

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.01.01.01>

prof. dr hab. Lidia ZACHARKO

<https://orcid.org/0000-0002-3799-5502>

Uniwersytet Śląski

e-mail: lidia.zacharko@us.edu.pl

mgr Aleksander ZACHARKO

<https://orcid.org/0000-0002-7587-8673>

Kancelaria Prawna

e-mail: aleksander.zacharko@gmail.com

Świadcząca rola samorządu gminnego w zakresie zadań oświatowych we Francji. Kilka refleksji

Streszczenie

Wprowadzona we Francji w 1982 roku reforma samorządowa spowodowała konieczność zredefiniowania zadań i celów, dla jakich zostały powołane nowe jednostki samorządu terytorialnego. W zasadniczy sposób odnosiło się to do regionów, które uzyskały status wspólnot samorządowych. W wyniku reformy zadania w zakresie oświaty są realizowane przez każdy stopień samorządu terytorialnego, jednakże zasadniczy ciężar obowiązków spoczywa na gminie pod kątem realizowania zasady pomocniczości. Francuskie gminy realizują świadomą politykę oświatową odpowiadającą lokalnym warunkom, potrzebom i oczekiwaniom wspólnoty lokalnej. Do analizy francuskiego stanu prawnego w pierwszej kolejności przyjęto metodę formalno-dogmatyczną. Poza regułami egzekucji i wnioskowań konieczne było posiłkowanie się przede wszystkim dorobkiem polskiej i francuskiej doktryny prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: gmina, zadania publiczne, oświata.

Zagadnienia wstępne

Celem artykułu jest przedstawienie świadczącej roli gminy w zakresie kształtowania i realizacji polityki oświatowej. Francuski system edukacyjny jest oparty o pewne fundamentalne zasady, tj.: zasadę jednolitości, obowiązkowości, bezpłatności i świeckości. Jak stanowi art. 1 Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia

4 października 1958 r. Francja jest republiką niepodzielną, laicką, demokratyczną i społeczną.

Moment wybuchu Rewolucji Francuskiej, tj. 14 lipca 1798 r., wyznaczył istotne zmiany w strukturze władz i realizacji polityki oświatowej w Republice Francuskiej. Dekretem z 22 grudnia 1789 r. ustanowiono gminę w każdym miasteczku, parafii lub wspólnocie wiejskiej, nadając jej jednolity kształt prawny.

Drugi etap wyznaczają reformy Napoleona Bonapartego, który przejął władzę w 1799 r. najpierw pierwszego konsula Republiki, później cesarza Francuzów. Napoleon w zasadniczy sposób zmienił przedrewolucyjny model administracji, wprowadzając faktyczną centralizację, która później stała się zasadą ustrojową i podstawą organizacji administracji publicznej we Francji.

Jak podkreśla Jan Jeżewski, Napoleon wprowadzając reformy centralistyczne, nadał swoiste znaczenie pojęciu władzy publicznej i zasadzie podziału władz¹.

Dziełem Napoleona było wprowadzenie takich podstawowych instytucji, jak Rada Ministrów, której przewodniczy Głowa Państwa, Rada Stanu (ciało doradcze rządu w sprawach prawa i legislacji) i Izba Obrachunkowa – organ kontroli finansowej.

W administracji terytorialnej dominowała wieloszczebelowość (departament – jednostka utworzona w 1790 r. w miejsce prowincji, okręg do jednolitej gminy miejskiej lub wiejskiej). W administracji terytorialnej również dominująca była jednoosobowość (prefekt w departamencie, podprefekt w okręgu i mer w gminie)².

Kolejny etap wyznaczają zmiany wprowadzone ustawą z 5 kwietnia 1884 r., gdzie przywrócono wybieralność rad gmin (dotychczas rady były wybierane przez urzędników gminnych) i ujednolicono status rady³.

Ustawa z dnia 28 czerwca 1833 r. o szkolnictwie podstawowym zwana „ustawą Guizota” przyznała gminie wyłączną kompetencję w zakresie prowadzenia szkół podstawowych. Stosownie do art. 9 wyżej wymienionej ustawy gmina była zobowiązana samodzielnie, czy też w połączeniu z jedną lub kilkoma sąsiednimi gminami, utrzymać przynajmniej jedną szkołę podstawową⁴.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż ustawą z dnia 16 czerwca 1881 r. ustanowiono całkowicie bezpłatne kształcenie w szkołach publicznych⁵ oraz

¹ J. Jeżewski, *Pojęcie władzy publicznej jako kryterium prawa administracyjnego we Francji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 211 i cyt. tam obszerna lit.; a także J. Jeżewski, *Dekoncentracja administracji terytorialnej jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, [w:] I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 301–309; szerzej nt. J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 38.

³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 40 i nast.

⁴ <https://www.education.gouv.fr>loi>.

