoby zamierzającej prowadzić szkołę lub placówkę, jej miejsce zamieszkania lub siedzibę, określenie typu i rodzaju szkoły lub placówki<sup>630</sup> oraz daty rozpoczęcia jej funkcjonowania, informację, czy szkoła jest przeznaczona dla dorosłych czy dla dzieci i młodzieży, wskazanie adresu i siedziby szkoły lub placówki oraz innych lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, jeżeli ich utworzenie jest przewidywane, statut szkoły lub placówki, dane dotyczące kwalifikacji pracowników pedagogicznych i dyrektora, zobowiązanie do przestrzegania wymagań określonych w art. 14 ust. 3 u.pr.o.<sup>631</sup> lub art. 14 ust. 4 u.pr.o.<sup>632</sup>, w przypadku szkoły eksperymentalnej, informację o zgodzie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania na założenie i prowadzenie szkoły, która nie spełnia warunków z art. 14 ust. 3 u.pr.o. oraz dane niezbędne do wpisania szkoły lub placówki do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej. Ponadto do wniosku o wpis do ewidencji należy dołączyć także opinie wskazane w art. 168 u.pr.o.<sup>633</sup>

Osobnym przepisem uregulowano kwestie podjęcia prowadzenia wychowania przedszkolnego przez osoby fizyczne i osoby prawne w niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego. Wymaga ono uzyskania wpisu do ewidencji prowadzonej przez gminę właściwą ze względu na miejsce prowadzenia takich form. Podstawową różnicą w stosunku do pozostałych niepublicznych placówek edukacyjnych jest to, że zgłoszenie do ewidencji zamiast statutu powinno zawierać projekt organizacji wychowania

---

<sup>630</sup> W przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – nazw zawodów, w których szkoła będzie kształcić, zgodnych z nazwami zawodów określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego albo w klasyfikacji zawodów szkolnictwa artystycznego; w przypadku szkoły podstawowej – czy w szkole będzie organizowany oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne. W przypadku placówki albo centrum, o których mowa w art. 2 pkt 4 - formy pozaszkolnej, o której mowa w art. 117 ust. 1a, którą placówka albo centrum będzie prowadzić. W przypadku branżowego centrum umiejętności – wskazanie organizacji branżowej właściwej dla danej dziedziny zawodowej, z którą osoba zamierzająca prowadzić to centrum zawarła porozumienie. Do zgłoszenia dołącza się kopię porozumienia poświadczoną za zgodność z oryginałem.

<sup>631</sup> Przepis ten zawiera definicję legalną szkoły niepublicznej, poprzez wskazanie wymagań, które musi spełnić by uzyskać taki status.

<sup>632</sup> Przepis ten zawiera przesłanki, które musi spełnić niepubliczna szkoła artystyczna, aby mogła uzyskać status niepublicznej szkoły artystycznej o uprawnieniach szkoły publicznej.

<sup>633</sup> Np. pozytywną opinię kuratora oświaty o spełnieniu wymagań określonych w art. 14 ust. 3 u.pr.o., pozytywną opinię ministra właściwego do spraw zdrowia o spełnieniu wymagań określonych w art. 14 ust. 3 u.pr.o. w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie w zawodach, dla których ministrem właściwym jest minister zdrowia, opinię wojewódzkiej rady rynku pracy o zasadności kształcenia w danym zawodzie, pozytywną opinię właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i inne.

przedszkolnego, które ma być realizowane w danej formie – tak art. 181 ust. 1 u.pr.o. Zgodnie z dyspozycją art. 181 ust. 2 u.pr.o. w zw. z art. 168 ust. 13 u.pr.o., w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub prawna, która prowadzi już niepubliczne przedszkole lub niepubliczną szkołę podstawową, chciałaby podjąć prowadzenie niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, musi dokonać w ciągu 14 dni zgłoszenia podmiotom prowadzącym ewidencję, o zmianie danych zawartych w zgłoszeniu, powstałej po wpisie do ewidencji, z tym, że zgłoszenie zmian zamiast zmiany statutu powinno zawierać projekt organizacji wychowania przedszkolnego, które ma być realizowane w danej formie. Ponadto, na mocy art. 181 ust. 3 u.pr.o. przekształcenie innej formy wychowania przedszkolnego w niepubliczne przedszkole wymaga dokonania zmian we wpisie do ewidencji prowadzonej przez gminę w ciągu 14 dni od wystąpienia zmian. Do zgłoszenia należy dołączyć statut przedszkola.

Gminy, powiaty i województwa nie mogą odmówić wpisu do ewidencji, jeżeli osoba zakładająca przedszkole, szkołę czy placówkę, złoży wniosek i spełni wszystkie warunki określone przepisami u.pr.o.<sup>634</sup> Jeżeli jednak zgłoszenie nie zawiera wymaganych danych, albo podane w nim dane są błędne i mimo wezwania nie zostały uzupełnione bądź poprawione w wyznaczonym terminie, lub też statut przedszkola, szkoły lub placówki jest sprzeczny z obowiązującym prawem i mimo wezwania nie został zmieniony, wówczas na mocy art. 168 ust. 12 u.pr.o. organ jednostki samorządu terytorialnego lub specjalistyczna jednostka nadzoru wydają decyzję administracyjną o odmowie wpisu do ewidencji. Od decyzji wydanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego służy odwołanie do właściwego kuratora oświaty, zaś od decyzji wydanej przez Centrum Edukacji Artystycznej do ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

Jeżeli wniosek o wpis do ewidencji spełnia wszystkie warunki, organ jednostki samorządu terytorialnego dokonuje wpisu do ewidencji w terminie 30 dni od daty zgłoszenia oraz doręcza zgłaszającemu z urzędu zaświadczenie o wpisie do ewidencji, przekazując jednocześnie kopię zaświadczenia właściwemu kuratorowi oświaty i organowi podatkowemu. Podobnie w zakresie niepublicznych szkół artystycznych, Centrum Edukacji Artystycznej dokonuje wpisu do ewidencji w ciągu 30 dni od daty zgłoszenia oraz

---

<sup>634</sup> B. Wojtczak, *Prawo oświaty niepublicznej*, Warszawa 2021, s. 48.

z urzędu doręcza zgłaszającemu zaświadczenie o wpisie do ewidencji, przekazując kopię zaświadczenia organowi podatkowemu, a w przypadku szkoły artystycznej realizującej kształcenie ogólne kopia zaświadczenia zostaje przekazana także właściwemu kuratorowi oświaty.

Ustawa Prawo oświatowe w art. 169 przewiduje sytuacje, których wystąpienie (bądź brak wystąpienia) powoduje wykreślenie wpisu dokonanego we właściwej ewidencji. Należą do nich: niepodjęcie działalności przez szkołę lub placówkę w terminie wskazanym w zgłoszeniu ewidencji, prawomocne orzeczenie sądu zakazujące osobie fizycznej prowadzącej szkołę, prowadzenie działalności oświatowej, stwierdzenie w trybie nadzoru pedagogicznego, że działalność szkoły lub placówki lub organu prowadzącego tę szkołę lub placówkę jest niezgodna z przepisami u.pr.o., u.o.s.o., aktami wykonawczymi do tych ustaw lub statutem, w szczególności nie jest wypełnione zobowiązanie, o którym mowa w art. 14 ust. 3 u.pr.o. lub art. 14 ust. 4 u.pr.o., jak również nie są spełnione niezbędne warunki funkcjonowania szkoły – jeżeli szkoła lub placówka lub osoba prowadząca szkołę lub placówkę nie zastosowała się w terminie do polecenia organu sprawującego nadzór pedagogiczny, dokonanie wpisu z naruszeniem prawa, zaprzestanie działalności przez szkołę lub placówkę przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Wykreślenie z ewidencji następuje również w wyniku likwidacji niepublicznego przedszkola, niepublicznej szkoły lub placówki – art. 172 ust. 4 u.pr.o.

Niepubliczne przedszkola, szkoły i placówki oświatowe działają na podstawie statutu nadanego przez osobę prowadzącą. Art. 172 ust. 2 u.pr.o. reguluje w sposób kompleksowy wszystkie elementy, które muszą się w nim znaleźć. Nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami niepublicznymi sprawują właściwi kuratorzy oświaty. Nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami artystycznymi sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z wyjątkiem nadzoru nad nauczaniem przedmiotów ogólnokształcących w niepublicznych szkołach artystycznych, który sprawują właściwi kuratorzy oświaty.

Odnosząc się do charakteru prawnego wpisu do ewidencji należy stwierdzić, że jest on czynnością materialno-techniczną, wywołującą skutki prawne w sferze zewnętrznej.



Należy uznać go jako formę prywatyzacji, gdyż daje możliwość prowadzenia działalności oświatowej podmiotom niepublicznym<sup>635</sup>.

Trzecią wyodrębnioną formą reglamentacji jest zezwolenie na prowadzenie szkoły publicznej. Ten rodzaj prywatyzacji zadania oświatowego polega na zakładaniu i prowadzeniu szkoły publicznej przez podmiot niepubliczny. W myśl art. 88 ust. 4 u.pr.o. założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną wymaga:

- 1) zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych odpowiednio danego typu lub rodzaju, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty,
- 2) zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego po uzyskaniu pozytywnej opinii specjalistycznej jednostki nadzoru, w przypadku szkół artystycznych realizujących wyłącznie kształcenie artystyczne,
- 3) zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, w przypadku szkół artystycznych realizujących także kształcenie ogólne.

Szczegółowe zasady i warunki udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej, tak aby tworzenie szkół publicznych przez osoby prawne i fizyczne sprzyjało poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniało sieć szkół publicznych na danym terenie określają dwa rozporządzenia: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub osobę fizyczną szkoły lub placówki publicznej<sup>636</sup> oraz rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie publicznej szkoły artystycznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną<sup>637</sup>.

Osoba prawna lub osoba fizyczna składa wniosek o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej do jednostki samorządu terytorialnego, której

---

<sup>635</sup> J. Pierzchała, *op.cit.*, s. 130, D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata...*, s. 310.

<sup>636</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 31, dalej: r.z.w.u.c.z.s.p.

<sup>637</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 301, dalej: r.z.w.u.c.z.s.a.

zadaniem jest prowadzenie szkół publicznych danego typu lub placówek publicznych danego rodzaju – § 2 r.z.w.u.c.z.s.p. lub wnioski o udzielenie zezwolenia na założenie publicznej szkoły artystycznej do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – § 1 ust. 1 r.z.w.u.c.z.s.a.

W myśl § 6 r.z.w.u.c.z.s.p. oraz § 4 r.z.w.u.c.z.s.a., organ właściwy wydaje zezwolenia na prowadzenie szkoły lub placówki publicznej bądź też odmawia wydania takiego zezwolenia formie decyzji administracyjnej. W przypadku publicznych szkół i placówek, zezwolenie na ich prowadzenie wydają organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, zaś zezwolenie na prowadzenie publicznej szkoły artystycznej wydaje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Powyższe rozporządzenia szczegółowo określają elementy, które muszą zawierać wnioski o zezwolenia na prowadzenie szkół i placówek, jak również przesłanki obligatoryjnego i fakultatywnego cofnięcia zezwolenia na prowadzenie szkoły publicznej.

#### **4. Sytuacja prawna ucznia jako użytkownika niepublicznej placówki edukacyjnej**

Rozważając sytuację prawną ucznia jako użytkownika niepublicznego przedszkola, szkoły czy placówki oświatowej należy w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, jaki jest status prawny niepublicznej placówki świadczącej usługi edukacyjne. Najbardziej intuicyjnym byłoby porównanie takich placówek do zakładów administracyjnych występujących na gruncie prawa administracyjnego<sup>638</sup>, których istota została omówiona we wcześniejszej części pracy. Niepubliczne placówki edukacyjne są bez wątpienia jednostkami organizacyjnymi świadczącymi usługi oświatowe. Niepubliczne przedszkola i szkoły wyposażone zostały w środki osobowe – kadre nauczycielską posiadającą kwalifikacje określone dla nauczycieli szkół publicznych oraz środki rzeczowe w postaci budynku szkoły/przedszkola i jej/jego wyposażenia. Usługi świadczone przez niepubliczne placówki oświatowe mają charakter niematerialny i adresowane są dla dzieci i młodzieży podlegających obowiązkom edukacyjnym, przez co stają się jedną z możliwych form realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego

---

<sup>638</sup> *Ibidem*, 187.

i obowiązku dokształcania. Faktem jest także, że niepubliczne przedszkola i szkoły mają możliwość stanowienia przepisów będących aktami władztwa zakładowego, a zatem jednostronnie kształtują sytuację prawną ich użytkowników. Ponadto, w myśl art. 170 ust. 1 u.pr.o. prowadzenie szkoły, placówki lub innej formy wychowania przedszkolnego nie jest działalnością gospodarczą<sup>639</sup>.

W doktrynie prawa administracyjnego obecny jest pogląd, według którego „najważniejszą przydatność należy widzieć w podziale zakładów publicznych na: państwowe, samorządowe i prywatne”<sup>640</sup>. Istotą zakładu administracyjnego jest wykonywanie zadań publicznych, bez względu na to, jaki podmiot (publiczny czy niepubliczny) taką jednostkę zakłada. Do cech charakterystycznych niepublicznych zakładów administracyjnych należą: „1) wyposażenie w prerogatywy władztwa publicznego; 2) wykonywanie zadań z zakresu administracji świadczącej; 3) działalność wywołująca skutki w sferze prawa publicznego; 4) podległość nadzorowi organów administracji publicznej; 5) powierzanie zadań w określonej formie upoważnienia, które powinno wynikać bezpośrednio z ustawy”<sup>641</sup>. Wszystkie powyższe cechy – jak wcześniej udowodniono – odnoszą się do niepublicznych placówek edukacyjnych.

Należy zastanowić się nad sytuacją prawną ucznia korzystającego z usług niepublicznego przedszkola czy szkoły. Już na pierwszy rzut oka widać, że jest ona nieco inna niż sytuacja prawna ucznia zakładu administracyjnego prowadzonego przez podmiot publiczny. Jak podaje Jacek Pierzchała, „istota «prywatności» zakładu oświatowego implikuje (...) obok (...) sytuacji administracyjnoprawnej jednostki, funkcjonowanie dodatkowej podstawy prawnej korzystania z działalności tego zakładu przez ich użytkowników”<sup>642</sup>. Dla uczniów realizujących obowiązki edukacyjne w niepublicznych

---

<sup>639</sup> Powyższy przepis nie oznacza, że na gruncie innych ustaw zasada ta nie może być modyfikowana – np. w myśl art. 9ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21, 52, 52a i 52c oraz dochodów, od których na mocy przepisów Ordynacji podatkowej zaniechano poboru tego podatku.

<sup>640</sup> Z. Czarnik, J. Połuszyński, *Zakład publiczny*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 455; na problem postrzegania niepublicznych jednostek organizacyjnych (muzeów niepublicznych) jako zakładów administracyjnych realizujących zadania publiczne zwraca uwagę Aleksandra Główczevska w nieopublikowanej dotąd rozprawie doktorskiej pt. *Muzeum niepubliczne jako zakład administracyjny i podmiot wykonujący zadania publiczne. Analiza administracyjnoprawna*, Toruń 2023.

<sup>641</sup> Z. Czarnik, J. Połuszyński, *Zakład publiczny...*, s. 457.

<sup>642</sup> J. Pierzchała, *op.cit.*, s. 186.

placówkach edukacyjnych, placówki te stają się podmiotami administrującymi, z uwagi na: administracyjnoprawny charakter tych obowiązków oraz przyznanie pewnych kompetencji organom wewnętrznym tych placówek, które mogą kreować sytuację ucznia w ramach stosunku administracyjnoprawnego, np. wydawać decyzje administracyjne. Placówki niepubliczne są zatem podmiotami administrującymi spoza podmiotów aparatu państwowego<sup>643</sup>, które realizują zadania publiczne w formach charakterystycznych dla zakładów administracyjnych<sup>644</sup>.

Możliwość realizacji obowiązków edukacyjnych w niepublicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych ma dwojakiego rodzaju źródło. Pierwszym z nich w znaczeniu szerokim (*sensu largo*) jest zagwarantowana konstytucyjnie możliwość wyboru przez rodziców dzieci podlegających obowiązkowi edukacyjnemu szkół innych niż publiczne. Źródłem możliwości realizacji tych obowiązków w ścisłym znaczeniu (*sensu stricto*) jest umowa cywilnoprawna, której przedmiotem jest świadczenie usług edukacyjnych. Jest to umowa zbliżona swoim charakterem do umowy zlecenia<sup>645</sup>. Prawa i obowiązki stron tej umowy są elementem stosunku cywilnoprawnego. Stronami umowy o świadczeniu usług edukacyjnych są: niepubliczna placówka edukacyjna jako podmiot organizujący usługi i świadczenia oświatowe oraz rodzic (opiekun prawny), występujący w tym stosunku cywilnoprawnym jako konsument. Beneficjentem umowy jest zawsze dziecko, które spełnia obowiązek edukacyjny w prywatnym zakładzie administracyjnym. Na mocy umowy niepubliczny zakład administracyjny dostarcza usługi edukacyjne, których przedmiotem jest kształcenie, wychowanie i opieka, zaś konsument zobowiązany jest świadczyć wynagrodzenie za pobierane przez jego dziecko (beneficjenta umowy) usługi.

Obowiązki edukacyjne, którym podlegają dzieci i młodzież do osiemnastego roku życia mają charakter administracyjnoprawny, a ich realizacja w niepublicznych zakładach oświatowych w żaden sposób tego charakteru nie zmienia. Organy niepublicznych placówek edukacyjnych (przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół, placówek oświatowych) zostały wyposażone na mocy u.pr.o. w pewne zadania i kompetencje, którym przypisuje się administracyjnoprawny charakter. Z tego powodu należy jednoznacznie

---

<sup>643</sup> M. Stefaniuk, *op.cit.*, s. 141.

<sup>644</sup> R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007, s. 15 i nast.

<sup>645</sup> J. Pierzchała, *op.cit.*, s. 191.

podkreślić, że sytuacja prawna ucznia korzystającego z usług niepublicznego zakładu edukacyjnego jest regulowana przepisami prawa administracyjnego. Stosunek cywilnoprawny, który powstaje pomiędzy niepubliczną placówką edukacyjną a rodzicem (opiekunem prawnym) na mocy zawartej umowy nie wpływa na zmianę charakteru stosunku administracyjnoprawnego łączącego ucznia z niepublicznym zakładem administracyjnym. Sytuacja prawna ucznia-beneficjenta umowy jest kształtowana przepisami prawa administracyjnego, z uwagi na administracyjnoprawny charakter obowiązków edukacyjnych i status użytkownika zakładu, jak również przepisami prawa cywilnego, w kontekście postanowień mieszczących się w zawartej umowie. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 lipca 1992 r. orzekł, że „przy ocenie stosunku łączącego strony nie można pomijać, że dyrektor szkoły publicznej (także niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej) uprawniony jest do wydawania decyzji w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, które mogą być zaskarżone do organu wyższego stopnia (...). Taką decyzją będzie również skreślenie ucznia z listy uczniów (...). Potwierdza to, że w pozwie zgłoszone zostało żądanie, u którego podstaw leży określony stosunek administracyjnoprawny”, a także, że „elementu cywilistycznego w stosunku stron można upatrywać w odniesieniu do obowiązku ponoszenia przez rodziców dziecka opłat za naukę (czesnego) i innych opłat”<sup>646</sup>.

Status prawny ucznia realizującego obowiązki edukacyjne w placówkach niepublicznych regulowany jest przez prawo administracyjne, o czym świadczy kilka faktów. Pierwszy z nich wynika z konieczności informowania przez dyrektorów i kierowników niepublicznych placówek o spełnianiu przez dziecko obowiązku edukacyjnego. Zgodnie z art. 33 ust. 3 u.pr.o. dyrektorzy niepublicznych przedszkoli, dyrektorzy niepublicznych szkół podstawowych, w których zorganizowany jest oddział przedszkolny, a także nauczyciel prowadzący zajęcia w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego, zobowiązani są do powiadamiania dyrektora publicznej szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka, o spełnianiu przez dziecko obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Podobnie dyrektorzy niepublicznych szkół podstawowych, niepublicznych szkół specjalnych i niepublicznych placówek oświatowych obowiązani są powiadomić dyrektora

---

<sup>646</sup> Uchwała SN z dnia 21 lipca 1992 r., III CZP 84/92, LEX nr 3812.

publicznej szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka o spełnianiu obowiązku szkolnego (art. 36 ust. 13 u.pr.o.), zaś dyrektorzy niepublicznych szkół ponadpodstawowych, pracodawcy oraz osoby prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe obowiązani są powiadomić wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy, na terenie której mieszka absolwent szkoły podstawowej, który nie ukończył osiemnastu lat, o przyjęciu go odpowiednio do szkoły, w celu przygotowania zawodowego lub na kwalifikacyjny kurs zawodowy, w terminie 14 dni od dnia przyjęcia absolwenta w celu kontroli spełniania obowiązku kształcenia – art. 36 ust. 15 u.pr.o.

Drugim dowodem istnienia stosunku administracyjnoprawnego jest fakt, że dyrektorzy niepublicznych przedszkoli i szkół na mocy u.pr.o. mogą wydawać decyzje administracyjne: decyzję o skreśleniu ucznia ze szkoły – art. 68 ust. 1 u.pr.o., decyzję zezwalającą na realizację obowiązku edukacyjnego w formie edukacji domowej – art. 37 ust. 1 u.pr.o. czy decyzję w sprawie indywidualnego programu albo toku nauki – art. 115 ust. 1 u.pr.o. Zdaniem Lidii Klat-Werteleckiej niemalże każdy podmiot, który będzie załatwiał sprawę indywidualną z zakresu administracji publicznej na podstawie przepisów prawa, będzie wchodził w zakres podmiotowy stosowania art. 1 pkt 2 k.p.a.<sup>647</sup>, który stanowi „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1”. To oznacza, że postępowania w przedmiocie wydawania powyższych decyzji odbywają się w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, zgodnie z przepisami k.p.a. Ponadto, niepubliczne placówki edukacyjne działają na podstawie statutu i wewnętrznych regulaminów, które są aktami władztwa zakładowego, które także posiadają administracyjnoprawny charakter i kształtują sytuację prawną ucznia-beneficjenta umowy o świadczenie usług edukacyjnych.

Reasumując można stwierdzić, że prawa i obowiązki ucznia realizującego obowiązek edukacyjny w niepublicznej placówce edukacyjnej wynikają z: treści obowiązków

---

<sup>647</sup> L. Klat-Wertelecka, *Decyzja jako forma rozstrzygnięcia spraw indywidualnych*, w: L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja, postanowienie, ugoda w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2014, s. 17.

edukacyjnych, ze stosunku korzystania z niepublicznego zakładu edukacyjnego oraz z umowy o świadczenie usług edukacyjnych.

## 5. Podsumowanie

Obowiązki edukacyjne mogą być realizowane zarówno w publicznych, jak i niepublicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych. Konstytucja RP w art. 70 ust. 3 wprowadza dwusektorowość szkolnictwa w Polsce. Przepis ten gwarantuje rodzicom możliwość wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne, jak również daje podstawy prawne do zakładania i prowadzenia szkół podstawowych, ponadpodstawowych, wyższych oraz zakładów wychowawczych podmiotom spoza kręgu administracji publicznej. Możliwość zakładania niepublicznych placówek świadczących usługi edukacyjne związana jest z pojęciem prywatyzacji zadań oświatowych. Zadania oświatowe należą do kategorii zadań publicznych wykonywanych przez państwo i jego administrację. Oświata będąca zadaniem publicznym jest przedmiotem zlecenia zarówno funkcji, jak i zadań. Jak pisze Jacek Pierzchała „Zlecenie zadania oświatowego będzie odnosiło się przede wszystkim do sytuacji, w których podmioty zewnętrzne, znajdujące się poza strukturą administracji publicznej, będą mogły wykonywać działania polegające na realizacji tego zadania. Funkcje z zakresu oświaty będą natomiast zlecane czy też powierzane podmiotom, które będą organami w znaczeniu funkcjonalnym. Chodzi tu przede wszystkim o takie podmioty, jak dyrektorzy szkół, którzy będą w ramach swoich kompetencji mogli władczo rozstrzygać indywidualne sprawy administracyjne”<sup>648</sup>. Co ważne, nie ma podstaw prawnych do pełnej prywatyzacji zadania oświatowego, gdyż podmioty niepubliczne mogą wykonywać zadania oświatowe obok, niejako równoległe z organami publicznymi. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, iż państwo nie może wyzbyć się świadczenia usług edukacyjnych, gdyż należą one do ich prawnych obowiązków. Należy wyróżnić trzy możliwe formy reglamentacji w zakresie prywatyzowania zadania oświatowego. Należą do nich: przekazanie przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy prowadzenie szkoły liczącej do 70 uczniów – art. 9 u.pr.o., wpis do ewidencji niepublicznych placówek edukacyjnych oraz zezwolenie na założenie szkoły.

---

<sup>648</sup> J. Pierzchała, *op.cit.*, s. 33.

Do niepublicznych form, w których można spełniać obowiązki edukacyjne należą: niepubliczne przedszkola (w tym: integracyjne, specjalne, z oddziałami integracyjnymi, z oddziałami specjalnymi), niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, oddziały przedszkolne w niepublicznych szkołach podstawowych, niepubliczne szkoły podstawowe, niepubliczne licea, niepubliczne technika, niepubliczne szkoły branżowe I i II stopnia, niepubliczne szkoły specjalne przysposabiające do pracy oraz niepubliczne placówki oświatowe (np. niepubliczne ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze czy niepubliczne młodzieżowe ośrodki socjoterapii). Definicje legalne niepublicznego przedszkola, szkoły niepublicznej oraz niepublicznej szkoły artystycznej o uprawnieniach szkoły publicznej określają odpowiednio art. 13 ust. 6 u.pr.o., art. 14 ust. 3 u.pr.o. oraz art. 14 ust. 4 u.pr.o.

Niepubliczne przedszkola, szkoły i inne placówki oświatowe, w których uczniowie realizują obowiązki edukacyjne są niepublicznymi zakładami administracyjnymi, tworzonymi przez podmioty prywatne, które zgodnie z art. 1 pkt 2 k.p.a. na mocy przepisów prawa załatwiają indywidualne sprawy administracyjne w drodze decyzji administracyjnych. Sytuacja prawna ucznia jako użytkownika takiego niepublicznego zakładu świadczącego usługi edukacyjne nie jest jednak taka sama jak w przypadku ucznia korzystającego z usług placówki publicznej. Stosunki prawne powstające na mocy zawartej umowy o świadczenie usług edukacyjnych, będącą umową prawa cywilnego mają podwójną postać: z jednej strony uczeń staje się beneficjentem umowy konsumenckiej w rozumieniu k.c., z drugiej, z uwagi na zlecenie funkcji z zakresu administracji publicznej dyrektorowi niepublicznej placówki na mocy przepisów u.pr.o., jak również z powodu administracyjnoprawnego charakteru obowiązku edukacyjnego, który uczeń realizuje w placówce niepublicznej, staje się on użytkownikiem zakładu administracyjnego ze wszystkimi tego konsekwencjami. Przepisy ustawy Prawo oświatowe sprawiają, że dyrektor niepublicznej placówki edukacyjnej staje się organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym<sup>649</sup>. Ochrona praw ucznia-użytkownika niepublicznego zakładu ma również podwójny charakter – w pewnych okolicznościach prywatno- lub publicznoprawny.

---

<sup>649</sup> O dyrektorze szkoły niepublicznej jako organie administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym – zob. D. Zawacka-Klonowska, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 maja 2023 r., II SA/OI 235/23*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2024, nr 2(34), w druku..



## Rozdział VIII

### Kontrola realizacji obowiązków edukacyjnych i ich egzekucja

#### 1. Uwagi wprowadzające

Obowiązki edukacyjne należą do kategorii obowiązków administracyjnoprawnych z uwagi na przynależność prawa oświatowego do prawa administracyjnego. Konstytucyjny obowiązek nauki wprowadzony w art. 70 realizowany jest w trzech formach – rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku doksztalcania. Zobowiązanymi do wykonania tych obowiązków są uczniowie (dzieci), zaś odpowiedzialność za realizację obowiązków edukacyjnych ponoszą ich rodzice w rozumieniu art. 4 pkt. 19 u.pr.o. Przepisami u.pr.o. nałożono także obowiązki na rodziców, które mają charakter subsydiarny i wtórny w stosunku do obowiązków edukacyjnych.

Zarówno realizowanie obowiązków edukacyjnych, jak i obowiązków nałożonych na rodziców<sup>650</sup> podlega kontroli administracyjnej ze strony dyrektorów obwodowych szkół podstawowych i organów wykonawczych gmin. Wynika to wprost z przepisów art. 33 ust. 2 i art. 41 u.pr.o. Ponadto, wykonywanie obowiązków nałożonych na rodziców podlega także kontroli ze strony sądu opiekuńczego. Obowiązki rodziców względem dzieci nie mają swojego źródła wyłącznie w ustawie Prawo oświatowe, lecz przede wszystkim wynikają one ze sprawowanej wobec dzieci władzy rodzicielskiej. W myśl art. 96 § 1 k.r.o. rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską oraz kierują nim. Obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień.

Niniejszy rozdział poświęcony został zagadnieniom kontroli wykonywania obowiązków edukacyjnych i obowiązków nałożonych na rodziców, jak również zagadnieniom egzekucji administracyjnej w tym przedmiocie. Celem tej części rozprawy było udzielenie odpowiedzi na pytania: na jakiej podstawie prawnej obowiązki edukacyjne podlegają egzekucji administracyjnej w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r.

---

<sup>650</sup> W znaczeniu przypisanym przez u.pr.o., czyli także opiekunów prawnych i osoby sprawujące pieczę zastępczą.

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>651</sup>, czy obowiązki rodziców podlegają egzekucji administracyjnej, jakie są różnice pomiędzy przymusowym dochodzeniem poszczególnych obowiązków edukacyjnych, jak kształtuje się strona podmiotowa postępowania egzekucyjnego oraz jakie środki egzekucyjne może zastosować organ egzekucyjny.

## **2. Kontrola spełniania obowiązków rodziców i obowiązków edukacyjnych**

Artykułem 33 ust. 2 u.pr.o. oraz art. 41 u.pr.o. określono podmioty sprawujące kontrolę spełniania obowiązków edukacyjnych przez dzieci oraz kontrolę wykonywania obowiązków przez ich rodziców. Sama ustawa Prawo oświatowe nie definiuje pojęcia kontroli. Przez kontrolę na gruncie prawa administracyjnego rozumie się obserwowanie, ustalanie stanu faktycznego, porównywanie tego stanu faktycznego z zamierzeniami (sprawdzenie jak jest, a jak powinno być), występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie swoich spostrzeżeń przez podmiot kontrolujący<sup>652</sup>. Podmioty upoważnione do sprawowania kontroli obowiązków edukacyjnych określone zostały w art. 33 ust. 2 i art. 41 u.pr.o., i są nimi dyrektorzy publicznych szkół podstawowych oraz gminy.

