

PRAWO OŚWIATOWE

Komentarz

redakcja naukowa Mateusz Pilich

Mateusz Pilich, Artur Olszewski

KOMENTARZE

WYDANIE **2**

PRAWO OŚWIATOWE

Komentarz

redakcja naukowa Mateusz Pilich

Mateusz Pilich, Artur Olszewski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

KOMENTARZE

WYDANIE

2

Stan prawny na 1 września 2020 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Artur Olszewski – art. 28a, 39a, 46a, 46b, 121a, 122a

Artur Olszewski, Mateusz Pilich – art. 46, 47, 53, 117, 118, 122

Mateusz Pilich – preambuła, art. 1–13, 15–17, 19–28, 29–39, 40–42, 51, 55–56,
60–116, 119, 120a, 123–167, 169–189

Mateusz Pilich, aktualizacja Artur Olszewski – art. 14, 18, 43–45, 48–50, 52, 54,
57–59, 120, 121, 168

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-158-8
2. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Przedmowa

To już kolejne, drugie wydanie komentarza do „konstytucji polskiej oświaty”, jaką stanowi Prawo oświatowe z 2016 r. Mimo że formalnie zastąpiło ono ustawę o systemie oświaty, nie uchyliło jej całkowicie. Reforma prawa oświatowego jest dokonywana „na raty”, stosownie do uchwalanych krok po kroku ustaw szczególnych, które niejako dzielą na poszczególne segmenty kodyfikację prawa oświatowego. Przykładem owej pelzającej reformy było, również w minionej kadencji Sejmu, uchwalenie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zapewne nie jest to ostatni krok ustawodawcy zmierzający do ostatecznej derogacji ustawy o systemie oświaty, która aktem systemowym wszak jest już tylko z nazwy.

Nie da się ukryć, że ten sposób stanowienia prawa nie zwiększa jego przejrzystości i nie sprzyja zrozumieniu prawa przez jego adresatów. Wprost przeciwnie: ci ostatni są zmuszeni poczynić dodatkowe starania o znalezienie właściwych przepisów tam, gdzie zgodnie z wolą ustawodawcy obecnie jest ich miejsce. Trzeba zaś dodać, że dość rzadko przepisy pracowicie przenoszone poza ustawę o systemie oświaty są rzeczywiście nowe, a jeszcze rzadziej – lepsze od dotychczasowych. Wszystko to razem – biorąc pod uwagę dość przeciętny poziom techniki legislacyjnej przepisów Prawa oświatowego – wcale nie świadczy na korzyść reformy i jej twórców.

Nowe wyzwania stanęły przed Prawem oświatowym – tak jak i przed prawem w ogóle – na skutek epidemii COVID-19. Konieczne okazało się szybkie uzupełnienie przepisów ustawy o zupełnie nowe instytucje: ograniczenia i zawieszenia działalności szkół i placówek. Również w tym zakresie wprowadzone naprędce uregulowania prawne budzą wiele sporów i wątpliwości w praktyce.

Im niższa jakość przepisów, tym donioślejsza staje się rola komentatorów. Podobnie jak w poprzednim wydaniu komentarza, bieżące zostało przygotowane przez dwuosobowy zespół autorów w składzie: dr hab. Mateusz Pilich (zarazem redagujący dzieło) i dr Artur Olszewski. Obaj jego członkowie żywią nieustającą nadzieję, że dzięki ich pracy uda się pomóc licznym odbiorcom przepisów prawnooświatowych zrozumieć

ich zawilosci. W bieżącym wydaniu zdecydowano się pominąć omawianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe; wydawca książki zakłada bowiem, że skoro jest to ustawa epizodyczna, to komentarz zawarty w poprzednim wydaniu nie uległ dezaktualizacji.

Z uwagi na pokrywanie się w znacznym stopniu materii ustawy o systemie oświaty i Prawa oświatowego dorobek orzecznictwa i doktryny zachowuje w przeważającym stopniu aktualność. Z tego względu na ogół komentarz pomija cytowanie przepisów ustawy o systemie oświaty, traktując tezy z powoływanych źródeł w taki sposób, jakby były one formułowane aktualnie, w odniesieniu do Prawa oświatowego. Artykuły powoływane w tekście komentarza bez oznaczenia ustawy są artykułami Prawa oświatowego.

