

Jakub Jan Zięty

Wydziału Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

e-mail: jakub.ziety@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0002-1243-3394

**PRZEKAZANIE SZKOŁY POMIĘDZY
JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO –
ZAGADNIENIA OGÓLNE**

**TRANSFERRING A SCHOOL BETWEEN LOCAL GOVERNMENT
UNITS – GENERAL ISSUES**

Abstract

The subject of this article is the specific issue of transferring a school between a commune and a powiat. The author comes to the conclusion, that despite the statutory changes, the substantive regulations have not changed. It should still be assumed that the provisions of the Education Law are special provisions in relation to the Act on Municipal Self-government, the Act of Powiat Self-government and the Act of Public Finances. Transferring school management is also entrusting the taking over unit with the implementation of an educational task consisting in running a school of a given type and carrying out an educational task in this regard. The transfer of the task is associated with the settlement of detailed property or organizational elements by agreement. The transfer based on labor law or in organizational matters constitutes a change of the governing authority without the formal liquidation of the school. In other areas, it is necessary to apply the provisions of civil law, including the provisions on the assignment of obligations.

KEYWORDS

commune, powiat, school, lead authority, public finance, transfer of the school, budgetary unit

SŁOWA KLUCZOWE

gmina, powiat, szkoła, organ, finanse publiczne, dojazd do szkoły, jednostka budżetowa

1. WPROWADZENIE

Przekazywana jednostkom samorządu terytorialnego¹ subwencja oświatowa nie pokrywa w pełnej wysokości kosztów związanych z realizacją zadań oświatowych². Zgodnie z art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania własne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, oraz jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, inne zadania publiczne zlecone ustawami. Zasady finansowania zadań j.s.t. reguluje także art. 167 Konstytucji RP. Zgodnie z nim j.s.t. zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Przekazywane na realizację zadań zleconych subwencje ogólne i dotacje celowe zgodnie z przepisami powinny zapewniać samorządom ich pełne wykonanie.

Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴, zaś zmiany w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. powinny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych⁵. Przepis ten

¹ Dalej: j.s.t.

² Zob. chociażby: raport Najwyższej Izby Kontroli – „Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami”, 26/2017/P/16/009/KBF, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15133,vp,17606.pdf> (dostęp: 18.12.2020 r.). W zakresie chociażby finansowania restrukturyzacji zadań opieki zdrowotnej zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., K 4/17.

³ Dz.U. nr 78, poz. 482, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 23, z późn. zm.; dalej: u.d.j.s.t.

⁵ Odnośnie do proporcjonalności i adekwatności finansowania zadań realizowanych przez j.s.t. zob. szerzej: E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, poz. 9–16; A. Szymczak, *Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje*

uszczegóławia art. 49 ust. 1–6 u.d.j.s.t. Zgodnie z nim j.s.t. wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań⁶. Od wielu lat można zaobserwować tendencje do przekazywania nowych zadań czy zwiększania zakresu dotychczasowych bez adekwatnego wzrostu przekazywanych j.s.t. środków na ich finansowanie. Narastanie takiej sytuacji obserwuje się od wielu lat, zwłaszcza w dziedzinie finansowania zadań oświatowych realizowanych na poziomie gmin czy powiatów⁷. Skutkiem braku środków finansowych są pojawiające się coraz częściej pozwy przeciwko Skarbowi Państwa. Możliwość dochodzenia na drodze sądowej środków w praktyce umożliwił wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., K 18/17⁸. Oprócz kierowania pozwów sądowych j.s.t. poszukują innych sposobów zmniejszenia kosztów (np. poprzez likwidację szkół), obniżenie jej stopnia organizacyjnego (ze szkoły z ośmioma klasami, do szkoły o organizacji klas I–III), przekształcenia szkoły w filie innej szkoły, czy w mniej drastyczny sposób – poprzez łączenie klas (o ile jest to spowodowane małą liczbą uczniów w poszczególnych oddziałach i rocznikach). Innym sposobem na ograniczenie kosztów ponoszonych na zadania oświatowe jest przekazanie części zadań oświatowych,

konstytucyjne, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10, s. 7–17; M. Pijewski, *Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych im zadań publicznych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 4, s. 36–44; J. Wiśniewski, *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 80–88; T. Moll, *Zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego zadań w świetle art. 166 ust. 2 Konstytucji – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 213–234.

⁶ W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów apelacyjnych na tle art. 49 u.d.j.s.t. przyjmuje się dopuszczalność dochodzenia przez j.s.t. pokrycia przez Skarb Państwa kosztów realizacji zadań zleconych w pełnej wysokości, jeżeli dotacja celowa ich nie pokrywa. Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2012 r., II CSK 195/11; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 lipca 2018 r., I ACa 1688/17. Zob. też A. Jurkowska-Zeidler, *Charakter prawny dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w świetle orzecznictwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 2, s. 289–302; M. Śladkowski, *Podstawy prawne sądowego dochodzenia przez gminę roszczeń z tytułu kosztów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 5, s. 47–57; M. Budziarek, *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10, s. 27–32.

⁷ Zob. np. K. Kubička-Żach, *Finanse komunalne są wciąż wyzwaniem dla samorządów*, prawo.pl, 5.06.2019 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/xi-konferencja-finansow-komunalnych-2019-o-finansowaniu-oswiaty,426856.html> (dostęp: 18.12.2020 r.); M. Sewastianowicz, *Miasta chcą od rządu zwrotu wydatków na zmiany w oświacie*, prawo.pl, 22.05.2019 r., <https://www.prawo.pl/oswiata/pozew-zbiorowy-o-koszty-reformy-edukacji,418715.html> (dostęp: 18.12.2020 r.).