Zgodnie z dyspozycją art. 33 ust. 2 u.pr.o. kontrola spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego należy do zadań dyrektora szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka, z kolei w myśl ust. 1 omawianego art. 41 u.pr.o., dyrektorzy publicznych szkół podstawowych kontrolują spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach tych szkół, a gmina kontroluje spełnianie obowiązku dokształcania przez młodzież zamieszkałą na terenie tej gminy. Podmioty te kontrolują ponadto wykonywanie obowiązków nałożonych na rodziców art. 40 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 u.pr.o., jak również współdziałają z rodzicami w realizacji obowiązków z art. 40 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 u.pr.o., a także prowadzą ewidencję spełniania obowiązku szkolnego oraz obowiązku dokształcania. Ustęp 2 art. 41 u.pr.o. zobowiązuje organy wykonawcze gmin do przekazywania dyrektorom publicznych szkół podstawowych, znajdujących się na obszarze

---

<sup>651</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2505 ze zm., dalej: u.p.e.a., ustawa egzekucyjna, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

<sup>652</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 441, J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356.

gminy, informacji o aktualnym stanie i zmianach w ewidencji dzieci i młodzieży w wieku od 3 do 18 lat. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym to na wójcie spoczywa obowiązek przekazywania tych danych właściwym dyrektorom, jednak dyrektorzy szkół ponoszą odpowiedzialność za ciągłe aktualizowanie danych w ewidencji, zwłaszcza tych o adresie zamieszkania dzieci i ich rodziców<sup>653</sup>. Dane dzieci przekazuje się z urzędu w terminie umożliwiającym dyrektorom szkół spełnianie ich obowiązków ewidencyjnych. Wydaje się, że dobrą praktyką byłoby bieżące aktualizowanie tych danych przez organy wykonawcze gmin. W tej sytuacji nie jest wymagana zgoda na przetwarzanie danych osobowych, ponieważ mowa tu o realizacji obowiązku, który został nałożony przepisami prawa<sup>654</sup>. Wykazy będą obejmować odpowiednio dzieci i młodzież przypisaną do poszczególnych obwodowych szkół podstawowych. Systematyzując przepisy artykułów 40 u.pr.o. i 41 u.pr.o. można powiedzieć, że:

1) dyrektorzy obwodowych szkół podstawowych:

a. kontrolują:

- realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach tych szkół,
- realizację obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach tych szkół,
- wykonywanie obowiązku rodziców zgłoszenia dziecka do szkoły,
- wykonywanie obowiązku rodziców zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne,
- wykonywanie obowiązku informowania przez rodziców o realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego przez dziecko za granicą albo przy przedstawicielstwie dyplomatycznym innego państwa w Polsce,

b. współdziałają z rodzicami dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu w:

---

<sup>653</sup> Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., I OSK 76/14, CBOSA.

<sup>654</sup> M. Pilich, *op.cit.*, komentarz art. 40, pkt 4, LEX.

- realizacji obowiązku rodziców zapewnienia dziecku warunków umożliwiających przygotowanie się do zajęć,
  - zapewnieniu warunków nauki określonych w zezwoleniu na prowadzenie edukacji domowej<sup>655</sup>,
  - c. prowadzą ewidencję spełniania obowiązku szkolnego;
- 2) gminy<sup>656</sup>:
- a. kontrolują spełnianie obowiązku dokształcania przez młodzież zamieszkałą na terenie gminy,
  - b. prowadzą ewidencję spełniania obowiązku dokształcania.

Ponadto organ wykonawczy gminy ma obowiązek przekazywać dyrektorom publicznych szkół podstawowych znajdujących się na obszarze tej gminy informacje o aktualnym stanie i zmianach w ewidencji dzieci i młodzieży w wieku od 3 do 18 lat.

Jak już wcześniej wspomniano, istotą kontroli jest ustalenie stanu faktycznego, porównanie go ze stanem faktycznym przewidzianym w akcie prawnym (porównanie tego jak jest z tym jak być powinno) oraz wystosowanie zaleceń w sytuacji braku symetrii pomiędzy porównywanymi stanami. Kontrola realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego przez dyrektorów obwodowych szkół podstawowych będzie polegała na:

- prowadzeniu księgi ewidencji oraz księgi uczniów, o których mowa w r.p.d.p.n.,
- prowadzeniu na mocy § 3 ust. 1 r.p.d.p.n. ewidencji dzieci podlegających obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego<sup>657</sup>,
- przyjmowaniu powiadomień od dyrektorów publicznych i niepublicznych przedszkoli i szkół podstawowych, w których zorganizowano oddziały przedszkolne oraz nauczycieli prowadzących zajęcia w publicznych i niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego o spełnianiu przez dziecko obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego,

---

<sup>655</sup> Przy czym należy pamiętać o pewnej niekonsekwencji ustawodawcy, który w art. 37 u.pr.o. nie określił treści zezwolenia. Zob. wcześniejsze uwagi dot. edukacji domowej i realizacji obowiązków edukacyjnych poza szkołą, a także uwagi odnoszące się do obowiązków rodziców nałożonych przepisami u.pr.o.

<sup>656</sup> Ustawodawca posługuje się sformułowaniem „gmina”, przy czym nie chodzi tu o całą wspólnotę samorządową, a o właściwy organ gminy.

<sup>657</sup> A zatem to nie dyrektor przedszkola, szkoły podstawowej, w której znajduje się oddział przedszkolny czy dyrektorzy innych form wychowania przedszkolnego są właściwi do sporządzania tego dokumentu.

- przyjmowaniu powiadomień od dyrektorów niepublicznych szkół podstawowych, dyrektorów publicznych szkół podstawowych, dyrektorów szkół specjalnych i ośrodków, o których mowa w art. 2 pkt 7 prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, którym nie ustalono obwodów, o przyjęciu ucznia do szkoły<sup>658</sup>,
- wysyłaniu upomnień w sytuacji braku dobrowolnego spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego przez dziecko oraz inicjowania egzekucji administracyjnej.

Kontrola obowiązku doksztalcania przez organy wykonawcze gmin będzie polegała na prowadzeniu ewidencji spełniania obowiązku doksztalcania przez młodzież zamieszkałą na terenie gminy (art. 41 ust. 1 u.pr.o.) oraz analizie informacji o realizacji obowiązku nauki uzyskanych od rodziców, którzy zostali zobowiązani przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do ich udzielenia na mocy art. 40 ust. 2 u.pr.o. W ramach swoich narzędzi kontrolnych organy wykonawcze gmin:

- przyjmują powiadomienia od:
  - dyrektorów publicznych i niepublicznych szkół ponadpodstawowych<sup>659</sup>,
  - pracodawców, o których mowa w art. 9 pkt 2 u.pr.o. oraz
  - osób kierujących podmiotami prowadzącymi kwalifikacyjne kursy zawodowe
 o przyjęciu ucznia do szkoły albo w celu przygotowania zawodowego lub na kwalifikacyjny kurs zawodowy, w terminie 14 dni od dnia przyjęcia absolwenta szkoły podstawowej oraz
- przyjmują powiadomienia o zmianach w spełnianiu obowiązku doksztalcania w terminie 14 dni od dnia powstania tych zmian.

Informacje dotyczące spełniania obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież znajdują się w systemie informacji oświatowej, który zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej<sup>660</sup> stanowią bazę danych systemu

---

<sup>658</sup> Dyrektorzy tych szkół i placówek są zobowiązani na mocy art. 36 ust. 13 u.pr.o. do informowania o tym fakcie dyrektora szkoły obwodowej.

<sup>659</sup> § 4 ust. 1 r.p.d.p.n. stanowi, że dyrektorzy właściwych szkół ponadpodstawowych są odpowiedzialni za prowadzenie ksiąg ewidencji uczniów, a nie ksiąg ewidencji spełniania obowiązku doksztalcania.

<sup>660</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 152, dalej: u.s.i.o.

informacji oświatowej oraz system teleinformatyczny, prowadzony przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. W systemie informacji oświatowej są gromadzone i przetwarzane dane osobowe m.in. dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju w szkołach i placówkach oświatowych, dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego oraz uczniów, słuchaczy, wychowanków i absolwentów szkół i placówek oświatowych – art. 3 ust. 2 pkt 1 u.s.i.o. Dane identyfikacyjne i dane rodzinowe do zbioru danych ucznia przekazują na mocy art. 42 pkt 7 i 8 u.s.i.o. szkoły podstawowe z wyznaczonym obwodem w związku z kontrolowaniem obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego, zaś na mocy art. 42 pkt 9 u.s.i.o. gminy w związku z kontrolowaniem obowiązku doksztalcania.

Należy także wspomnieć, że w przypadku dzieci i młodzieży realizujących obowiązki edukacyjne w placówkach oświatowych będących zakładami administracyjnymi, kontrolą spełniania ich obowiązków edukacyjnych *de facto* zajmują się nauczyciele będący wychowawcami poszczególnych oddziałów. To oni bowiem – zgodnie z procedurą usprawiedliwiania nieobecności określonej w statucie każdej szkoły<sup>661</sup> – czuwają nad frekwencją ucznia oraz przyjmują bądź odmawiają przyjęcia usprawiedliwienia absencji w danym dniu, czy na konkretnej lekcji. Wychowawca jest także pierwszym ogniwem aparatu szkolnego wyznaczonym do kontaktów z rodzicami uczniów.

Kontrola obowiązków nałożonych na rodziców oraz współdziałanie przy ich realizacji może polegać na monitorowaniu osiągnięć dydaktycznych dziecka, sprawdzaniu, czy dziecko dysponuje materiałami dydaktycznymi, rozmowach zarówno z dzieckiem, jak i jego rodzicami o sprawach będących przedmiotem obowiązków nałożonych na rodziców art. 40 u.pr.o. Jak już wcześniej dowodzono, obowiązki nałożone na rodziców mają służyć realizacji przez dzieci ich obowiązków edukacyjnych. Podlegają one kontroli administracyjnej, ale także mogą podlegać kontroli ze strony sądu powszechnego. Co prawda u.pr.o. określa obowiązki, które rodzice mają obowiązek wykonać, jednak obowiązki rodziców względem dzieci wynikają przede wszystkim z władzy rodzicielskiej. Władza rodzicielska powinna być wykonywana tak, jak wymaga tego dobro dziecka i interes

---

<sup>661</sup> Również przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego.

społeczny. Zarówno w interesie dziecka, jak i całego społeczeństwa leży kształcenie dzieci, które konstytucyjnie zostało zabezpieczone obowiązkiem pobierania nauki do 18-tego roku życia. Na mocy art. 572 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>662</sup> każdy, komu znane jest zdarzenie uzasadniające wszczęcie postępowania z urzędu, obowiązany jest zawiadomić o nim sąd opiekuńczy. W myśl § 2 wyżej wskazanego artykułu obowiązek taki spoczywa między innymi na placówkach oświatowych. Niespełnianie przez rodziców obowiązków nałożonych na nich przepisami u.pr.o. może spowodować stan niespełniania obowiązków edukacyjnych przez dziecko. W sytuacji, w której dyrektor obwodowej szkoły podstawowej poweźmie informacje, z których wynika, że dzieci, które zobowiązane są do realizacji obowiązków edukacyjnych tego nie czynią, a powodem tego są zaniedbania ze strony rodziców, wówczas dyrektor szkoły na mocy powołanych powyżej przepisów k.p.c. ma obowiązek powiadomić właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka sąd o tym, że dziecko nie ma zapewnionych warunków do nauki. Zgodnie z dyspozycją art. 109 § 1 k.r.o. jeżeli dobro dziecka jest zagrożone to sąd opiekuńczy wyda odpowiednie zarządzenia. W zależności od skali zaniedbań ze strony rodziców, sąd opiekuńczy może – na mocy § 2 art. 109 k.r.o. – w szczególności: zobowiązać rodziców do określonego postępowania, poddać rodziców ograniczeniom, jakim podlega opiekun, poddać wykonywanie władzy rodzicielskiej stałemu nadzorowi kuratora sądowego, zarządzić umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w instytucjonalnej pieczy zastępczej.

### **3. Dopuszczalność egzekucji administracyjnej obowiązków edukacyjnych i obowiązków nałożonych na rodziców**

Obowiązki edukacyjne należą do kategorii obowiązków administracyjnoprawnych. Stanowią one obowiązki o charakterze ciągłym, co oznacza, że ich realizacja związana jest ze stałym, powtarzającym się zachowaniem polegającym na procesie uczenia się, a w przypadku wyboru przez rodziców dzieci szkolnych form realizacji obowiązków edukacyjnych, także na uczestniczeniu w zorganizowanych zajęciach szkolnych (przedszkolnych, przygotowania zawodowego u pracodawcy, w szkole dla dorosłych czy

---

<sup>662</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550, dalej: k.p.c.

w trakcie kwalifikacyjnych kursów zawodowych). Analizę problemu podstawy prawnej egzekucji obowiązków edukacyjnych należy rozpocząć od treści art. 42 ust. 1 u.pr.o. Przepis ten stanowi, iż niespełnianie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku dokształcania podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Należy zastanowić się nad relacją tego przepisu do ogólnej regulacji prawnej zawartej w art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. i art. 3 § 1 u.p.e.a. W myśl art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. Jak podają Roman Hauser i Wojciech Piątek „Ustawodawca nie określił w precyzyjniejszy sposób tych obowiązków. Wynikają one jednak w sposób pośredni z przesłanek zastosowania poszczególnych środków egzekucyjnych dotyczących egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Z brzmienia tego artykułu można sądzić, że są to wszystkie obowiązki w zakresie właściwości tych organów”<sup>663</sup>. Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązek szkolny pozostają we właściwości dyrektorów obwodowych szkół podstawowych, obowiązek dokształcania pozostaje we właściwości organów wykonawczych gmin. Zachodzi zatem pytanie, czy obowiązki edukacyjne podlegają egzekucji administracyjnej na mocy przepisu szczególnego (art. 42 ust. 1 u.pr.o.), czy obowiązki edukacyjne podlegają egzekucji administracyjnej na mocy przepisów u.p.e.a. Odpowiedź na to pytanie ma ogromne znaczenie w zakresie ustalenia właściwych organów egzekucyjnych, jak również rzutuje ona na możliwość lub brak możliwości egzekucji obowiązków nałożonych na rodziców zobowiązanych dzieci.

Należy wskazać, że na ten moment podstawę prawną prowadzenia egzekucji obowiązków edukacyjnych stanowi art. 42 ust. 1 u.pr.o., który należy traktować jako *lex specialis* w rozumieniu art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. Odwołując się do zasady racjonalnego prawodawcy<sup>664</sup> wprowadzenie regulacji prawnej, na mocy której egzekucją administracyjną objęte zostały wyłącznie obowiązki edukacyjne wyłącza możliwość egzekucji obowiązków nałożonych na rodziców zobowiązanych dzieci. Obowiązki rodziców są zależne od

---

<sup>663</sup> R. Hauser, W. Piątek, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz art. 2, Nb 9, Legalis.

<sup>664</sup> M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 201.



powstania konkretnych obowiązków edukacyjnych wobec dzieci. Oznacza to, że nie mają one charakteru samoistnego, występują zawsze w towarzystwie obowiązków edukacyjnych. Zdaniem Mikołaja Darnosza „językowa wykładnia przepisów ustawy nie pozostawia wątpliwości, że egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki wskazane w art. 42 ust. 1 Prawa oświatowego. (...) Stosując się zatem do powszechnie uznanych reguł wykładni prawa, w tym do zasady konsekwencji terminologicznej, nie można zwrotowi, którego znaczenie zostało ustalone w ustawie, nadawać innego znaczenia od przyjętego w tym akcie prawnym. Użycie językowej wykładni prowadzi do klarownego rezultatu i uzyskania normy nadającej się do stosowania, niesprzecznej z innymi przepisami. Dokonywanie dodatkowych zabiegów interpretacyjnych wydaje się zbędne. Rozszerzanie zakresu odpowiedzialności na inne obowiązki nieujęte w art. 42 ust. 1 Prawa oświatowego, w tym na zgłoszenie dziecka do szkoły lub powiadomienie o sposobie realizacji obowiązku edukacyjnego jest pozbawione oparcia w przepisach prawa. Praktykę dochodzenia w drodze egzekucji administracyjnej wykonania obowiązków z art. 40 Prawa oświatowego należałoby pochylić za nieuzasadnioną”<sup>665</sup>.

Drugi pogląd, pozostający w opozycji do pierwszego, wyraża się w możliwości i zarazem konieczności egzekucji administracyjnej obowiązków nałożonych na rodziców w przepisach ustawy Prawo oświatowe. Jego autorzy są jednak zdania, że nie wszystkie z wymienionych obowiązków nadają się do dochodzenia w trybie u.p.e.a. Magdalena Pyter wskazuje, że „niedopełnienie przez rodziców dziecka obowiązku zgłoszenia, a następnie nieutrzymywanie stanu regularnego uczęszczania dziecka do przedszkola – może być przedmiotem postępowania, zmierzającego do wyegzekwowania tych czynności od rodziców, stosownie do przepisów [u.p.e.a. – D.Z.-K.]”<sup>666</sup>. To samo stanowisko wyraził Mateusz Pilich, według którego „wbrew nieco mylącemu sformułowaniu całego przepisu nie wydaje się, aby intencją ustawodawcy było ograniczenie sankcji w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jedynie do niego. Z jednej bowiem strony zobowiązanym do spełnienia obowiązków: rocznego przygotowania przedszkolnego, szkolnego i nauki jest dziecko, z drugiej zaś strony odpowiedzialnymi za spełnianie obowiązku są rodzice, co wyraźnie wynika z art. 40. Do zakresu ich obowiązków należą różnego rodzaju powinności

---

<sup>665</sup> M. Darnos, *op.cit.*, s. 40.

<sup>666</sup> M. Pyter, w: A. Balicki, M. Pyter, *op.cit.*, komentarz art. 33, Nb. 5, Legalis.

(np. zgłoszenie dziecka, uczęszczanie dziecka na zajęcia, poddawanie egzaminom klasyfikacyjnym w razie realizacji obowiązku w formie pozaszkolnej). Stwierdzenie zatem w art. 42, że podjęcie egzekucji administracyjnej jest powodowane «niespełnieniem obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki», należy rozumieć w ten sposób, że komentowany przepis odnosi się do sankcji za naruszenie nie tylko ściśle rozumianych obowiązków spoczywających na dzieciach i młodzieży, ale obowiązków rodziców, o których mowa w art. 40, np. obowiązku zgłoszenia dziecka do szkoły. Prawidłowej wykładni należy dokonywać, uwzględniając zarówno okoliczności danej sprawy, jak i charakter obowiązku, o jakim mowa. Poprawność przedstawionego wyżej rozumowania znajduje potwierdzenie na gruncie art. 41, który kontroli sprawowanej przez dyrektorów publicznych szkół podstawowych oraz gmin poddaje głównie spełnianie przez rodziców takich obowiązków, jak np. zgłoszenie dziecka do szkoły, zapewnienie regularnego uczęszczania na zajęcia oraz powiadamianie o formie spełniania obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki i zmianach w tym zakresie (art. 40 ust. 1 pkt 4 i ust. 2). Gdyby więc sankcji podlegało jedynie nieusprawiedliwione nieuczęszczanie na zajęcia w okolicznościach, o których mowa w art. 42 ust. 2, to przepisy regulujące pozostałe obowiązki mieszczące się w pojęciach «obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego», «obowiązku szkolnego» lub «obowiązku nauki» stanowiłyby *leges imperfectae*, zaś czynności dyrektorów szkół lub gmin w ramach kontroli byłyby w pewnym sensie bezprzedmiotowe. Należy jednak pamiętać, że niektóre obowiązki rodziców nie podlegają sankcjonowaniu poprzez instrumentarium egzekucji administracyjnej. Dotyczy to zwłaszcza wymagania stworzenia dziecku warunków do nauki, o których mowa w art. 40 ust. 1 pkt 3 i ust. 3<sup>667</sup>.

Danuta Kurzyna-Chmiel zauważa, że „zgodnie (...) z art. 120 § 2 u.p.e.a., niewypełnianie przez dziecko obowiązków ustawowych w zakresie nauki, skutkować będzie nałożeniem grzywny na jego przedstawicieli ustawowych. Tym samym egzekwowany będzie rodzicielski obowiązek, wynikający ze sprawowanej przez nich władzy rodzicielskiej, zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne. Egzekucji podlega także

---

<sup>667</sup> M. Pilich, *op.cit.*, komentarz art. 42, pkt 1, LEX.

obowiązek zgłoszenia dziecka do szkoły lub placówki, gdyż skutkiem zaniechania rodziców (prawnych opiekunów) jest nieuczęszczanie dziecka na właściwe zajęcia”<sup>668</sup>.

Przyjmując, że art. 42 ust. 1 u.pr.o. stanowi podstawę prawną egzekucji obowiązków edukacyjnych, należy stwierdzić, że nie ma w przepisach ustawy Prawo oświatowe analogicznego przepisu będącego podstawą prawną egzekucji obowiązków nałożonych na rodziców. Na ten moment egzekucja obowiązków rodziców prowadzona jest niejako pośrednio, przy okazji egzekucji konkretnego obowiązku edukacyjnego. Jeżeli rodzic nie zapisze dziecka do przedszkola lub szkoły stworzy on sytuację prawną, w której dziecko nie będzie realizowało obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego lub obowiązku szkolnego. Na marginesie należy zaznaczyć, że obowiązek ten nie dotyczy młodzieży objętej obowiązkiem doksztalcania z uwagi na fakt, iż to sami absolwenci szkoły podstawowej uczestniczą w postępowaniu rekrutacyjnym do wybranych przez nich szkół ponadpodstawowych. Fakt niezapisania dziecka do przedszkola lub szkoły będzie powodował zaistnienia okoliczności do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, którego przedmiotem będzie przymusowe spełnienie obowiązku edukacyjnego. W takiej sytuacji zastosowanie środka egzekucyjnego powinno spowodować stan, w którym nastąpi zarówno realizacja obowiązku szkolnego lub obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przez dziecko, jak i obowiązków rodziców. W myśl zasady *idem dixit quam voluit* zamiar egzekucji wyłącznie obowiązków edukacyjnych jest jasny, a art. 42 ust. 1 u.pr.o. nie wymaga poddawania go dalszej wykładni. Ponadto, obowiązki edukacyjne powstają z mocy prawa, a nie poprzez czynność zapisania dziecka do przedszkola czy szkoły<sup>669</sup>.

Dostrzegając doniosłość obowiązków nałożonych na rodziców dzieci spełniających obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązek szkolny, należy wysunąć postulat objęcia ich administracyjną egzekucją. Miałyby to znaczenie szczególnie wówczas, gdy nie zachodzą jeszcze okoliczności umożliwiające egzekucję obowiązków edukacyjnych określonych w art. 42 ust. 2 u.pr.o., tj. co najmniej 50% nieusprawiedliwionych nieobecności dziecka w przedszkolu czy szkole. Rodzice takich dzieci są zobowiązani m.in. do

---

<sup>668</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Wybrane problem dotyczące dyrektora szkoły jako organu administracyjnego w zakresie realizacji obowiązku szkolnego, przedszkolnego i nauki*, w: J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 455.

<sup>669</sup> Warto też podkreślić fakt, że dzieci objęte obowiązkiem szkolnym zostają zapisane do obwodowej szkoły podstawowej z urzędu.

zapewnienia regularnego posyłania dziecka do szkoły. Egzekucja obowiązków nałożonych na rodziców mogłaby spowodować wcześniejszą reakcję ze strony wierzyciela i organu egzekucyjnego, nie dopuszczając tym samym do tak dużej ilości nieusprawiedliwionych nieobecności.

Postępowanie egzekucyjne to „zorganizowany ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty w celu doprowadzenia do przymusowego wykonania obowiązków objętych egzekucją administracyjną”<sup>670</sup>. Celem postępowania egzekucyjnego w administracji nie jest sama dolegliwość dla zobowiązanego, ale doprowadzenie do rzeczywistego wykonania obowiązku o charakterze publicznoprawnym<sup>671</sup>. Postępowanie egzekucyjne może zostać wszczęte, gdy podmiot, na którym spoczywa obowiązek nie wykona go w przewidziany sposób w odpowiednim terminie<sup>672</sup>. Egzekucja obowiązków edukacyjnych jest możliwa wówczas, gdy obowiązek ten nie zostanie spełniony. W pierwszej kolejności należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czym jest owe „niespełnienie obowiązku edukacyjnego”. Artykuł 42 ust. 2 u.pr.o. stanowi, że przez niespełnienia obowiązków edukacyjnych rozumie się nieusprawiedliwioną nieobecność

w okresie jednego miesiąca na co najmniej 50%:

- 1) dni zajęć w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole podstawowej, szkole ponadpodstawowej lub w placówce,
- 2) zajęć w przypadku spełniania obowiązku doksztalcania poprzez przygotowanie zawodowe u pracodawcy, w szkole dla dorosłych lub w trakcie kwalifikacyjnych kursów zawodowych.

Wydaje się, że przepis zawarty w ust. 2 art. 42 u.pr.o. jest swego rodzaju ograniczeniem podjęcia egzekucji obowiązków edukacyjnych. Nie wydaje się zasadnym doprowadzenie do stanu nieusprawiedliwionych nieobecności na poziomie aż 50% dni zajęć w ciągu jednego miesiąca. Poziom ten powinien być znacznie zmniejszony, by nie dopuszczać do tak

---

<sup>670</sup> M. Masternak, w: M. Masternak, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020, s. 27.

<sup>671</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, art. 1, pkt 2, s.13-14.

<sup>672</sup> R. Suwała, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Przemyśl 1999, s. 211.

wysokiej nieusprawiedliwionej absencji uczniów. Oczywiście podmioty kontrolujące spełnianie obowiązków edukacyjnych przez dzieci i młodzież mogą stosować środki kontroli, jednak sama egzekucja będzie możliwa dopiero po zaistnieniu stanu przewidzianego w art. 42 ust. 2 u.pr.o., który istotnie określa wymagalność obowiązków edukacyjnych.

Stan realizacji obowiązków edukacyjnych zależy zatem od stanu nieusprawiedliwionych nieobecności. Warto rozważyć, jak należy rozumieć to pojęcie. Nieobecność oznacza obiektywny stan opuszczenia zajęć przez ucznia, który stwierdzany jest przez nauczyciela (pracodawcy, prowadzącego kwalifikacyjny kurs zawodowy) w trakcie odczytywania (sprawdzania) listy obecności. Skoro art. 42 u.pr.o. wprowadza pojęcie nieobecności nieusprawiedliwionej, *a contrario* można wyróżnić drugi rodzaj nieobecności – nieobecność usprawiedliwioną. Podział ten ma ogromne znaczenie dla realizowania obowiązków edukacyjnych. Rodzi się zatem pytanie, czy rodzice obowiązani są podawać przyczyny nieobecności dziecka, czy wystarczająca jest sama prośba o usprawiedliwienie godzin, podczas których dziecko było nieobecne na zajęciach w szkole czy przedszkolu. W myśl art. 99 pkt 2 u.pr.o. to statut szkoły określa termin i formę usprawiedliwiania nieobecności na zajęciach edukacyjnych, w tym formy usprawiedliwiania przez osoby pełnoletnie. W przepisie tym nie ma mowy o powodach nieobecności w szkole, lecz o „terminie i formie”. Urząd Ochrony Danych Osobowych<sup>673</sup> stoi na stanowisku, że nie ma podstaw prawnych, by szkoła, na potrzeby usprawiedliwiania nieobecności ucznia żądała podania przyczyny absencji. W newsletterze UODO dla inspektorów ochrony danych osobowych z grudnia 2022 r. wskazano, że „organy szkoły regulujące wskazaną kwestię w statucie szkoły muszą wziąć pod uwagę zasady wynikające m.in. z RODO. Zgodnie zaś z zasadą minimalizacji danych, dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Zatem rodzic (opiekun prawny), usprawiedliwiając nieobecność swojego dziecka może, gdy uzna to za stosowne, podać przyczynę jego nieobecności, nie może zostać jednak do tego zobowiązany przez regulacje określone w statucie szkoły. Brak jest bowiem przepisów prawa, które nakazywałyby podawanie przez opiekuna prawnego ucznia przyczyny nieobecności dziecka

---

<sup>673</sup> Dalej: UODO.

w szkole. W przypadku zaobserwowania przez nauczyciela systematycznej, nieusprawiedliwianej nieobecności ucznia, może on skontaktować się z rodzicami (opiekunami prawnymi) dziecka lub pełnoletnim uczniem i poinformować o swoich spostrzeżeniach lub zrobić to za pośrednictwem dyrektora szkoły. W przypadku dalszego, systematycznego nieusprawiedliwiania nieobecności ucznia, szkoła może zgłosić swoje podejrzenie co do braku realizowania obowiązku szkolnego do sądu rodzinnego. Niemniej brak możliwości nakazania rodzicom (opiekunom prawnym) dziecka podania przyczyny jego nieobecności na zajęciach nie wyklucza dobrowolnego przekazania przez nich takich informacji<sup>674</sup>. Należy polemizować z powyższym stanowiskiem UODO. Po pierwsze, przepis art. 99 pkt 2 u.pr.o. odnosi się do konieczności uregulowania formy usprawiedliwienia nieobecności. Jednym z elementów formy może być właśnie konieczność podawania przyczyn, które spowodowały stan nieobecności dziecka w szkole. Pogląd wyrażony przez UODO niejako wypacza sens podziału obecności na usprawiedliwione i nieusprawiedliwione. Informacje o powodach nieobecności uzyskiwane przez nauczycieli wychowawców wcale nie naruszają przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)<sup>675</sup>, bowiem w myśl art. 6 ust. 1 lit. c i d RODO przetwarzanie danych jest zgodne z prawem, gdy jest niezbędne do wypełniania obowiązku prawnego ciążącego na administratorze bądź też jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Organy szkół i przeszkoli z uwagi na obowiązek kontrolowania spełniania obowiązków edukacyjnych, jak również z uwagi na ich udział w tworzeniu instytucji oświaty, która jest zadaniem publicznym i dobrem wspólnym, mają możliwość przetwarzania informacji na temat powodów nieobecności uczniów w przedszkolach i szkołach, bez narażania się na łamanie przepisów RODO. Trudno odmówić słuszności twierdzeniu, że ustawa Prawo oświatowe nieprecyzyjnie odnosi się do kwestii usprawiedliwiania nieobecności uczniów. Brak jest

---

<sup>674</sup> Newsletter UODO dla Inspektorów Ochrony Danych, 2022, nr 12(45), (45), <https://uodo.gov.pl/pl/file/4193> dostęp: 9.11.2023 r.

<sup>675</sup> Dz.Urz. UE L 119/1, dalej: RODO.

jasnych kryteriów, w oparciu o które można by uznać nieobecność za nieusprawiedliwioną. Praktyka stosowania przepisów u.pr.o. oraz stanowiących statutów zmierza jednak w kierunku konieczności podawania powodów nieobecności dziecka w przedszkolu czy szkole, które podlegają ocenie nauczyciela wychowawcy. To wychowawca stwierdza, czy powód podany przez rodzica (lub samego ucznia) daje możliwość usprawiedliwienia nieobecności. Dostrzega się, z uwagi na dobro i interes prawny dzieci, doniosłość rozwiązań, które umożliwiłyby szkołom wymaganie od rodziców podawania przyczyn absencji szkolnej. Z uwagi na fakt, że zagadnienie to budzi kontrowersje i rozbieżności w stanowiskach, konieczną staje się zmiana przepisów u.pr.o. w tym zakresie i wprowadzenie takiego obowiązku na poziomie prawa powszechnie obowiązującego, a nie wewnątrzszkolnego<sup>676</sup>. Wśród klasycznych powodów usprawiedliwiających absencję dziecka należy wymieść: chorobę, wizytę lekarską, pobyt w szpitalu, udział w konkursach i zawodach, wyjazd, sytuację rodzinną.

To co pozostaje bezsporne to fakt, że biorąc pod uwagę liczbę nieusprawiedliwionych nieobecności będą one dotyczyły tylko nieobecności na zajęciach obowiązkowych. Jak podnosi Przemysław Szejna, do ustalenia, czy doszło do przekroczenia liczby nieusprawiedliwionych nieobecności, nie można brać pod uwagę zajęć dodatkowych<sup>677</sup>.

Niespełnieniem obowiązków edukacyjnych jest stan, w którym dziecko posiada nieusprawiedliwione nieobecności w okresie jednego miesiąca przez co najmniej 50% dni zajęć. Oznacza to, że uruchomienie procedury egzekucji administracyjnej, której przedmiotem miałby być obowiązek edukacyjny może nastąpić po upływie miesiąca, w którym nieobecności przekroczyły limit określony art. 42 ust. 2 u.pr.o. Jak słusznie podnosi Matusz Pilich, przepis art. 42 ust. 2 u.pr.o. rodzi wątpliwość interpretacyjną, czy nieobecność tylko na części zajęć danego dnia kwalifikować należy jako nieobecność w danym dniu, czy jednak dotyczy to dopiero całego dnia nieobecności. Zdaniem tego autora „ze względu na efektywność sankcji prawnej za prawidłową trzeba uznać tę pierwszą interpretację; wystarczy zatem, że uczeń opuści zajęcia przez 1 godzinę w dniu zajęć, aby cały dzień liczył

---

<sup>676</sup> Wzór regulacji prawnej mogłyby stanowić rozwiązania przyjęte w Estonii, o których mowa w ostatnim rozdziale dysertacji.

