

# MINISTERSTWO EDUKACJI I NAUKI

## DEPARTAMENT KSZTAŁCENIA OGÓLNEGO

Warszawa, 22 października 2021 r.

DKO-WOKO.400.157.2021.AK

*Szanowni Państwo,*

odpowiadając na wniosek dotyczący wprowadzenia przepisów umożliwiających zatrudnianie nauczycieli bez kwalifikacji zawodowych w przedszkolach publicznych, prowadzonych przez osoby prawne, nie będące jednostkami samorządu terytorialnego – przedstawiam następujące stanowisko:

Przedszkola, szkoły i placówki publiczne zakładane i prowadzone przez organy samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne oraz podmioty niepubliczne są integralną częścią polskiego systemu edukacji. Rozstrzygnięcie to nie tylko zapewnia powszechny i równy dostęp do edukacji, możliwość wypełniania obowiązku szkolnego i nauki, ale również ma gwarantować zróżnicowanie organizacji i koncepcji procesu kształcenia, w tym zróżnicowanie jakościowe.

Powyższe założenie systemowe, potwierdzone przepisami ustaw i rozporządzeń prawa oświatowego, nie oznacza, że status podmiotów mających prawo do inicjowania procesu zakładania i prowadzenia przedszkoli, szkół - jest jednorodny.

Stosownie do art. 8 ust. 15 ustawy Prawo oświatowe zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli (...) należy do zadań własnych gmin.<sup>1</sup> Z punktu widzenia opisanego ustawą zasadniczą statusu samorządów terytorialnych oznacza to, że prawodawca sytuuje obowiązek wykonywania zadań edukacyjnych po stronie zdecentralizowanych organów władzy publicznej, które mają ustrojowo przypisany, stały obowiązek zaspakajania potrzeb (edukacyjnych) członków lokalnej wspólnoty samorządowej.<sup>2</sup> Samorządy, jako organy władzy publicznej, w wykonywaniu swych zadań podlegają stałej kontroli społecznej; wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących, wybieranych

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.)

<sup>2</sup> Art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym. Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego.<sup>3</sup> Potwierdzeniem powyższych obowiązków edukacyjnych leżących po stronie organów publicznych jest zobowiązanie przez prawodawcy organu stanowiącego gminy do ustalenia w uchwale – akcie prawa miejscowego m.in. sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.<sup>4</sup>

Oznacza to, że to po stronie organów publicznych pozostaje bezwarunkowy obowiązek zapewnienia konstytucyjnie powołanego prawa i obowiązku nauki do 18 roku życia na tle równocześnie powołanej zasady bezpłatności.<sup>5</sup> W ten sposób ciężar finansowy i organizacyjny edukacji każdego dziecka (ucznia) przyjęło na siebie Państwo. Obowiązek organów publicznych w tym obszarze istnieje stale i jest bezwzględnie wiążący niezależnie czy na terenie pozostającym w ich właściwości - powstały przedszkola, szkoły niepubliczne lub publiczne, prowadzone przez osoby fizyczne lub prawne, nie będące JST. Obowiązek ten, jako zadanie własne zdecentralizowanych organów władzy publicznej - nie podlega zbyciu lub likwidacji w ramach decyzji własnej organu.

Zasadniczo odrębnym zdarzeniem prawno-organizacyjnym jest powołanie stowarzyszenia. Jego powstanie i działanie na danym obszarze jest wyłączną, dobrowolną decyzją członków założycieli, potwierdzającą nabyte wolności obywatelskie (stowarzyszenia); stowarzyszenie autonomicznie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności.<sup>6</sup> Zalegalizowanie stowarzyszenia nie jest równoznaczne z automatycznym powstaniem dla niego zadań i obowiązków publicznych wobec członków lokalnej wspólnoty mieszkańców, w tym jakichkolwiek obowiązków edukacyjnych.

Status samorządu terytorialnego i stowarzyszenia jest zatem różny. Stanu prawnego w tej kwestii nie zmienia fakt, zgodnie z którym oba te podmioty mają zdolność do zakładania i prowadzenia przedszkoli i szkół publicznych. W pierwszym przypadku chodzi bowiem o organ władzy publicznej, który ma

---

<sup>3</sup> Art. 169 i art. 170 Konstytucji RP.