⁸ OTK-A 2019, nr 10. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny odszedł od dotychczas prezentowanej linii, zgodnie z którą o naruszeniu zasady adekwatności, wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, można mówić jedynie wtedy, gdy zostanie wykazane, że j.s.t., przy danych dochodach, nie są w stanie realizować przynajmniej niektórych ze swoich zadań publicznych.

z reguły wraz ze szkołą (szkołami) innym j.s.t.⁹. W tych przypadkach w większości dochodzi do sytuacji, w której samorząd przejmujący zadanie godzi się na ponoszenie większości kosztów ich realizacji, mimo że przekazywane środki nie będą ich pokrywać w pełnej wysokości¹⁰. Prezentowana w dalszej części artykułu analiza prawna zostanie ograniczona do zagadnienia powierzenia realizacji zadania oświatowego gminie przez powiat¹¹. Poruszone zostaną również kwestie związane z przekazywaniem prowadzenia szkoły pomiędzy tymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz sytuacji związanej z zakończeniem powierzenia.

2. POWIERZANIE ZADAŃ MIĘDZY POWIATEM A GMINĄ – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Przepisy ustaw samorządowych dopuszczają różne sposoby i formy współdziałania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Jedną z nich jest

⁹ Z reguły dochodzi do przejścia zadania powiatu przez gminę (przejęcie do prowadzenia liceum), zob. np. <https://michalowo.eu/gmina-oficjalnie-przejela-zespol-szkol-w-michalowie/> (dostęp: 18.12.2020 r.). Zdarzają się także próby odwrotnego działania, tj. regulacji spraw i przekazania prowadzonego liceum przez gminę na rzecz powiatu. Zob. <https://www.pless.pl/wiadomosci/5-6500-intencyjna-uchwala-rady-miejskiej-iii-lo-od-wrzesnia-w-rekach-powiatu-pszczyna> (dostęp: 18.12.2020 r.). Szerzej zob. w dalszej części.

¹⁰ Zasadę finansowania zadań zleconych między j.s.t. kształtuje art. 46 u.d.j.s.t. Zgodnie z nim: „Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej”. Warto wskazać, że w przeciwieństwie do obowiązku adekwatnego finansowania zadań przekazywanych do realizacji przez państwo, wykonywanych jako zadania zlecone, lub przekazywanych w drodze ustaw, sposób finansowania zadań przekazywanych pomiędzy j.s.t. wynika wyłącznie z zawartego porozumienia. Przekazywane zatem środki finansowe nie muszą być ani adekwatne, ani proporcjonalne do przekazanego zadania. To strony ustalają, jaki poziom przekazywanych środków będzie wystarczający dla jednostki przejmującej zadania do ich prowadzenia. Może to rodzić sytuacje, w których podmiot przejmujący z założenia godzi się, aby ponieść dodatkowe koszty realizacji zadania z własnych dochodów. Takie same reguły dotyczą realizacji zadań z zakresu administracji rządowej zleconej na podstawie porozumień. Por. art. 45 u.d.j.s.t. Zob. M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Porozumienie komunalne w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych i innych wybranych ustaw*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2, s. 98–108.

¹¹ W doktrynie przyjmuje się, że przepisy ustaw samorządowych stwarzają warunki do przekazywania zadań publicznych jednostkom usytuowanym na tym samym poziomie lub na poziomie niższym. Zasada subsydiarności postuluje, „że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza” – F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 4–5; „istotą zasady subsydiarności jest dążenie do najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, w oparciu o kryterium efektywności” – B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 22–23.

zawieranie porozumień w celu przekazania zadania własnego do realizacji przez inną j.s.t. Podstawę przekazania zadania stanowią dwa przepisy ustaw samorządowych – art. 8 ust. 2a–5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² oraz art. 4 ust. 5–6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹³. Zasadnicza różnica pomiędzy tymi przepisami polega na wskazaniu w ustawie o samorządzie powiatowym gminy jako jednostki inicjującej przekazanie jej zadania powiatu. W przypadku przepisów ustawy o samorządzie gminnym brak jest takiego wskazania¹⁴. Niezależnie jednak od powyższego należy uznać, że w każdym zakresie, jeżeli gmina będzie chciała wykonywać zadanie powiatu, musi wykazać inicjatywę – z reguły wniosek składany przez organ wykonawczy; na tym etapie nie będzie konieczna uchwała organu stanowiącego. Podstawą powierzenia zadania jest porozumienie zawierane pomiędzy powiatem (podmiotem powierzającym) a gminą (podmiotem przejmującym zadanie). Porozumienia zawierane pomiędzy j.s.t. stanowią dobrowolną formę przejścia przez jedną ze stron porozumienia określonych w nim zadań publicznych. Treść porozumienia określa prawa i obowiązki stron związane z realizacją powierzonego zadania¹⁵. Zawierając porozumienie, jednostka przyjmująca zlecone zadanie podejmuje się jego realizacji, a jednostka zlecająca zobowiązuje się do jego finansowania zgodnie z zasadami ustalonymi w porozumieniu. Zawarcie porozumienia skutkuje przeniesieniem obowiązku realizacji określonego zadania na podmiot przejmujący¹⁶. Jednak nie powoduje to zwolnienia podmiotu przekazującego z obowiązku wykonywania tego zadania. Jak już wcześniej wskazano, przedmiotem porozumienia mogą być zadania własne i zlecone¹⁷. Elementem porozumienia mogą być również: a) przesłanki jego wygaśnięcia, tj.: upływ czasu, na jaki zostało ono

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920; dalej: u.s.p.