<sup>677</sup> P. Szejna, *Prawne aspekty obowiązku szkolnego i nauki*, „Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2005, nr 1, s. 140-143.

się jako opuszczony «dzień zajęć»<sup>678</sup>. O ile dostrzeżenie problemu jest jak najbardziej słuszne, o tyle trudno zgodzić się z powyższym poglądem. Nie ma żadnych podstaw by nieobecność na jednej godzinie lekcyjnej była traktowana jako nieobecność w całym dniu zajęć. Byłoby to nie tylko sprzeczne ze stanem faktycznym, ale także krzywdzące dla ucznia. Ustawa Prawo oświatowe stanowi o „dniach zajęć”, a nie o „zajęciach”. Zakładając hipotetyczną sytuację, w której uczeń cyklicznie opuszczałby bez uzasadnienia lekcje z konkretnego przedmiotu, należałoby wówczas zastosować przepisy odnoszące się do nieklasyfikowania, a nie nieusprawiedliwienia całego dnia w szkole, który to stan mógłby wyczerpywać przesłanki z art. 42 ust. 2 u.pr.o. Zgodnie z dyspozycją art. 44k ust. 1 u.o.s.o. „uczeń może nie być klasyfikowany z jednego, kilku albo wszystkich zajęć edukacyjnych, jeżeli brak jest podstaw do ustalenia śródrocznej lub rocznej oceny klasyfikacyjnej z powodu nieobecności ucznia na tych zajęciach przekraczającej połowę czasu przeznaczanego na te zajęcia w okresie, za który przeprowadzana jest klasyfikacja”. Wydaje się, że przy rozważaniu spełnienia przesłanki z art. 42 ust. 2 u.pr.o. najbardziej sprawiedliwym rozwiązaniem byłoby przeliczanie dni zajęć lekcyjnych na godziny zajęć. Takie rozwiązanie wyeliminowałoby wątpliwości interpretacyjne w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy opuszczenie kilku lekcji w danym dniu traktować jako nieusprawiedliwioną nieobecność w całym dniu zajęć<sup>679</sup>.

Należy także rozważyć, czy w świetle art. 42 u.pr.o. można mówić o egzekucji obowiązków edukacyjnych realizowanych w formie tzw. edukacji domowej. Spełnianie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku dokształcania poza przedszkolem czy szkołą odbywa się na wniosek rodziców, w którym zobowiązują się między innymi do przystąpienia ich dzieci do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych. Zezwolenia na realizację obowiązków edukacyjnych w takiej formie udziela dyrektor publicznej lub niepublicznej placówki w drodze decyzji administracyjnej. Czy w sytuacji niezaliczenia egzaminów klasyfikacyjnych bądź nieprzystąpienia do nich bez usprawiedliwienia nieobecności można rozważać ich administracyjną egzekucję? Odpowiedź na to pytanie jest jednoznaczna – taka sytuacja nie wypełnia znamion

---

<sup>678</sup> M. Pilich, *op.cit.*, komentarz art. 42, pkt 5, LEX.

<sup>679</sup> Jak wcześniej wskazano, zdaniem Autorki opuszczenie jednej czy kilku lekcji w danym dniu zajęć szkolnych nie powinno być traktowane jako opuszczenie całego dnia zajęć szkolnych.



dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej, gdyż nie można w tej sytuacji mówić o stanie nieusprawiedliwionych nieobecności. Stan, w którym dziecko nie przystąpi do egzaminów klasyfikacyjnych, albo ich nie zaliczy, powoduje konieczność cofnięcia zezwolenia na realizację obowiązku edukacyjnego w ramach edukacji domowej i powrót dziecka do stacjonarnej nauki w przedszkolu czy szkole, co wynika wprost z art. 37 ust. 8 u.pr.o.

## **4. Podmioty egzekucji obowiązków edukacyjnych**

### **4.1. Ustawowe definicje wierzyciela, zobowiązanego i organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji**

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji normuje zakres podmiotowy postępowania w sprawie egzekucji administracyjnej obowiązków publicznoprawnych. Głównymi podmiotami egzekucji administracyjnej są: wierzyciel, zobowiązany, organ egzekucyjny.

W art. 1a u.p.e.a., który stanowi słowniczek ustawowych pojęć wskazane zostały definicje legalne powyższych podmiotów. Zgodnie z dyspozycją pkt 13 art. 1a u.p.e.a. wierzycielem jest podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Zobowiązanym w myśl art. 1a pkt 20 u.p.e.a. może być osoba prawna albo jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, a w postępowaniu zabezpieczającym – również osoba lub jednostka, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo której obowiązek nie został ustalony ani określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne prowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają. Z kolei organem egzekucyjnym jest organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczenia wykonania tych obowiązków – tak art. 1a pkt 7 u.p.e.a.

## 4.2. Wierzyciele obowiązków edukacyjnych

Rozważając zakres podmiotowy egzekucji obowiązków edukacyjnych należy dokonać opisu każdego z występujących w takim postępowaniu uczestników. Rozpoczynając od analizy wierzycieli obowiązków edukacyjnych trzeba w pierwszej kolejności powołać przepis art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a., który stanowi, że uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków dla obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa jest organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej bezczynności – podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku. Odnosząc tę regulację prawną na grunt ustawy Prawo oświatowe, należy wskazać, że podmiotami tymi będą odpowiednio:

- w stosunku do obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego – dyrektor szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka (na podstawie art. 33 ust. 2 u.pr.o.),
- w stosunku do obowiązku szkolnego – dyrektor szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka (na podstawie art. 41 ust. 1 *ab initio* u.pr.o.),
- w stosunku do obowiązku dokształcania – organ wykonawczy gminy w odniesieniu do młodzieży zamieszkałej na terenie tej gminy (na podstawie art. 41 ust. 1 *in fine* u.pr.o.).

Wydawać by się mogło, że wierzycielem obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego jest dyrektor odpowiednio przedszkola, szkoły, w której znajduje się oddział przedszkolny lub innej formy wychowania przedszkolnego, w której dziecko ten obowiązek spełnia. Bez wątplenia podmioty te bezpośrednio uczestniczą w kontroli spełniania obowiązku, jednak na mocy art. 33 ust. 2 u.pr.o. to dyrektor obwodowej szkoły podstawowej właściwej ze względu na miejsce zamieszkania dziecka kontroluje spełnianie tego obowiązku. W tym celu został zobowiązany zgodnie § 3 ust. 1 r.p.d.p.n. do prowadzenia ewidencji dzieci podlegających obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego, o czym była mowa we wcześniejszej części rozprawy. Dyrektor obwodowej szkoły podstawowej będący wierzycielem obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przyjmuje powiadomienia od dyrektorów publicznych i niepublicznych przedszkoli i szkół

podstawowych, w których zorganizowano oddziały przedszkolne oraz nauczycieli prowadzących zajęcia w publicznych i niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego o spełnianiu przez dziecko tego obowiązku. W sytuacji jego niespełniania to dyrektor obwodowej szkoły podstawowej będzie podejmował czynności zmierzające do jego przymusowego wykonania.

Wierzycielem obowiązku szkolnego, bez względu na to, czy dziecko spełnia ten obowiązek w placówce publicznej czy prywatnej, w szkole polskiej czy w ramach edukacji domowej, jest dyrektor obwodowej szkoły podstawowej, właściwej ze względu na miejsce zamieszkania ucznia. To on w myśl art. 41 ust. 1 u.pr.o. kontroluje spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach tych szkół. Gdy dziecko spełnia obowiązek szkolny poza właściwą sobie obwodową szkołą podstawową, wówczas dyrektorzy niepublicznych i publicznych szkół podstawowych, a także dyrektorzy prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego szkół specjalnych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania oraz ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, obowiązani są powiadomić dyrektora publicznej szkoły podstawowej, w której obwodzie dziecko mieszka o przyjęciu dziecka i spełnianiu przez niego obowiązku szkolnego.

Wierzycielem obowiązku kształcenia jest właściwy z uwagi na miejsce zamieszkania ucznia wójt, burmistrz, prezydent miasta. Obowiązek kształcenia, jak już wcześniej wskazano, może być realizowany nie tylko w formach szkolnych (w szkołach ponadpodstawowych), ale również u pracodawców, na kwalifikacyjnych kursach zawodowych i w formie edukacji domowej. Z tego powodu dyrektorzy publicznych i niepublicznych szkół ponadpodstawowych, pracodawcy, u których realizowany jest obowiązek kształcenia oraz osoby kierujące podmiotami prowadzącymi kwalifikacyjne kursy zawodowe, są obowiązani powiadamiać właściwego wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) o przyjęciu absolwenta szkoły podstawowej odpowiednio do szkoły, w celu przygotowania zawodowego lub na kwalifikacyjny kurs zawodowy, w terminie 14 dni od dnia przyjęcia. Ponadto podmioty te są zobowiązane informować właściwy organ wykonawczy gminy o zmianach w spełnianiu obowiązku kształcenia w terminie 14 dni od

dnia powstania takich zmian, które mogą być związane chociażby z przeniesieniem się do innej szkoły lub zmianą formy realizowania rzeczonoego obowiązku edukacyjnego.

### **4.3. Organ egzekucyjny obowiązków edukacyjnych**

Rozważając zagadnienie podmiotu, który pełni funkcję organu egzekucyjnego w zakresie obowiązków edukacyjnych bardzo ważne jest przyjęcie odpowiedniej podstawy prawnej prowadzenia egzekucji obowiązków edukacyjnych. W myśl art. 20 § 1 pkt 1 organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest wojewoda. Jak podaje Tomasz Jędrzejewski „brzmienie przepisu określającego status prawny wojewody w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym bez jakichkolwiek ograniczeń zakresu egzekucji wskazuje, że jest on podstawowym, a więc posiadającym najszersze uprawnienia, organem wśród podmiotów regulowanych w komentowanym przepisie”<sup>680</sup>. Stosownie do § 1 pkt 2 art. 20 u.p.e.a., organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji obowiązków niepieniężnych jest właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne. Organem jednostki samorządu terytorialnego na gruncie u.p.e.a. jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa (art. 1a pkt 14 u.p.e.a.). Właściwość miejscową organu egzekucyjnego ustala się według przepisów art. 22 u.p.e.a., który w § 4 stanowi, że właściwość miejscową organu egzekucyjnego w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym ustala się według miejsca zamieszkania lub siedziby zobowiązanego, a w braku zamieszkania lub siedziby w kraju co do zasady według miejsca jego pobytu.

Obecna praktyka stosowania egzekucji administracyjnej jest taka, że funkcję organu egzekucyjnego wobec wszystkich obowiązków edukacyjnych pełni organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Praktykę tę można uznać za słuszną wówczas, gdy przyjmiemy, że egzekucja obowiązków edukacyjnych wynika z ogólnych przepisów u.p.e.a., dokładnie art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. Gdy przyjmuje się tezę, iż obowiązki edukacyjne

---

<sup>680</sup> T. Jędrzejewski, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *op.cit.*, komentarz art. 20, LEX.

egzekwowane są na podstawie przepisu szczególnego, wówczas należałoby uznać, że organem egzekucyjnym powinien być nie organ wykonawczy gminy, a wojewoda. Jednocześnie u.p.r.o. w art. 41 ust. 1 *in fine* stanowi, że wierzycielem obowiązku doksztalcania jest organ wykonawczy gminy. W myśl postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r. organ będący wierzycielem jest zgodnie z art. 20 § 1 pkt 2 u.p.e.a. właściwym organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym<sup>681</sup>. Zatem wójt (burmistrz, prezydent miasta) występuje tu w podwójnej roli – wierzyciela tego obowiązku i organu egzekucyjnego.

Powyższe rozważania wskazują na pewien chaos prawny, gdyż z jednej strony mamy do czynienia ze szczególną podstawą prowadzenia egzekucji administracyjnej obowiązków edukacyjnych, z drugiej strony uznaniem, że funkcję organu egzekucyjnego w tym zakresie pełni wójt (burmistrz, prezydent miasta), co wskazywałoby, że egzekucja obowiązków edukacyjnych odbywa się na podstawie art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. Gdyby tak było, to należałoby stwierdzić, że zgodnie z art. 20 § 1 pkt 2 u.p.e.a. obowiązki edukacyjne mieszczą się w zakresie zadań własnych samorządu terytorialnego. Wobec powyższego słusznym wydaje się objęcie funkcją organu egzekucyjnego obowiązków edukacyjnych właściwych wojewodów.

#### **4.4. Zobowiązany do wykonania obowiązku edukacyjnego**

Mogłoby się wydawać, że najtrudniejszą do przedstawienia kwestią jest ta związana ze wskazaniem osoby zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym, którego przedmiotem są obowiązki edukacyjne. Zagadnienie to było rozważane przez różnych autorów, przy czym dostrzega się pewne różnice w prezentowanych stanowiskach. Z treści poszczególnych obowiązków edukacyjnych wynika, że to dzieci osiągając odpowiedni wiek lub kończąc wcześniejszy etap edukacyjny, z mocy prawa podlegają odpowiednio obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązkowi szkolnemu czy obowiązkowi doksztalcania. Obowiązki edukacyjne mają charakter obowiązków osobistych, a zatem nie ma możliwości, by ktoś spełnił obowiązek w zamian za dziecko<sup>682</sup>. Z powyższych powodów podmiotem zobowiązanym na gruncie u.p.e.a. jest dziecko (uczeń) zobowiązane do realizacji obowiązku

---

<sup>681</sup> Postanowienie NSA z dnia 6 maja 2010 r., II OW 7/10, LEX nr 673910.

<sup>682</sup> Zob. wyrok NSA z 15 października 2019 r., II OSK 2854/17, CBOSA.

edukacyjnego. Konstrukcja obowiązków edukacyjnych jest nietypowa, z powodu oddzielenia osoby zobowiązanej do ich wykonania od osoby odpowiedzialnej za ich zrealizowanie, czyli rodziców<sup>683</sup> dziecka. Błędne jest jednak twierdzenie, że to rodzice dziecka są zobowiązanymi do realizacji obowiązków edukacyjnych. W opinii Magdaleny Czuby-Wąsowskiej i Katarzyny Mańko w przypadku egzekucji obowiązku edukacyjnego mamy do czynienia z sytuacją, w której zobowiązany do wykonania obowiązku i wykonawca obowiązku to dwa różne podmioty<sup>684</sup>. Przemysław Szejna podnosi, że w sytuacji egzekucji obowiązków edukacyjnych „mamy do czynienia, po pierwsze z osobami wykonującymi obowiązek szkolny, po drugie z osobami odpowiedzialnymi za wykonanie obowiązku”<sup>685</sup>. Autor ten wskazuje, że „zgodnie z koncepcją «Schuld und Haftung» istnieje możliwość rozdzielenia długu (zobowiązania) od odpowiedzialności za tenże dług. W Polsce powyższy pogląd został również przyjęty, i niektóre regulacje prawne – choć nie wprost – odwołują się do tego rodzaju prawnej możliwości rozdzielenia «długu» od «odpowiedzialności»”<sup>686</sup>.

W przekonaniu autorki niniejszej dysertacji nie ma konieczności tworzenia żadnych *quasi*-konstrukcji prawnych, według których rodzice byłiby uznani za zobowiązanych do realizacji obowiązków edukacyjnych. Treść wszystkich obowiązków edukacyjnych została jasno określona w przepisach ustawy Prawo oświatowe, stąd nie powinno być żadnych wątpliwości co do osoby zobowiązanego. Dziecko zobowiązane do wykonania obowiązku edukacyjnego jest bez wątpienia zobowiązany w postępowaniu egzekucyjnym. Faktem jest, że dzieci nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych, stąd konieczność reprezentowania ich w obrocie prawnym przez przedstawicieli prawnych. W związku z powyższym, tytuł wykonawczy będzie sporządzony przeciwko zobowiązanemu dziecku, przy czym będzie zawierał wskazanie rodziców jako osób reprezentujących zobowiązane dziecko. Stanowisko takie przyjął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 29 stycznia 2009 r., który orzekł, iż „dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego kwestią niezwykle istotną jest prawidłowe oznaczenie osoby zobowiązanej, tak aby organ egzekucyjny mógł skierować swe czynności do właściwej osoby i aby osoba ta była w tym postępowaniu reprezentowana właściwie, by w pełni

---

<sup>683</sup> W rozumieniu u.pr.o.

<sup>684</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op.cit.*, s. 132.

<sup>685</sup> P. Szejna, *op.cit.*, s. 141.

<sup>686</sup> *Ibidem*, przypis nr 11, s. 141.

zapewnić jej możliwość ochrony przysługujących jej praw. To bowiem na osobę zobowiązaną nałożony został obowiązek określonego zachowania się (działania lub zaniechania) i to od tej osoby zależy wyłącznie w jakim trybie obowiązek zostanie wykonany (dobrowolnie czy pod przymusem). (...) osoba małoletnia może występować w obrocie prawnym jedynie poprzez swojego przedstawiciela ustawowego, którym jest matka i to jej dane winny zostać wpisane w tytułach wykonawczych w polach dotyczących danych identyfikujących zobowiązanego, z jednoczesnym zaznaczeniem, że działa ona jako przedstawiciel ustawy zobowiązanej osoby małoletniej. Taki sposób oznaczenia podmiotu zobowiązanego, wbrew zarzutom skargi, nie oznacza automatycznego skierowania egzekucji do majątku pełnomocnika ustawowego. Zobowiązanym majątkowo do zapłaty zobowiązania podatkowego nadal pozostaje małoletni, zaś wszystkie czynności egzekucyjne będą skierowane wyłącznie do jego majątku. Małoletni zobowiązany jest w takim przypadku osobą fizyczną działającą przez ustawowego przedstawiciela<sup>687</sup>. Co prawda powyższa sprawa dotyczyła egzekucji należności pieniężnych, jednak orzeczenie to oddaje istotę badanego w tejże dysertacji problemu. Sąd orzekł, że oznaczenie w tytule wykonawczym przedstawiciela ustawowego w miejscu identyfikującym osobę zobowiązanego nie oznacza, że przedstawiciel ustawy takim zobowiązanym się staje. Ważne jest zaznaczenie przez wierzyciela, że osoba taka działa jako przedstawiciel ustawy zobowiązanej osoby małoletniej. Zobowiązanym nadal pozostaje małoletni i to przeciwko niemu będą kierowane środki egzekucyjne.

Rodzice występujący w konstrukcji obowiązków edukacyjnych posiadają swoje odrębne obowiązki, które – jak wcześniej dowodzono – stanowią dookreślenie treści obowiązków edukacyjnych, a ich niespełnienie nie podlega egzekucji administracyjnej, lecz kontroli i reakcji ze strony kontrolujących – dyrektorów obwodowych szkół podstawowych oraz organów wykonawczych gminy.

## **5. Postępowanie w przedmiocie egzekucji obowiązków edukacyjnych**

Zdaniem Eugeniusza Bojanowskiego „wyodrębnienie w ramach Monteskiuszowskiej triady osobnej władzy wykonawczej doprowadziło do przejęcia przez tę władzę

---

<sup>687</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 r., I SA/OI 532/08, LEX nr 537448.

odpowiedzialności za skuteczność podejmowania przez nią działań. Oznaczało to uzyskanie przez administrację prawa do samodzielnego (bez pośrednictwa sądów) stosowania przymusu celem doprowadzenia do wykonania obowiązków powstających w jej obszarze działania”<sup>688</sup>. Postępowanie egzekucyjne ma doprowadzić do wykonania obowiązku. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w pierwszej kolejności przewiduje możliwość podejmowania przez wierzyciela działań informacyjnych<sup>689</sup>, które miałyby spowodować dobrowolne wykonanie przez zobowiązanego obowiązku, przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (art. 6 § 1b u.p.e.a.). Podejmowanie czynności informacyjnych nie ma jednak charakteru obligatoryjnego, z uwagi na użycie przez ustawodawcę sformułowania „może” w treści powyższego przepisu. Celem czynności informacyjnych jest doprowadzenie do dobrowolnego wykonania obowiązku<sup>690</sup>. Odnotowania wymaga fakt, że „wierzyciel powinien – w granicach przyznanej mu swobody – podejmować działania informacyjne w możliwie jak najszerszym zakresie. Ich zastosowanie może doprowadzić bowiem do dobrowolnego wykonania przez zobowiązanego ciążącego na nim obowiązku, dzięki czemu zbędne będzie prowadzenie egzekucji administracyjnej”<sup>691</sup>. Wierzyciele obowiązków edukacyjnych, jeszcze przed wystąpieniem przesłanek dopuszczalności egzekucji obowiązków edukacyjnych, a zatem stanu nieusprawiedliwionych nieobecności na co najmniej 50% dni zajęć w miesiącu, powinni podjąć takie działania. W pierwszej kolejności należałoby podjąć próbę skontaktowania się z rodzicami zobowiązanego dziecka, wykorzystując do tego różne metody kontaktu – rozmowę, w tym telefoniczną czy zamieszczenie informacji w dzienniku elektronicznym, w celu ustalenia przyczyn nieusprawiedliwionych nieobecności i skłonienia do dobrowolnego wykonania obowiązku. Z uwagi na dobro uczniów, jeszcze przed

---

<sup>688</sup> E. Bojanowski, *Konstrukcja administracyjnych środków egzekucyjnych*, w: J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *op.cit.*, Warszawa 2004, s. 141.

<sup>689</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej*, w: D.R. Kijowski (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Administracyjne Postępowanie Egzekucyjne i Zabezpieczające. Tom III. Część I, Zagadnienia Ogólne*, Warszawa 2020, s. 557.

<sup>690</sup> M. Masternak, w: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 122.

<sup>691</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Zasady prowadzenia...*, s. 558, jak podaje Michał Miłosz, konieczność podejmowania czynności informacyjnych przez wierzyciela jest wyrazem zasady, zgodnie z którą obowiązki o charakterze publicznoprawnym powinny być wykonywane dobrowolnie, a zastosowanie środków egzekucyjnych stanowić ma ostateczność – zob. M. Miłosz, *Upomnienie i działania informacyjne podejmowane wobec zobowiązanego przez wierzyciela przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego w administracji*, w: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Toruń 2019, s. 61-62.



wystąpieniem okoliczności umożliwiających wszczęcie procedury przymusowego spełnienia obowiązku edukacyjnego, nauczyciele wychowawcy, czy też inne podmioty bezpośrednio uczestniczące w realizacji obowiązków edukacyjnych (pracodawcy, kierownicy podmiotów prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe) powinni wystąpić do rodziców bądź samych zobowiązanych w celu weryfikacji ich dłuższej nieobecności w szkole (przedszkolu, zakładzie pracy, innej formie realizacji jednego z obowiązków edukacyjnych).

Jak wcześniej podnoszono, w obecnej praktyce stosowania egzekucji administracyjnej w przypadku dwóch pierwszych obowiązków – rocznego przygotowania przedszkolnego i szkolnego, funkcję wierzyciela i organu egzekucyjnego pełnią inne podmioty, zaś w przypadku obowiązku doksztalcania wierzyciel jest zarazem organem egzekucyjnym<sup>692</sup>. To implikuje różnice w postępowaniu zmierzającym do przymusowej realizacji konkretnych obowiązków edukacyjnych. To co pozostaje wspólne dla wszystkich obowiązków edukacyjnych, to fakt, że wynikają one wprost z przepisów u.pr.o., stąd nie ma konieczności wydawania żadnego aktu indywidualnego, który stanowiłby podstawę egzekucji.

Pierwszą czynnością zmierzającą do zastosowania środków egzekucyjnych jest przesłanie zobowiązanemu przez wierzyciela pisemnego upomnienia, którego treścią zgodnie z art. 15 § 1 u.p.e.a. jest wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego<sup>693</sup>. Wysłanie upomnienia ma istotne znaczenie dla samej możliwości wszczęcia postępowania egzekucyjnego, bowiem może ono być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia jego doręczenia zobowiązanemu<sup>694</sup>. Obowiązek wysłania upomnienia powstaje w chwili bezskutecznego upływu terminu do wykonania obowiązku<sup>695</sup>. Istotne jest by wierzyciel (dyrektor obwodowej szkoły podstawowej lub organ wykonawczy gminy) wysłał upomnienie po upływie terminu do wykonania obowiązku, a właściwie w przypadku obowiązków edukacyjnych mających charakter ciągły należałoby powiedzieć, że upomnienie może zostać wysłane, gdy

---

<sup>692</sup> Zob. uwagi dot. organu egzekucyjnego w punkcie 4.3. niniejszego rozdziału.

<sup>693</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Zasady prowadzenia...*, s. 560.

<sup>694</sup> *Ibidem*.

<sup>695</sup> M. Kobak, *Doręczenie upomnienia jako element ochrony zobowiązanego w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji*, w: J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wrocław 2014, s. 767.

nieusprawiedliwiona nieobecność dziecka w przedszkolu, szkole, placówce, u pracodawcy czy na kursie wyniosła w jednym miesiącu co najmniej 50% dni zajęć. Z uwagi na fakt, że dziecko nie posiada pełnej zdolności do czynności prawnych, działa ono przez swojego ustawowego przedstawiciela<sup>696</sup>, którym jest rodzic<sup>697</sup> lub opiekun prawny. Oznacza to, że upomnienie zostanie zaadresowane do przedstawiciela ustawowego dziecka. Wierzyciel wysłał upomnienie, w którym wzywa do dobrowolnego wykonania obowiązku w terminie 7 dni licząc od dnia doręczenia, z zagrożeniem podjęcia właściwej egzekucji. Dla celów dowodowych konieczne jest takie doręczenie upomnienia, aby można było ustalić datę, w którym doręczenie nastąpiło<sup>698</sup>.

Na mocy ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw<sup>699</sup> zmieniony został m.in. art. 26 u.p.e.a. Od 25 marca 2024 r. zgodnie z art. 26 § 1 u.p.e.a. postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęciu egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez podpisanie albo opatrzenie pieczęcią<sup>700</sup> wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego.

Tytuł wykonawczy stanowi podstawę wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej<sup>701</sup>. Tytuł wykonawczy jest zatem dokumentem stwierdzającym istnienie oraz wymagalność obowiązku administracyjnoprawnego<sup>702</sup>. Powinien on zostać wystawiony po bezskutecznym upływie siedmiodniowego terminu liczącego od daty doręczenia rodzicom zobowiązanego dziecka upomnienia. „Tytuł wykonawczy sporządza wierzyciel.

---

<sup>696</sup> Art. 30 § 2 k.p.a., przepisy k.p.a. są odpowiednio stosowane przy postępowaniu egzekucyjnym w administracji zgodnie z dyspozycją art. 18 u.p.e.a..

<sup>697</sup> Wcześniejsze rozważania dotyczące pojęcia rodzica na gruncie u.pr.o. pozostają aktualne.

<sup>698</sup> Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawiera w art. 17c przepisy dotyczące doręczeń, jednak jest to artykuł normujący doręczenia dokonywane przez organ egzekucyjny. Upomnienie doręczane jest przez wierzyciela obowiązków edukacyjnych, zatem należy przyjąć, że doręczenie odbywa się w trybie przepisów k.p.a., z mocy odesłania zawartego w art. 18 u.p.e.a. – zob. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Zasady prowadzenia...*, s. 565.

<sup>699</sup> Dz.U. z 2023 r., 556, dalej: ustawa nowelizująca z 2023 r. lub nowelizacja u.p.e.a. z 2023 r.

<sup>700</sup> Zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną.

<sup>701</sup> M. Masternak, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz art. 26, Nb 6, Legalis, P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 130.

<sup>702</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Zasady prowadzenia...*, s. 566.

Dotyczy to zarówno sytuacji, w której wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje na jego wniosek, jak i w przypadku, gdy będąc jednocześnie organem egzekucyjnym, przystępuje on do egzekucji z urzędu<sup>703</sup>. Zgodnie z delegacją ustawową do wydania aktu wykonawczego Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>704</sup>. W rozporządzeniu tym określone zostały wzory tytułów wykonawczych odnoszących się do różnych rodzajów obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej. Załącznik nr 2 r.w.t.w. stanowi wzór tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym (TW-2), z którego należy skorzystać przy egzekucji obowiązków edukacyjnych.

Wierzyciel niebędący jednocześnie organem egzekucyjnym (a więc dyrektor obwodowej szkoły podstawowej w stosunku do obowiązków: rocznego przygotowania przedszkolnego i szkolnego) zobowiązany jest do wystąpienia do organu egzekucyjnego z wnioskiem o wszczęcie egzekucji. W myśl art. 28 u.p.e.a. obligatoryjnym elementem wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w przedmiocie egzekucji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego lub obowiązku szkolnego jest wskazanie środka egzekucyjnego, o którego zastosowanie wierzyciel wnosi. Jak już wspomniano, w przypadku egzekucji obowiązku doksztalcania, którego wierzycielem jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), będący jednocześnie organem egzekucyjnym, nie występuje się z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, gdyż wszczęcie to następuje z urzędu<sup>705</sup>.

Za dzień wszczęcia postępowania egzekucyjnego, którego przedmiotem jest jeden z obowiązków edukacyjnych, w myśl art. 26 § 3a u.p.e.a. uznaje się:

- 1) dzień doręczenia wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej i tytułu wykonawczego wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), czyli organowi egzekucyjnemu – w odniesieniu do egzekucji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego,
- 2) od 25 marca 2024 r. dniem wszczęcia postępowania egzekucyjnego wszczynanego z urzędu jest dzień podpisania tytułu wykonawczego przez organ egzekucyjny, zatem

---

<sup>703</sup> *Ibidem.*

<sup>704</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 431, dalej: r.w.t.w.

<sup>705</sup> Zob. uwagi poczynione wcześniej odnoszące się do art. 26 u.p.e.a.

w przypadku obowiązku dokształcania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), osobę przez niego upoważnioną albo opatrzenia tytułu wykonawczego zaawansowaną pieczęcią elektroniczną lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną.

W przypadku postępowania dotyczącego egzekucji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego, z chwilą otrzymania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, organ egzekucyjny przystępuje do dokonania czynności związanych z badaniem swojej właściwości oraz związanych z badaniem dopuszczalności egzekucji administracyjnej (art. 29 u.p.e.a.). Każdy organ administracyjny, w tym również organy egzekucyjne są zobligowane do sprawdzenia, czy posiadają kompetencje do prowadzenia postępowania. Zgodnie z obowiązującą praktyką, organem egzekucyjnym wszystkich obowiązków edukacyjnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce zamieszkania zobowiązanego dziecka. Jak ustalono wcześniej – miejsca zamieszkania dziecka nie ocenia się wyłącznie przez pryzmat miejsca jego zameldowania. Jeżeli wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego został błędnie skierowany do organu niewłaściwego do jego rozpatrzenia, wówczas na mocy art. 65 § 1 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. organ przekazuje wniosek wierzyciela wraz z tytułem wykonawczym organowi właściwemu, jednocześnie zawiadamiając o tym dyrektora obwodowej szkoły podstawowej. Zawiadomienie powinno zawierać uzasadnienie. Jeżeli organ egzekucyjny uzna, że posiada on kompetencję do prowadzenia postępowania egzekucyjnego, wówczas na podstawie art. 29 u.p.e.a. bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest ustalić, czy obowiązek objęty tytułem wykonawczym podlega egzekucji administracyjnej oraz czy tytuł wykonawczy spełnia ustawowe wymagania<sup>706</sup>. Nie jest on jednak uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie będzie zatem badał, czy rzeczywiście istnieje stan nieusprawiedliwionych nieobecności w ciągu jednego miesiąca na co najmniej 50% dni zajęć w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego (w stosunku do

---

<sup>706</sup> Szerzej na temat czynności organu egzekucyjnego zob. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Zasady prowadzenia...*, s. 602 i nast.

obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego) oraz zajęć w szkole podstawowej (w stosunku do obowiązku szkolnego).