<sup>4</sup> Art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe.

<sup>5</sup> Art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)

obowiązki publiczne, trwałe i ciągły obowiązek zaspakajania potrzeb edukacyjnych wszystkich bez wyjątku członków danej wspólnoty mieszkańców. W drugim przypadku jest to możliwość, która powstaje w wyniku autonomicznej decyzji członków stowarzyszenia. Odpowiednio, reguły prawne regulujących działanie tych podmiotów nie mogą być identyczne, a wręcz muszą uwzględniać to zróżnicowanie.

Dopiero w powyższym kontekście należy interpretować powołanie i stosowanie przepisów ustawy Karta nauczyciela. Przepisy te jednolicie określają status nauczycieli, dyrektora działającego w granicach szczegółowo opisanych zadań i obowiązków przedszkola (szkoły), będącej samorządową jednostką organizacyjną, powoływaną do stałego potwierdzania zdolności wykonywania określonych samorządowych zadań własnych (edukacja). W tym porządku prawnym należy dostrzegać przepisy art. 10 ust. 9 Karty Nauczyciela, dopuszczające wszczęcie procedury uzyskania zgody organu sprawującego nadzór pedagogiczny, na zatrudnienie nauczyciela, który nie posiada kwalifikacji wymaganych do zajmowania danego stanowiska. Punktem odniesienia dla ustanowienia takiej normy jest niepodlegający zawieszeniu lub likwidacji obowiązek władz publicznych (JST i jego jednostek organizacyjnych) w sprawie realizacji zadań edukacyjnych (zadań własnych).

Przepisy art. 10 ust. 9 Karty Nauczyciela są zatem konsekwentne, celowe i precyzyjnie sformułowane, odzwierciedlając zakresem obowiązywania szczególny status i obowiązki JST (i ich jednostek organizacyjnych – szkół) oraz gwarancji publicznych w zakresie powszechności i ciągłości kształcenia, w tym praw rodziców do wyboru miejsca uczenia dziecka.

Należy w tym miejscu ponadto podkreślić, że z kolei działalność edukacyjna stowarzyszenia w postaci prawa do prowadzenia przedszkola publicznego powstaje dopiero wówczas, gdy stowarzyszenie wypełni określone ustawą (i aktem niższego rzędu) wymogi oraz uzyska zezwolenie samorządu na założenie i prowadzenie jednostki organizacyjnej systemu oświaty.<sup>7</sup> Złożenie wniosku o możliwość prowadzenia przedszkola, szkoły publicznej przez stowarzyszenie jest równocześnie sformułowaniem zobowiązania, warunkującego wydanie zezwolenia. Stosownie bowiem do § 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub osobę fizyczną szkoły lub

---

<sup>7</sup> Art. 88 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe.

placówki publicznej – zezwolenie jest udzielane, jeżeli - nauczyciele posiadają kwalifikacje wymagane do zatrudnienia w przedszkolu.<sup>8</sup>

W tym kontekście decyzje prawodawcy powołującej możliwość zakładania i prowadzenia przedszkoli, szkół publicznych przez podmioty inne niż JST – należy rozumieć jako ustalenie równych i jednolitych warunków dla wszystkich zainteresowanych wzmocnieniem jakości i różnicowaniem publicznej oferty edukacyjnej (tu: autonomicznie ustanawiany statut, podlegający ocenie jedynie pod kątem zgodności z przepisami prawa). Brak jest natomiast uzasadnienia dla utrzymywania tej możliwości, jeżeli warunki działania przedszkoli, szkół niesamorządowych miałyby być takie same, jak samorządowych.

W świetle podniesionej powyżej argumentacji należy uznać, że nie ma obecnie obowiązku i potrzeby zmiany przepisów prawa pod kątem utworzenia procedury, umożliwiającej zatrudnianie w przedszkolach, szkołach i placówkach publicznych, prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne niebędące JST – nauczycieli bez wymaganych kwalifikacji.

*Z poważaniem*

Jacek Banaś  
Dyrektor  
/ – podpisany cyfrowo/

---

<sup>8</sup> 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 (Dz.U. z 2020 r. poz. 1591)