¹⁴ Konieczność złożenia wniosku przez gminę oznacza istnienie inicjatywy zawarcia porozumienia po jej stronie. Wniosek gminy jest wyłącznie elementem formalnym wszczynającym negocjacje i zakreślającym ich zakres – odnośnie do zadania mającego być przedmiotem powierzenia. Por. M. Węgrzyn-Skarbek, *Porozumienie gminy i powiatu w przedmiocie przyjęcia przez gminę zadań należących do właściwości powiatu jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych*, „Ius et administratio” 2006, nr 2, s. 89.

¹⁵ W trybie art. 8 u.s.g. mogą być przekazywane zadania własne i zlecone z mocy ustawy. Wątpliwości w doktrynie budzi natomiast przekazywanie tą drogą zadań powierzonych gminie w drodze porozumienia zawartego z administracją rządową. L. Wengler, *Uwagi o niektórych aspektach porozumienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 4, s. 34. Porozumienia z uwagi na dobrowolność ich zawierania z reguły poprzedzają negocjacje, które nie muszą kończyć się sukcesem w postaci zawarcia porozumienia. Zob. M. Węgrzyn-Skarbek, *Porozumienie gminy...*, s. 89; T. Moll, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.

¹⁶ B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 60–74, s. 46–47; L. Wengler, *Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5, s. 37.

¹⁷ Z. Leoński, *Glosa do wyroku NSA z 27.09.1994 r., SA/Łd 1906/94*, OSP 1996, nr 3, s. 52.

zawarte, zrealizowania zadania będącego przedmiotem porozumienia, wypowiadanie porozumienia; b) skutki wygaśnięcia porozumienia, tj.: przekazanie majątku przekazanego lub nabytego w trakcie realizacji powierzonego zadania, przejęcie zobowiązań powstałych w związku z realizacją powierzonego zadania. Wraz z wygaśnięciem porozumienia realizacja zadania wraca do podmiotu powierzającego¹⁸. Powierzone zadania j.s.t wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, ale na rzecz jednostki powierzającej¹⁹. Gmina przejmująca może wykonywać zadanie przez swoje organy oraz jednostki organizacyjne. Realizacja zadania następuje niejako na koszt podmiotu powierzającego, ale w granicach ukształtowanych porozumieniem²⁰. Przekazywanie środków następuje w formie dotacji celowej. Zgodnie z art. 46 u.d.j.s.t. jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że dotacje przekazywane z budżetu innych jednostek samorządu terytorialnego mają ściśle określone przeznaczenie i mogą być wykorzystane wyłącznie na wskazany cel. Są to środki finansowe, które nie pozostają w swobodnej dyspozycji gminy, która je otrzymała. Forma przekazania środków wynikających z porozumienia rodzi skutki w zakresie procedur związanych z rozliczaniem i kontrolą wykorzystania środków finansowych²¹.

W doktrynie prezentowane są różne poglądy co do charakteru prawnego porozumień zawieranych na podstawie art. 8 u.s.g.²². Pierwszy pogląd uznaje, że mają one charakter cywilnoprawny²³. Jako argument za taką kwalifikacją wskazuje się brak zależności pomiędzy umawiającymi się stronami, co jest właściwe dla stosunków cywilnoprawnych. Drugi pogląd uznaje, że porozumienie administracyjne jest przede wszystkim aktem ze sfery administracyjnego prawa ustrojowego²⁴. Za publicznoprawnym charakterem porozumienia przemawia: a) jego przedmiot, który dotyczy realizacji zadań publicznych, które dla danego

¹⁸ Zob. L. Wengler, *Wygaśnięcie porozumienia...*, s. 47.

¹⁹ Por. T. Moll, *Zasada wykonywania przez gminę zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – zagadnienia administracyjnoprawne*, „Przebieg Prawa Publicznego” 2011, nr 5, s. 50–60.

²⁰ Por. Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 58.

²¹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2019 r., V CSK 651/17.

²² Poglądy dotyczące porozumień zawieranych pomiędzy administracją rządową a j.s.t. w zakresie powierzenia zadań można odnieść również do porozumień zawieranych pomiędzy j.s.t.

²³ A. Agopszowicz, P. Wagner, *Mienie związków i porozumień komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 42.

²⁴ M. Kulesza, *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia, zwanego pilotażowym, zawartego 25.10.1995 r. pomiędzy Wojewodą Rzeszowskim a Prezydentem Rzeszowa w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie Rzeszów*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12, s. 127 i n.

podmiotu są niezbywalne i z reguły obowiązkowe; b) podmiot zawierający porozumienie. Porozumienie administracyjne nie jest umową prawa cywilnego, lecz formą publicznoprawną dotyczącą ustalenia wzajemnych praw i obowiązków organów administracji rządowej i samorządowej. Porozumienie to nie rodzi praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Jest to sposób uzgodnienia przyjęcia przez samorząd określonych zadań, ale też obowiązków w zakresie pomocy finansowej w realizacji tych zadań²⁵. W tym ujęciu jednak wskazuje się, że porozumienie może wywoływać skutki cywilnoprawne. Trzeci pogląd wskazuje, że porozumienie administracyjne ma charakter mieszany, o czym przesądza możliwość jego zawarcia zarówno w formie porozumienia administracyjnego, jak i w formie umowy cywilnoprawnej²⁶.