W sytuacji egzekucji obowiązku doksztalcania wójt (burmistrz, prezydent miasta) będący zarazem organem egzekucyjnym, przystępując do egzekucji z urzędu już na etapie sporządzania tytułu wykonawczego ocenia dopuszczalność postępowania. W razie stwierdzenia niedopuszczalności egzekucji obowiązku doksztalcania, a zatem niespełnienia okoliczności z art. 42 ust. 2 u.p.e.a., wójt (burmistrz, prezydent miasta) po prostu nie przystępuje do sporządzenia tytułu wykonawczego. Bezprzedmiotowe byłoby zawiadamianie wierzyciela – a więc samego siebie o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji. Jak podnosi Piotr Przybysz „W konsekwencji niemożliwe jest również wydanie postanowienia o nieprzystąpieniu do egzekucji. Organ egzekucyjny w tego rodzaju sytuacji, stwierdzając niedopuszczalność egzekucji, winien odstąpić od wystawienia tytułu wykonawczego. Jeżeli zaś wystawił tytuł wykonawczy, to powinien odstąpić od skierowania go do egzekucji administracyjnej”<sup>707</sup>. W sytuacji, gdy wójt (burmistrz, prezydent miasta) występuje w podwójnej roli (wierzyciela i organu egzekucyjnego), wszczęcie postępowania egzekucyjnego „zbiega się w czasie z wszczęciem egzekucji administracyjnej”<sup>708</sup>.

Egzekucja administracyjna prowadzona jest w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Polega ona na stosowaniu przez organ egzekucyjny przewidzianych u.p.e.a. środków egzekucyjnych, które mają na celu doprowadzenie do wykonania obowiązku edukacyjnego wskazanego w tytule wykonawczym. W tym stadium postępowania egzekucyjnego organ egzekucyjny dokonuje czynności egzekucyjnych, które zgodnie z definicją zawartą w art. 1a pkt 2 u.p.e.a. polegają na podejmowaniu działań zmierzających do zastosowania oraz zrealizowania środka egzekucyjnego<sup>709</sup>. Należy zatem odróżnić dzień wszczęcia postępowania egzekucyjnego od dnia wszczęcia egzekucji administracyjnej. Sama ustawa egzekucyjna reguluje odmiennie te dwie daty. Powyżej została przedstawiona kwestia daty wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Artykuł 26 § 5 u.p.e.a. precyzuje, w jaki sposób należy określić datę wszczęcia egzekucji administracyjnej. Dla egzekucji obowiązków edukacyjnych najistotniejsza jest regulacja

---

<sup>707</sup> P. Przybysz, *Nieprzystąpienie do egzekucji administracyjnej*, LEX.

<sup>708</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Zasady prowadzenia...*, s. 605.

<sup>709</sup> M. Masternak, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie...*, komentarz art. 26, Nb 3, Legalis.

zawarta w pkt 1 tegoż artykułu. Zgodnie z nią, dniem wszczęcia egzekucji administracyjnej będzie dzień doręczenia rodzicom<sup>710</sup> zobowiązanego dziecka odpisu tytułu wykonawczego. Stosownie do art. 32 u.p.e.a. organ egzekucyjny lub egzekutor, przystępując do czynności egzekucyjnych, doręcza zobowiązanemu, a w omawianej sytuacji rodzicom lub opiekunom prawnym zobowiązanego, odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został wcześniej doręczony.

Dyrektor obwodowej szkoły podstawowej będący wierzycielem obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego ma obowiązek wskazania we wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego środka egzekucyjnego. Należy jednak podkreślić, że w każdym postępowaniu egzekucyjnym wybór zastosowanych środków egzekucyjnych należy do organu egzekucyjnego, a więc w stosunku do obowiązków edukacyjnych, wójta (burmistrza, prezydenta miasta). „Wyboru takiego dokonuje organ egzekucyjny, kierując się zasadami sformułowanymi w ustawie egzekucyjnej: zasadą celowości, zasadą stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie, zasadą stosowania środków egzekucyjnych prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku, zasadą stosowania najłagodniejszych środków egzekucyjnych oraz zasadą niezbędności”<sup>711</sup>. Artykuł 30 u.p.e.a. stanowi, iż organ egzekucyjny w egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym może zastosować inny środek egzekucyjny niż wskazany we wniosku, jeżeli jest mniej uciążliwy dla zobowiązanego, a prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku. O powyższym organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym. Dalszy przebieg egzekucji administracyjnej uzależniony jest od wyboru środka egzekucyjnego.

## **6. Środki egzekucyjne stosowane przy egzekucji obowiązków edukacyjnych**

Jak podaje Jerzy Jędrośka „środki egzekucyjne są zinstytucjonalizowaną formą przymusu administracyjnego stosowanego według określonego trybu postępowania, a skierowanego bezpośrednio na wykonanie obowiązków prawnych wynikających z dyrektyw administracyjnych”<sup>712</sup>. Przymus egzekucyjny jest stosowany tak długo, jak długo

---

<sup>710</sup> Z uwagi na brak pełnej zdolności do czynności prawnych dzieci.

<sup>711</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Zasady prowadzenia...*, s. 607.

<sup>712</sup> J. Jędrośka, *Wykonanie prawnych dyrektyw administracji*, w: T. Kuta (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1985, s. 107.

stan rzeczywisty jest niezgodny z treścią obowiązku<sup>713</sup>. Przy egzekucji obowiązków edukacyjnych należy rozważyć możliwość zastosowania dwóch środków spośród wszystkich wymienionych w dziale III u.p.e.a., tj. grzywnę w celu przymuszenia i przymus bezpośredni. Grzywnie w celu przymuszenia poświęcone zostały przepisy rozdziału 2 w dziale III u.p.e.a. W myśl art. 119 § 1 u.p.e.a. 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 na jej charakter nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego. Grzywnę nakłada się również, jeżeli nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Jest to jedyny środek egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych, który ma charakter przymuszający<sup>714</sup>. Jej funkcja sprowadza się do wywarcia dodatkowej presji na zobowiązanym w celu skłonienia do dobrowolnego wykonania obowiązku. Jak podaje Piotr Przybysz „presja ta ustaje z chwilą wykonania obowiązku przez zobowiązanego. Możliwość umorzenia lub zwrotu grzywny w celu przymuszenia sprawia, że dolegliwość tego środka egzekucyjnego w przypadku wykonania obowiązku jest znikoma”<sup>715</sup>. Grzywna w celu przymuszenia nie jest karą, tylko formą nacisku<sup>716</sup>, a jej zastosowanie nie ma na celu uzyskania określonej kwoty pieniężnej, lecz zmuszenie zobowiązanego do wykonania ciążącego na nim obowiązku<sup>717</sup>.

W myśl art. 120 § 1 u.p.e.a. grzywna w celu przymuszenia może zostać nałożona na osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Status prawny zobowiązanego ma znaczenie przy aspekcie maksymalnych możliwych do nałożenia kwot grzywien. Istotne znaczenie z punktu widzenia egzekucji obowiązków edukacyjnych ma § 2 art. 120 u.p.e.a. Zakłada on, że w przypadku, gdy zobowiązanym jest osoba fizyczna działająca przez ustawowego przedstawiciela, grzywnę

---

<sup>713</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 14.

<sup>714</sup> W. Sawczyn, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2021, komentarz art. 119, Nb 1, Legalis, T. Jędrzejewski, w: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 275.

<sup>715</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz art. 119, LEX.

<sup>716</sup> J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014, s. 133 i nast., I. Skrzydło-Niżnik, *Grzywna w celu przymuszenia w egzekucji administracyjnej*, w: J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *op.cit.*, Warszawa 2004, s. 456-457.

<sup>717</sup> W. Sawczyn, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *op.cit.*, Nb 2, Legalis.

nakłada się na ustawowego przedstawiciela zobowiązanego lub na osobę, do której należy bezpośrednio czuwanie nad wykonywaniem przez zobowiązanego obowiązków. Jak wskazuje Wojciech Sawczyn, przepis ten dotyczy zobowiązanych będących osobami fizycznymi nieletnimi, częściowo lub całkowicie ubezwłasnowolnionymi<sup>718</sup>.

Drugim środkiem egzekucyjnym, który należy rozważyć pod względem możliwości jego zastosowania do egzekucji obowiązków edukacyjnych jest przymus bezpośredni. Regulacja prawna odnosząca się do tego środka egzekucyjnego została zawarta w rozdziale 6 działu III u.p.e.a. Zgodnie z dyspozycją artykułu 148 § 1 u.p.e.a., przymus bezpośredni 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. Kolejny paragraf art. 148 u.p.e.a. określa zakres stosowania przymusu bezpośredniego – jest on używany w szczególności, w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanego opuszczenia nieruchomości, lokalu (pomieszczenia), wydania rzeczy, zaniechania czynności lub nieprzeszkadzania innej osobie w wykonywaniu jej praw. Ustawodawca nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem „środków bezpośrednio skutecznych”, wskazując jednak, że w tym katalogu mieści się siła fizyczna. Jak podkreśla Tomasz Jędrzejewski „ogólna regulacja w zakresie zastosowania przymusu bezpośredniego wynika z faktu, że nie ma możliwości pełnego wyliczenia sytuacji faktycznych, w których niezbędne będzie zastosowanie tego środka, a co za tym idzie – nie można wyczerpująco określić, na czym te bezpośrednio skuteczne środki będą polegały”<sup>719</sup>.

Przymus bezpośredni uznawany jest za najbardziej dolegliwy sposób dochodzenia wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym. Zgodnie z zasadą celowości<sup>720</sup>, celem postępowania egzekucyjnego jest „doprowadzenie do realizacji ciężących na zobowiązanym obowiązków. W przeciwieństwie do postępowań represyjnych celem egzekucji administracyjnej nie jest wyrządzenie zobowiązanemu dolegliwości”<sup>721</sup>. Ponadto, zgodnie z zasadą stosowania najmniej dolegliwych środków, organ egzekucyjny powinien

---

<sup>718</sup> *Ibidem*, komentarz art. 120, Nb 2, Legalis.

<sup>719</sup> T. Jędrzejewski, w: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 290.

<sup>720</sup> Zasada ta nie została unormowana w żadnym przepisie u.p.e.a., lecz wyprowadzona z całokształtu uregulowań w niej zawartych.

<sup>721</sup> M. Masternak, w: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 53.



zastosować ten, który jest najmniej uciążliwy dla zobowiązanego (o ile ma do wyboru kilka środków egzekucyjnych). Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie reguluje kryteriów, którymi organ egzekucyjny miałby się kierować przy wyborze środka. W opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego organy egzekucyjne dokonując wyboru środka egzekucyjnego powinny kierować się celem egzekucji administracyjnej<sup>722</sup>. Przyjmuje się, że jeżeli organ egzekucyjny ma wybór między grzywną w celu przymuszenia a zastosowaniem przymusu bezpośredniego, powinien zastosować grzywnę, gdyż jest to środek egzekucyjny o mniejszej dolegliwości dla zobowiązanego<sup>723</sup>.

Należy podkreślić, że zobowiązanym w postępowaniu egzekucyjnym, którego przedmiotem jest jeden z obowiązków edukacyjnych jest dziecko (uczeń). Z uwagi na brak pełnej zdolności do czynności prawnych, działa on przez swojego ustawowego przedstawiciela. W literaturze przedmiotu podejmowano próby określenia możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych. Analizując stanowiska przedstawicieli doktryny, można dostrzec dwa poglądy: pierwszy opowiada się za możliwością zastosowania grzywny w celu przymuszenia i przymusu bezpośredniego<sup>724</sup>, drugi – wyłącznie za możliwością zastosowania grzywny w celu przymuszenia<sup>725</sup>. Jak widać nie ma jednolitego poglądu w sprawie, jak powinna wyglądać egzekucja obowiązków edukacyjnych. O ile zastosowanie grzywny w celu przymuszenia nie budzi żadnych wątpliwości, o tyle kontrowersje wzbudza możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego. Nie można jednak automatycznie wykluczyć jego zastosowania bez pogłębionej analizy przepisów. Bez wątpienia należy zgodzić się ze stanowiskiem, że w przypadku braku dobrowolnego realizowania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku doksztalcania można nałożyć na zobowiązanego grzywnę w celu przymuszenia. Zobowiązane dziecko nie

---

<sup>722</sup> Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1999 r., I SA/Gd 39/97, CBOSA.

<sup>723</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, komentarz art. 119, LEX.

<sup>724</sup> Np. K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Egzekucja administracyjna obowiązku szkolnego*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2010, nr 7, s. 342, 344-345, M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op.cit.*, s. 150-151, 156-157, M. Pilich, *op.cit.*, komentarz art. 42, LEX – choć autorowi temu nie jest obcy pogląd na możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego przy egzekucji obowiązków edukacyjnych, można dostrzec, że sam się od niego nieco dystansuje. Omawiając poszczególne środki egzekucyjne zwraca uwagę, że „w praktyce przymus bezpośredni nie stanowi odpowiedniego, efektywnego środka przymusu w celu zapewnienia spełniania obowiązków edukacyjnych. Trudno oczekiwać, że przymus bezpośredni będzie skuteczny w realizacji obowiązku o charakterze trwałym, a takim jest obowiązek edukacyjny. Stąd ostateczna konkluzja, iż jedynym prawidłowym środkiem przymusu będzie nałożenie na zobowiązanego grzywny w celu przymuszenia”.

<sup>725</sup> M. Darnos, *op.cit.*, s. 50 i nast.

posiada pełnej zdolności do czynności prawnych. Z tego powodu organ egzekucyjny – właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) obowiązany jest zastosować przepis z art. 120 § 2 u.p.e.a., w myśl którego grzywnę w celu przymuszenia nakłada się na przedstawiciela ustawowego zobowiązanego lub na osobę, do której należy bezpośrednio czuwanie nad wykonaniem przez zobowiązanego egzekwowanego obowiązku. Adresatem grzywny będą zatem rodzice dziecka. Na kanwie tego faktu rodzi się pytanie, czy możliwe jest prowadzenie egzekucji administracyjnej wobec tylko jednego rodzica, zakładając, że oboje posiadają władzę rodzicielską. W myśl art. 93 § 1 k.r.o. władza rodzicielska przysługuje obojgu rodzicom. Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw (art. 95 § 1 k.r.o.). Zgodnie z dyspozycją art. 98 § 1 k.r.o., rodzice są przedstawicielami ustawowymi dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską. W sytuacji, gdy dziecko pozostaje pod władzą rodzicielską obojga rodziców, każde z nich może działać samodzielnie jako jego przedstawiciel ustawowy. W takiej sytuacji wierzyciel ma kilka możliwości sporządzenia tytułu wykonawczego: może skierować tytuł wykonawczy przeciwko jednemu rodzicowi, może skierować tytuł wykonawczy przeciwko obojgu rodzicom bądź też może skierować dwa odrębne tytuły wykonawcze, gdzie jeden skierowany będzie przeciwko jednemu rodzicowi, a drugi przeciwko drugiemu<sup>726</sup>. Możliwość ta wynika z istnienia pomiędzy rodzicami, którym przysługuje władza rodzicielska w tym samym zakresie zobowiązania solidarnego<sup>727</sup>.

Z wcześniej poczynionych rozważań dotyczących zobowiązanego wynika, że nie ma prawnych przeszkód, by wobec zobowiązanego ucznia zastosować również przymus bezpośredni. Kategorycznym przeciwnikiem stosowania przymusu bezpośredniego przy egzekucji obowiązków edukacyjnych jest Mikołaj Darnos. Zdaniem tego autora „stosowanie przez organy administracji publicznej przymusu bezpośredniego wobec osoby małoletniej jest niewątpliwie daleko idącym wtargnięciem w sferę wolności osobistych

---

<sup>726</sup> Por. Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2000 r., III CKN 1352/00, LEX 51865.

<sup>727</sup> Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2018 r., II OSK 2434/17, CBOSA, wyrok ten zapadł na kanwie egzekucji obowiązku szczepień, przy czym istota zobowiązania rodziców przy nakładaniu środków egzekucyjnych przy egzekucji obowiązków edukacyjnych jest analogiczna do tej, która występuje przy egzekucji obowiązku szczepień. NSA orzekł: „Niewątpliwie w niniejszej sprawie osobami odpowiedzialnymi za poddanie dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym są jego rodzice i każdy z nich zobowiązany jest z osobna – występuje tu zobowiązanie solidarne”.

jednostki i to zarówno dziecka, jak też rodziców. Prawo do wychowania dziecka przez rodziców chronione jest w Konstytucji RP. Jak stanowi art. 48 ust. 2 ustawy zasadniczej, ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Użycie wobec dziecka przymusu bezpośredniego dla doprowadzenia na zajęcia szkolne czyni z organu egzekucyjnego podmiot wstępujący w rolę rodzica. Kwalifikować należy to jako doraźne ograniczenie władzy rodzicielskiej, gdyż organ wykonywałby wobec dziecka działania mieszczące się w zakresie władzy rodzicielskiej (pieczy) przysługującej rodzicom. Z racji tego, że do ograniczenia miałyby dojść w trybie administracyjnym, ale nie w następstwie orzeczenia sądu, to takie postępowanie należy uznać za niekonstytucyjne. Niemniej istotne jest to, że zastosowanie przymusu bezpośredniego służy wykonaniu obowiązków polegających na oznaczonym jednorazowym zachowaniu. Trudno oczekiwać, że przymus bezpośredni będzie skuteczny w realizacji obowiązku o charakterze trwałym, a takim jest obowiązek edukacyjny<sup>728</sup>. Z pewnością nie można odmówić słuszności postawionych przez cytowanego autora wątpliwości związanych ze stosowaniem przymusu bezpośredniego wobec dzieci. Wybór środka egzekucyjnego przez organ egzekucyjny musi odbywać się zgodnie z zasadami postępowania egzekucyjnego. W myśl art. 7 § 2 u.p.e.a. należy stosować środki egzekucyjne, które bezpośrednio prowadzą do wykonania obowiązku. Trudno zaprzeczyć, że przymus bezpośredni w postaci doprowadzenia dziecka do przedszkola, szkoły lub innej formy spełniania obowiązku edukacyjnego gwarantowałby realizację obowiązku. Należy jednak mieć na uwadze, że skuteczność zastosowania tego środka nie musi być wcale wysoka. Obowiązki edukacyjne mają charakter ciągły, trwałe, nie da się ich wykonać poprzez dokonanie jednorazowej czynności. Są one cyklem czynności rozciągniętych w czasie. By mówić o skuteczności przymusu bezpośredniego konieczne byłoby doprowadzanie dziecka do szkoły codziennie w asyście policji. Grzywna w celu przymuszenia także jest środkiem prowadzącym bezpośrednio do realizacji obowiązków edukacyjnych, przy czym – jak wcześniej wskazano – będzie ona wymierzona wobec przedstawicieli ustawowych dziecka. Nie należy zapominać także o zasadzie stosowania najłagodniejszych środków egzekucyjnych, której istota wraża się w tym, że w przypadku

---

<sup>728</sup> M. Darnos, *op.cit.*, s. 50 i nast.

wystąpienia kilku środków egzekucyjnych prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązków edukacyjnych, należy stosować takie, które są najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Wydaje się, że najmniej uciążliwym środkiem egzekucyjnym stosowanym przy przymusowym wykonaniu jednego z obowiązków edukacyjnych jest nakładana na rodziców grzywna w celu przymuszenia, jednak nie należy zapominać, że jedną z form przymusu bezpośredniego zgodnie z art. 148 § 1 u.p.e.a. jest samo zagrożenie zastosowania bezpośrednio skutecznych środków prowadzących do wykonania obowiązku. Można zatem przyjąć rozwiązanie, w myśl którego w pierwszej kolejności egzekutor zagrozi przymusowym doprowadzeniem do szkoły w asyście np. funkcjonariuszy Policji, zaś przy dalszym niespełnieniu obowiązku edukacyjnego przez dziecko zostanie zastosowany przymus bezpośredni w postaci przymusowego doprowadzenia na zajęcia dydaktyczne.

Odrębną kwestią wymagającą rozważania jest możliwość stosowania przymusu bezpośredniego wobec wszystkich dzieci w każdym wieku. Wydaje się, że dobrą praktyką w tym przedmiocie byłoby wyłączenie spod możliwości zastosowania przymusu bezpośredniego wobec dzieci najmłodszych – podlegających obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązkowi szkolnemu, np. do trzynastego roku życia. Bez wątpienia doprowadzenie siedmiolatka do szkoły w asyście funkcjonariuszy policji mogłoby być dla niego traumatycznym przeżyciem. Mimo braku regulacji prawnych w tym zakresie, organ egzekucyjny powinien zawsze brać pod uwagę te wszystkie okoliczności przy wyborze środka egzekucyjnego.

Analizując kwestię możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych, wyłania się jeszcze jedno zagadnienie, które związane jest z osobą zobowiązanego będącą osobą posiadającą pełną zdolność do czynności prawnych. Kodeks cywilny w art. 11 stanowi, że pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności. Pełnoletnim jest osoba, która ukończyła osiemnaście lat, przy czym zawarcie małżeństwa przez małoletniego powoduje uzyskanie przez niego statusu osoby pełnoletniej, którego nie traci w razie unieważnienia małżeństwa – art. 10 k.c. Z art. 10 k.r.o. zd. drugiego wynika, że z ważnych powodów sąd opiekuńczy może zezwolić na zawarcie małżeństwa kobiecie, która ukończyła 16 lat, a z okoliczności wynika, że zawarcie małżeństwa będzie zgodne z dobrem założonej rodziny. Kobieta, wobec której sąd opiekuńczy zezwolił na zawarcie małżeństwa uzyskuje pełną zdolność do czynności prawnych. Konstytucyjny obowiązek nauki obejmuje

dzieci i młodzież do 18. roku życia. Ustawa Prawo oświatowe regulując obowiązek szkolny i obowiązek doksztalcania wprowadza ich górną granicę, która odpowiada granicy obowiązkowej nauki z Konstytucji RP. Nie może ująć uwagi, że u.pr.o. określa granice obowiązków edukacyjnych wiekowo (18 lat), a nie za pomocą konstrukcji pełnej zdolności do czynności prawnych. Oznacza to, że kobieta, która wstąpiła w związek małżeński za pozwoleniem sądu opiekuńczego, musi spełniać swój obowiązek szkolny do czasu osiągnięcia wieku 18 lat, bez względu na fakt, że w świetle prawa posiada ona pełną zdolność do czynności prawnych. W sytuacji niespełniania przez taką kobietę czy to obowiązku szkolnego, czy obowiązku doksztalcania, wszystkie czynności podejmowane w toku postępowania egzekucyjnego będą skierowane przeciwko takiej kobiecie. To ona będzie adresatem upomnienia oraz tytułu wykonawczego. Błędem byłoby skierowanie środków egzekucyjnych przeciwko rodzicom tej kobiety, gdyż w świetle prawa wyszła ona spod władzy rodzicielskiej. Fakt ten sprawia, że wobec takiej kobiety będzie można skierować egzekucję administracyjną i zastosować wobec niej jeden z dwóch środków egzekucyjnych: w pierwszej kolejności grzywnę w celu przymuszenia, a jeśli środek ten okazałby się nieskuteczny, także przymus bezpośredni.

## **7. Podsumowanie**

Kontrola spełniania obowiązków edukacyjnych dokonywana jest przez podmioty będące wierzycielem i zarazem podmiotem uprawnionym w konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego. Kontrolą obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i szkolnego zajmują się dyrektorzy obwodowych szkół podstawowych, natomiast kontrola obowiązku doksztalcania należy do organów wykonawczych gmin. Ustawa Prawo oświatowe przyznaje tym podmiotom narzędzia, którymi dysponują przy sprawowaniu kontroli. Obowiązki rodziców dzieci zobowiązanych do realizacji dwóch pierwszych obowiązków edukacyjnych podlegają także kontroli ze strony dyrektorów obwodowych szkół podstawowych. Regulacja zawarta w u.pr.o. zobowiązuje dyrektorów do współdziałania z rodzicami w zakresie zapewniania warunków do nauki. Zaniechanie ze strony rodziców w przedmiocie wykonywania przez nich obowiązków, o których mowa w art. 41 u.pr.o. podlega także kontroli ze strony sądu opiekuńczego. W każdym wypadku nienależytego wykonywania władzy rodzicielskiej przez rodziców, placówki oświatowe

mają obowiązek zawiadomienia właściwego sądu opiekuńczego, który wszczynając postępowanie z urzędu może wydać stosowne zarządzenia. Z uwagi na brak podstawy prawnej nie podlegają one egzekucji administracyjnej w trybie u.p.e.a., przy czym dostrzegając ich wagę należałoby wyprowadzić wniosek *de lege ferenda* objęcia ich egzekucją administracyjną.

Brak dobrowolnej realizacji obowiązków edukacyjnych przez dzieci podlega egzekucji administracyjnej na mocy przepisu szczególnego, którego źródło stanowi art. 42 ust. 1 u.pr.o. Ustawa Prawo oświatowe określa przesłanki dopuszczalności egzekucji administracyjnej w tym zakresie. Przez niespełnienie obowiązków edukacyjnych należy rozumieć nieusprawiedliwioną nieobecność w okresie jednego miesiąca na co najmniej 50% dni zajęć przedszkolnych, szkolnych, prowadzonych przez pracodawców czy podmioty prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe. Nieobecność nieusprawiedliwiona to nieobecność bezzasadna, której nie można uzasadnić obiektywnymi okolicznościami, np. chorobą, wyjazdem, sytuacją rodzinną. O tym, czy nieobecność usprawiedliwić *de facto* decydują nauczyciele wychowawcy, pracodawcy, czy podmioty prowadzące kwalifikacyjny kurs zawodowy. Co prawda UODO stoi na stanowisku, że nie ma podstaw prawnych by wymagać od rodziców wskazywania powodów absencji uczniów, jednak stanowisko to wypacza sens wprowadzenia pojęcia nieusprawiedliwionej nieobecności. Zagadnienie związane z terminem i formą usprawiedliwiania nieobecności ustawa Prawo oświatowe pozostawia regulacjom statutowym. Elementem formy usprawiedliwienia może być także wymóg podania powodów nieobecności dziecka. Dostrzegając pewne wątpliwości, które podnosi UODO w newsletterze skierowanym do inspektorów ochrony danych osobowych, należy wysunąć postulat *de lege ferenda* regulacji obowiązku podawania przyczyny nieobecności ucznia na poziomie prawa powszechnie obowiązującego, w samej u.pr.o., a nie w regulacjach wewnątrzszkolnych.

Zobowiązanymi do wykonywania obowiązków edukacyjnych są dzieci i młodzież. Z tego też powodu osoby te stają się zobowiązanym w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym egzekucji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego czy obowiązku doksztalcania. Od strony podmiotowej stosunek egzekucyjny w zakresie obowiązków edukacyjnych w obecnej praktyce wygląda następująco:

- 1) obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego:

- zobowiązany – dziecko,
  - wierzyciel – dyrektor właściwej obwodowej szkoły podstawowej,
  - organ egzekucyjny – właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka wójt, burmistrz lub prezydent miasta,
- 2) obowiązek szkolny:
- zobowiązany – dziecko,
  - wierzyciel – dyrektor właściwej obwodowej szkoły podstawowej,
  - organ egzekucyjny – właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka wójt, burmistrz lub prezydent miasta,
- 3) obowiązek kształcenia:
- zobowiązany – absolwent szkoły podstawowej,
  - wierzyciel i zarazem organ egzekucyjny – właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Praktykę tę można uznać za słuszną wówczas, gdy przyjmiemy, że egzekucja obowiązków edukacyjnych wynika z ogólnych przepisów u.p.e.a., dokładnie art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. Gdy przyjmuje się tezę, iż obowiązki edukacyjne egzekwowane są na podstawie przepisu szczególnego, wówczas należałoby uznać, że organem egzekucyjnym powinien być nie organ wykonawczy gminy, a wojewoda.

Postępowanie egzekucyjne w administracji nie jest postępowaniem represyjnym, możliwe do zastosowania środki egzekucyjne mają doprowadzić do wykonania obowiązku, a nie spowodować dolegliwość zobowiązanemu. Przy egzekucji obowiązków edukacyjnych można zastosować grzywnę w celu przymuszenia, która – z uwagi na brak zdolności do czynności prawnych zobowiązanego – na mocy art. 120 § 2 u.p.e.a. zostanie nałożona na ustawowego przedstawiciela. Wydaje się ona najmniej dolegliwym środkiem egzekucyjnym. Istnieje także możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego wobec zobowiązanego ucznia, przy czym dostrzega się także pozaprawne okoliczności, które powinno się rozważyć przed wyborem tego środka. Należałoby na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących ograniczyć możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego wobec najmłodszych dzieci, co stanowi postulat *de lege ferenda*. Pomimo braku takiej regulacji, wydaje się, że organy egzekucyjne kierując się względami pozaprawnymi będą ograniczać zastosowanie tego

środka egzekucyjnego. Zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym istnieje możliwość oznaczenia w tytule wykonawczym przedstawiciela ustawowego dziecka w miejscu identyfikującym osobę zobowiązanego, przy jednoczesnym zaznaczeniu przez wierzyciela, że osoba taka działa jako przedstawiciel ustawowy zobowiązanej osoby małoletniej. Zobowiązanym nadal pozostaje małoletni i to wobec niego będzie kierowany przymus bezpośredni. Z uwagi na fakt, że środek ten jest najbardziej dolegliwym w katalogu wszystkich dostępnych środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych, należy stosować go w ostateczności. Istnieje zatem prawna możliwość doprowadzenia ucznia do szkoły w asyście policji, przy czym zastosowanie grzywny w celu przymuszenia, zgodnie z art. 148 § 1 u.p.e.a. może przybrać formę samego zagrożenie zastosowania bezpośrednio skutecznych środków prowadzących do wykonania obowiązku.



## Rozdział IX

### Obowiązki edukacyjne w wybranych państwach świata

#### 1. Uwagi wprowadzające

Próżno szukać dwóch identycznych systemów szkolnych na świecie. Ta różnorodność wynika z położenia geograficznego, historii, uwarunkowań kulturowych czy społecznych<sup>729</sup>. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie regulacji prawnych w zakresie obowiązków edukacyjnych trzech państw: Finlandii, Estonii i Japonii. *Lectio criterium* nie było przypadkowe, bowiem systemy edukacji w wyżej wskazanych krajach są wysoko oceniane w globalnych rankingach. Zgodnie z rankingiem opublikowanym w 2014 r. przez słynne wydawnictwo edukacyjne *Pearson* pt.: „The learning curve”<sup>730</sup> państwa te osiągnęły jedne z najlepszych wyników: Finlandia miejsce pierwsze, Japonia miejsce czwarte. Ranking prawdopodobnie nie był kontynuowany po 2014 r. O prawdziwości tego twierdzenia można wnioskować z faktu, że strona dedykowana projektowi (<http://thelearningcurve.pearson.com>) obecnie przekierowuje do strony głównej wydawnictwa *Pearson*. Raport przygotowany przez *Pearson* brał pod uwagę kilka wskaźników: badania PISA<sup>731</sup>, PIRLS<sup>732</sup> oraz TIMSS<sup>733</sup>, które sprawdzają zdolności dziesięcio- i piętnastolatków z zakresu myślenia matematycznego, umiejętności czytania ze zrozumieniem, nauk przyrodniczych oraz danych statystycznych poszczególnych państw dotyczących wskaźników w zakresie oświaty, PKB, wskaźnika zatrudnienia czy poziomu przestępczości<sup>734</sup>. Warto wskazać, że Polska w raporcie z 2014 r. uplasowała się na miejscu dziesiątym.

---

<sup>729</sup> J. Tracz-Dral, *Kształcenie obowiązkowe w wybranych krajach europejskich*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa, 2011, s. 3, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/4/plik/ot-604.pdf>, dostęp: 18.11.2023 r.

<sup>730</sup> Co się tłumaczy: „Krzywa nauczania”.

<sup>731</sup> *Programme for International Student Assessment*.

<sup>732</sup> *Progress in International Reading Literacy Study*.

<sup>733</sup> Międzynarodowe Badanie Wyników Nauczania Matematyki i Nauk Przyrodniczych.

<sup>734</sup> K. Dziurzyński, E. Duda, *Szkola jako problem i wyzwanie dla współczesnej i przyszłej Polski*, „Repozytorium Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2019, s. 3, DOI:10.13140/RG.2.2.33546.00960.

Swój raport opublikowało w 2016 r. Światowe Forum Ekonomiczne (*World Economic Forum*)<sup>735</sup> będące fundacją non-profit, zajmującą się społecznymi i ekonomicznymi problemami na świecie. Według tego rankingu najlepszymi systemami edukacyjnymi okazały się systemy w: Singapurze, Finlandii, Holandii, Szwajcarii i Belgii. WEF sporządzając raport brało pod uwagę takie kryteria jak: stopień wykształcenia mieszkańców, odsetek PKB przydzielony edukacji oraz bezrobocie u absolwentów szkół o różnym poziomie<sup>736</sup>.