Dr hab. Mateusz Pilich
(współautor i redaktor naukowy)

Warszawa, sierpień 2020 r.

USTAWA

z 14.12.2016 r.

Prawo oświatowe

(tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 910; zm.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1378)

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. 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 kultur 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.

1. Preambuła Prawa oświatowego dokładnie powtarza sformułowania analogicznego elementu ustawy o systemie oświaty, co pozwala powtórzyć rozważania zawarte w ostatnim wydaniu komentarza do ustawy o systemie oświaty. Omawiana część aktu normatywnego – choć sama w sobie nie niesie konkretnej treści normatywnej – może być postrzegana jako źródło wskazówek dla wykładni teleologicznej, czyli odwołującej się do celów, dla których osiągnięcia ustawodawca ustanowił regulację prawną¹. Z preambuły aktu normatywnego można odczytać to, co z punktu widzenia ustawodawcy jest wartością prawną, a więc jest dla niego cenne, chociaż jest to rodzaj wypowiedzi dyrektywnej o mniej stanowczym charakterze niż tych wywodzonych z norm postępowania albo wprost ujmowanych w zasadach prawnych². Stwierdzenie, że „oświata [...] stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa”, nie tylko uwypukla jej doniosły charakter jako jednej z podstawowych potrzeb społecznych, lecz także koresponduje z odpowiedzialnością państwa i samorządu terytorialnego za funkcjonowanie całego systemu oświaty, której szczególnym przejawem jest wymaganie zapewnienia powszechnej do-

¹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 139. Taki charakter przypisuje się również preambułom do aktów normatywnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego; por. chociażby wyroki: z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5, poz. 49; z 11.05.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007/5, poz. 48; z 28.04.1999 r., K 3/99, OTK 1999/4, poz. 73.

² M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, RPEiS 2006/1, s. 53.

stępności szkół publicznych (o czym mowa niżej)³. Deklaracja ta posłużyła w jednym z orzeczeń do wzmocnienia argumentacji zmierzającej do wykazania, że niepubliczne placówki oświatowe również wykonują zadania publiczne i są z tego tytułu zobowiązane do udostępniania informacji publicznej zgodnie z odrębnymi przepisami⁴.

2. W preambule zawarto także odesłania do źródeł prawa (wewnętrznego oraz międzynarodowego), które mają istotne znaczenie dla interpretacji i stosowania ustawy. Prawo oświatowe musi być interpretowane i stosowane w sposób spójny zarówno z Konstytucją RP, jak i umowami międzynarodowymi. Konstytucja, nazywana również ustawą zasadniczą, jest w systemie prawa polskiego fundamentem demokratycznego ładu polityczno-prawnego. Dla systemu oświaty szczególne znaczenie ma art. 70 Konstytucji RP, w którym określa się prawo do nauki jako jedno z praw obywatelskich (należących do grupy praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych) oraz obowiązek nauki do 18. roku życia. Wspomniany przepis konstytucyjny ponadto gwarantuje obywatelom polskim nieodpłatność nauki w szkołach publicznych, wolność wyboru przez rodziców szkoły publicznej lub niepublicznej, partycypację władz publicznych w utrzymaniu niepublicznych szkół i placówek oraz indywidualną pomoc finansową i organizacyjną dla uczniów i studentów.

Oprócz Konstytucji RP komentowana preambuła wymienia również kilka aktów prawa międzynarodowego. U podstaw przepisów konstytucyjnych określających stosunek umów międzynarodowych do aktów ustawodawczych leży domniemanie zgodności polskiego prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym. Jej najogólniejszym wyrazem jest art. 9 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”⁵. Przepis ten stanowi wyraźną wytyczną dla organów państwa i innych podmiotów – w tym dla szkół, placówek oraz ich organów – wskazując na obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego w procesie prawnotwórczym i decyzyjnym⁶.

Stosunek norm prawa międzynarodowego do prawa krajowego nie został jednoznacznie przesądzony przez ustrojodawcę polskiego z uwagi na różnorodząjowy charakter źródeł tego pierwszego. Istotną regułą porządkującą, dotyczącą pewnej, ściśle określonej kategorii umów międzynarodowych, zawarto w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyra-

³ Zob. wyroki: WSA w Łodzi z 2.12.2008 r., III SA/Łd 440/08, LEX nr 541761; WSA w Warszawie z 12.08.2008 r., I SA/Wa 441/08, LEX nr 506173; wyrok NSA z 3.02.2003 r., II SA 2427/02, LEX nr 697671.