W doktrynie, jak również w judykaturze przeważa drugi pogląd uznający porozumienia za swoiste formy publicznoprawne, tj. porozumienia administracyjne (czynności prawa administracyjnego)²⁷. Porozumienie stanowi akt ze sfery administracyjnego prawa ustrojowego, bowiem dotyczy przeniesienia określonych kompetencji do realizacji zadań publicznych pomiędzy jednostkami publicznymi. Bez znaczenia jest to, czy porozumienie jest zawierane pomiędzy wojewodą a j.s.t. czy wyłącznie pomiędzy j.s.t. Zasadnicze znaczenie ma tu publiczny charakter podmiotu oraz przedmiotu takiego porozumienia²⁸. Pogląd o administracyjnym charakterze porozumienia nie musi wykluczać możliwości stosowania do niego przepisów prawa cywilnego. Taka możliwość powinna dotyczyć tych przypadków, gdy dana sytuacja nie została uregulowana przepisami prawa publicznego²⁹. W większości przypadków będzie to dotyczyć kwestii majątkowych. W przypadku rozliczeń finansowych, mimo że spory majątkowe oddano kognicji sądów powszechnych, to w zakresie chociażby formy przekazywania środków finansowych wynikających z porozumienia – dotacja celowa, będą one rozstrzygały spory na podstawie przepisów prawa publicznego, tj. ustawy o finansach publicznych, ustawy o dochodach jednostek samorządu

²⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2001, s. 38.

²⁶ P. Czechowski, (w:) P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1994, s. 20.

²⁷ Takie też poglądy wyrażane są w judykaturze na tle art. 74 u.s.g. Jak się wydaje, można je odnosić również do porozumień zawieranych na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.g. Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2019 r., V CSK 651/17. Na to, że porozumienie zawierane pomiędzy powiatem a gminą nie stanowi umowy cywilnoprawnej, wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 6 marca 2014 r., I SA/Kr 60/14; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 22 grudnia 2010 r., I SA/Ke 596/10; Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94.

²⁸ W doktrynie wskazuje się, że o porozumieniu administracyjnym można mówić w sytuacji, gdy co najmniej jedną jego stroną jest organ administracji publicznej. Zob. szerzej P. Brzezicka, *Porozumienie administracyjne – problemy węzłowe*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 6, s. 43.

²⁹ Por. K. Bandarzewski, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006, s. 102.

terytorialnego czy ordynacji podatkowej³⁰. W tym zakresie regulacja będzie następować poprzez przepisy prawa publicznego i w trybie tych przepisów będą rozstrzygane spory pomiędzy jednostkami. Zgodnie z art. 8 ust. 2b u.s.g. spory majątkowe wynikłe z porozumień rozpatruje sąd powszechny³¹.

W art. 4 ust. 5 u.s.p. ustawodawca posługuje się pojęciem przekazania zadania powiatu, w art. 5 ust. 2 u.s.p. posługuje się pojęciem powierzenia, a w art. 8 ust. 2a u.s.g. nie posługuje się żadnym z wymienionych pojęć, a jedynie wskazuje, że gmina może wykonywać zadania powiatu na podstawie porozumienia. W doktrynie wyraża się różne poglądy dotyczące znaczenia desygnatowych pojęć „powierzenie” i „przekazanie”. Jako podstawową różnicę wskazuje się zakres odpowiedzialności podmiotu przekazującego (powierzającego) za przekazane (powierzone) zadanie. Z reguły wskazuje się, że przy powierzeniu zadań publicznych organ powierzający nie pozbawia się odpowiedzialności publicznoprawnej za wykonywanie powierzonego zadania. Natomiast przekazaniu zadań ma towarzyszyć pozbycie się tej odpowiedzialności³². Natomiast w doktrynie wyrażono również trzecie stanowisko. I. Skrzydło-Niżnik wskazuje, że „doktrynalne różnice między instytucją powierzenia i przekazania nie znajdują konsekwentnego rozwinięcia w przepisach prawa ustrojowego i materialnego, a zatem formułowanie zasad czy wniosków ogólnych jest w tym przypadku bardzo utrudnione. O tym, czy mamy do czynienia w danym porozumieniu w większym stopniu z »powierzeniem«, czy »przekazaniem« – należy zawsze rozstrzygać indywidualnie w odniesieniu do konkretnego porozumienia”³³. To ostatnie stanowisko wydaje się najwłaściwsze, bowiem powoduje, że w zakresie, w jakim podmiot realizuje powierzone (przekazane) zadanie, będzie musiał się liczyć z odpowiedzialnością za jego wykonanie,

³⁰ Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 kwietnia 2019 r., V CSK 651/17, wskazał, że w przypadku gdy środki przekazywane między gminami stanowią dotację celową, to „obowiązywanie regulacji art. 250–252 ustawy o finansach publicznych odnoszącej się do zasad zwrotu dotacji wyłącza potrzebę sięgania do przepisów Kodeksu cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu lub nienależnym świadczeniu. Co więcej, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 60 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje wprost, że do spraw dotyczących dotacji podlegających zwrotowi, zastosowanie mają przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”. Tym samym Sąd Najwyższy nie wykluczył możliwości stosowania przepisów cywilnych w kwestiach nieregulowanych w przepisach prawa publicznego.

³¹ Art. 8 ust. 2b u.s.g. dokonuje podziału właściwości. Sąd powszechny rozstrzyga spory majątkowe, w pozostałym zakresie pozostawiając właściwość rozstrzygania innym organom w tym Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu, czy sądom administracyjnym. Tak, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2012 r., II OSK 671/2012. Sporem majątkowym będzie spór o roszczenie mogące być wyrażone w kwocie pieniężnej. Z reguły będzie ono dotyczyć: a) zasądzenia kwoty nieprzekazanych środków na finansowanie zadania; b) przekazanego mienia.

³² Szerzej zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa materialnego*, Kraków 2007, s. 505 i n., wraz z podaną tam literaturą.

³³ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju...*, s. 505.

natomiast podmiot przekazujący musi zdać sobie sprawę z obowiązku kontrolowania jego wykonania. Taki też obowiązek będzie wynikał ze sposobu finansowania tych zadań poprzez dotacje celowe.