W 2018 r. *Economist Intelligence Unit* opublikowało swój ranking na temat najlepszych systemów edukacji na świecie. Pierwsze miejsce według *Worldwide Educating For the Future Index*<sup>737</sup> zajęła Finlandia, która uzyskała najlepsze wyniki w trzech analizowanych kategoriach: polityka edukacyjna, warunki nauczania i warunki społeczno-ekonomiczne. Kolejne miejsca zajęły odpowiednio: Szwajcaria, Nowa Zelandia, Szwecja, Kanada, Holandia i Niemcy. Z kolei w najnowszym opublikowanym rankingu PISA (*Programme for International Student Assessment*), który przeprowadzany jest przez międzynarodowe konsorcjum, nadzorowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), zbadano poziom i zróżnicowanie umiejętności piętnastolatków, które rozwijane są w trakcie edukacji szkolnej, jak i poza nią. Badania przeprowadzono w trzech kategoriach: rozumienie czytanego tekstu, rozumowanie matematyczne i rozumowanie w naukach przyrodniczych. Najlepsze noty w poszczególnych dziedzinach odnotowały:

- rozumienie czytanego tekstu: Chiny, Singapur, Makao (Chiny), Hongkong (Chiny), Estonia, Kanada, Finlandia,
- rozumowanie matematyczne: Chiny, Singapur, Makao (Chiny), Hongkong (Chiny), Tajwan, Japonia, Korea Południowa, Estonia,
- rozumowanie w naukach przyrodniczych: Chiny, Singapur, Makao (Chiny), Estonia, Japonia, Finlandia, Korea Południowa.

---

<sup>735</sup> Dalej: WEF.

<sup>736</sup> <https://parenting.pl/co-wyjatkowego-jest-w-tych-szkolach-ranking-najlepszych-systemow-edukacji-na-swiecie>, dostęp: 18.11.2023 r.

<sup>737</sup> <https://educatingforthefuture.economist.com/EIUYidanPrizeEducatingFortheFuture2018WP.pdf?fbclid=IwAR1S8w0DOJte7aG-wY2sZoLBzRyyDFLZZeRA2ftcBSHVMVoVXQyQmGn4lJk>, dostęp: 18.11.2023.

Jak wynika z powyższych danych, najlepiej spośród krajów europejskich wypadły Estonia i Finlandia<sup>738</sup>.

Warto również odnotować, że portal *BBC News* w lutym 2023 r. zaprezentował ranking top 20 najlepszych krajów do wychowywania dzieci, w którym jednym z kryteriów oceny był system edukacji. Zwycięzcami plebiscytu zostały: Japonia, Estonia, Hiszpania, Holandia, Finlandia.

Zauważając pewną powtarzalność w zdobywaniu podium tych państw w różnych rankingach i plebiscytach, zdecydowano się na przeanalizowanie systemów prawnych odnoszących się do oświaty i systemu szkolnictwa Finlandii, Estonii oraz Japonii.

## 2. Obowiązki edukacyjne w Finlandii

Fiński system oświaty uznawany jest za jeden z najlepszych na świecie. Co ciekawe, Finlandia w porównaniu do innych państw europejskich zdecydowała się na wprowadzenie obowiązkowej edukacji stosunkowo późno. Dopiero w 1921 r. w życie weszła ustawa wprowadzająca obowiązek szkolny, w myśl której wszystkie dzieci w wieku od 7 do 13 lat musiały uczęszczać do szkoły<sup>739</sup>. Górna granica obowiązku szkolnego w Finlandii wzrastała na przestrzeni lat – kolejna reforma miała miejsce w 1968 r. i zakładała wydłużenie obowiązkowej nauki do 16 lat<sup>740</sup>. Po ponad pięćdziesięciu latach, w 2021 r. wydłużono czas trwania obowiązkowej nauki do 18. roku życia.

Najważniejszym aktem prawnym Finów jest Konstytucja Finlandii z 11 czerwca 1999 r.<sup>741</sup> W rozdziale 2 zatytułowanym „Podstawowe prawa i wolności” (fin. *„Perusoikeudet ja -vapaudet”*) w sekcji 16 pt. „Prawa edukacyjne” znalazły się najważniejsze normy odnoszące się do szkolnictwa w Finlandii. W myśl tego przepisu każdy ma prawo do podstawowej edukacji, która jest bezpłatna. Postanowienia dotyczące obowiązkowego zdobywania wykształcenia reguluje ustawa. Władze publiczne, na podstawie szczegółowych przepisów ustawowych, zapewniają każdemu jednakowe możliwości dostępu do wykształcenia innego niż podstawowe, uwzględniając zdolności

---

<sup>738</sup> Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Wyniki badania 2018 w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/pisa2018-wyniki>, dostęp: 18.11.2023 r.

<sup>739</sup> <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/news/finland-compulsory-education-extended-until-age-18>, dostęp: 18.11.2023 r.

<sup>740</sup> J. Tracz-Drał, *op.cit.*, s. 8.

<sup>741</sup> <https://oikeusministerio.fi/en/constitution-of-finland>, dostęp: 18.11.2023 r., dalej: Konstytucja Finlandii.

i szczególne potrzeby, a także gwarantują możliwość rozwoju bez względu na przeszkody ekonomiczne. Gwarantuje się wolność nauki, sztuki i wyższego wykształcenia<sup>742</sup>.

Fińskim aktem prawnym traktującym o obowiązkowej edukacji jest ustawa z dnia 30 grudnia 2020 r. o obowiązkowej edukacji<sup>743</sup>. W myśl § 1 ustawy o obowiązkowej edukacji „celem obowiązkowej nauki szkolnej jest zapewnienie wszystkim podstawowych umiejętności i wykształcenia niezbędnych w życiu i społeczeństwie, a także promowanie równych szans na rozwój zgodnie z możliwościami i potrzebami uczniów”<sup>744</sup>. Ponadto, celem edukacji obowiązkowej jest podniesienie poziomu wykształcenia i umiejętności, zmniejszenie luk w nauce oraz zwiększenie równości edukacyjnej, równości ogólnej i dobrostanu dzieci i młodzieży.

Dzieci mieszkające na stałe w Finlandii mają obowiązek uczęszczać do szkoły. Stałe zamieszkiwanie ocenia się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 marca 1994 r. nr 201/1994 o miejscu zamieszkania<sup>745</sup>. Dziecko ma prawo do zwolnienia z obowiązku szkolnego, jeżeli powodem pobytu w kraju są studia. Władze lokalne decydują o zwolnieniu z obowiązku szkolnego na podstawie wniosku.

Kształcenie obowiązkowe, zgodnie z § 2 ustawy o obowiązkowej edukacji rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego, w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat. Jeżeli ze względu na niepełnosprawność lub chorobę dziecka nie jest możliwe osiągnięcie celów kształcenia podstawowego w ciągu 9 lat, kształcenie obowiązkowe rozpoczyna się o rok wcześniej (tzw. obowiązek rozszerzony). Kształcenie obowiązkowe kończy się z chwilą ukończenia przez ucznia 18. roku życia lub pomyślnego ukończenia przez niego stopnia, o którym mowa w ustawie 502/2019 o egzaminach maturalnych<sup>746</sup> lub

---

<sup>742</sup> Sekcja 16 Konstytucji Finlandii

<sup>743</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2020 r. o obowiązkowej edukacji (1214/2020), dalej: ustawa o obowiązkowej edukacji,

[https://www.finLEX.fi/fi/laki/ajantasa/2020/20201214?search\[type\]=pika&search\[pika\]=1214&fbclid=IwAR3SMhZfriu7vAekbRycWDbNnWAA7\\_C3OvQvO9pQUaLllnNRf0Zv3wr8HI0](https://www.finLEX.fi/fi/laki/ajantasa/2020/20201214?search[type]=pika&search[pika]=1214&fbclid=IwAR3SMhZfriu7vAekbRycWDbNnWAA7_C3OvQvO9pQUaLllnNRf0Zv3wr8HI0), dostęp: 22.11.2023 r.

<sup>744</sup> § 1 zd. 1 ustawy o obowiązkowej edukacji.

<sup>745</sup> Ustawa 201/1994 z dnia 11 marca 1994 r. o miejscu zamieszkania, <https://www.finLEX.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201>, dostęp: 22.11.2023 r.

<sup>746</sup> Ustawa 502/2019 o egzaminach maturalnych, <https://www.finLEX.fi/en/laki/kaannokset/2019/en20190502.pdf>, dostęp: 22.11.2023 r.

w ustawie 531/2017 o kształceniu zawodowym<sup>747</sup> lub równoważnej edukacji ukończonej na Wyspach Alandzkich lub za granicą.

Po ukończeniu programu nauczania podstawowego, uczeń zobowiązany jest ukończyć program nauczania w szkole średniej II stopnia lub kwalifikację zawodową – § 4 ustawy o obowiązkowej edukacji. Ustawa ta przewiduje także inne szkoły i miejsca, w których można kontynuować obowiązek nauki.

Ustawa o obowiązkowej edukacji przewiduje w § 7 możliwość czasowego przerwania realizacji obowiązku szkolnego. Uczeń ma prawo zawiesić obowiązek szkolny na czas określony z powodu:

- 1) długotrwałej choroby lub niepełnosprawności uniemożliwiającej ukończenie obowiązku szkolnego,
- 2) pobierania zasiłku macierzyńskiego lub rodzicielskiego zgodnie z ustawą 1224/2004 o ubezpieczeniu zdrowotnym,
- 3) tymczasowego pobytu za granicą trwającego co najmniej miesiąc, przy czym, jeżeli osoba obowiązana do nauki uczestniczy w kształceniu za granicą, można uznać, że w trakcie pobytu za granicą odbywała obowiązkową naukę,
- 4) z innej przyczyny, związanej z sytuacją życiową uniemożliwiającą ukończenie obowiązku szkolnego.

Decyzja o zawieszeniu obowiązku szkolnego wydawana jest na podstawie wniosku. Przed podjęciem decyzji należy ustalić, czy ukończenie obowiązku w sytuacji nr 1 i 4 jest możliwe w drodze indywidualnego toku nauki lub rozsądnych dostosowań. O zawieszeniu obowiązku szkolnego decyduje organizator kształcenia. Jeżeli dziecko zobowiązane nie jest uczniem żadnej placówki oświatowej (np. odbywa obowiązek szkolny na kursach zawodowych), o zawieszeniu decyduje organ gminy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka. Organizator kształcenia ma obowiązek przekazać dane identyfikacyjne i kontaktowe ucznia organowi gminy właściwej dla miejsca zamieszkania ucznia podlegającego obowiązkowi szkolnemu, jeżeli zdecyduje się na tymczasowe zawieszenie spełniania obowiązku szkolnego – § 7 ustawy o obowiązkowej edukacji.

---

<sup>747</sup>

W myśl § 5 ustawy o obowiązkowej edukacji uczeń, który kończy szkołę podstawową ma obowiązek wziąć udział w rekrutacji do szkoły średniej przed ukończeniem ostatniej klasy szkoły podstawowej.

Podobnie jak w polskiej ustawie Prawo oświatowe, tak w fińskiej ustawie o obowiązkowej edukacji zawarte są normy odnoszące się do odpowiedzialności rodziców (opiekunów prawnych) za nadzorowanie realizowania obowiązkowej nauki przez dzieci. Stosownie do § 9 ustawy o obowiązkowej edukacji opiekun prawny ucznia ma obowiązek dopilnować, aby uczeń ten realizował obowiązek szkolny. Ponadto § 22 wskazanej ustawy stanowi, iż opiekun prawny, który umyślnie lub przez rażące niedbalstwo zaniedbuje obowiązek nadzorowania realizacji obowiązku szkolnego przez dziecko, podlega karze grzywny.

Podsumowując, obowiązkowa edukacja w Finlandii trwa od 7. do 18. roku życia. Celem ustawy o obowiązkowej edukacji jest, aby wszyscy uczniowie uzyskali kwalifikacje na poziomie szkoły średniej II stopnia<sup>748</sup>. Pomysłodawcy zmian podnosili, że reforma systemu edukacji ma pomóc w podniesieniu poziomu wykształcenia i kompetencji, zmniejszyć luki w nauce, wzmacniać równość i niedyskryminację w edukacji, poprawiać dobrostan młodych ludzi oraz podnieść wskaźnik zatrudnienia<sup>749</sup>. System edukacji w Finlandii jest jednym z najlepiej ocenianych na świecie.

### 3. Obowiązki edukacyjne w Estonii

Najważniejsze przepisy odnoszące się do edukacji w Estonii zawarte zostały w trzech aktach prawnych: Konstytucji Republiki Estońskiej z dnia 28 czerwca 1992 r.<sup>750</sup>, ustawie z dnia 23 marca 1992 r. o edukacji Republiki Estonii<sup>751</sup> oraz w ustawie z dnia 9 czerwca 2010 r. o szkołach podstawowych i średnich<sup>752</sup>. Konstytucja Estonii gwarantuje każdemu prawo

---

<sup>748</sup> <https://okm.fi/en/extension-of-compulsory-education>, dostęp: 22.11.2023 r.

<sup>749</sup> <https://www.cedefop.europa.eu/en/news/finland-compulsory-education-extended-upper-secondary-education-including-vet>, dostęp: 22.11.2023 r.

<sup>750</sup> Konstytucja Republiki Estońskiej z dnia 28 czerwca 1992 r. RT 1992, 26, 349, dalej: Konstytucja Estonii, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>, dostęp: 23.11.2023 r.

<sup>751</sup> Ustawa z dnia 23 marca 1992 r. o edukacji Republiki Estonii, RT 1992, 12, 192, dalej: ustawa o edukacji Estonii lub u.e.R.E., <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/503062019004/consolide/current>, dostęp: 23.11.2023 r.

<sup>752</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2010 r. o szkołach podstawowych i średnich, RT I 2010, 41, 240, dalej: ustawa o szkołach podstawowych i średnich lub u.s.p.i.ś., <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/515092023003/consolide/current>, dostęp: 23.11.2023 r.

do nauki. W myśl § 37 Konstytucji Estonii „Każdy ma prawo do nauki. Nauka dzieci w wieku szkolnym jest obowiązkowa w zakresie określonym odrębną ustawą oraz bezpłatna w szkołach powszechnych (publicznych) tworzonych przez rząd i władze lokalne. Aby zapewnić dostępność edukacji, rząd i władze lokalne utrzymują niezbędną liczbę placówek oświatowych. Na podstawie ustawy mogą być tworzone inne placówki oświatowe, w tym szkoły prywatne. Rodzice mają decydujący wpływ na wybór edukacji dla swoich dzieci. Każdy ma prawo do nauki w języku estońskim. Język nauczania w placówkach oświatowych mniejszości narodowych wybiera placówka oświatowa. Zapewnienie edukacji jest nadzorowane przez rząd”<sup>753</sup>.

Ustawa o edukacji Republiki Estonii odnosi się do ogólnych założeń polityki edukacyjnej w tym państwie. Zgodnie z dyspozycją § 2 ust. 1 ustawy o edukacji Republiki Estonii „edukacja to system wiedzy, umiejętności, doświadczenia, wartości i norm postępowania określonych w programach nauczania, uznawany przez społeczeństwo i którego zdobywanie jest przez społeczeństwo kontrolowane”. Zgodnie ze swoimi celami edukacja dzieli się na: kształcenie ogólne, kształcenie zawodowe i kształcenie hobbystyczne. Obejmuje ona następujące poziomy:

- 1) wychowanie przedszkolne,
- 2) wykształcenie podstawowe (pierwszy stopień kształcenia),
- 3) wykształcenie średnie (drugi stopień kształcenia),
- 4) wykształcenie wyższe (trzeci stopień kształcenia)<sup>754</sup>.

Pierwotnie obowiązek pobierania nauki regulowany był przez przepisy części III ustawy o edukacji Republiki Estonii. W 2010 r. uchwalona została ustawa o szkołach podstawowych i średnich, która inkorporowała dotychczasowe przepisy odnoszące się do obowiązkowej nauki. Ustawa o szkołach podstawowych i średnich w myśl § 1 reguluje podstawy organizacji nauki w szkołach podstawowych i szkołach średnich, prawa i obowiązki uczniów oraz rodziców lub opiekunów prawnych, prawa i obowiązki pracowników szkoły, podstawy zarządzania i finansowania szkół oraz podstawy nadzoru administracyjnego nad działalnością dydaktyczną i wychowawczą szkół. Szkolnictwo

---

<sup>753</sup> § 37 Konstytucji Estonii.

<sup>754</sup> § 2 ust. 5 u.e.R.E.

niepubliczne regulowane jest odrębną ustawą z dnia 3 czerwca 1998 r. o szkołach prywatnych<sup>755</sup>.

Obowiązki edukacyjne zostały uregulowane w rozdziale 2 u.s.p.i.ś. Stosownie do § 9 u.s.p.i.ś. obowiązek szkolny oznacza obowiązek:

- uczestniczenia w zajęciach przewidzianych w planie dnia szkoły lub indywidualnym programie nauczania,
- wykonywania ćwiczeń edukacyjnych,
- zdobywaniu wiedzy i umiejętności stosownie do możliwości każdego ucznia.

Obowiązek szkolny, rozumiany jako obowiązek uczęszczania do szkoły nie uważa się za spełniony, jeżeli dziecko podlegające obowiązkowi szkolnemu nie zostało zapisane do żadnej szkoły lub jest nieobecne na zajęciach szkolnych bez uzasadnionej przyczyny. Obowiązkowi uczęszczania do szkoły podlega osoba, która przed dniem 1 października danego roku kalendarzowego ukończyła 7 lat. Obowiązek uczęszczania do szkoły (obowiązek szkolny) trwa dopóty, dopóki dziecko nie uzyska wykształcenia podstawowego lub do ukończenia 17. roku życia<sup>756</sup>. Jak stanowi ust. 3 § 9 u.s.p.i.ś., dziecko, które ze względu na swój stan zdrowia lub rozwój indywidualny nie osiągnęło gotowości szkolnej wymaganej do podjęcia nauki, może, na podstawie zalecenia (rekomendacji) zewnętrznego zespołu doradczego<sup>757</sup> rozpocząć realizację obowiązku szkolnego rok później niż wynika to z § 9 ust. 1 u.s.p.i.ś. Zewnętrzny zespół doradczy wyda rekomendację odroczenia spełniania obowiązku szkolnego o rok, jeśli:

- 1) percepcja, umiejętności uczenia się dziecka oraz jego umiejętności społeczne nie są dostatecznie rozwinięte, aby rozpocząć naukę lub
- 2) dziecko wymaga długotrwałego leczenia ze względu na chorobę, uraz lub rozstrój zdrowia, a jego stan zdrowia nie pozwala na codzienne uczestnictwo w nauce.

Ustawa o szkołach podstawowych i średnich, podobnie jak polska ustawa Prawo oświatowe, nakłada na rodziców (opiekunów prawnych) dzieci objętych obowiązkiem

---

<sup>755</sup> Ustawa z dnia 3 czerwca 1998 r. o szkołach prywatnych, RT I 1998, 57, 859, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/503062019009/consolide/current>, dostęp: 24.11.2023 r.

<sup>756</sup> § 9 ust. 2 u.s.p.i.ś.

<sup>757</sup> W myśl § 47 ust. 3 u.s.p.i.ś. przy wydawaniu zalecenia (rekomendacji) biorą udział specjaliści do spraw edukacji, spraw społecznych i zdrowia.



szkolnym pewne obowiązki. Na mocy § 11 u.s.p.i.ś. rodzic (opiekun prawny) ma obowiązek umożliwić i ułatwić realizację obowiązku uczęszczania do szkoły, w szczególności:

- 1) stwarzać warunki ułatwiające naukę w domu oraz warunki uczestnictwa w zajęciach lekcyjnych,
- 2) przekazywać szkole swoje dane kontaktowe i informować szkołę o ich zmianie,
- 3) zapoznać się z aktami prawnymi regulującymi życie szkoły,
- 4) współpracować ze szkołą na warunkach i w trybie przewidzianym w u.s.p.i.ś. oraz aktach wykonawczych,
- 5) podjąć działania oferowane rodzicowi przez szkołę lub podmiot prowadzący szkołę,
- 6) na wniosek szkoły zwrócić się do zewnętrznego zespołu doradców,
- 7) w razie potrzeby zwrócić się do szkoły lub samorządu lokalnego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania ucznia o podjęcie działań zapewniających wykonanie obowiązku szkolnego.

Jeżeli rodzic nie dopełnia powyższych obowiązków, samorząd lokalny na mocy § 11 ust. 2 u.s.p.i.ś. podejmuje niezbędne środki w celu ochrony praw dziecka<sup>758</sup>.

W celu zapewnienia wykonania obowiązku szkolnego przez ucznia, szkoła podejmuje w zależności od przyczyny nieobecności, jeden z kilku środków określonych w § 58 ust. 3 u.s.p.i.ś. Możliwymi do zastosowania środkami są: omówienie zachowania ucznia z jego rodzicami, omówienie zachowania ucznia z uczniem w obecności dyrektora szkoły, omówienie zachowania ucznia z uczniem w trakcie rady pedagogicznej, wyznaczenie osoby wspierającej<sup>759</sup>, pisemna nagana, obowiązek pozostania w szkole po zakończeniu lekcji i wykonaniu przypisanych zajęć w wymiarze 1,5 godziny w ciągu jednego dnia nauki, czasowy zakaz uczestniczenia w zajęciach pozalekcyjnych (np. imprezach, wycieczkach). Środki te mogą być zastosowane w sytuacji braku dostatecznego powodu usprawiedliwiającego nieobecność ucznia w szkole. Zgodnie z dyspozycją § 58 ust. 4 u.s.p.i.ś. o nałożeniu kar decyduje dyrektor szkoły lub osoba przez niego upoważniona przed radą pedagogiczną.

---

<sup>758</sup> § 11 ust. 2 u.s.p.i.ś.

<sup>759</sup> Wewnętrzny *quasi*-kurator.

W celu zapewnienia wykonania obowiązku szkolnego przez dzieci, samorząd lokalny właściwy ze względu na miejsce zamieszkania ucznia, wspiera, w miarę potrzeby i możliwości dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu, rodziców i szkołę, a także stwarza warunki sprzyjające wykonywaniu obowiązku uczęszczania do szkoły w granicach swoich kompetencji. Ustawa o szkołach podstawowych i średnich wymienia w § 13 przykładowe działania władz lokalnych, do których należą: organizacja transportu do szkoły dla dzieci objętych obowiązkiem szkolnym, ustalanie przyczyn niewykonania obowiązku szkolnego przez dzieci oraz podejmowanie działań wobec niespełniających obowiązku uczęszczania do szkoły, organizacja szkoleń dla rodziców dzieci, które nie realizują obowiązku szkolnego w szkole (lecz w ramach edukacji domowej), w celu wsparcia ich w tworzeniu warunków do wykonywania obowiązku w szkole.

Uczniowie mają prawo i obowiązek odbywania zajęć lekcyjnych zgodnie z planem lekcji lub zgodnie z indywidualnym planem nauczania. Nieobecność na zajęciach szkolnych jest dozwolona tylko z ważnego powodu. Szkoła ocenia, czy przyczyny nieobecności na lekcjach można uznać za zasadne. Ustawa o szkołach podstawowych i średnich podaje przyczyny usprawiedliwiające nieobecność dziecka w szkole. Są nimi: choroba ucznia lub wizyta lekarska, nieprzejezdność drogi prowadzącej do szkoły lub wystąpienie okoliczności o charakterze siły wyższej, w tym warunków atmosferycznych określonych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw polityki wydanego na podstawie ustawy o zdrowiu publicznym, istotne względy rodzinne, inne powody uznane przez szkoły za uzasadnione.

Szkoły przyjmują w swoim regulaminie procedurę zgłaszania nieobecności na zajęciach. Ponadto szkoły prowadzą ewidencję nieobecności uczniów oraz sporządzają ich podsumowanie przynajmniej raz na kwartał szkolny i informują o tym rodziców – tak § 35 u.s.p.i.ś. Paragraf 36 u.s.p.i.ś. przewiduje procedurę zawiadamiania o nieobecności ucznia w szkole przez rodziców. Zgodnie z dyspozycją ust. 1 § 36 u.s.p.i.ś. rodzic zawiadamia szkołę o nieobecności ucznia na zajęciach szkolnych nie później niż w pierwszym dniu wystąpienia nieobecności w szkole. Jeżeli rodzic nie poinformował szkoły o nieobecności ucznia, szkoła informuje rodzica o takiej konieczności w następnym dniu zajęć. Rodzic zawiadamia szkołę o czasie trwania nieobecności najpóźniej w drugim dniu zajęć szkolnych następujących po ustaniu przyczyny nieobecności. Jeżeli nauczyciel ma uzasadnione wątpliwości, że

w uzasadnieniu nieobecności ucznia podano fałszywe informacje, szkoła ma prawo zwrócić się do rodzica o dodatkowe wyjaśnienia lub zwrócić się do władz samorządowych właściwych dla miejsca zamieszkania ucznia, a władze samorządowe podejmują działania mające na celu ustalenie faktycznych przyczyn nieobecności i zapewnienia wykonania obowiązku uczęszczania do szkoły. Ten przepis zapobiega sytuacji przewlekłej nieobecności uczniów w szkołach. Odnosząc tę regulację prawną na grunt polskiej ustawy Prawo oświatowe należy stwierdzić, iż ten mechanizm bieżącego monitorowania nieobecności uczniów wydaje się być skuteczniejszy niż sama egzekucja obowiązku edukacyjnego znana polskiemu porządkowi prawnemu. Zgodnie z ust. 3 § 36 u.s.p.i.ś. jeżeli rodzic nie powiadomił o nieobecności ucznia, a szkoła nie jest w stanie ustalić przyczyny nieobecności, szkoła informuje o tym gminę lub samorząd terytorialny najpóźniej w następnym dniu nieobecności ucznia na zajęciach szkolnych. W takim przypadku władze lokalne organizują podjęcie działań mających na celu ustalenie przyczyny nieobecności i zapewnienie wykonania obowiązku uczęszczania do szkoły. Informacje o uczniach, którzy byli nieobecni na zajęciach szkolnych bez uzasadnionej przyczyny na więcej niż 20% zajęć w jednym semestrze szkolnym, wpisywani są do rejestru uczniów, studentów i lekarzy rezydentów (§ 36 ust. 4 u.s.p.i.ś).

Co istotne, ustawa o szkołach podstawowych i średnich normuje również zagadnienie nauki w domu i w szpitalu. W oparciu o § 23 u.s.p.i.ś. nauka w domu oznacza naukę organizowaną poza terenem szkoły. Naukę w domu stosuje się w przypadku, gdy:

- 1) stan zdrowia ucznia nie pozwala na uczestnictwo w zajęciach przewidzianych w planie lekcji lub
- 2) rodzic pragnie osobiście organizować naukę dla swojego dziecka objętego obowiązkiem szkolnym.

Naukę w domu ze względów zdrowotnych szkoła organizuje na wniosek rodzica i po rekomendacji zewnętrznego zespołu doradców. Jeżeli edukacja domowa odbywa się na wniosek rodzica, wówczas jest ona organizowana i finansowana przez rodziców. Nauka w szpitalu oznacza zgodnie z dyspozycją § 23 ust. 5 u.s.p.i.ś. naukę odbywaną przez hospitalizowanego ucznia, który zdobywa wykształcenie podstawowe lub średnie ogólnokształcące.

Podsumowując, estoński system oświaty zakłada, że obowiązek szkolny stanowi konieczność uczestniczenia w zajęciach organizowanych przez szkoły. Obowiązuje on wszystkie dzieci do czasu ukończenia szkoły podstawowej lub osiągnięcia 17 roku życia. Szczególnego podkreślenia wymaga normatywnie opisany mechanizm usprawiedliwiania nieobecności dzieci w szkole, czego niestety brakuje w polskiej ustawie Prawo oświatowe. Estonia jest państwem europejskim wysoko ocenianym pod względem skuteczności kształcenia. Jak wcześniej wskazano, Republika Estonii zajęła pierwsze miejsce w Europie, a trzecie na świecie w badaniu PISA 2015, a wyprzedziły ją jedynie Singapur i Japonia. Należy podkreślić, że Estonia – podobnie jak Polska, po II wojnie światowej pozostawała pod wpływem radzieckim. Oficjalne proklamowanie niepodległości odbyło się 20 sierpnia 1991 r.<sup>760</sup> Mając powyższe na uwadze, należy zwrócić uwagę, że w stosunkowo niedługim czasie udało się temu państwu uzyskać ogromny sukces w zakresie edukacji, co jest doceniane na arenie międzynarodowej.

#### **4. Obowiązki edukacyjne w Japonii**

Na zakończenie komparatystycznych rozważań na tle obowiązków edukacyjnych umówione zostaną japońskie rozwiązania prawne w zakresie obowiązkowej edukacji. Jak już wielokrotnie podkreślano, japoński system edukacji jest jednym z najlepiej ocenianych na świecie. Wynika to wprost z przytoczonych wcześniej rankingów, prowadzonych przez niezależne podmioty. Omówione poprzednio systemy edukacji obowiązujące w Finlandii i Estonii zawierały pewne podobieństwa w stosunku do systemu polskiego. Faktem jest, że zarówno Finlandia, jak i Estonia są państwami europejskimi i należą do europejskiego kręgu kulturowego. Edukacja w Japonii wydaje niezwykle interesująca nie tylko z uwagi na zajmowane wysokie miejsca w różnych rankingach, lecz również z uwagi na odmienną w stosunku do europejskiej, kulturę azjatycką.

Najważniejszymi aktami prawnymi regulującymi japońską oświatę są: Konstytucja Japonii z dnia 3 listopada 1946 r.<sup>761</sup>, ustawa z dnia 22 grudnia 2006 r. ustawa zasadnicza

---

<sup>760</sup> J. Lewandowski, *Historia Estonii*, Wrocław-Warszawa-Kraków 2002, s. 271.

<sup>761</sup> Konstytucja Japonii z dnia 3 listopada 1946 r., dalej: Konstytucja Japonii, [https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html), dostęp: 24.11.2023 r.

o oświacie<sup>762</sup> oraz ustawa nr 26 z 1947 r. prawo szkolne (prawo oświatowe)<sup>763</sup>. W myśl art. 26 Konstytucji Japonii „wszyscy ludzie mają prawo do równego wykształcenia, odpowiadającego ich możliwościom, zgodnie z ustawą. Wszyscy ludzie mają obowiązek zapewnić wszystkim chłopcom i dziewczętom znajdującym się pod ich opieką podstawowe wykształcenie przewidziane przez prawo. Edukacja obowiązkowa jest bezpłatna”. Rozwinięciem konstytucyjnej regulacji prawnej są przepisy zawarte w dwóch ustawach: o zasadniczej oświacie i w prawie szkolnym.

Analizując całą zasadniczą ustawę oświatową można dostrzec podniosły charakter tego aktu prawnego. Już dwa pierwsze artykuły odnoszące się do celów japońskiej edukacji dają temu wyraz. W myśl art. 1 zasadniczej ustawy oświatowej „należy zapewnić edukację, aby w pełni rozwijać indywidualny charakter, starając się wychowywać naród zdrowy na umyśle i ciele, przepojony cechami niezbędnymi dla ludzi, którzy tworzą pokojowy i demokratyczny naród oraz społeczeństwo”. Artykuł 2 podaje konkretne cele edukacji. Należą do nich:

- 1) zdobywanie przez uczniów wszechstronnej wiedzy i kultury, krzewienie wartości poszukiwania prawdy, kształtowanie bogatej wrażliwości i poczucia moralności oraz budowanie zdrowia ciała,
- 2) rozwijanie zdolności jednostki, kultywowanie kreatywności oraz krzewienie ducha autonomii i niezależności poprzez poszanowanie wartości jednostki, a także podkreślanie związku kariery zawodowej z życiem codziennym i pielęgnowanie wartości szacunku dla ciężkiej pracy,
- 3) krzewienie wartości poszanowania sprawiedliwości, odpowiedzialności, równości mężczyzn i kobiet oraz wzajemnego szacunku i współpracy, a także wartości aktywnego uczestnictwa w budowaniu naszego społeczeństwa i przyczyniania się do jego rozwoju, w duchu publicznym,
- 4) krzewienie wartości poszanowania życia, troski o przyrodę i chęci przyczyniania się do ochrony środowiska,

---

<sup>762</sup> Ustawa nr 120 z dnia 22 grudnia 2006 r. zasadnicza ustawa o oświacie, dalej: zasadnicza ustawa o oświacie, <https://www.mext.go.jp/en/policy/education/lawandplan/title01/detail01/1373798.htm>, dostęp: 24.11.2023 r.