⁴ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.06.2016 r., II SAB/Bd 30/16, LEX nr 2105428.

⁵ Zob. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 116–117.

⁶ Zob. A. Wasilkowski, *Miejsce umów międzynarodowych wedle nowej Konstytucji RP (uwagi wstępne)*, „Przełęcz Legislacyjny” 1997/6, s. 32.

zoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Przez akt ratyfikacji rozumie się uroczyste potwierdzenie w imieniu państwa przez właściwy organ, że umowa międzynarodowa będzie przez to państwo w dobrej wierze przestrzegana i wykonywana⁷. Zgoda ustawowa na ratyfikację jest wymagana w ściśle określonych przypadkach, zapisanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Pierwszeństwo umów międzynarodowych przed ustawami ma na celu dążenie do zachowania spójności systemu prawnego i niewystąpienia sytuacji, którą można by określić jako sprzeniewierzenie się przez państwo przyjętym zobowiązaniom międzynarodowym⁸. Powołany tu przepis należy interpretować ściśle jako niedotyczący tych umów międzynarodowych, które zostały ratyfikowane bez uprzedniej zgody ustawowej⁹. Dotyczy on także umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie poprzednio obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych, które zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw (art. 241 ust. 1 Konstytucji RP).

Dobór aktów, których tytuły wymieniono w preambule do komentowanej ustawy, wydaje się nieprzypadkowy: chodzi bowiem o zręby uniwersalnego systemu praw człowieka. Można sądzić, że w ten sposób ustawodawca chciał w szczególny sposób podkreślić podmiotowość dziecka w polskim systemie oświaty.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, będąc deklaracją polityczną przyjętą na trzeciej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Paryżu 10.12.1948 r., nie ma charakteru źródła prawa *sensu stricto*. W pozostałych przypadkach wymienione zostały wielostronne umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę. Przepisy międzynarodowych konwencji praw człowieka nakładają na państwa-strony wiele istotnych obowiązków, przede wszystkim zaś obowiązek ochrony osób małoletnich, respektowania praw mniejszości narodowych (również w dziedzinie kultury i oświaty)¹⁰, a także upowszechnienia bezpłatnej edukacji na poziomie podstawowym oraz zapewnienia poradnictwa szkolnego i zawodowego¹¹. Odpowiednią regulację w tym zakresie odnaleźć można np. w art. 13 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r.¹², Konwen-

⁷ Zob. W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1989, s. 75–76; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 83–84.

⁸ Inaczej chyba A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2.04.1997 r.*, Prz. Sejm. 1997/5, s. 40, którego zdaniem ratyfikowane umowy międzynarodowe mają „wyższą moc prawną” niż ustawy.

⁹ Por. wyrok NSA z 29.05.2002 r., I SA/Lu 883/01, LEX nr 679018.

¹⁰ Zob. art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 12 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu 1.02.1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).

¹¹ Zob. art. 28–29 KPD.

¹² Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

cji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie 28.07.1951 r.¹³, Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzonej w Paryżu 15.12.1960 r.¹⁴, czy też w umowach międzynarodowych, do których Polska należy jako członek Rady Europy – zwłaszcza w Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych¹⁵.

Należy ogólnie stwierdzić, że stanowiąc ustawę o systemie oświaty, Polska prawidłowo i w sposób pełny wywiązała się z przyjętych zobowiązań międzynarodowych¹⁶.

3. Następująca po zdaniu pierwszym część preambuły jest już deklaracją wartości o znikomym znaczeniu dla wykładni i stosowania prawa¹⁷. Na uwagę zasługuje duża liczba zwrotów o niedookreślonej czy wręcz nieokreślonej treści (np. uniwersalne zasady etyki).

¹³ Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 ze zm.; zob. art. 22 tej konwencji, gwarantujący uchodźcom dostęp do szkolnictwa podstawowego na równi z obywatelami, zaś do szkolnictwa ponadpodstawowego na poziomie nie mniej korzystnym niż gwarantowany cudzoziemcom.