3. PRZEKAZANIE GMINIE PRZEZ POWIAT PROWADZENIA SZKOŁY

Poczynione wyżej uwagi należy odnieść również do podstaw przekazywania zadań oświatowych pomiędzy powiatem a gminą. Podstawową formą powierzenia tych zadań będzie porozumienie administracyjne³⁴. O ile przekazanie zadania oświatowego do realizacji będzie mogło być dokonane na podstawie wskazanych wcześniej przepisów ustrojowych dla gminy i powiatu, to w przypadku przekazywania do prowadzenia szkoły mamy do czynienia ze szczególnym przypadkiem realizacji zadania oświatowego. W tym zakresie przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe³⁵ będą stanowiły *lex specialis* w stosunku do ustawy o samorządzie gminnym czy ustawy o samorządzie powiatowym³⁶. Zgodnie z art. 8 ust. 17 u.p.o. jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym, a w przypadku szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Powyższe reguły, na podstawie art. 8 ust. 18 u.p.o., stosuje się również w przypadku przekazywania szkół i placówek pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Przepisy te zatem regulują dwie sytuacje, pierwszą – gdy nie istnieje szkoła, oraz drugą – gdy szkoła będąca przedmiotem przekazania funkcjonuje. Każdy z tych przypadków będzie wymagał trochę innej sekwencji czynności. W przypadku art. 8 ust. 18 u.p.o. najpierw musi dojść do podjęcia przez radę powiatu oraz radę gminy uchwał w sprawie, odpowiednio, wyrażenia zgody na założenie i prowadzenie szkoły przez gminę oraz przyjmującej założenie i prowadzenie szkoły od powiatu. Treścią tych uchwał powinno być także porozumienie

³⁴ Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Główne formy współdziałania samorządu terytorialnego w wykonywaniu oświatowych zadań publicznych*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 337–354; M. Stahl, *Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publiczno-prawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*, (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 394–401.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 910, z późn. zm.; dalej: u.p.o.

³⁶ Na tle poprzednio obowiązującego stanu prawnego tak: D. Kurzyna-Chmiel, *Główne formy...*

regulujące zasady realizacji przekazanego zadania prowadzenia szkoły. Czynności te można oczywiście dokonać przez jedną lub dwie komplementarne uchwały. Najistotniejsze jest to, aby były one podjęte przed założeniem szkoły (tj. przed podjęciem uchwały gminy o powołaniu szkoły). W odniesieniu do drugiej sytuacji uchwały właściwych j.s.t. powinny obejmować nie tylko porozumienie, lecz także zgodę rady powiatu na przekazanie prowadzenia szkoły gminie przez powiat oraz przyjęcie prowadzenia szkoły od powiatu przez gminę. W obu przypadkach istotnym momentem jest podpisanie przez organy wykonawcze zawartego porozumienia, z tą bowiem chwilą istnieje podstawa do podjęcia uchwały o powołaniu szkoły i dokonaniu jej wpisu do rejestru szkół i placówek oświatowych.

Przyjęcie, że przepisy ustawy – Prawo oświatowe są przepisami szczególnymi, pozwala uznać za podstawę przekazania prowadzenia szkoły lub jej założenia bezpośrednio przepisy tej ustawy. Poglądy takie były także wyrażane na tle poprzedniego stanu prawnego. Można je odnieść również do wymienionych wcześniej przepisów ustawy – Prawo oświatowe. Do założenia i prowadzenia szkoły, jako realizacji części zadania oświatowego polegającego na prowadzeniu szkół określonego typu, wystarcza wyłącznie uchwała oraz zawarte na jej podstawie porozumienie co do zasad jej prowadzenia – art. 8 ust. 17 u.p.o. W tym zakresie określone zadanie własne jest współrealizowane przez dwie lub więcej jednostek samorządu terytorialnego (jeżeli podmiot wyrażający zgodę w dalszym ciągu prowadzi szkoły tego typu). Samo założenie i prowadzenie szkoły (placówki) przez jednostkę, która nie jest do tego zobowiązana, nie skutkuje przeniesieniem zadania własnego ze sfery obowiązków zobowiązanej ustawowo jednostki, np. powiatu³⁷. Porozumienie, o którym tu mowa, nie przekazuje zatem zadania oświatowego, a jedynie zezwala na prowadzenie danej szkoły lub placówki przez inną j.s.t.³⁸. W orzecznictwie wskazuje się, że powyższe porozumienie odnosi się

³⁷ Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1140/09: „Porozumienie, o którym mowa w art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty nie odnosi się zatem ogólnie do zadań publicznych w określonej sferze działalności oświatowej, lecz do konkretnej szkoły czy placówki”. Orzeczenie to zostało wydane na tle poprzedniego stanu prawnego, jednak wynikające z niego wnioski mogą być stosowane do obecnie obowiązujących rozwiązań. Zob. też D. Kurzyna-Chmiel, *Główne formy...*

³⁸ D. Kurzyna-Chmiel, *Główne formy...* Autorka ta na tle art. 5 ust. 5c u.s.o. wskazała, że obejmował on możliwość zawarcia porozumienia między j.s.t. w przedmiocie powierzenia zadania własnego polegającego na zakładaniu i prowadzeniu szkół i placówek oświatowych innej j.s.t.: „Nie wydaje się za właściwe uznanie, iż powierzenie to prowadzi do wyzbycia się zadania własnego przez zobowiązaną ustawowo j.s.t. i wyłącznego obciążenia odpowiedzialnością za jego realizację strony przyjmującej. Przekazywane są konkretne prawa i obowiązki związane z prowadzeniem szkoły, zaś odpowiedzialność za realizację całego zadania oświatowego jest niejako dzielona między podmiot powierzący i przejmujący, z tym jednak zastrzeżeniem, że podmiot powierzący jest cały czas odpowiedzialny zarówno prawnie, jak i politycznie – przed swoimi mieszkańcami – za realizację zadania oświatowego, poziom kształcenia i lokalną politykę oświatową. Jego postępowanie powinno odbywać się w celu realizacji dobra wspólnego, interesu lokalnego, a nie szukania oszczędności kosztem praw mieszkańców”.

jedynie pośrednio do zadań publicznych ze sfery działalności oświatowej, wprost natomiast – do prowadzenia konkretnej szkoły czy placówki³⁹. Powyższe poglądy należy odnieść także do sytuacji, gdy przekazaniu podlega istniejąca szkoła.