<sup>763</sup> Ustawa nr 26 z 1947 r. prawo szkolne, [https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000026&fbclid=IwAR3rvPpkpaQL7d\\_Tfrm81eEgpogDWX\\_mtpZe0T4jaLikdkb7NsUKipal-1U](https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000026&fbclid=IwAR3rvPpkpaQL7d_Tfrm81eEgpogDWX_mtpZe0T4jaLikdkb7NsUKipal-1U), dostęp: 24.11.2023 r.

- 5) krzewienie wartości szacunku dla tradycji i kultury oraz miłości do kraju i regionów, które nas wychowały, a także wartości szacunku dla innych krajów i chęci przyczyniania się do pokoju na świecie i rozwoju społeczności międzynarodowej.

W rozdziale 2 zasadniczej ustawy oświatowej zostały ogólnie opisane zagadnienia obowiązkowego kształcenia. Zgodnie z dyspozycją art. 5 zasadniczej ustawy oświatowej „ludzie są obowiązani zapewnić dzieciom znajdującym się pod ich opieką kształcenie ogólne na zasadach określonych w innych ustawach. Kształcenie ogólne w formie edukacji obowiązkowej należy prowadzić w celu tworzenia podstaw samodzielnego życia w społeczeństwie, przy jednoczesnym rozwijaniu zdolności każdej jednostki, a także w celu wspierania podstawowych przymiotów niezbędnych w ludziach, którzy tworzą nasz naród i nasze społeczeństwo. Aby zagwarantować możliwość kształcenia obowiązkowego i zapewnić odpowiednie standardy, władze krajowe i lokalne są odpowiedzialne za realizację kształcenia obowiązkowego poprzez odpowiedni podział ról i wzajemną współpracę. Za naukę obowiązkową w szkołach utworzonych przez władze państwowe i lokalne nie pobiera się opłat”.

Odpowiedzialność za edukację dzieci ponoszą ich rodzice oraz opiekunowie prawni. W świetle art. 10 ust. 1 zasadniczej ustawy oświatowej powinni oni starać się uczyć je nawyków niezbędnych do życia, wzbudzać ducha niezależności i pielęgnować zrównoważony rozwój ich ciał i umysłów.

Aktem prawnym konkretyzującym zagadnienia związane z obowiązkami edukacyjnymi jest wielokrotnie nowelizowana ustawa z 1946 r. prawo szkolne. Celem szkół obowiązkowych jest konsekwentne prowadzenie kształcenia elementarnego (podstawowego/ogólnego) jako kształcenia obowiązkowego, zgodnie z rozwojem psychicznym i fizycznym ucznia. Nauczanie w szkołach obowiązkowych prowadzi się w taki sposób, aby osiągnąć cele wyrażone w art. 21 ustawy prawo szkolne. Do tych celów należą:

- promowanie działalności społecznej zarówno w szkole, jak i poza nią oraz rozwój postaw proaktywnego twórcy społeczeństwa, przyczyniającego się do rozwoju, w oparciu o ducha niezależności, autonomii i współpracy, sprawiedliwego osądu i ducha publicznego,

- promowanie zajęć związanych z kontaktem z naturą zarówno w szkole, jak i poza nią oraz rozwój ducha szacunku dla życia i przyrody, jak również kształtowanie postawy przyczyniającej się do ochrony środowiska,
- prawidłowe zrozumienie aktualnej sytuacji państwa oraz jego historii, jak również historii miejscowości rodzinnych, poszanowanie tradycji, kultury oraz krzewienie postaw patriotycznych względem ojczyzny i społeczności lokalnej,
- szacunek wobec innych państw, poznawanie odmiennych kultur, kultywowanie postawy, która przyczyniać się będzie do pokoju na świecie i rozwoju społeczności międzynarodowej,
- rozwijanie podstawowego zrozumienia dla roli rodziny, domu, ubioru, jedzenia, mieszkania, informacji, przemysłu i innych spraw niezbędnych w życiu codziennym,
- nauka czytania i rozwijanie podstawowych umiejętności prawidłowego rozumienia i używania języka japońskiego niezbędnego w życiu codziennym,
- wykształcenie umiejętności prawidłowego rozumienia i przetwarzania liczbowego niezbędnego w życiu codziennym,
- wykształcenie podstawowej umiejętności naukowego rozumienia i przetwarzania zjawisk przyrodniczych związanych z życiem codziennym poprzez obserwację i eksperymenty,
- pielęgnowanie nawyków niezbędnych do zdrowego, bezpiecznego i szczęśliwego życia, rozwijanie siły fizycznej poprzez ćwiczenia i dążenie do harmonijnego rozwoju umysłu i ciała,
- rozwijanie podstawowej wiedzy i umiejętności dotyczących muzyki, sztuki, literatury i innych sztuk, które rozjaśniają i wzbogacają życie,
- wykształcenie umiejętności wyboru przyszłej ścieżki kariery w oparciu o podstawową wiedzę i umiejętności odnoszących się do dziesięciu zawodów, postawy ceniącej pracę i indywidualizm.

Obowiązek nauki w Japonii trwa 9 lat<sup>764</sup>. W myśl art. 49-5 ustawy prawo szkolne, okres obowiązkowej nauki dzieli się na dwie części: sześcioletni okres nauki w szkole podstawowej (art. 32 ustawy prawo szkolne) oraz trzyletni okres nauki w gimnazjum (art. 47 ustawy prawo szkolne). Celem szkół podstawowych jest zapewnienie podstawowego, obowiązkowego kształcenia ogólnego, zgodnie z rozwojem fizycznym i umysłowym. Obowiązek szkolny rozpoczyna się wraz z ukończeniem przez dziecko 6 roku życia. Artykuł 36 ustawy prawo szkolne zastrzega, że do pierwszej klasy szkoły podstawowej nie może być przyjęte dziecko poniżej wieku szkolnego. Władze gmin są zobowiązane do utworzenia na swoim terenie szkół podstawowych niezbędnych do przyjmowania dzieci w wieku szkolnym<sup>765</sup>.

Wszystkie dzieci, które ukończyły szkołę podstawową mają obowiązek kontynuowania nauki przez kolejne trzy lata w gimnazjum. Celem kształcenia gimnazjalnego jest zgodnie z art. 45 ustawy prawo szkolne zapewnienie kształcenia ogólnego, opartego na podstawach edukacji w szkole podstawowej, zgodnie z rozwojem fizycznym i psychicznym. W Japonii obowiązek szkolny można spełniać także w tzw. szkołach obowiązkowych, tj. szkołach zapewniających spójne kształcenie elementarne na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjum. Kształcenie w takiej szkole trwa 9 lat<sup>766</sup>.

Japoński rok szkolny trwa ok. 210 dni, rozpoczyna się 1 kwietnia, a kończy 31 marca. Rok szkolny składa się z trzech semestrów, pomiędzy którymi odbywają się dwutygodniowe ferie zimowe, wiosenne oraz wakacje.

Odpowiedzialność za realizację obowiązku szkolnego spoczywa na rodzicach dziecka lub jego opiekunach prawnych. W myśl art. 16 ustawy prawo szkolne od wyżej wskazanych podmiotów wymaga się zapewnienia zdobycia podstawowego (elementarnego) wykształcenia przez dzieci w ciągu 9 lat. Dzieci rozpoczynają obowiązkową edukację następnego dnia po ukończeniu 6 roku życia (dzień po szóstych urodzinach). Rodzic lub opiekun prawny mają obowiązek zapisania dziecka do szkoły podstawowej i gimnazjum lub do szkoły obowiązkowej o dziewięcioletnim kursie kształcenia. Gminna rada oświaty ma

---

<sup>764</sup> Art. 49-2 ustawy prawo szkolne, National Institution for Academic Degree and University Evaluation, *Quality assurance system in higher education. Japan*, Tokyo 2009, s. 3, <https://www.mext.go.jp/en/policy/education/overview/index.htm>, dostęp: 25.11.2023 r.

<sup>765</sup> Art. 38 ustawy prawo szkolne.

<sup>766</sup> Art. 49-3, art. 49-4, art. 49-5 ustawy prawo szkolne.



możliwość zawieszenie spełniania obowiązku szkolnego przez dziecko, które jest chore lub słabo rozwinięte – art. 18 ustawy prawo szkolne. Władze samorządowe muszą zapewnić niezbędną pomoc dzieciom w wieku szkolnym lub ich opiekunom, którzy mają trudności z uczęszczaniem do szkoły ze względów ekonomicznych<sup>767</sup>. Nikt nie ma też prawa uniemożliwiać dzieciom objętym obowiązkiem szkolnym spełnianie tego obowiązku.

Ustawa prawo szkolne przewiduje kary za naruszanie jej postanowień. Zgodnie z dyspozycją art. 144 rodzice i opiekunowie prawni, którzy nie posłali dziecka do szkoły podstawowej, albo nie złożyli wniosków rekrutacyjnych na kolejne szczeble obowiązkowej edukacji, podlegają karze grzywny w wysokości do 100 000 jenów<sup>768</sup>. Ponadto karze grzywny w wysokości do 100 000 jenów podlega również osoba, która uniemożliwia dziecku spełnianie obowiązku szkolnego – tak art. 145 ustawy prawo szkolne.

Edukacja przedszkolna oraz szkolnictwo średnie nie są objęte obowiązkiem, z czego wynika, że są one dobrowolne. Państwo nie zapewnia finansowania wychowania przedszkolnego oraz nauki powyżej gimnazjum, nazywanego niekiedy szkołą średnią I stopnia.

Analizując japońskie prawodawstwo z zakresu edukacji daje się zauważyć, że ta gałąź prawa – prawo oświatowe – ma niezwykle istotne znaczenie dla społeczeństwa japońskiego. Szkoła ma być miejscem przygotowującym nie tylko do wykonywania zawodu zgodnego z predyspozycjami ucznia, lecz jej obowiązkiem jest również krzewienie wartości związanych z ochroną środowiska, rozwojem wewnętrznym, życiem w harmonii z innymi i sobą samym, jak również dbałość o wzajemny szacunek i współpracę międzynarodową. Japoński system edukacji cechuje dyscyplina, szacunek wobec nauczycieli i starszych uczniów. Jedną z charakterystycznych cech szkół japońskich są mundurki, które obowiązują na wszystkich szczeblach edukacji.

---

<sup>767</sup> Art. 19 ustawy prawo szkolne.

<sup>768</sup> Obecnie 1 jen = 0.027zł, a zatem maksymalna grzywna w przeliczeniu na złotówki na dzień 25 listopada 2023 r. wynosi 2672,50zł, [https://www.google.com/search?q=kurs+japo%C5%84skich+jen%C3%B3w&oq=kurs+japo%C5%84skich+jen%C3%B3w+&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIICAEQABgWGB7SAQg0OTA1ajBqN6gCALA CAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=kurs+japo%C5%84skich+jen%C3%B3w&oq=kurs+japo%C5%84skich+jen%C3%B3w+&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIICAEQABgWGB7SAQg0OTA1ajBqN6gCALA CAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8), dostęp: 25.11.2023 r.

## 5. Podsumowanie

W analizowanych w niniejszym rozdziale państwach edukacja na poziomie elementarnym ma charakter publiczny, jest bezpłatna i dostępna dla każdego. Dostrzega się różnice w wieku, w którym dziecko rozpoczyna obowiązkową naukę w szkole. Początkowa granica oscyluje pomiędzy szóstym a siódmym rokiem życia. W praktyce dostrzegalny jest trend wydłużania czasu obowiązkowej nauki, tak jak chociażby w Finlandii.

Dokonując porównania opisywanych systemów prawnych z systemem polskim można zauważyć kilka wspólnych cech, jak również różnic. Wśród wspólnych cech należy wyróżnić:

- bezpłatność edukacji na poziomie obowiązkowej edukacji
- publiczny charakter edukacji,
- możliwość wcześniejszego rozpoczęcia edukacji w szkole (z wyjątkiem Japonii),
- mechanizm przymusowej realizacji obowiązków edukacyjnych.

Różnice pomiędzy tymi czterema systemami dotyczą:

- długości obowiązkowej edukacji:
  - Polska – 6-18 lat,
  - Finlandia – 7-18 lat,
  - Estonia – 7-17 lat,
  - Japonia – 6-15 lat;
- możliwych do zastosowania środków przymuszających:
  - w Polsce są to grzywna w celu przymuszenia i przymus bezpośredni,
  - w Finlandii, Estonii i Japonii wyłącznie kara grzywny,
- daty rozpoczęcia roku szkolnego:
  - w Polsce i Estonii rok szkolny trwa od 1 września do 31 sierpnia,
  - w Finlandii rok szkolny trwa od 1 sierpnia do 31 lipca,
  - w Japonii rok szkolny trwa od 1 kwietnia do 31 marca.

Można by rzec, że regulacje systemów szkolnych omawianych państw stanowią jedno z najskuteczniejszych rozwiązań prawnych odnoszących się do oświaty i systemu szkolnego. Poziom edukacji w tych państwach osiąga najlepsze wyniki w rankingach międzynarodowych organizowanych przez niezależne podmioty. To co powtarza się we

wszystkich analizowanych regulacjach prawnych, to chęć objęcia wszystkich dzieci edukacją dostosowaną do ich możliwości fizycznych i intelektualnych. Państwa, w tym również Polska prowadzą na coraz szerszą skalę tzw. edukację włączającą, związaną z integracją i angażowaniem dzieci niepełnosprawnych do zdobywania wiedzy zgodnie z ich predyspozycjami. Analizując akty prawne normujące zagadnienia oświaty można odczuć ich ogromne znaczenie i wagę.

## ZAKOŃCZENIE

„Takie będą Rzeczypospolite, jakie ich młodzieży chowanie”<sup>769</sup>. Choć zdanie to ma już ponad czterysta lat, pozostaje wciąż aktualne. Dziś nikt nie ma wątpliwości, że podstawą cywilizowanych i rozwijających się gospodarczo państw jest dostosowany do zmieniającej się rzeczywistości system oświaty. Jeszcze trzydzieści lat temu trudno było wyobrazić sobie naukę technologii informatycznej, obecnie już najmłodszy uczy się programowania. Edukacja przestała być szansą dla jednostek, a stała się odpowiedzią na potrzeby społeczeństwa<sup>770</sup>. Problemy dotyczące edukacji i szeroko pojętej oświaty stanowią materiał badawczy nie tylko dla pedagogów, ale również dla prawników. To sprawia, że edukacja staje się zagadnieniem interdyscyplinarnym. Oświata jest jednym z przejawów działania administracji świadczącej. Można powiedzieć, że jest jednym z podstawowych zadań państwa i jego administracji. Oświata stała się dobrem wspólnym całego społeczeństwa, które agreguje działalność współczesnej administracji w ramach państwa. Ustawa zasadnicza w art. 70 ust. 1 przyznaje każdemu prawo do nauki, nakładając przy tym na władze publiczne obowiązek zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Z pojęciem prawa do nauki związane są pojęcia obowiązków państwa oraz społeczeństwa. Dostrzegając doniosłość edukacji w życiu każdego człowieka, twórcy Konstytucji RP zdecydowali się wprowadzić gwarancję powszechności, a narzędziem do tego obrali obowiązkowe pobieranie nauki do 18. roku życia. Obowiązkiem państwa natomiast stało się unormowanie zadań w zakresie prawa do nauki i usankcjonowanie instytucji systemu oświaty<sup>771</sup>.

Przedmiotem niniejszej rozprawy stało się rozstrzygnięcie, co mieści się w zakresie pojęcia obowiązków edukacyjnych, jaka jest ich treść oraz jak wygląda mechanizm ich przymusowej realizacji. Warunkiem podjęcia wnikliwych badań nad obowiązkami edukacyjnymi stało się w pierwszej kolejności wyjaśnienie zagadnień terminologicznych i określenie granic etapów obowiązkowej edukacji. Konstytucyjnemu obowiązkowi nauki do osiemnastego roku życia odpowiadają trzy obowiązki edukacyjne, których źródło stanowi

---

<sup>769</sup> Cytat pochodzi z Aktu Fundacyjnego Akademii Zamoyskiej z 1600 r. Został on sparafrazowany przez Stanisława Staszica w *Uwagach nad życiem Jana Zamoyskiego z 1787 r.*

<sup>770</sup> M. Wrzosek, *op.cit.*, s. 34.

<sup>771</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Szkola...*, s. 46.

ustawa Prawo oświatowe. Ustawodawca w rozdziale 2 u.pr.o. wprowadza trzy etapy realizacji konstytucyjnego obowiązku nauki, nadając im następujące nazwy: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki. Określenie nowych definicji tych pojęć stało się konieczne z uwagi na niekonsekwencję terminologiczną ze strony ustawodawcy, którą już wcześniej dostrzeżono w literaturze. Największym problemem interpretacyjnym stało się synonimiczne używanie pojęć „obowiązku szkolnego” i „obowiązku nauki”. Obowiązki edukacyjne będące etapami realizacji konstytucyjnego obowiązku nauki, są odrębnymi obowiązkami administracyjnoprawnymi o charakterze osobistym i ciągłym. Powstają one co do zasady *ex lege*, co oznacza, że przystąpienie do ich wykonywania nie wymaga wydania aktu administracyjnego. Pierwszym etapem obowiązkowej edukacji jest obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, który obejmuje co do zasady dzieci, które w roku kalendarzowym, w którym rozpoczyna się rok szkolny kończą 6 lat i trwa zasadniczo jeden rok szkolny. Jego istotą jest przygotowanie merytoryczne i fizyczne dziecka do realizacji obowiązku szkolnego w kolejnym roku szkolnym. Obowiązek szkolny to obowiązek edukacji dziecka, które co do zasady ukończyło siedem lat, a jego istotą jest zdobywanie wiedzy w ciągu roku szkolnego, które potwierdzone jest dokumentem w postaci świadectwa szkolnego. Realizacja obowiązku szkolnego prowadzi do zdobycia podstawowego wykształcenia. Ostatnim etapem obowiązkowej edukacji, a zarazem trzecim obowiązkiem edukacyjnym jest obowiązek nauki, nazywany w dysertacji obowiązkiem doksztalcania. Z uwagi na fakt, że Konstytucja RP w art. 70 ust. 1 wprowadza pojęcie obowiązku nauki, na gruncie ustawy oświatowej obowiązek edukacyjny, będący ostatnim etapem obowiązkowej nauki powinien nosić inną nazwę. Obecnie art. 36 ust. 9 u.pr.o. wprowadza niepotrzebny chaos terminologiczny. Postulatem *de lege ferenda* pozostaje wprowadzenie takiej nazwy ostatniego obowiązku edukacyjnego, która nie będzie pokrywała się z tą zawartą w przepisach ustawy zasadniczej. Definicja obowiązku nauki powinna być zarezerwowana dla konstytucyjnego obowiązku nauki, będącego *sui generis* źródłem procesu obowiązkowego nauczania, podzielonego na trzy etapy. W rozprawie wysunięto propozycję nowej nazwy obowiązku z art. 36 ust. 9 u.pr.o. jako obowiązku doksztalcania. Polskiemu ustawodawstwu termin ten nie jest obcy, gdyż posługiwała się nim ustawa jędrzejewiczowska z 1932 r. W aktualnej literaturze pojawiło się pojęcie obowiązku nauki *sensu stricto*, zastępujące niejako pojęcie obowiązku nauki

z przepisów u.pr.o. Postuluje się wprowadzenie jasnych definicji i klarownego rozdziału powyższych pojęć. Wobec dokonanych rozważań należy stwierdzić, że konstytucyjny obowiązek nauki do osiemnastego roku życia stanowi zbiorcze określenie obowiązków edukacyjnych i dzieli się na trzy etapy: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek doksztalcania.

Narzędziem badawczym, które posłużyło do udowodnienia określonych we wstępie tez, stała się konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego. Ten zabieg umożliwił kompleksowe zbadanie każdego obowiązku edukacyjnego pod względem jego podmiotów, przedmiotu i treści. Należy wyróżnić dwa podmioty stosunku administracyjnoprawnego, którego przedmiotem są obowiązki edukacyjne: ucznia i organ władzy publicznej. Podmiotem zobowiązanym w stosunku administracyjnoprawnym, którego przedmiotem jest obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego jest sześciolatek, zaś podmiotem uprawnionym dyrektor obwodowej szkoły podstawowej, właściwej z uwagi na miejsce zamieszkania dziecka. Podmiotem zobowiązanym w stosunku administracyjnoprawnym, którego przedmiotem jest obowiązek szkolny jest siedmioletnie dziecko do momentu ukończenia szkoły podstawowej, nie później niż do ukończenia osiemnastego roku życia, a podmiotem uprawnionym dyrektor obwodowej szkoły podstawowej, właściwej ze względu na miejsce zamieszkania dziecka. Z kolei podmiotem zobowiązanym w stosunku administracyjnoprawnym, którego przedmiotem jest obowiązek doksztalcania jest absolwent szkoły podstawowej do czasu ukończenia osiemnastego roku życia, zaś podmiotem uprawnionym w tym przypadku jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania zobowiązanego. Ustawa Prawo oświatowe posługuje się niekiedy pojęciem „ucznia” na określenie podmiotu zobowiązanego do wykonania obowiązku edukacyjnego. W słowniczku pojęć, dokładnie w art. 4 pkt. 20 u.pr.o. określono, że uczniami są także słuchacze i wychowankowie. Z uwagi na powyższe, proponuje się wprowadzenie definicji „ucznia”, jako osoby zobowiązanej do wykonania obowiązku edukacyjnego. Dostrzega się także zalety wprowadzenia definicji „ucznia zerowego”, czyli dziecka zobowiązanego do realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, z uwagi na pewne odrębności w zakresie praw i obowiązków tych podmiotów, które – z racji etapu edukacyjnego – są jednak odmienne. Przedmiotem obowiązków edukacyjnych jest konieczność pobierania nauki, który można nazwać

procesem uczenia się, prowadzącym do zdobywania wykształcenia. Wykształcenie jest sprawą z zakresu administracji publicznej, którą potwierdza się świadectwami będącymi dokumentami publicznymi trzeciej kategorii. Treść obowiązków edukacyjnych kształtowana jest przez uprawnienia i obowiązki stron stosunku administracyjnoprawnego, które mają swoje źródło w różnych aktach normatywnych, przede wszystkim w ustawie Prawo oświatowe, ale także w aktach międzynarodowych czy aktach wewnątrzzakładowych, takich jak statuty czy regulaminy.

Ogromną rolę ustawa Prawo oświatowe przypisuje rodzicom dzieci, które zobowiązane są do wykonywania obowiązków edukacyjnych. Rodzicem w rozumieniu przepisów u.pr.o. są także opiekunowie prawni i osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą. Ich niebagatelna rola w procesie obowiązkowej nauki została podkreślona poprzez nałożenie na te podmioty obowiązków, które dookreślają element treści obowiązków edukacyjnych. Rodzice dzieci podlegających obowiązkom edukacyjnym, w zależności od etapu obowiązkowej nauki, zostali zobowiązani m.in. do zapisania dziecka do przedszkola lub szkoły, zapewnienia regularnego posyłania dziecka do przedszkola lub szkoły, zapewnienia dziecku warunków do nauki, informowania o realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego czy obowiązku szkolnego za granicą. Rodzice dziecka podlegającego obowiązkowi doksztalcenia są obowiązani informować na żądanie właściwego organu wykonawczego gminy o formie spełniania tego obowiązku i o ewentualnych zmianach w tym zakresie. Powyższe obowiązki nałożone na rodziców mają na celu zapewnienie realizacji przez dzieci i młodzież ich obowiązków edukacyjnych. Nie mają one charakteru samoistnego, ich powstanie uzależnione jest od powstania obowiązków edukacyjnych. Można przypisać im charakter wtórny (subsydiarny), niejako wspomagający przy wykonywaniu obowiązków edukacyjnych przez zobowiązane dzieci. Przy spełnianiu niektórych z obowiązków rodzice współdziałają z dyrektorem obwodowej szkoły podstawowej, zaś inne podlegają kontroli ze strony podmiotów uprawnionych na żądania ich wykonania, tj. organów wykonawczych gmin, w przypadku rodziców dzieci podlegających obowiązkowi doksztalcenia oraz dyrektorów obwodowych szkół podstawowych, w przypadku rodziców dzieci podlegających obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązkowi szkolnemu. Realizacja obowiązków rodziców może być przedmiotem postępowania przed sądem opiekuńczym, w zakresie niewykonywania władzy

rodzicielskiej w należyty sposób. Na ten moment obowiązki rodziców nie podlegają egzekucji administracyjnej, o czym sam przesądził ustawodawca w art. 42 u.pr.o., będącym przepisem szczególnym do prowadzenia egzekucji administracyjnej obowiązków edukacyjnych. Dostrzegając znaczenie obowiązków nałożonych na rodziców należy wyprowadzić postulat objęcia ich egzekucją administracyjną.

Podmioty, które kontrolują spełnianie obowiązków rodziców, kontrolują także wykonywanie obowiązków edukacyjnych przez dzieci, co czyni ich wierzycielami tychże obowiązków. Kontrola realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego dokonywana przez dyrektorów obwodowych szkół podstawowych polega na: prowadzeniu księgi ewidencji dzieci podlegających obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego, księgi ewidencji i księgi uczniów, przyjmowaniu powiadomień od dyrektorów publicznych i niepublicznych przedszkoli oraz szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz nauczycieli prowadzących zajęcia w publicznych lub niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego o realizacji przez dziecko obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, dyrektorów szkół innych niż publiczna szkoła obwodowa i dyrektorów placówek oświatowych o przyjęciu ucznia do szkoły, a także wysyłaniu upomnień w sytuacji braku dobrowolnego spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego. Kontrola wykonywania obowiązku kształcenia przez organy wykonawcze gmin polega na prowadzeniu ewidencji spełniania tego obowiązku przez młodzież zamieszkałą na terenie gminy oraz analizie informacji o realizacji obowiązku kształcenia uzyskanych przez rodziców, którzy zostali zobowiązani przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do ich udzielenia. Organy wykonawcze gmin przyjmują powiadomienia od dyrektorów publicznych i niepublicznych szkół ponadpodstawowych, pracodawców oraz osób kierujących podmiotami prowadzącymi kwalifikacyjne kursy zawodowe, o przyjęciu ucznia do szkoły albo w celu przygotowania zawodowego lub też na kwalifikacyjne kursy zawodowe i o zmianach w tym zakresie. Można powiedzieć, że podmioty te *de iure* kontrolują wykonywanie obowiązków edukacyjnych. Nie można jednak pominąć roli, którą *de facto* wykonują dyrektorzy i nauczyciele zakładów administracyjnych (publicznych czy niepublicznych), pracodawcy czy kierownicy kursów zawodowych, do



których faktycznie uczęszczają zobowiązani uczniowie. To oni czuwają nad frekwencją, usprawiedliwiają lub odmawiając usprawiedliwienia nieobecności na zajęciach.

Administracyjnoprawne zagadnienie obowiązków edukacyjnych jest ściśle powiązane z organizacją form i sposobów umożliwiających ich wykonywanie. Konstytucja RP gwarantuje powszechny i równy dostęp do wykształcenia, a władze publiczne zostały zobowiązane do zorganizowania systemu oświaty. Za realizację obowiązków edukacyjnych w Polsce odpowiedzialne są przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego. W przepisach ustaw wyraźnie dostrzega się redukcję zadań administracji rządowej na korzyść procesów decentralizacyjnych. Po transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r., obowiązek zakładania i prowadzenia szkół został scedowany przede wszystkim na gminy, powiaty i województwa. Edukacja publiczna stała się zadaniem własnym samorządu terytorialnego, który zobowiązany został do wykonywania zadań oświatowych, będących na gruncie art. 4 pkt 28 u.pr.o. zadaniami w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Właściwi ministrowie zostali zobowiązani bądź upoważnieni do zakładania pewnych szkół publicznych z uwagi na ich specjalistyczny charakter. Prowadzenie pewnych typów szkół przez ministrów w założeniu ma przyczynić się do zapewnienia właściwej realizacji zadań przypisanych tym szkołom. Publiczne przedszkola, szkoły i placówki oświatowe są zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne lub osoby fizyczne, jak również przez właściwych ministrów. Wychowanie przedszkolne odbywa się w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych i innych formach wychowania przedszkolnego. Władza publiczna została konstytucyjnie zobowiązana do stworzenia warunków umożliwiających realizację obowiązków edukacyjnych. Z tego powodu została wyposażona w wiele narzędzi, które stanowią środki realizacji obowiązków przez dzieci i młodzież. Podmioty publiczne nie tylko zakładają i prowadzą placówki publiczne, do których rekrutacja odbywa się w oparciu o zasadę powszechnej dostępności, ale także zapewniają bezpłatny transport czy pomoc materialną dla uczniów, która może przybrać postać pomocy socjalnej, jak i motywacyjnej.

Obowiązki edukacyjne spełniane są najczęściej w publicznych placówkach edukacyjnych. Ustawa Prawo oświatowe definiuje pojęcia publicznego przedszkola i szkoły. Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego,

zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie, przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności oraz zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w ustawie Karta Nauczyciela. Oddział przedszkolny jest jednostką organizacyjną przedszkola mieszczącą się w budynku szkoły podstawowej, która zachowuje odrębności programowe. Z kolei publiczna inna forma wychowania przedszkolnego zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszy niż określony właściwym rozporządzeniem. Szkoły publiczne to szkoły, które zapewniają bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania, przeprowadzają rekrutację w oparciu o zasadę powszechnej dostępności, zatrudniają nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w Karcie Nauczyciela, realizują: programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – również podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego albo podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa artystycznego, ramowy plan nauczania, jak również zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzają egzaminy zgodnie z u.o.s.o.

Ustawa Prawo oświatowe przewiduje możliwość realizacji obowiązków edukacyjnych w różnych formach, także pozaszkolnych. Obowiązek doksztalania może być spełniany poprzez przygotowanie zawodowe u pracodawcy, które może polegać na nauce zawodu lub przyuczeniu do wykonywania określonej pracy. Obowiązek doksztalania może być w pewnych okolicznościach realizowany także w trakcie kwalifikacyjnych kursów zawodowych lub na uczelni wyższej. Ustawa Prawo oświatowe dopuszcza także możliwość realizacji obowiązków edukacyjnych w szkołach za granicą, czy w ramach edukacji domowej. Wychodząc naprzeciw różnym sytuacjom życiowym i losowym, ustawodawca przewidział możliwość realizacji obowiązków także w szkołach dla dorosłych. Na mocy stosownego rozporządzenia, do szkoły podstawowej dla dorosłych można przyjąć osobę, która ma opóźnienie w cyklu kształcenia i nie rokuje ukończenia szkoły podstawowej dla dzieci i młodzieży, jak również uczestników Ochotniczych Hufców Pracy.

Co istotne, polski system oświaty nie wyłącza spod obowiązków edukacyjnych dzieci niepełnosprawnych, stwarzając im możliwość realizacji obowiązków w ramach kształcenia specjalnego i zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. Kształceniem specjalnym obejmuje się

dzieci i młodzież niepełnosprawne, niedostosowane społecznie i zagrożone niedostosowaniem społecznym, które wymagają stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Kształcenie specjalne może przybrać formę segregacyjną lub niesegregacyjną (włączającą). Obowiązki edukacyjne dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim spełniane są poprzez ich udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, których celem jest wspomaganie rozwoju, rozwijanie zainteresowania otoczeniem oraz rozwijanie samodzielności w funkcjonowaniu w codziennym życiu, stosownie do ich możliwości psychofizycznych oraz indywidualnych potrzeb rozwojowych.