¹⁴ Dz.U. z 1964 r. Nr 40, poz. 268. Wyraża ona zasadę równego dostępu do oświaty bez względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne lub jakiegokolwiek inne, narodowość lub pochodzenie społeczne, sytuację materialną lub urodzenie.

¹⁵ Gwarantuje ona prawo do zakładania i prowadzenia szkół i placówek kulturalno-oświatowych mniejszości narodowych oraz nauczania i kultywowania ich języków; zob. art. 12–14 tej konwencji.

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. M. Pilich, *Europejski i międzynarodowy kontekst prawa oświatowego* [w:] *Meritum Prawo Oświatowe*, red. nauk. K. Gawroński, S.M. Kwiatkowski, Warszawa 2016, s. 247 i n.

¹⁷ W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011, s. 148.

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Cele systemu oświaty]

System oświaty zapewnia w szczególności:

- 1) realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju;
- 2) wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny;
- 3) wychowanie rozumiane jako wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej, wzmacniane i uzupełniane przez działania z zakresu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży;
- 4) możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty;
- 5) dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej;
- 6) możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną, niedostosowaną społecznie i zagrożoną niedostosowaniem społecznym, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami;
- 7) opiekę nad uczniami niepełnosprawnymi przez umożliwianie realizowania zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych;
- 8) opiekę nad uczniami szczególnie uzdolnionymi poprzez umożliwianie realizowania indywidualnych programów nauczania oraz ukończenia szkoły każdego typu w skróconym czasie;
- 9) upowszechnianie dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższych;

- 10) możliwość uzupełniania przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego, zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych;
 - 11) zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomijskimi i wiejskimi;
 - 12) kształtowanie u uczniów postaw prospołecznych, w tym poprzez możliwość udziału w działaniach z zakresu wolontariatu, sprzyjających aktywnemu uczestnictwu uczniów w życiu społecznym;
 - 13) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy i umiejętności niezbędnych do aktywnego uczestnictwa w kulturze i sztuce narodowej i światowej;
 - 14) utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach;
 - 15) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach zrównoważonego rozwoju oraz kształtowanie postaw sprzyjających jego wdrażaniu w skali lokalnej, krajowej i globalnej;
 - 15a) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałaniu marnowaniu żywności;
 - 16) opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej;
 - 17) dostosowywanie kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy;
 - 18) kształtowanie u uczniów postaw przedsiębiorczości i kreatywności sprzyjających aktywnemu uczestnictwu w życiu gospodarczym, w tym poprzez stosowanie w procesie kształcenia innowacyjnych rozwiązań programowych, organizacyjnych lub metodycznych;
 - 19) przygotowywanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia;
 - 20) warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych oraz kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego;
 - 21) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń, w tym związanych z korzystaniem z technologii informacyjno-komunikacyjnych, i sytuacji nadzwyczajnych;
 - 22) kształtowanie u uczniów umiejętności sprawnego posługiwania się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi;
 - 23) wspomaganie nauczania języka polskiego i w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących.
1. Komentowany przepis stanowi w znacznym stopniu powtórzenie dawnego art. 1 u.s.o., jednak został on uzupełniony o kilka nowych punktów (pkt 3, 13, 22 i 23); tych różnic nie należy specjalnie przeceniać. Od 18.09.2019 r. dodany został pkt 15a, nakazujący uwzględnienie w ramach systemu oświaty potrzeby upowszechniania wśród dzieci

i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałaniu marnowaniu żywności¹⁸.

Artykuł 1 obejmuje zbiór postulatów i wytycznych, według których powinien być zorganizowany system oświaty w Polsce, a także standardów, jakie powinien spełniać; odnośnie do trudności z interpretacją terminu „system oświaty” – zob. teza 1 do art. 2. W istocie zatem należy rozumieć, że to nie system oświaty jako bliżej niesprecyzowany byt prawny, lecz organy państwa i j.s.t. powinny zapewnić taką organizację procesu nauczania, wychowania i opieki w szkołach i placówkach, aby warunki prawne określone w tym i innych przepisach ustawy zostały spełnione.