Przyjęcie, że podmiot przekazujący odpowiada za realizację zadania, przy jednoczesnej zmianie podmiotu prowadzącego szkołę, może powodować wątpliwości co do podmiotu odpowiedzialnego za realizowane zadanie oświatowe⁴⁰. Jeden z poglądów wyrażonych w doktrynie wskazuje, że w wyniku zawarcia porozumienia wskazana j.s.t. otrzymuje część zadań innych jednostek oraz związanych z nimi praw i obowiązków⁴¹. Jednak zasadny wydaje się inny pogląd, zgodnie z którym: „(...) w omawianych przypadkach dochodzi do swoistego przesunięcia kompetencji związanych z realizacją zadań między stronami porozumienia, a samo porozumienie nie prowadzi do przeniesienia na podmiot będący drugą stroną tej umowy odpowiedzialności publicznoprawnej za jego wykonywanie. Można tu zatem mówić raczej o powierzeniu niż przekazaniu zadań. Powierzenie to nie prowadzi bowiem do wyzbycia się zadania własnego przez zobowiązaną ustawowo j.s.t. i wyłącznego obciążenia odpowiedzialnością za jego realizację strony przyjmującej. Przekazywane są konkretne prawa i obowiązki związane z prowadzeniem szkoły lub placówki oświatowej, zaś odpowiedzialność za realizację całego zadania oświatowego jest niejako dzielona między podmiot powierający i przejmujący, z tym jednak zastrzeżeniem, że podmiot powierający jest cały czas odpowiedzialny, zarówno prawnie, jak i politycznie – przed swoimi mieszkańcami – za realizację zadania oświatowego, poziom kształcenia i lokalną politykę oświatową⁴². Pogląd ten przyjmuje, że co prawda dochodzi do przekazania szkoły, jednak zadanie, jakie jest poprzez nią realizowane, jest wyłącznie przedmiotem powierzenia. Niezależnie od rozróżniania znaczenia pojęć powierzenia i przekazania w kontekście zadań, w dalszym ciągu powiat odpowiada za realizację zadania oświatowego, natomiast gmina jest odpowiedzialna za prowadzenie szkoły jako jej jednostki. Szkoła jako jednostka budżetowa wykonuje wszelkie swoje kompetencje w imieniu gminy przejmującej, ale na rzecz jednostki przekazującej. W tym zakresie istotne jest, aby porozumienie w sposób szczegółowy regulowało kwestie sposobu finansowania szkoły, w tym wykazania szkoły

³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 styczeń 2010 r., I OSK 1140/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 lutego 2014 r., III SA/Lu 783/13. Konkluzje wskazane w tych orzeczeniach są aktualne również obecnie.

⁴⁰ Zob. np. B. Adamiak, *Właściwość terenowych organów administracji publicznej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 7 i n.; D. Dąbek, *Porozumienie administracyjne a kompetencje prawotwórcze*, (w:) J. Łukasiewicz, *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Cisca dnia 2–4 czerwca 2002 r., Rzeszów 2002, s. 153–154.

⁴¹ M. Szewczyk, *Miejsce aktów określających ustroj jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 709.

⁴² D. Kurzydina-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, LEX/el. 2013.

w Systemie Informacji Oświatowej jako szkoły jednostki przejmującej, dopłat do kosztów realizacji zadania – prowadzenia szkoły (jako dotacji celowej).

4. RELACJA MIĘDZY USTAWĄ – PRAWO OŚWIATOWE A USTAWĄ O FINANSACH PUBLICZNYCH

Zgodnie z art. 88 ust. 1 u.p.o. szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa odpowiednio jej typ lub rodzaj, nazwę i siedzibę⁴³. Szkoła publiczna, której organem prowadzącym jest j.s.t., stanowi niesamodzielną jednostkę organizacyjną odpowiednio gminy, powiatu lub województwa, gospodarując w imieniu swojego organu prowadzącego wydzieloną częścią należącego do niego mienia, na podstawie właściwych przepisów. Ustawa – Prawo oświatowe nie reguluje kwestii związanych z funkcjonowaniem szkoły jako podmiotu sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁴. W świetle przepisów tej ustawy szkołę kwalifikuje się jako jednostkę budżetową w rozumieniu art. 12 u.f.p., która stanowi jedną z form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych, poprzez które realizują zadania j.s.t. Zakwalifikowanie szkoły do jednostek budżetowych powoduje, że nie mają one nie tylko samodzielnej podmiotowości prawnej na gruncie prawa cywilnego, lecz także zdolności sądowej w świetle art. 64 § 1¹ k.p.c. Wyjątkiem jest tu prawo pracy, zgodnie z którym to jednostki organizacyjne, w tym szkoły, posiadają zdolność sądową oraz podmiotowość na tle przepisów prawa pracy, tym samym to szkoła jest samodzielnym podmiotem praw i obowiązków w zakresie prawa pracy⁴⁵. Zakwalifikowanie szkoły na gruncie ustawy o finansach publicznych jako jednostki budżetowej wiąże się ze stosowaniem zasad zarządzania tą jednostką wynikających z przepisów przywołanej