Podkreślenia wymaga, że obowiązki edukacyjne mogą być spełniane w placówkach niepublicznych. „Obowiązek zapewnienia powszechnej dostępności nauki nałożony został na władze publiczne i jest przez nie realizowany poprzez różnorodne rozwiązania systemowe. Dostępność ta przejawia się w wielu aspektach, głównie w prawidłowym określeniu sieci szkolnej, drożności systemu instytucji oświatowych, masowym i bezpłatnym kształceniu oraz możliwości tworzenia i korzystania ze szkół niepublicznych”<sup>772</sup>. Konstytucja RP przyznaje możliwość rodzicom wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Możliwość zakładania i prowadzenia niepublicznych placówek edukacyjnych jest zjawiskiem prywatyzacji zadań publicznych. Przepisy ustawy zasadniczej wprowadzają dwusektorowość szkolnictwa w Polsce. Prywatyzacja zadania oświatowego ma jednak swoje granice, które wielokrotnie były przedmiotem rozważań judykatury. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że państwo nie może wyzbyć się świadczenia usług edukacyjnych, gdyż należą one do ich prawnych obowiązków. Prywatyzacja zadania oświatowego może przyjąć różne formy: może polegać na przekazaniu przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy prowadzenie szkoły liczącej do 70 osób, wpisie do ewidencji niepublicznych placówek edukacyjnych oraz zezwoleniu na założenie szkoły. Najbardziej powszechną w praktyce formą jest zakładanie i prowadzenie placówek niepublicznych na podstawie wpisu do ewidencji. Niepubliczne formy spełniania obowiązków edukacyjnych są tożsame z formami publicznymi. Ustawa Prawo oświatowe wprowadza definicje legalne niepublicznego przedszkola i szkoły, wskazując przesłanki, które takie placówki muszą spełnić. Zarówno placówki publiczne, jak i niepubliczne są zakładami administracyjnymi,

---

<sup>772</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata...*, s. 318.

przy czym w przypadku placówek publicznych są one zakładane przez podmioty publiczne, zaś z przypadku placówek niepublicznych, zakładane są przez podmioty prywatne, które zgodnie z art. 1 pkt 2 k.p.a. na mocy przepisów prawa załatwiają indywidualne sprawy administracyjne w drodze decyzji administracyjnych. Uczeń jako użytkownik zakładu administracyjnego wstępuje w stosunki zakładowe, które charakteryzują się możliwością zastosowania wobec niego władztwa zakładowego, a z uwagi na specyfikę edukacyjnych zakładów administracyjnych, także władztwa pedagogicznego. Kolejna cecha, która odróżnia zakład publiczny od niepublicznego to fakt, że w przypadku zakładów publicznych sytuacja prawna jego użytkownika regulowana jest wyłącznie przepisami prawa administracyjnego, zaś w przypadku edukacyjnych zakładów niepublicznych status prawny jego użytkownika determinowany jest dwoma reżimami prawnymi: prawem administracyjnym i prawem cywilnym. Uczeń na mocy zawartej umowy o świadczenie usług edukacyjnych pobiera naukę w niepublicznym zakładzie administracyjnym. Z uwagi na publicznoprawny charakter obowiązków edukacyjnych i zlecenie funkcji z zakresu administracji publicznej dyrektorowi niepublicznej placówki, który może w formie aktów administracyjnych kształtować sytuację prawną ucznia, staje się on użytkownikiem zakładu administracyjnego, wobec którego stosowane jest władztwo administracyjne. Użytkownik zakładu niepublicznego korzysta z ochrony o podwójnym charakterze – prywatnym i publicznym. Zarówno szkoły publiczne, jak i niepubliczne umożliwiają uzyskiwanie świadectw, certyfikatów, zaświadczeń, aneksów lub dyplomów państwowych. Możliwość wydawania decyzji administracyjnych przez dyrektorów niepublicznych placówek edukacyjnych czyni ich organami administracyjnymi w znaczeniu funkcjonalnym. Korzystają oni z władztwa administracyjnego, w tym również z władztwa zakładowego.

Bez względu na to, w jakiej formie realizowane są obowiązki edukacyjne, podlegają one na mocy art. 42 u.pr.o. egzekucji administracyjnej. Przesłanką dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego, którego przedmiotem jest obowiązek edukacyjny jest jego niespełnienie, rozumiane jako posiadanie nieusprawiedliwionej nieobecności w okresie jednego miesiąca na co najmniej 50% dni zajęć w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole podstawowej, szkole ponadpodstawowej lub w placówce, a także posiadanie nieusprawiedliwionej nieobecności w okresie jednego miesiąca na co najmniej 50% zajęć

w przypadku spełniania obowiązku dokształcania poprzez przygotowanie zawodowe u pracodawcy, w szkole dla dorosłych lub w trakcie kwalifikacyjnych kursów zawodowych. Artykuł 42 ust. 2 u.pr.o., który wprowadza tę przesłankę, w pewien sposób przesuwając w czasie możliwość przymusowego dochodzenia spełniania obowiązków edukacyjnych. Postulatem *de lege ferenda* pozostaje rozważenie zmniejszenia ilości zajęć, w których odnotowuje się nieusprawiedliwione nieobecności, pozwalając tym samym na szybszą możliwość działania ze strony wierzycieli, jak również mechanizm przeliczania dni na godziny zajęć, z uwagi na trudności interpretacyjne przy nieobecności uczniów na kilku godzinach lekcyjnych. Nieobecność nieusprawiedliwiona jest nieobecnością bezzasadną, której nie można uzasadnić obiektywnymi okolicznościami. Decyzję w sprawie usprawiedliwienia podejmuje *de facto* nauczyciel przedszkola, szkoły, pracodawca czy podmiot prowadzący kwalifikacyjny kurs zawodowy. Termin i forma usprawiedliwiania nieobecności regulowana jest aktami wewnątrzzakładowymi, jakimi są statuty. Zdaniem autorki rozprawy, elementem formy może być także wymóg podania przyczyny nieobecności. Wymaganie od rodziców dziecka podania przyczyny nieobecności ucznia nie narusza przepisów rozporządzenia RODO, gdyż zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i r RODO przetwarzanie takich danych jest zgodne z prawem wtedy, gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze bądź też jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym i w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Organy szkół i przedszkoli z uwagi na obowiązek kontrolowania spełniania obowiązków edukacyjnych, mają możliwość przetwarzania informacji na temat powodów nieobecności uczniów. Dostrzegając jednak kontrowersje wokół badanego tematu, wysuwa się kolejny postulat *de lege ferenda* regulacji na gruncie u.pr.o. obowiązku podawania przyczyny nieobecności ucznia na zajęciach przez jego rodziców lub opiekunów prawnych. Za wzór mogłaby posłużyć regulacja z estońskiej ustawy oświatowej, która opiera się na bieżącym monitorowaniu nieobecności ucznia i konieczności ich natychmiastowego usprawiedliwienia. Taki mechanizm nie dopuszcza do powstania nieusprawiedliwionych nieobecności w tak dużym wymiarze.

Z pełnym przekonaniem należy podkreślić, że zobowiązanymi do wykonania obowiązków edukacyjnych są dzieci i młodzież. To sprawia, że podmioty te stają się zobowiązanymi w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym egzekucji jednego

z obowiązków edukacyjnych. Wierzycielem obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego jest zawsze dyrektor obwodowej szkoły podstawowej, właściwej z uwagi na miejsce zamieszkania dziecka, a w przypadku obowiązku doksztalcenia wierzycielem jest organ wykonawczy gminy, właściwy z uwagi na miejsce zamieszkania ucznia. Obecna praktyka stosowania egzekucji obowiązków edukacyjnych wykazuje, że w każdym z trzech przypadków organem egzekucyjnym jest właściwy terytorialnie wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przyjmując tezę, iż obowiązki edukacyjne egzekwowane są na podstawie przepisu szczególnego, należałoby przyjąć, że organem egzekucyjnym w zakresie wszystkich obowiązków jest wojewoda.

Z uwagi na fakt, że postępowanie egzekucyjne w administracji nie jest postępowaniem represyjnym, możliwe do zastosowania środki egzekucyjne mają prowadzić do wykonania obowiązku, a nie spowodowania nadmiernych dolegliwości. Przy egzekucji obowiązków edukacyjnych, możliwymi do zastosowania środkami egzekucyjnymi są grzywna w celu przymuszenia i przymus bezpośredni. Grzywna w celu przymuszenia, która ma spowodować realizację obowiązku edukacyjnego, zgodnie z regulacją u.p.e.a., kierowana jest przeciwko przedstawicielowi ustawowemu zobowiązanego, który nie posiada pełnej zdolności do czynności prawnych. Bez wątplenia jest ona najmniej dolegliwym środkiem. Przy możliwości zastosowania przymusu bezpośredniego wobec dziecka należałoby rozważyć pewne okoliczności pozaprawne. Analizując ten problem badawczy dostrzega się, że dopuszczalność stosowania przymusu bezpośredniego wobec najmłodszych dzieci powinna być ograniczona ustawowo. Na wzór analizowanych ustaw oświatowych innych państw, ta kwestia mogłaby być regulowana na mocy przepisów u.pr.o. Przeszkody w zastosowaniu przymusu bezpośredniego nie stanowi brak możliwości wystawienia tytułu wykonawczego przeciwko zobowiązanemu dziecku, gdyż zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym, istnieje możliwość oznaczenia w tytule wykonawczym przedstawiciela ustawowego dziecka w miejscu identyfikującym osobę zobowiązanego, przy jednoczesnym zaznaczeniu przez wierzyciela, że osoba taka działa jako przedstawiciel ustawowy zobowiązanej osoby małoletniej. Zobowiązanym nadal pozostaje dziecko i to wobec niego będzie kierowany przymus bezpośredni, który nie musi od razu oznaczać przymusowego doprowadzenia do szkoły, ale samo zagrożenie jego wystąpienia. Na tym tle dostrzega się także możliwość dostosowania wzoru tytułu wykonawczego i wzbogacenie go

o rubrykę przedstawiciela ustawowego zobowiązanego będącego osobą małoletnią. Z uwagi na fakt, że przymus bezpośredni jest najbardziej dolegliwym środkiem egzekucyjnym, należy go stosować w ostateczności.

Ostatnim elementem, jednak jakże ważnym przy ocenie regulacji obowiązków edukacyjnych i możliwości formułowania postulatów *de lege ferenda* stanowi analiza przepisów prawnych innych państw, traktujących o obowiązkowej edukacji. „Nauka nie zna ojczyzny, gdyż wiedza ludzka obejmuje cały świat” powiedział Ludwik Pasteur. W poszukiwaniu najlepszych rozwiązań prawnych i inspiracji do normatywnego kształtowania edukacji, wykładni poddano przepisy odnoszące się do obowiązkowej edukacji w Finlandii, Estonii i Japonii. Ustawy oświatowe tych państw stanowią zwierciadło, w którym dostrzegamy różnice i podobieństwa. Wybór tych państw nie był przypadkowy, bowiem ich systemy edukacyjne uchodzą za najlepsze na świecie. Wspólnymi cechami wszystkich systemów edukacyjnych jest ich bezpłatność i publiczny charakter. To władze publiczne – tak jak w Polsce – zapewniają dostęp do edukacji. Granice obowiązkowej nauki są różne: w Finlandii obowiązek edukacyjny rozpoczyna się w wieku 7 lat, a na mocy nowelizacji ustawy o obowiązkowej edukacji trwa do 18. roku życia. W Estonii obowiązkowa edukacja rozpoczyna się w wieku 7 lat, a kończy w wieku lat 17. Najkrócej – 9 lat – trwa obowiązek edukacyjny w Japonii (pomiędzy szóstym a piętnastym rokiem życia dziecka). W Japonii nie ma możliwości wcześniejszego rozpoczęcia edukacji, w przeciwieństwie do Finlandii i Estonii. We wszystkich analizowanych systemach istnieją mechanizmy przymusowej realizacji obowiązków edukacyjnych. Ich niespełnianie grozi nałożeniem na rodziców kary grzywny.

Podsumowując, edukacja publiczna, a w jej ramach obowiązki edukacyjne, stały się narzędziem kształtowania nowego pokolenia. W interesie nas wszystkich leży, aby poprzez obowiązkowy system oświaty osiągać jak największe korzyści indywidualne, społeczne i gospodarcze. Obecna regulacja prawna odnosząca się do obowiązkowej nauki, zawarta w ustawie Prawo oświatowe jest wysoce niedoskonała. Próbą naprawy obecnego porządku prawnego i przyczynkiem do dyskusji w tym zakresie stała się niniejsza dysertacja oraz zaproponowane w niej postulaty *de lege ferenda*. Obowiązkowa edukacja jest tym, co łączy przeszłość z teraźniejszością, co pozwala na snucie wizji przyszłości. Dlatego tak ważna jest refleksja prawna nad jej funkcjonowaniem.

# BIBLIOGRAFIA

## Literatura

- Adamiak B., *Statut gminy*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3.
- Adamiak B., Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Araszkiewicz F., *Szkoła średnia ogólnokształcąca w Polsce w latach 1918-1932*, Wrocław 1972.
- Balicki A., Pyter M., *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Bała P., *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.
- Bała P., *Prawo do nauki a obowiązek szkolny*, w: E. Arciszewska, K. Dziurzyński, M. Jurewicz (red.), *Zmienne konteksty edukacji wczesnoszkolnej*, Józefów 2011.
- Banasiewicz M., *Polityka naukowa i oświatowa hitlerowskich Niemiec na ziemiach polskich „wcielonych” do Trzeciej Rzeszy w okresie okupacji (1939-1945)*, Poznań 1980.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Barankiewicz T., *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2010, nr 1.
- Behr J., *O prywatyzowaniu usług publicznych. Rozważania w kontekście prywatyzowania zadań publicznych z zakresu oświaty*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej.
- Behr J., *Prywatyzacja usług gminnych*, w: J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej: studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2020.
- Bień-Kacała A., *Ogólna charakterystyka prawa konstytucyjnego*, w: Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2013.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Blusz K., *Ideologie edukacji a prawa dziecka*, w: J. Bińczycka (red.), *Prawa dziecka – deklaracje i rzeczywistość*, Kraków 1999.



- Błaś A., *Zadania administracji publicznej w państwie prawa*, w: J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J., *Obywatel wobec integracji współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” seria Prawo CXXXVIII, Wrocław 1985.
- Boć J., *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13, Kolonia Limited 2010.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Bojanowski E., *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji administracyjnoprawnej*, w: I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego – Księga jubileuszowa Profesora zw. dra. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Bojanowski E., *Konstrukcja administracyjnych środków egzekucyjnych*, w: J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Borodziejewicz W., *Komplety na Wileńszczyźnie*, „Głos Nauczycielski” 1988, nr 4.
- Brzeski M., *Zadanie publiczne*, w: T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016.
- Budnik M., *Walka z analfabetyzmem w Polsce Ludowej i jej realia w świetle wybranych dokumentów Ministerstwa Oświaty oraz Biura Pełnomocnika Rządu do Walki z Analfabetyzmem*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Litteraria Polonica” 2013, nr 19.
- Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Czarnecka I., *Sytuacja dziecka anormalnego w Polsce międzywojennej*, w: E.J. Kryńska, Ł. Kalisz, A. Suplicka (red.), *Dziecko w historii – między godnością a zniewoleniem. Tom 1. Godność jako fundament praw człowieka*, Białystok 2021.
- Czarnik Z., Postulski J., *Zakład publiczny*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Czarny P., *Konstytucyjne pojęcie godności człowieka a rozumienie godności w polskim języku prawnym*, w: K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001.

- Czepczyńska E., *Kształtowanie się jednolitego systemu oświaty w II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawnicze KUL” 2016, nr 4 (68).
- Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Darmosz M., *Zagadnienie egzekucji administracyjnej obowiązku edukacyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 2.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Dobosiewicz S., *Reforma szkolna 1961 roku: geneza i założenia*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty” 1970, nr 13.
- Dobrzyński K., *Programy oświatowe polskiej radykalnej lewicy socjalistycznej i polityka oświatowa PZPR. Teksty źródłowe z komentarzem 1876-1976*, Warszawa 1982.
- Domke R., *Kształcenie dzieci i młodzieży w Polsce w latach 70. XX wieku*, „Studia Zachodnie” 2015, nr 17.
- Duniewska Z., w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w torii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Dziurzyński K, Duda E., *Szkoła jako problem i wyzwanie dla współczesnej i przyszłej Polski*, „Repetitorium Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2019, DOI:10.13140/RG.2.2.33546.00960.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Enderówna J., *Sprawa oświaty ludowej w Królestwie Polskim w dobie reform Wielopolskiego*, „Przegląd Historyczny” 1928, nr 27/1.
- Erazmus E., *Prawo do nauki w Polsce Ludowej. Studium polityczno-historyczne*, Poznań 1974.
- Feinberg W., Solitz J.F., *Szkoła i społeczeństwo*, Warszawa 2000.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
- Florczak-Wątor M., *Konstytucja jako źródło obowiązków państwa w stosunku do obywatela*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.
- Florczak-Wątor M., w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.

- Garlicki L., w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Gąsiorek P., *Kompetencje Rady Pedagogicznej. Komentarz praktyczny. Wzory uchwał*, Warszawa 2015.
- Glibowski K., w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.
- Gładysz A., *Oświata – kultura – nauka w latach 1947-1959*, Warszawa-Kraków 1981.
- Grabowski K., *Obowiązek szkolny*,  
<https://abcniepodleglosc.pl/historia/obowiazek-szkolny/kazimierz-grabowski/7072>.
- Grabowski W., *Departament Oświaty i Kultury Delegatury Rządu na Kraj*, „Niepodległość i Pamięć” 2010, 17/1 (31).
- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Grzejdziak-Przybyłowicz A., *Prawo do nauki. Prawa dziecka-ucznia*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 4 (20).
- Hansen G., *Schulpolitik als Volkstumspolitik. Quellen zur Schulpolitik der Bestzer in Polen 1939-1945*, Münster 1994.
- Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Instytucje Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015.
- Hauser R., Leoński Z., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Prawo do nauki – raport z monitoringu*, Warszawa 2002.
- Holzer J., Molenda J., *Polska w pierwszej wojnie światowej*, Warszawa 1967.
- Homplewicz J., *Polskie prawo szkolne*, Warszawa 1984.
- Homplewicz J., *Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze w systemie administracji państwowej*, „Prace Prawnicze”, z. 25, ZN UJ nr CXXXV, Kraków 1966.

- Homplewicz J., *Zagadnienia ustawodawstwa szkolnego. Zarys problematyki polskiego prawa szkolnego*, Katowice 1973.
- Janowski A., *Oświata polska*, b.r.
- Januszek F., *Jawne i tajne szkoły polskie w woj. białostockim w latach II wojny światowej*, Białystok 1975.
- Januszek F., *Tajne nauczanie jako spontaniczna forma ruchu oporu nauczycielstwa w powiecie białostockim w latach okupacji hitlerowskiej (1941-1944)*, „Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku” 1974, z. 7.
- Jarosz-Żukowska S., Żukowski Ł., *Prawo do nauki i jego gwarancje*, w: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Jastrzębski W., *Szkolnictwo na ziemiach polskich wcielonych do Rzeszy (1939-1945)*, „Zeszyty Naukowe WSG”, 2017, t. 29, seria Edukacja-Rodzina-Społeczeństwo, nr 2.
- Jasudowicz T., *Prawo do nauki*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005.
- Jędrejek G., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2019.
- Jędrośka J., *Wykonanie prawnych dyrektyw administracji*, w: T. Kuta (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1985.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej*, w: D.R. Kijowski (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Administracyjne Postępowanie Egzekucyjne i Zabezpieczające. Tom III. Część I, Zagadnienia Ogólne*, Warszawa 2020.
- Juśko E., *Wdrażanie powszechności nauczania w II Rzeczypospolitej w pierwszych latach istnienia szkół powszechnych*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2010, t. 14.
- Kahl E., *Polityka oświatowa władz w procesie instalowania nowego ładu społecznego (1944-1948)*, „Biuletyn Historii Wychowania” 2011, nr 27.

- Karłowicz Z., *Lublin 1918 – Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej*, <https://teatrnn.pl/leksykon/artykuly/lublin-1918-tymczasowy-rzad-ludowy-republiki-polskiej/>.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, Olsztyn 2020.
- Kieniewicz S., *Galicja w dobie autonomicznej (1850-1914), wybór tekstów w oprac. S. Kieniewicza*, Wrocław 1952.
- Kierznowski Ł., *Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 2.
- Klanowski T., *Germanizacja gimnazjów w Wielkim Księstwie Poznańskim i opór młodzieży polskiej w latach 1870-1914*, Poznań 1962.
- Klat-Wertelecka L., *Decyzja jako forma rozstrzygnięcia spraw indywidualnych*, w: L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja, postanowienie, ugoda w postpowaniu administracyjnym*, Wrocław 2014.
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.
- Klebanowski S., *Przebudowa szkoły powszechnej*, „Oświata i Wychowanie” 1933, nr 2-3.
- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, w: K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985.
- Knosala E., *Zadania współczesnej administracji publicznej*, w: M. Baron-Wiaterek (red.), *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej*, Gliwice 2005.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawnoadministracyjne*, Lublin 1933.
- Kobak M., *Doręczenie upomnienia jako element ochrony zobowiązanego w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji*, w: J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wrocław 2014.
- Kocowski T., *Prywatyzacja zarządzania majątkiem publicznym, prywatyzacja majątkowa, prywatyzacja zadań publicznych i prywatyzacja wykonania zadań publicznych*, w: J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.

- Komitet Ekspertów do spraw Edukacji Narodowej, *Edukacja w warunkach zagrożenia. Podstawowe tezy raportu Komitetu Ekspertów do spraw Edukacji Narodowej*, Warszawa-Kraków 1990.
- Komorowska H., *O programach w kształceniu ogólnym i zawodowym*, Warszawa 2012.
- Kopczewski W., *O szkołę polską. Protokoły ze zjazdów nauczycielskich, cz. III: Pierwszy ogólnopolski wielki zjazd nauczycielski w dniach 14, 15, 16 i 17 kwietnia 1919 r. w Warszawie*, Lwów-Warszawa 1919.
- Koszowski M., *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
- Krasuski J., *Walka o szkolnictwo i oświatę w okupowanych krajach europejskich w okresie II wojny światowej*, „Studia Pedagogiczne. Problemy Społeczne, Edukacyjne i Artystyczne” 1994, nr 9.
- Król A., Kuzior P., Łyszczarz M., *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa-Bielsko-Biała 2009.
- Krupa M., *Oświata ludu w Prusach w drugiej połowie XVIII w. (w świetle ustawodawstwa szkolnego)*, „Roczniki Humanistyczne” 1977, t. XXV, z. 6.
- Kulczykowska A., *Wkład nauczycielstwa w okresie i wojny światowej w wypracowaniu koncepcji przyszłej szkoły polskiej*, „Rocznik naukowo-dydaktyczny. Prace historyczne” 1972, nr 6.
- Kumaniecki K.W., *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego*, Warszawa 1920.
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kurzyna-Chmiel D., *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Warszawa 2006.
- Kurzyna-Chmiel D., *Świadczenia oświatowe samorządowej administracji świadczącej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45.
- Kurzyna-Chmiel D., *Wybrane problemy dotyczące dyrektora szkoły jako organu administracyjnego w zakresie realizacji obowiązku szkolnego, przedszkolnego i nauki*, w: J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.

- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego – perspektywa historyczna i współczesna*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr C/1.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Leoński Z., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Węzłowe problemy*, Poznań 2003.
- Leoński Z., *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005.
- Leoński Z., *Stosunek administracyjnoprawny*, w: Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Poznań 1985.
- Lewandowski J., *Historia Estonii*, Wrocław-Warszawa-Kraków 2002.
- Lipowicz I., *Prawo szkolne*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z 3.
- Lisowski P., *Prawo zakładowe – in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjnoprawne)*, AUW No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, nr 10, Prawo XII.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łopatka A., *Dziecko – jego prawa człowieka*, Warszawa 2000.
- Łukasik M., *Początki powszechnego szkolnictwa w Prusach*, w: E. Kulas (red.), *Deficyt edukacji – diagnoza kulturowa*, Katowice 2022.
- Mach E., *Rozwój i transformacja polskiego szkolnictwa po II wojnie światowej*, w: W. Kozuba-Ciembroniewicz, B. Szlachta (red.), *Polska XX wieku*, Kraków 2010.
- Majewski S., *Przemiany oświaty i wychowania w Polsce w latach 1989-1995*, „Studia Pedagogiczne. Problemy Społeczne, Edukacyjne i Artystyczne” 1996, nr 11.
- Majewski S., *Reformy szkolnictwa w Polsce od XVIII do XX wieku i ich wpływ na kształt współczesnego systemu szkolnego*, „Studia Pedagogiczne. Problemy Społeczne, Edukacyjne i Artystyczne” 2003, nr 14.

- Majewski S., *Tendencje zmian w systemie zarządzania oświatą w Polsce doby transformacji ustrojowej (1989-2004)*, „Studia pedagogiczne. Problemy Społeczne, Edukacyjne i Artystyczne” 2005, nr 15.
- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r. (Dz. Urz. Resortu Oświaty z 1944 r., nr 1), w: Pęcherski M, Świątek M., *Organizacja oświaty w Polsce w latach 1917-1977*, Warszawa 1978.
- Marciniak Z., *Zarys historii wychowania*, Warszawa 1978.
- Marcinkowska B., *Kształcenie uczniów z niepełnosprawnością w Polsce – przeszłość, terażniejszość, przyszłość*, „Psychologia Wychowawcza” 2015, nr 7, DOI:10.5604/00332860.1161613.
- Masternak M., w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.
- Mauersberg S., *Demokratyzacja szkolnictwa polskiego w latach 1944-1948*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty” 1974, nr 17.
- Mauersberg S., *Sejm Nauczycielski (14-17 kwietnia 1919 r.)*, „Rozprawy z dziejów oświaty” 1980, t. 23.
- Mauersberg S., *Wykonywanie obowiązku szkolnego w niepodległej Polsce (1918-1939)*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty” 1996, t. 37.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., *Egzekucja administracyjna obowiązku szkolnego*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2010, nr 7.
- Miąso J., *Szkoły zawodowe w Polsce w latach 1918-1939. Ich rozwój, organizacja i funkcje społeczne*, Wrocław 1988.
- Miemiec M., *Pojęcie statutu w nauce prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1975, No 318, t. LIV.
- Mikicka A.K., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako prywatyzacja sensu largo zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego*, w: J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
- Mikosz J., *Prawo do nauki*, w: R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław-Kraków-Warszawa 1991.
- Miłosz M., *Upomnienie i działania informacyjne podejmowane wobec zobowiązanego przez wierzyciela przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego w administracji*,



- w: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Toruń 2019.
- Ministerstwo Oświaty, *Ogólnopolski Zjazd Oświatowy w Łodzi 18-22.06.1945*, Warszawa 1945.
- Monarcha-Matlak A., *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008.
- Mrozek J., *Charakter prawny uchwał w przedmiocie ustalania sieci (planów sieci) publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych podejmowanych na podstawie art. 32 ust. 1 oraz art. 39 ust. 5 i 7 ustawy – Prawo oświatowe*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 1-2.
- Mrozek J., *Ograniczenie prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym podmiotów trzeciego sektora na przykładzie postępowania rekrutacyjnego w prawie oświatowym*, w: J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wrocław 2017.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, w: Z. Niewiadomski, R. Hauser (red.), *Institucje Prawa Administracyjnego. System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2015.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Ofiarska M., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Szczecin 2000.
- Okoń W., *Nowy słownik pedagogiczny*, wyd. 2, Warszawa 1998.
- Olszanowski J., *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014.
- Olszewski A., w: M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX.
- Olszewski H., *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, w: A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa. Materiały sympozjum Warszawa 28-29 VI 1971 r.*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973.
- Oniszczyk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
- Osiński Z., *Reformowanie polskiej edukacji historycznej w XX wieku. Kształt reform a potrzeby, zainteresowania i możliwości ucznia*, w: M. Ausz, K. Wróbel-Lipowa

- (red.), *Szkolnictwo pijarskie w czasach minionych a współczesne problemy edukacji historycznej*, t. III, Kraków-Lublin 2010.
- Pakuła A., *Administracja publiczna jako zjawisko społeczne. Kwestie wybrane z pogranicza nauki administracji i socjologii*, w: S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010.
- Panecki M., *Edukacja na ziemiach polskich pod okupacją niemiecką 1939-1945. Bilans historiografii*, „Studia i Materiały Centralnej Biblioteki Wojskowej” 2021, nr 2 (16).
- Pęcherski M., *Szkoła ogólnokształcąca w Polsce Ludowej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1970.
- Pęcherski M., Świątek M., *Organizacja oświaty w Polsce w latach 1917-1977*, Warszawa 1978.
- Piechowiak M., *Godność jako fundament powinności prawa wobec człowieka*, w: P. Morciniec, S.L. Stadniczeńko (red.), *Urzeczywistnianie praw człowieka w XXI wieku. Prawo i etyka*, Opole 2004.
- Pierzchała E., Pierzchała J., *Oświata w sferze usług publicznych*, w: M. Woźniak (red.), *Administracja dóbr i usług publicznych*, Warszawa 2013.
- Pierzchała J., *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.
- Pietrzak M., *Druga Rzeczpospolita*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Pilich M. (red.), *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2022, LEX.
- Piotrowski W., *Prawo do nauki*, w: A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1968.
- Polaszek A., *Edukacja domowa w świetle obowiązujących przepisów*, w: J. Piskorski (red.), *Szkoła domowa. Między wolnością a obowiązkiem*, Warszawa 2011.
- Polska Oświata. Polska Rzeczpospolita Ludowa*, w: *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/;4575102>.
- Posłuszny J., *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, w: J. Posłuszny (red.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2003.
- Potyrała B., *Oświata w Polsce w latach 1949-1956*, Wrocław 1992.

- Program naukowy szkoły średniej. Projekt wypracowany przez Sekcję Szkolnictwa Średniego*, Warszawa 1919.
- Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999.
- Przybysz P., *Nieprzystąpienie do egzekucji administracyjnej*, LEX.
- Przybysz P., *Obowiązek administracyjny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja, Metody, Technika”, nr 8-9/90.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.
- Pyter M., *Prawne zasady funkcjonowania oświaty w Polsce Ludowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, 4.
- Rabska T., *Możliwość zmian ustawy samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10.
- Radwanowicz J., *Przymus bezpośredni w egzekucji administracyjnej*, w: J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Radwanowicz-Wanczewska J., *Przymus administracyjny jako następstwo niewykonania obowiązku prawnego*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka”, 2008 nr 4.
- Raszewska-Skałecka R., *Istota edukacji i konieczność zmian w edukacji*, w: J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Teoretycznoprawne aspekty edukacji jako dobra publicznego w kontekście tendencji prywatyzacyjnych i urynkwienia szkolnictwa*, Wrocław 2022.
- Raszewska-Skałecka R., *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie wybrane*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, No 3052.
- Raszewska-Skałecka R., *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, w: J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Raszewska-Skałecka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałecka R., *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.
- Raszewska-Skałecka R., *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, w: J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka (red.),

- Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2020, DOI: 10.34616/23.20.054.
- Ray B.D., *Historia, rozwój i filozofia edukacji domowej*, w: J. Piskorski (red.), *Szkoła domowa. Między wolnością a obowiązkiem*, Warszawa 2011.
- Ray B.D., *Worldwide guide to homeschooling*, Nashville 2005.
- Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa. Podstawowe pojęcia nauk o władzy, państwie i prawie w perspektywie Unii Europejskiej*, Toruń 1998.
- Rudak O., *Prawo do nauki*, w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Sadowska J., *Ku szkole na miarę Drugiej Rzeczypospolitej. Geneza, założenia i realizacja reformy Jędrzejewiczowskiej*, Białystok 2001.
- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Schoenbrenner I., *Walka o demokratyczną szkołę polską w latach 1918-1922*, Warszawa 1963.
- Sawczyn W., w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.
- Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2012.
- Sempołowska S., *Z tajemnic ciemnogrodu*, w: *Polska lewica społeczna wobec oświaty w latach 1919-1938*, Warszawa 1960.
- Skarbek F., hr., *Ogólne zasady nauki gospodarstwa narodowego, czyli czysta teoria ekonomii politycznej*, Warszawa 1926.
- Skrzydło-Niżnik I., *Grzywna w celu przymuszenia w egzekucji administracyjnej*, w: J. Niczyporuk, S. Funowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Słownik Języka Polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/obowi%C4%85zki.html>.
- Spis szkół zawodowych Rzeczypospolitej Polskiej*, MWRiOP, Warszawa 1927.
- Stachowicz J., *Historia wychowania*, Warszawa 1985.