Z art. 1 w związku z innymi przepisami ustawy mogą wynikać konkretne zobowiązania państwa i samorządu terytorialnego wobec jednostek¹⁹. Z komentowanego artykułu wynikają także pewne zasady ogólne, m.in. zasada powszechności kształcenia (pkt 1), pomocniczej funkcji wychowawczej szkoły wobec rodziny (pkt 2), czy też autonomii obywateli i ich organizacji w tworzeniu i prowadzeniu szkół i placówek publicznych (pkt 4). W niektórych kwestiach ustawa poprzestaje na deklaracjach, których nie uszczegółowiono w dalszych przepisach. Krytycznie odnosi się do tego m.in. Trybunał Konstytucyjny, wskazując w swoim orzecznictwie na konieczność tym bardziej szczegółowej regulacji, im bardziej sprawa jest ważna dla pojedynczego ucznia. Taki charakter mają zwłaszcza kwestie sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych, które zasadniczo należą do materii ustawowej²⁰.

2. Deklarowane w pkt 1 prawo „każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej” do kształcenia się nie oznacza, że Prawo oświatowe ma zastosowanie wprost tylko do obywateli polskich. Z brzmienia art. 165 ust. 1 wynika bowiem, że prowadzenie działalności edukacyjnej z udziałem cudzoziemców także podlega jej przepisom²¹. Ten sam punkt komentowanego przepisu stanowił w innym orzeczeniu podstawę do objęcia prawem dzieci i młodzieży do opieki również dostępności stołówek w szkole publicznej. Prowadzenie takich stołówek na zasadach przewidzianych w ustawie nie może być w konsekwencji potraktowane jako odpłatne świadczenie usług stołówkowych, obciążone podatkiem od towarów i usług²².

¹⁸ Dodany na podstawie ustawy z 19.07.2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz.U. poz. 1680 ze zm.).

¹⁹ Zob. decyzja SKO we Wrocławiu z 28.02.2008 r., SKO 4701/9/08, OwSS 2008/3, s. 67.

²⁰ Wyrok TK z 24.09.2013 r., K 35/12, OTK-A 2013/7, poz. 94.

²¹ Zob. wyrok NSA z 1.07.2008 r., II GSK 214/08, LEX nr 566040.

²² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 14.11.2019 r., I SA/Gd 1333/19, LEX nr 2750051.

Art. 2. [Zakres podmiotowy stosowania ustawy]

System oświaty obejmuje:

- 1) przedszkola, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami specjalnymi lub integracyjnymi, a także inne formy wychowania przedszkolnego;
- 2) szkoły:
 - a) podstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami przedszkolnymi, integracyjnymi, specjalnymi, przysposabiającymi do pracy, dwujęzycznymi, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe i mistrzostwa sportowego,
 - b) ponadpodstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, specjalnymi, dwujęzycznymi, przygotowania wojskowego, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe, mistrzostwa sportowego, rolnicze, leśne, morskie, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa,
 - c) artystyczne;
- 3) placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego;
- 4) placówki kształcenia ustawicznego oraz centra kształcenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych;
- 5) placówki artystyczne – ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych;
- 6) poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu;
- 7) młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki;
- 8) placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;
- 9) placówki doskonalenia nauczycieli;
- 10) biblioteki pedagogiczne;
- 11) kolegia pracowników służb społecznych.

1. Wbrew obiegowym opiniom trudno uznać komentowany przepis za definicję kluczowego pojęcia systemu oświaty. Zgodnie z leksykalnym znaczeniem słowa „system” chodzi tu o skoordynowany układ elementów, zbiór tworzący pewną całość uwarunkowaną stałym, logicznym uporządkowaniem jego części składowych²³. Wynika z tego, że elementami tworzącymi system są także reguły porządkujące. Ustawodawca określił w art. 2, jakie jednostki organizacyjne wchodzą w skład systemu oświaty od strony podmiotowej, a zatem jako **swoisty zbiór jednostek organizacyjnych**. Można jednak wskazać również na przedmiotowo-funkcjonalne rozumienie analizowanego pojęcia, określając tym mianem pewną grupę instytucji prawnych, które służą wychowaniu i opiece oraz podnoszeniu poziomu wiedzy w społeczeństwie, jak np. podstawa programowa kształcenia i wychowania, standardy kształcenia nauczycieli, zasady finansowania oświaty. Z tego punktu widzenia komentowany art. 2 ma jedynie na celu **wyznaczenie zakresu** regulacji prawnej; innymi słowy, ustala, jakie jednostki organizacyjne działają według przepisów ustawy²⁴.