⁴³ Zgodnie z art. 88 ust. 2 u.p.o. akt założycielski publicznej szkoły podstawowej, oprócz danych wymienionych w ust. 1, określa także jej zasięg terytorialny (obwód), w szczególności nazwy miejscowości, a w miastach – nazwy ulic lub ich części, należących do jej obwodu, oraz podporządkowane jej organizacyjnie szkoły filialne. Publicznej szkole podstawowej prowadzonej przez osobę prawną, inną niż jednostka samorządu terytorialnego, lub osobę fizyczną nie ustala się obwodu, chyba że osoba prowadząca wystąpi z takim wnioskiem. Podpisanie aktu założycielskiego oraz nadanie statutu nowo zakładanej szkole w przypadku j.s.t. należy do organu stanowiącego (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) – art. 29 ust. 1 pkt 1 u.p.o. Pozostałe kompetencje względem szkoły wykonuje organ wykonawczy (wójt, zarząd powiatu, zarząd województwa).

⁴⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.; dalej: u.f.p.

⁴⁵ Organ prowadzący musi być podmiotem praw i obowiązków, tj. osobą fizyczną, osobą prawną, jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 33¹ k.c. Tak też: M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 8 u.p.o.

ustawy⁴⁶. Dotyczy to m.in. wyposażania szkoły w mienie. Tworząc jednostkę budżetową, organ założycielski określa mienie, które będzie przekazane tworzonej jednostce w zarząd. Może też wyposażać szkołę w majątek w późniejszym czasie. W przypadku natomiast likwidacji jednostki budżetowej organ prowadzący określa co do zasady przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki. Należności i zobowiązania likwidowanej jednostki przejmuje urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie likwidacja jednej jednostki może stanowić podstawę utworzenia jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej. W tym wypadku możliwe będzie, aby nowo tworzona jednostka przejęła należności i zobowiązania likwidowanej jednostki budżetowej. W świetle ustawy o finansach publicznych oprócz tworzenia jednostek budżetowych, przekształcenia jednostek budżetowych w inne formy organizacyjno-prawne (zakłady budżetowe, spółki handlowe) przepisy dopuszczają możliwość ich łączenia. Przepisy nie przewidują natomiast „przekazywania” jednostek między j.s.t. W tym zakresie możliwe jest więc przyjęcie następujących rozwiązań powyższej sytuacji:

1) likwidacja szkoły (jednostki budżetowej) prowadzonej przez jednostkę przekazującą i powołanie nowej jednostki przez samorząd przyjmujący, choć w tym wypadku brak byłoby prawnego uzasadnienia dla funkcjonowania art. 8 ust. 18 u.p.o.;

2) przyjęcie, że ustawa – Prawo oświatowe przewiduje szczególny tryb przekazania szkoły (jednostki budżetowej) pomiędzy j.s.t., zaś skutki prawne tego działania w zakresie finansowym regulują przepis ustawy o finansach publicznych, w pozostałym zakresie stosowanie znajdą przepisy prawa cywilnego, w tym prawa pracy, prawa administracyjnego.

Jeżeli potraktujemy przepisy ustawy – Prawo oświatowe w stosunku do ustawy o finansach publicznych jako przepisy szczególne, to pozwoli to na przyjęcie drugiego ze wskazanych rozwiązań⁴⁷. Zmiana organu prowadzącego

⁴⁶ Sposób powierzenia i dysponowania majątkiem przez jednostki budżetowe reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 65, z późn. zm.); dalej: u.g.n. Przepisy tej ustawy regulują chociażby zasady gospodarowania nieruchomościami, w tym trwałego zarządu jako formy dysponowania nieruchomościami przez jednostki budżetowe, oraz uprawnienia trwałego zarządcy i organu prowadzącego m.in. w zakresie ich najmu, dzierżawy itd.

⁴⁷ Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2018 r., IV SA/Gl 211/18. W orzecznictwie przyjmuje się, że dopuszczalne jest utożsamianie instytucji prawnych „przekształcenia”, „włączenia” i „zakończenia działalności”, określonych w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, z instytucjami prawnymi „łączenia” i „likwidacji” określonymi w przepisach ustawy o finansach publicznych. Nie można zatem podzielić w tej kwestii stanowiska, że pojęcia te w żaden sposób nie są prawnie tożsame z pojęciami funkcjonującymi na gruncie art. 12 u.f.p., ponieważ w skutkach są one ze sobą na swój sposób zbieżne. Tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2019 r., I OSK 3224/18. Podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2019 r., I OSK 3223/18; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2019 r., I OSK 3276/18.