- Stachowicz J., *Gimnazjum Męskie w latach 1880-1958*, w: *Księga Pamiątkowa Gimnazjum Męskiego w Sanoku 1888-1958*, Kraków 1958.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Staniszewski M., *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, „*Studia Administracyjne*” 2018, nr 5.
- Stanowisko podzespołu d/s oświaty, nauki i podstepu technicznego „okrągłego stołu”*, Warszawa 1989, <https://dlibra.karta.org.pl/dlibra/doccontent?id=8822>.
- Stańczyk P., *Wykształcenie ludności II Rzeczypospolitej w świetle badań GUS*, „*Spółeczeństwo i Ekonomia*” 2016, nr 15.
- Starościak J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, w: J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966.
- Starościak J., *Stosunek administracyjnoprawny*, w: T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978.
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz 2009.
- Staszewski W., *Reforma na zakręcie*, „*Gazeta Wyborcza*” 24.11.1997.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Stojek-Sawicka K., *Edukacja i nauka na ziemiach polskich XVI-XVIII wieku*, <https://zpe.gov.pl/pdf/P1D7kBkcr>.
- Suwała R., Żukowski L., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Przemyśl 1999.
- Szablicka-Żak J., *Szkolnictwo i oświata w pracach Sejmu Ustawodawczego II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1997.
- Szematyzm Królestwa Galicyi i Landomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim na rok 1914*, Lwów 1914.
- Szreniawski P., *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014.

- Sztejna P., *Prawne aspekty obowiązku szkolnego i nauki*, „Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2005, nr 1.
- Śliwiński F., *Zasady nowego ustroju szkolnictwa polskiego*, Lwów-Warszawa b.r.
- Śniegucki M., *Statut przedsiębiorstwa państwowego w świetle prawa polskiego*, „Acta Universitatis Lodzianis” 1993, nr 33.
- Świecki A., *Oświata i szkolnictwo w XXX-leciu PRL*, Warszawa 1975.
- Tracz-Dral J., *Kształcenie obowiązkowe w wybranych krajach europejskich*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011.
- Trzebiatowski K., *Problem powszechności nauczania w Polsce w latach 1918-1931*, „Rozprawy z dziejów oświaty” t.12, 1969.
- Ura E., Ura El., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Wierzbowski M., Cieślak Z., Jasielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Wiśniewski L., *Prawo do nauki*, w: A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1978.
- Wnęk J., *Problemy polskiego szkolnictwa zaboru pruskiego i rosyjskiego na kartach „Szkoły” 1868-1914*, „Biuletyn Historii Wychowania” 2008, nr 24.
- Wojtczak B., *Prawo oświaty niepublicznej*, Warszawa 2021.
- Wołoszyn S., *Historia wychowania. Część pierwsza. Historia szkolnictwa dla klasy III liceum pedagogicznego*, wyd. 2 uzupełnione, Warszawa 1967.
- Wołoszyn S., *Źródła do dziejów wychowania i myśli pedagogicznej*, t. III, Warszawa 1966.
- Wrzosek M., *Edukacja jako dobro wspólne czy też dobro publiczne? – kontekst znaczeń*, „Ogrody Nauki i Sztuki” 2018, nr 8, DOI:10.15503/onis2018.33.39.
- Wrzosek S., *Administracja władcza i administracja świadcząca*, w: M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Wycech C., *Z dziejów tajnej oświaty w latach okupacji 1939-1944*, Warszawa 1964.
- VII Plenum KC PZPR*, Warszawa 1961.

- Zagóra-Jonszta U., *Autonomia Śląska i Konwencja Genewska*, w: B. Danowska-Prokop, U. Zagóra-Jonszta, *Wybrane problemy ekonomiczno-społeczne i polityczne na Górnym Śląsku w latach 1922-1939*, Katowice 2017.
- Zawacka-Klonowska D., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 maja 2023 r., II SA/Ol 235/23*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2024, nr 2(34), w druku.
- Zawacka-Klonowska D., *Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka*, w: P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Zdyb M., *Służba publiczna*, w: S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawo i godność. Księga Pamiątkowa w 70 rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa 1998.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Ziomek J., *Renesans*, Warszawa 1977.
- Żmigrodzki P. (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, Narodowy Program Rozwoju Humanistyki,  
[https://www.wsjp.pl/do\\_druku.php?id\\_hasla=1038&id\\_znaczenia=4421387](https://www.wsjp.pl/do_druku.php?id_hasla=1038&id_znaczenia=4421387).

## **Akty prawne**

### **Akty międzynarodowe**

- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjęta przez Radę Europy 4 listopada 1950 r.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu 19 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169).
- Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991, nr 120, poz. 526).
- Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r.).

Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119/1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 2021/817 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające Erasmus+: unijny program na rzecz kształcenia i szkolenia, młodzieży i sportu oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1288/2013 (Dz.Urz. UE L 189/1).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w sprawie założenia polsko-niemieckiej Szkoły Spotkań i Dialogu im. Willy'ego Brandta w Warszawie, sporządzona w Warszawie dnia 1 września 2005 r. (Dz.U. z 2008, nr 166, poz. 1031).

### **Akty krajowe**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r., poz. 267).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

Ustawa z dnia 23 maja 1895 r. o zakładaniu i urządzaniu publicznych szkół ludowych i obowiązku posyłania do niej dzieci (Dz.U.K. nr 57).

Ustawa z dnia 9 lipca 1920 r. o ludowych szkołach rolniczych (Dz.U. z 1920 r., nr 62, poz. 398).

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz.U. z 1922 r., nr 18, poz. 143).



Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych (Dz.U. z 1922 r., nr 18, poz. 144).

Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. zawierająca niektóre postanowienia o organizacji szkolnictwa (Dz.U. z 1924 r., nr 79, poz. 766).

Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. dotycząca zmiany niektórych postanowień ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz.U. z 1925 r., nr 126, poz. 898).

Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetowej (Dz. Urz. MWRiOP z 1926 r., nr 13, poz. 162).

Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa (Dz.U. z 1932 r., nr 38, poz. 389).

Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych i wychowawczych (Dz.U. z 1932 r., nr 33, poz. 343).

Ustawa z dnia 11 lipca 1932 r. prawo o wykroczeniach (Dz.U. z 1932 r., nr 60, poz. 572).

Ustawa z dnia 23 lutego 1939 r. o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym (Dz.U. z 1939 r., nr 16, poz. 93).

Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz.U. z 1944 r., nr 1, poz. 1).

Ustawa z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz.U. z 1945 r., nr 1, poz. 1).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o likwidacji analfabetyzmu (Dz.U. z 1949 r., nr 25, poz. 177).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775).

Ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowaniu (Dz.U. z 1961 r., nr 32, poz. 160).

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2022, poz. 2140).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 556).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023, poz. 1610).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 372).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 984 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 645).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 1989 r., nr 29, poz. 155).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40).

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. 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 r., nr 34, poz. 198).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r., nr 95, poz. 425 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1972).

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 120).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 572).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2023, poz. 572).

Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 1998 r., nr 171, poz. 759).

Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz.U. z 1999 r., nr 12, poz. 96).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 760).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634).

Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r., nr 137, poz. 1304).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 735 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., nr 56, poz. 458).

Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 616).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 152).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1426).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1265).

Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 35).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 737).

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

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1400).

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2454).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 742).

Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2245 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1006 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 grudnia 2020 r. o obowiązkowej edukacji 1214/2020.

Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 556).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 2005).

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.U. z 1918 r., nr 17, poz. 41).

Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym (Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 14, poz. 147).

Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o kształceniu nauczycieli szkół powszechnych w Państwie Polskim (Dz. Pr. P.P. z 1919 r., Nr 14, poz. 185).

Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o odpowiedzialności dyscyplinarnej stałych nauczycieli szkół powszechnych i postępowaniu dyscyplinarnym (Dz. Pr. P.P. z 1919 r., Nr 14, poz. 185).

Dekret tymczasowy z dnia 18 grudnia 1918 r. o stabilizacji i wynagradzaniu nauczycieli szkół powszechnych (Dz. Pr. P.P. z 1918 r., Nr 21, poz. 65).

Dekret z dnia 16 lutego 1945 r. o podwyższeniu grzywien, kar pieniężnych, kar porządkowych oraz nawiązek (Dz.U. z 1945 r., nr 56, poz. 312).

Dekret Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1945 r. o organizacji szkolnictwa w okresie przejściowym (Dz.U. z 1945 r., nr 2, poz. 9).

Dekret z dnia 23 marca 1956 r. o obowiązku szkolnym (Dz.U. z 1956 r., nr 9, poz. 52).

Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 8 sierpnia 1919 r. w sprawie zaprowadzenia nauki uzupełniającej w myśl dekretu o obowiązku szkolnym z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz.U. z 1919 r., nr 79, poz. 443).

Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 26 czerwca 1922 r. w przedmiocie udzielenia gminom pożyczek ze Skarbu Państwa na budowę lub przebudowę publicznych szkół powszechnych i domów mieszkalnych dla nauczycieli (Dz.U. z 1922 r., nr 56, poz. 512).

Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 7 stycznia 1925 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych, w sprawie wykonania ustawy z dnia 31 lipca 1924 r., zawierającej niektóre postanowienia organizacji szkolnictwa (Dz.U. z 1925 r., nr 3, poz. 33).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. z 1928 r., nr 38, poz. 365).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 lipca 1933 r. o organizacji obwodowych władz szkolnych (Dz.U. z 1933 r., nr 50, poz. 389).

- Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 21 listopada 1933 r. o organizacji publicznych szkół powszechnych (Dz.Urz.MWRiOP z 1933 r., nr 14, poz. 194).
- Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 8 lutego 1938 r. w sprawie zmiany rozporządzenia z dnia 14 lipca 1933 r. o podziale okręgów szkolnych na obwody szkolne (Dz.U. z 1938 r., nr 12, poz. 85).
- Rozporządzenie Kierownika Resortu Oświaty z dnia 24 listopada 1944 r. L.I.O-2019/44 w sprawie bezpłatności nauki w państwowych szkołach średnich, zawodowych i zakładach kształcenia nauczycieli (Dz. Urz. Resortu Oświaty z 1994 r., nr 1-4, poz. 3).
- Rozporządzenie Ministra Oświaty z dnia 11 czerwca 1946 r. o wprowadzeniu w niektórych powiatach Rzeczypospolitej 8-letniego obowiązku szkolnego (Dz. Urz. KOS Śląskiego z 1946 r., nr 7, poz. 278).
- Rozporządzenie Ministra Oświaty z dnia 31 października 1962 r. w sprawie zasad i trybu uznawania dzieci za niezdolne do nauki w normalnych szkołach podstawowych (Dz.U. z 1962 r., nr 64, poz. 305).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2010).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. z 2002 r., poz. 271 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim (Dz.U. z 2013 r., poz. 529).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły i stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej

przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz.U. z 2017r., poz. 356 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie oddziałów i szkół sportowych oraz oddziałów i szkół mistrzostwa sportowego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2138).

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie typów szkół artystycznych publicznych i niepublicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1125 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1309).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie przypadków, w których do publicznej lub niepublicznej szkoły dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 16 albo 15 lat, oraz przypadków, w których osoba, która ukończyła ośmioletnią szkołę podstawową, może spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie na kwalifikacyjny kurs zawodowy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2656).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub osobę fizyczną szkoły lub placówki publicznej (tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 31).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 50).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań ochrony przeciwpożarowej, jakie musi spełniać lokal, w którym są prowadzone oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne zorganizowane w szkole podstawowej albo jest prowadzone przedszkole utworzone w wyniku przekształcenia

- oddziału przedszkolnego lub oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkole podstawowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1531).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz.U. z 2020 r., poz. 1520).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2061).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie publicznej szkoły artystycznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz.U. z 2018 r., poz. 301).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (Dz.U. z 2018 r., poz. 467 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie wykazu szkół i placówek, które prowadzą minister właściwy do spraw wewnętrznych i Minister Obrony Narodowej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1870).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 lipca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1679).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu (Dz.U. z 2019 r., poz. 391).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (t.j. Dz.U. z 2023r., poz. 2736).

- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie specjalistycznej jednostki nadzoru (Dz.U. z 2019 r., poz. 607 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 80).
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz.U. z 2019 r., poz. 1636).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie określenia szkół i placówek, w których uczniowie mogą otrzymać niektóre świadczenia (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 928).
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2083).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie typów szkół artystycznych publicznych i niepublicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 266).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i uczniom w formie zasiłku losowego na cele edukacyjne, pomocy uczniom w formie wyjazdów terapeutyczno-edukacyjnych oraz pomocy dzieciom i uczniom w formie zajęć opiekuńczych i zajęć terapeutyczno-edukacyjnych w latach 2022-2024 (Dz.U. z 2022 r., poz. 850).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 listopada 2022 r. w sprawie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego do publicznych przedszkoli, szkół, placówek i centrów (Dz.U. z 2022 r., poz. 2431).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 22 grudnia 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. z 2023 r., poz. 5).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 maja 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie stypendiów Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw



- oświaty i wychowania oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1002).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy uczniom niepełnosprawnym w formie dofinansowania zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w latach 2023–2025 (Dz.U. z 2023 r., poz. 1046).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków (Dz.U. z 2023 r., poz. 1120 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 6 października 2023 r. w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 2175).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2024–2028 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków (Dz.U. z 2024 r., poz. 91).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz.U. z 2024 r., poz. 322).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz.U. z 2024 r., poz. 431).
- Zarządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 2 stycznia 1929 r. w sprawie zmian w planach godzin dla siedmioklasowych publicznych szkół powszechnych i gimnazjów państwowych (Dz. Urz. MWRiOP z 1929 r., nr 1, poz. 1).
- Zarządzenie Ministerstwa Oświaty z dnia 16 lipca 1945 r. w sprawie realizacji obowiązku szkolnego i organizacji szkół powszechnych w roku szkolnym 1945/1946 (Dz.Urz. MO z 1945 r., nr 2, poz. 62).
- Uchwała Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 lipca 1946 r. w sprawie zakresu działania komisji oświatowych rad narodowych (Dz. Urz. MO z 1946 r., poz. 11, poz. 352).

Uchwała Prezydium Rządu nr 448 z dnia 23 czerwca 1951 r. w sprawie ustroju szkolnictwa zawodowego (M.P. z 1951 r., nr A-59, poz. 776).

Uchwała Sejmu PRL z dnia 13 października 1973 r. w sprawie systemu edukacji narodowej (M.P. z 1973 r., nr 44, poz. 260).

Uchwała Rady Gminy Człuchów nr XXXVII.438.2022 z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Barkowie przy Szkole Podstawowej im. Mariana Rejewskiego w Stołcznie (Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z 2022 r., poz. 835).

Zarządzenie Ministerstwa Oświaty z dnia 16 lipca 1945 r. w sprawie realizacji obowiązku szkolnego i organizacji szkół powszechnych w roku szkolnym 1945/1946 (Dz.Urz. MO z 1945 r., nr 2, poz. 62).

Zarządzenie Ministra Oświaty z dnia 21 lipca 1959 r. w sprawie zasad wykonywania przez właściwe organy prezydiów rad narodowych oraz szkoły zadań w zakresie kontroli wypełniania obowiązku szkolnego (M.P. z 1959 r., nr 69, poz. 357).

Zarządzenie z dnia 30 stycznia 1971 r. w sprawie powołania Komitetu ekspertów dla opracowania raportu o stanie oświaty w PRL (Dz. Urz. Min. O.i.S.W. z 1971 r., nr B-1, poz. 4).

Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36).

Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r. (Dz. Urz. Resortu Oświaty z 1944 r., nr 1).

Instrukcja Ministra Oświaty z dnia 4 maja 1948 r. w sprawie organizacji roku szkolnego 1948/49 w szkolnictwie ogólnokształcącym (Dz.Urz. MO z 1948 r., nr 5, poz. 86).

### **Akty zagraniczne**

Konstytucja Republiki Estonii z dnia 28 czerwca 1992 r. RT 1992, 26, 349.

Konstytucja Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r.

Konstytucja Japonii z dnia 3 listopada 1946 r.

Ustawa nr 26 z 1947 r. prawo szkolne.

Ustawa nr 628/1998 o kształceniu podstawowym (1136/2010).

Ustawa nr 201/1994 z dnia 11 marca 1994 r. o miejscu zamieszkania.  
Ustawa nr 502/2019 o egzaminach maturalnych.  
Ustawa nr 531/2017 o kształceniu zawodowym.  
Ustawa z dnia 23 marca 1992 r. o edukacji Republiki Estonii, RT 1992, 12, 192.  
Ustawa z dnia 3 czerwca 1998 r. o szkołach prywatnych, RT I 1998, 57, 89.  
Ustawa z dnia 22 grudnia 2006 r. zasadnicza ustawa o oświacie.  
Ustawa z dnia 9 czerwca 2010 r. o szkołach podstawowych i średnich, RT I 2010, 41, 240.  
Ustawa z dnia 16 czerwca 2020 r. nowelizująca ustawę o szkołach podstawowych i średnich,  
RT I, 16.06.2020, 1.

## **Orzecznictwo**

Wyrok TK z dnia 30 września 1997 r., K 9/97, LEX nr 30765.  
Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, nr 1, poz. 258.  
Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2003 r., K 18/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 32.  
Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 r., K 38/12, OTK-A 2013, nr 1, poz. 1.  
Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2000 r., III CKN 1352/00, LEX 51865.  
Postanowienie TK z dnia 30 listopada 1999 r., Ts 97/99, OTK 2000, nr 1, poz. 19.  
Uchwała TK z dnia 21 sierpnia 1991 r., W 7/91 (Dz.U. z 1991 r., nr 81, poz. 364).  
Uchwała SN z dnia 21 lipca 1992 r., III CZP 84/92, LEX nr 3812.  
Uchwała SN z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 133/10, LEX nr 700720.  
Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2005 r., I OSK 1909/04, CBOSA.  
Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880.  
Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r., I OSK 1058/07, LEX nr 870293.  
Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2008 r., I OSK 953/08, CBOSA.  
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., I OSK 1218/08, CBOSA.  
Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., I OSK 1022/09, CBOSA.  
Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., II OSK 1006/10, LEX nr 1083480.  
Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., I OSK 2087/11, CBOSA.  
Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 248/12, CBOSA.  
Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2013 r., I OSK 93/13, CBOSA.  
Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 r., I OSK 2364/13, LEX nr 1452149.

Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2014 r., I OSK 76/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., I OSK 1961/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 28 maja 2015 r., I OSK 535/15, LEX nr 1794939.

Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., I OSK 2173/15, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2018 r., II OSK 2434/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2018 r., I OSK 91/71, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2019 r., I OSK 585/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 15 października 2019 r., II OSK 2854/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 30 października 2020 r., I OSK 1087/20, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 r., I GSK 1525/20, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., III OSK 3069/21, Legalis nr 2611666.

Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2021 r., III OSK 3553/21, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 27 października 2021 r., III OSK 4858/21, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 28 października 2021 r., III OSK 4012/21, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 447/21, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 10 maja 2022 r., III OSK 1275/21, Legalis nr 2698862.

Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2023 r., III OSK 6935/21, LEX nr 3503057.

Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2023 r., III OSK 2386/21, LEX nr 3577954.

Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 3/13, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 6 maja 2010 r., II OW 7/10, LEX nr 673910.

Postanowienie NSA z dnia 13 kwietnia 2013 r., I OSK 717/16, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., I OSK 1576/13, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 18 listopada 2014 r., I OSK 2871/14, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., I OSK 848/15, CBOSA.

Wyrok NSA w Lublinie z dnia 11 października 1991 r., Sa/Lu 630/91, LEX nr 10238.

Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 1992 r., SA/Wr 301/92, LEX nr 10797.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 września 2006 r., II SA/Rz 205/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 stycznia 2008 r., II SA/Sz 775/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 r., I SA/OI 532/08, LEX nr 537448.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 lutego 2010 r., IV SA/GI 240/09, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2011 r., IV SA/Wr 463/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2015 r., II Sa/Wa 369/15, CBOSA.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2016 r., II SA/Wa 831/16, CBOSA.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 października 2017 r., II SA/Ol 664/17, CBOSA.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/Ol 822/17, CBOSA.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2018 r., II SA/Wa 785/17, CBOSA.  
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 czerwca 2019 r., II SA/Rz 390/19, CBOSA.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 lipca 2019 r., III SA/Łd 431/19, CBOSA.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Wa 2434/19, CBOSA.  
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 czerwca 2020 r., III SA/Lu 277/20, CBOSA.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 lipca 2020 r., III SA/Gd 833/19, CBOSA.  
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 lutego 2021 r., II Sa/Sz 314/20, CBOSA.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2021 r., II SA/Wa 1324/20, CBOSA.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/Gd 1088/20, CBOSA.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 lipca 2021 r., III SA/Gd 421/20, CBOSA.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 października 2021 r., II SA/Wa 2037/21, CBOSA.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 marca 2022 r., II SA/Po 770/21, CBOSA.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2022 r., IV SA/Wr 730/21, CBOSA.  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 października 2022 r., II SA/Bk 635/22, Legalis 2765994.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 grudnia 2022 r., III SA/Gl 716/22, LEX nr 3457250.  
Wyrok WSA z Poznaniu z dnia 15 marca 2023 r., IV SA/Po 738/22, LEX nr 3509295.  
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 maja 2023 r., III SA/Lu 28/23, CBOSA.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 lipca 2023 r., III SA/Gd 237/23, LEX nr 3592569.

### **Źródła internetowe**

Behr J., *O prywatyzowaniu usług publicznych. Rozważania w kontekście prywatyzowania zadań publicznych z zakresu oświaty*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, [https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY\\_CELOWE/O\\_PRYWATYZOWANIU\\_USLUG\\_PUBLICZNYCH\\_OSWIATA\\_.pdf](https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/O_PRYWATYZOWANIU_USLUG_PUBLICZNYCH_OSWIATA_.pdf), dostęp: 9.11.2023 r.

- Bury M., *Co wyjątkowego jest w tych szkołach? Ranking najlepszych systemów edukacji na świecie*, <https://parenting.pl/co-wyjatkowego-jest-w-tych-szkolach-ranking-najlepszych-systemow-edukacji-na-swiecie>, dostęp: 18.11.2023 r.
- Deklaracja Praw Dziecka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 listopada 1959 r., <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1959.html>, dostęp: 9.02.2024 r.
- Economist Intelligence Unit, *Worldwide Educating For the Future Index*, <https://educatingforthefuture.economist.com/EIUYidanPrizeEducatingFortheFuture2018WP.pdf?fbclid=IwAR1S8w0DOJte7aG-wY2sZoLBzRyyDFLZZeRA2fTcBSHVMVoVXQyQmGn4lJk>, dostęp: 18.11.2023 r.
- Edukacja w roku szkolnym 2022/2023 (wyniki wstępne)*, raport Głównego Urzędu Statystycznego, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5488/21/1/1/edukacja\\_w\\_roku\\_skolnym\\_2022-2023-wyniki\\_wstepne.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5488/21/1/1/edukacja_w_roku_skolnym_2022-2023-wyniki_wstepne.pdf), dostęp: 23.09.2023 r.
- Encyklopedia PWN, hasło: „obowiązek szkolny”, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/obowiazek-szkolny;3949391.html>, dostęp: 12.06.2023 r.
- Encyklopedia PWN, hasło: „Polska. Oświata. Polska Rzeczpospolita Ludowa”, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/;4575102>, dostęp: 24.07.2023 r.
- European Commission, *Compulsory Education extended until the age of 18*, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/news/finland-compulsory-education-extended-until-age-18>, dostęp: 18.11.2023 r.
- Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, *Kształcenie obowiązkowe w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2011, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/4/plik/ot-604.pdf>, dostęp: 18.11.2023 r.
- Komisja Edukacji Narodowej, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Komisja\\_Edukacji\\_Narodowej](https://pl.wikipedia.org/wiki/Komisja_Edukacji_Narodowej), dostęp: 12.06.2023 r.
- Konstytucja Japonii z dnia 3 listopada 1946 r., [https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html), dostęp: 24.11.2023 r.

Konstytucja Republiki Estonii z dnia 28 czerwca 1992 r., RT 1992, 26, 349, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>, dostęp: 23.11.2023 r.

Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Wyniki badania 2018 w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/pisa2018-wyniki>, dostęp: 18.11.2023 r.

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology – Japan, *Principles Guide Japan's Educational System*, <https://www.mext.go.jp/en/policy/education/overview/index.htm>, dostęp: 25.11.2023 r.

Ministry of Justice, Finland, *Constitution*, <https://oikeusministerio.fi/en/constitution-of-finland>, dostęp: 18.11.2023 r.

Muzeum II Wojny Światowej, *#WOJENNYDZIEŃ – Adolf Hitler podpisuje dekret o utworzeniu Generalnego Gubernatorstwa dla okupowanych ziem polskich*, <https://muzeum1939.pl/wojennydzien-adolf-hitler-podpisuje-dekret-o-utworzeniu-generalnego-gubernatorstwa-dla-okupowanych/aktualnosci/4881.html>, dostęp: 23.06.2023 r.

*Nowa jakość czy patologia? Edukacja domowa w Polsce. Raport Fundacji Edukacji Domowej*, Kraków 2023, <https://domowa.edu.pl/wp-content/uploads/2023/08/Nowa-jakosc-czy-patologia-Raport-FED.pdf>, dostęp: 23.09.2023 r.

Newsletter UODO dla Inspektorów Ochrony Danych, 2022, nr 12(45), <https://uodo.gov.pl/pl/file/4193>, dostęp: 9.11.2023 r.

Pakt Ribbentrop-Mołotow, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Pakt\\_Ribbentrop-Mo%C5%82otow](https://pl.wikipedia.org/wiki/Pakt_Ribbentrop-Mo%C5%82otow), dostęp: 15.07.2023 r.

Regulamin dowożenia uczniów do Szkoły Podstawowej im. Mikołaja Kopernika w Pszennie [https://cloud-f.edupage.org/cloud/ZARZaDZENIE\\_NR\\_6-\\_regulamin\\_dowozow.pdf?z%3AWuzr3FOBPd2AZwrHerARTAz%2FFX17rwBdmE8v1m0QTjdnx6xB3Mbf4nVjclCnnwOB](https://cloud-f.edupage.org/cloud/ZARZaDZENIE_NR_6-_regulamin_dowozow.pdf?z%3AWuzr3FOBPd2AZwrHerARTAz%2FFX17rwBdmE8v1m0QTjdnx6xB3Mbf4nVjclCnnwOB), dostęp: 12.09.2023 r.

Regulamin wymiany zagranicznej uczniów, pomiędzy I. Liceum Ogólnokształcącym im. Zygmunta Karasińskiego w Ciechanowie, a Szkołą Partnerską Alexander-von-Humboldt-Schule Europa Schule Viernheim, [https://krasiniak.pl/wp-content/uploads/2018/12/regulamin\\_wymiany.pdf](https://krasiniak.pl/wp-content/uploads/2018/12/regulamin_wymiany.pdf), 18.02.2024 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich, *Edukacja włączająca wspiera rozwój wszystkich uczniów. 10 lat Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce*,

- <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-edukacja-wlaczajaca-10-lat-kpon>, dostęp: 30.10.2023 r.
- Słownik Języka Polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/obowi%C4%85zki.html>, dostęp: 19.11.2020 r.
- Stanowisko podzespołu d/s oświaty, nauki i postępu technicznego „okrągłego stołu”, <https://dlibra.karta.org.pl/dlibra/doccontent?id=8822>, dostęp: 25.07.2023 r.
- Ustawa 201/1994 z dnia 11 marca 1994 r. o miejscu zamieszkania, <https://www.finLEX.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201>, dostęp: 22.11.2023 r.
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2020 r. o obowiązkowej edukacji (1214/2020), dalej: ustawa o obowiązkowej edukacji, [https://www.finLEX.fi/fi/laki/ajantasa/2020/20201214?search\[type\]=pika&search\[pika\]=1214&fbclid=IwAR3SMhzfrii7vAekbRycWDbNnWAA7\\_C3OvQvO9pQUaLllnNRf0Zv3wr8HI0](https://www.finLEX.fi/fi/laki/ajantasa/2020/20201214?search[type]=pika&search[pika]=1214&fbclid=IwAR3SMhzfrii7vAekbRycWDbNnWAA7_C3OvQvO9pQUaLllnNRf0Zv3wr8HI0), dostęp: 22.11.2023 r.
- Ustawa 502/2019 o egzaminach maturalnych, <https://www.finLEX.fi/en/laki/kaannokset/2019/en20190502.pdf>, dostęp: 22.11.2023 r.
- Ustawa 531/2017 o kształceniu zawodowym, <https://www.finLEX.fi/en/laki/kaannokset/2017/en20170531.pdf>, dostęp: 22.11.2023 r.
- Ustawa z dnia 23 marca 1992 r. o edukacji Republiki Estonii, RT 1992, 12, 192, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/503062019004/consolide/current>, dostęp: 23.11.2023 r.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2010 r. o szkołach podstawowych i średnich, RT I 2010, 41, 240, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/515092023003/consolide/current>, dostęp: 23.11.2023 r.
- Ustawa z dnia 3 czerwca 1998 r. o szkołach prywatnych, RT I 1998, 57, 859, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/503062019009/consolide/current>, dostęp: 24.11.2023 r.
- Ustawa nr 120 z dnia 22 grudnia 2006 r. zasadnicza ustawa o oświacie, <https://www.mext.go.jp/en/policy/education/lawandplan/title01/detail01/1373798.htm>, dostęp: 24.11.2023 r.



Ustawa nr 26 z 1947 r. prawo szkolne, [https://elaws.gov.pl/document?lawid=322AC0000000026&fbclid=IwAR3rvPpkpaQL7d\\_Tfrm81eEgpogDWX\\_mtpZe0T4jaLikdkb7NsUKipal-1U](https://elaws.gov.pl/document?lawid=322AC0000000026&fbclid=IwAR3rvPpkpaQL7d_Tfrm81eEgpogDWX_mtpZe0T4jaLikdkb7NsUKipal-1U), dostęp: 24.11.2023 r.

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy VII kadencji nr 1495, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1495>, dostęp: 27.07.2023 r.

*Wyjazdy zagraniczne dla uczniów*, <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/pl/opportunities/opportunities-for-individuals/pupil-mobility>, dostęp: 18.02.2024 r.

Wykształcenie, <https://www.gov.pl/web/ia/wykształcenie2>, dostęp: 22.02.2024 r.

*Wymiany uczniowskie – jak wyglądają i na czym polegają?*, <https://www.dlaucznia.pl/blog/wymiany-uczniowskie-jak-wygladaja-i-na-czym-polegaja>, dostęp: 18.02.2024 r.

Wysocka M., *Procedura utworzenia oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej*, <https://www.portaloswiatowy.pl/organizacja-pracy/procedura-utworzenia-oddzialu-przedszkolnego-w-szkole-podstawowej-9838.html>, dostęp: 17.02.2024 r.

Zarządzenie nr 17a/2020 Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Ligocie Książęcej z dnia 26 sierpnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu dowozu uczniów w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Ligocie Książęcej, <https://zspligotaksiazeca.szkolnastrona.pl/download/Regulami%20dowozow%20szkolnych.pdf>, dostęp: 12.09.2023 r.

Zarządzenie nr 117/2018 Burmistrza Poddębic z dnia 31 października 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu dowożenia uczniów do szkół i dzieci do oddziałów przedszkolnych na terenie Gminy Poddębice, <https://sp1.poddebice.pl/wp-content/uploads/sites/4/2017/02/Zarz%C4%85dzenie-117-2019.pdf>, dostęp: 12.09.2023 r.

Zarządzenie Wójta Gminy Dąbrowa Chełmińska nr 0050.55.2021 z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu dowożenia uczniów do szkół na terenie Gminy Dąbrowa Chełmińska, <https://cloud->

5.edupage.org/cloud?z%3AknxfGS2Vx0NbF592eMeziOdTpFKIDY%2FXpK9ctW82dtqHa6cvvgK528WWp%2F5JJek4g/, dostęp: 12.09.2023 r.

Zarządzenie Wójta Gminy Manowo nr 65/2014 z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu sprawowania opieki i nadzoru nad uczniami w czasie dowozu do szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Manowo, <https://docplayer.pl/23538428-Zarzadzenie-nr-65-2014-wojta-gminy-manowo-z-dnia-28-sierpnia-2014-r.html>, dostęp: 12.09.2023 r.