Dalszą kwestią jest, czy komentowany artykuł jest wyczerpujący, a zatem czy lista podmiotów podlegających ustawie zamyka się w powyższych kilkunastu punktach. Na to pytanie należy w zasadzie udzielić odpowiedzi twierdzącej, choć zarazem na poziomie ustawowym niedookreślona pozostaje (a przez to również w pewnym sensie z powrotem otwiera ten katalog) **kategoria „placówek oświatowo-wychowawczych”**, o których mowa w art. 2 pkt 3; wyjaśnienie zob. teza 5 do omawianego przepisu. Tytułem przykładu: nie istnieje żaden przepis, który umożliwiałby radzie miasta podjęcie uchwały o utworzeniu samodzielnego internatu – niewchodzącego w skład struktury organizacyjnej szkoły, ponieważ dawny art. 58 ust. 1 u.s.o. (art. 88 ust. 1 pr. ośw.) odnosi się jedynie do jednostek wchodzących w skład systemu oświaty wymienionych w art. 2 tej ustawy²⁵.

2. Przedszkola są pierwszym typem jednostek organizacyjnych, które zostały wymienione jako element systemu oświaty. Jak wynika z ustawy, świadczą one usługi opieki nad dziećmi i wychowania dzieci zasadniczo w wieku od lat 3 do 6; od 1.09.2004 r. w tych jednostkach może być organizowane obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne (art. 14 ust. 3 u.s.o. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 16 lit. c ustawy z 27.06.2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych

²³ Zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1992, s. 387.

²⁴ Por. J. Homplewicz, *Zagadnienia ustawodawstwa szkolnego. Zarys problematyki polskiego prawa szkolnego*, Katowice 1973, s. 16–17, który przedstawia system oświaty i wychowania właśnie jako „system” powiązanych ze sobą jednostek organizacyjnych. Jednak gdyby nawet przyjąć to zapatrywanie, to trzeba zarazem stwierdzić, że ten opis „systemu oświaty”, zawarty w art. 2, jest dalece niekompletny – choćby dlatego, że pomija organy nadzoru, które J. Homplewicz w cytowanej pracy również czyni jego częścią. Zob. także D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 26 i n.

²⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16.10.2013 r., II SA/Go 584/13, LEX nr 1387180.

W komentarzu omówiono zagadnienia organizacji i funkcjonowania szkół oraz placówek oświatowych, w tym m.in. dotyczące:

- wychowania przedszkolnego oraz obowiązku szkolnego i obowiązku nauki,
- zarządzania szkołami i placówkami publicznymi,
- organizacji kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach publicznych,
- przyjmowania do publicznych przedszkoli i szkół,
- kształcenia osób przybywających z zagranicy,
- działalności szkół i placówek niepublicznych.

Szczególny nacisk położono na kwestie powodujące trudności interpretacyjne. Autorzy, wyjaśniając problemy powstające podczas stosowania prawa, przywołują dorobek orzecznictwa i doktryny.

W drugim wydaniu uwzględniono nowe wyzwania, przed którymi stanął system oświaty, m.in. na skutek ograniczenia i zawieszenia działalności szkół i placówek w związku z: epidemią COVID-19, wprowadzeniem regulacji ustawowej następstwa prawnego w zakresie prowadzenia szkoły lub placówki przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego czy też reformą szkół kształcących w zawodach.

Komentarz przeznaczony jest dla osób poszukujących aktualnych informacji z zakresu prawa oświatowego, w tym przede wszystkim: dyrektorów szkół i placówek oświatowych, pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów sprawujących nadzór pedagogiczny, a także adwokatów, radców prawnych i sędziów sądów administracyjnych.

Mateusz Pilich – doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; adwokat (obecnie niewykonujący zawodu); były pracownik Społecznego Towarzystwa Oświatowego i Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli.

Artur Olszewski – doktor nauk prawnych; radca prawny, ukończył aplikację sądową; w latach 2006–2010 dyrektor działu prawnego ogólnopolskiej sieci szkół; współpracownik uczelni wyższych oraz ośrodków doskonalenia zawodowego nauczycieli.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL
WWW.PROFINFO.PL