na podstawie art. 8 ust. 18 u.p.o. pozwoli na utrzymanie wszystkich dokumentów organizacyjnych szkoły (jednostki budżetowej). Nie będzie zatem potrzeby podejmowania nowych uchwał, chociażby o powołanie szkoły jako jednostki budżetowej⁴⁸, zmian numerów kont bankowych itp. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie regulują wszystkich kwestii, nie obejmują przeniesienia zobowiązań finansowych, chociażby następstwa w zakresie umów cywilnoprawnych, umów o pracę itp. W zakresie finansów publicznych musi dojść do formalnego zamknięcia ksiąg finansowych szkoły przekazywanej i przejęcia zobowiązań finansowych przejmowanej szkoły przez podmiot przekazujący. W konsekwencji podmiot przejmujący będzie musiał z dniem przejęcia dokonać otwarcia nowych ksiąg rachunkowych oraz ujawnić plan finansowy szkoły w dokumentach budżetowych. Z uwagi na to, że szkoła nie jest przedsiębiorcą, nie jest możliwe stosowanie do tej jednostki reguł dotyczących przedsiębiorstwa. Wynika to z prostej zasady, że szkoła nie prowadzi przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c. Z tego też powodu jakiegokolwiek przeniesienie praw musi być dokonywane jako działanie syngularne na tle poszczególnych regulacji prawnych dotyczących każdego aspektu funkcjonowania szkoły. Przekazanie szkoły w zakresie spraw pracowniczych nie będzie wywoływało żadnych skutków prawnych. Zmianie będzie podlegał jedynie organ prowadzący, nie dojdzie do zmiany pracodawcy, o którym mowa w art. 23¹ k.p. Pracodawcą jest bowiem szkoła, która będzie w dalszym ciągu funkcjonować. W przypadku natomiast zobowiązań cywilnoprawnych zastosowanie będą musiały znaleźć przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące przelewu zobowiązań. W tym zakresie j.s.t. powinny określić w zawierającym porozumieniu ewentualny zakres stosunków prawnych, które będą objęte przelewem. W odniesieniu do majątku szkoły również on jest przejmowany przez jednostkę przekazującą. Jego przeniesienie na podmiot przejmujący szkołę musi być dokonane w formie sprzedaży, użyczenia lub innych czynności pomiędzy organami prowadzącymi. W przypadku braku przekazania majątku jednostka przejmująca będzie zobowiązana do wyposażenia szkoły tak, aby mogła ona prowadzić swoją działalność.

5. PODSUMOWANIE

Poczynione wyżej uwagi stanowią być może początek dyskusji o przepisach ustawy – Prawo oświatowe w zakresie regulacji przekazywania pomiędzy j.s.t. szkół, a szerzej kwestii uregulowania przekazywania jednostek budżetowych. Jak widać, przekazanie szkoły nie jest łatwą „operacją” z punktu widzenia przepisów

⁴⁸ W celach porządkowych, jeżeli statut szkoły wskazuje na podmiot prowadzący, możliwa jest jego zmiana.

prawa. Wymaga zastosowania przepisów z wielu dziedzin prawa. W wielu przypadkach konieczne jest szczegółowe określenie przejmowanych zobowiązań przez organy prowadzące oraz przekazywanie ich pomiędzy j.s.t. W całej procedurze najistotniejszym jej elementem okazuje się treść zawieranego porozumienia pomiędzy j.s.t. To ono będzie określać w szczególności zobowiązania mające być przedmiotem przelewu, rzeczy, które będą przedmiotem zbycia (odpłatnego czy nieopłatnego), lub np. użyczenia pomiędzy j.s.t. Dlatego też ujęcie w porozumieniu kwestii regulowanych przepisami prawa publicznego i cywilnego pozwala na wskazanie, że do przekazania szkoły w zakresie określonych skutków prawnych mogą być stosowane przepisy prawa prywatnego, ale wyłącznie w zakresie nieuregulowanym przepisami publicznymi.

REFERENCES

- Adamiak B., *Właściwość terenowych organów administracji publicznej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6
- Agopszowicz A., Wagner P., *Mienie związków i porozumień komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6
- Bandarzewski K., (w:) P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006
- Brzezicka P., *Porozumienie administracyjne – problemy węzłowe*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 6
- Budziarek M., *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zleczone z zakresu administracji rządowej (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006
- Czechowski P., (w:) P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1994
- Dąbek D., *Porozumienie administracyjne a kompetencje prawotwórcze*, (w:) J. Łukasiewicz, *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Cisna dnia 2–4 czerwca 2002 r., Rzeszów 2002
- B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009
- Jurkowska-Zeidler A., *Charakter prawny dotacji celowej na zadania zleczone z zakresu administracji rządowej w świetle orzecznictwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 2
- Kornberger-Sokołowska E., *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4
- Kubicka-Żach K., *Finanse komunalne są wciąż wyzwaniem dla samorządów*, prawo.pl 5.06.2019 r.

- Kulesza M., *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia, zwanego pilotażowym, zawartego 25.10.1995 r. pomiędzy Wojewodą Rzeszowskim a Prezydentem Rzeszowa w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie Rzeszów*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12
- Kurzyna-Chmiel D., *Główne formy współdziałania samorządu terytorialnego w wykonywaniu oświatowych zadań publicznych*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, LEX/el. 2013
- Leoński L., *Glosa do wyroku NSA z 27.09.1994 r., SA/Łd 1906/94*, OSP 1996, nr 3
- Leoński Z., *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2001
- Moll T., (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018
- Moll T., *Zasada wykonywania przez gminę zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – zagadnienia administracyjnoprawne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 5
- Moll T., *Zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego zadań w świetle art. 166 ust. 2 Konstytucji – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Porozumienie komunalne w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych i innych wybranych ustaw*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2
- Pijewski M., *Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych im zadań publicznych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 4
- Pilich M. (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018
- Saint-Ouen F., *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6
- Sewastianowicz M., *Miasta chcą od rządu zwrotu wydatków na zmiany w oświacie*, prawo.pl, 22.05.2019 r.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa materialnego*, Kraków 2007
- Stahl M., *Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*, (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004
- Szewczyk M., *Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Szymczak A., *Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje konstytucyjne*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10
- Śladkowski M., *Podstawy prawne sądowego dochodzenia przez gminę roszczeń z tytułu kosztów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 5
- Wengler L., *Uwagi o niektórych aspektach porozumienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 4

- Wengler L., *Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5
- Węgrzyn-Skarbek M., *Porozumienie gminy i powiatu w przedmiocie przyjęcia przez gminę zadań należących do właściwości powiatu jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych*, „Ius et administratio” 2006, nr 2
- Wiśniewski J., *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006