⁵ www.legifrance.gouv.fr/JORFTEXT000000877118.

ustawą z dnia 28 marca 1882 r. o organizacji szkolnictwa podstawowego⁶ uczyniono szkołę bezpłatną i obowiązkową (od 6 do 13 lat) i świecką, co implikowało zwiększenie roli gmin w utrzymaniu szkół publicznych.

Jak podkreśla Adam Błaś, pod wpływem skomplikowanych warunków społeczno-ekonomicznych zaczął się w Europie rozwijać na przełomie XIX i XX w. eksperyment państwa socjalnego (państwa opiekuńczego), państwa dobrobytu, państwa socjalnego, gdzie 1870 r. wprowadzono w Wielkiej Brytanii publiczne szkoły podstawowe, natomiast w latach 1881–1882 obowiązkowe i bezpłatne nauczanie podstawowe w szkołach publicznych we Francji⁷.

Z kolei ustawą z dnia 9 sierpnia 1936 r. o obowiązkowej szkole podstawowej potwierdzono realizację obowiązku szkolnego dzieci i młodzieży w wieku od 6 do 16 lat.

W latach 1884–1982 r. zadania wspólnot lokalnych w zakresie oświaty nie uległy większym przeobrażeniom.

Dopiero reforma administracji terytorialnej z 1982 r. przyniosła samorządowi terytorialnemu we Francji wiele istotnych zmian⁸. Model funkcjonujący do dziś opiera się na ustawie z 1982 r. z istotnymi zmianami wprowadzonymi w latach 2014–2016 dotyczącymi organizacji terytorialnej państwa i statusu prawno-metropolii⁹.

1. Podstawy prawne samorządu gminnego w zakresie realizacji polityki oświatowej

Do podstawowych źródeł prawa regulujących realizację polityki oświatowej przez gminy należy zaliczyć:

⁶ www.legifrance.gouv.fr/loda/idLEGITEXT000006070887.

⁷ A. Błaś, *Zagadnienia zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym*, [w:] M. Gielda, R. Raszevska-Skałicka, *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 16 i cyt. tam lit.

⁸ Szerzej nt. J.M. Becet, *La commune dans le systeme administrative francais*, CFPC 1983.; J. Borudon, J.-M. Pontier, J.C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, PUF-Thémis, 1987; Y. Luchaire, *Droit de la décentralisation*, PUF (Thémis) wyd. 2, 1989; tego samego autora, *La commune, Les collectivités territoriales*, „Cahiers Française-La Documentation Française” 1989, nr 239, s. 12–19; J.F. Auby, *Le département, Les collectivités territoriales*, „Cahiers Française-La Documentation Française” 1989, nr 239, s. 20–24; P. Sadran, *La region, Les collectivités territoriales*, „Cahiers Française-La Documentation Française” 1989, nr 239, s. 25–31; P. Mauro (red.), *Demokracja lokalna we Francji*, Paris 1990; J.C. Némery, *Réforme de la décentralisation et transferts de compétences*, „Annuaire des Collectivités Locales” 2004, nr 1, s. 67–84; J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 21 ed., Paris 2006, s. 86 i nast.; K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998; J. Jeżewski, *We Francji*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 148 i nast.

⁹ Szerzej nt. L. Zacharko, A. Zacharko, *Metropolie o specjalnym statusie prawnym we Francji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, Warszawa 2018, s. 378–388.

- Konstytucję Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., [zwana dalej Konstytucją];
- Code de l'éducation (tekst jedn. z dnia 22 maja 2024 r.¹⁰) - CE;
- ustawę z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów (JORF z dnia 3 marca 1982 r.);
- ustawę nr 83-8 z dnia 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji pomiędzy gminy, departamenty i regiony (JORF z dnia 9 stycznia 1983 r.);
- ustawę nr 83-663 z dnia 22 lipca 1983 r. zmieniającą ustawę nr 83-8 z dnia 7 stycznia 1983 r. dotyczącą podziału kompetencji pomiędzy gminy, departamenty i regiony¹¹;
- ustawę nr 85 -97 z dnia 25 stycznia 1985 r. zmieniającą ustawę nr 83-663 z dnia 22 lipca 1983 r. i ustanawiającą przepisy dotyczące stosunków między państwem w władzami lokalnymi¹²;
- ustawę nr 88-13 z dnia 5 stycznia 1988 r. o modyfikacji zasad decentralizacji państwa (JORF z dnia 6 stycznia 1988 r.);
- Kodeks generalny wspólnot lokalnych z dnia 21 lutego 1996 r. (CGCT).
- ustawę nr 2004-391 z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie kształcenia zawodowego przez całe życie i dialogu społecznego (JORF nr 105 z dnia 5 maja 2004 r.)¹³;
- ustawę nr 2004-809 z dnia 13 sierpnia 2004 r. dotyczącą lokalnych wolności i obowiązków (JORF nr 190 z dnia 17 sierpnia 2004 r.);
- ustawa nr 2009-1437 z dnia 24 listopada 2009 r. dot. poradnictwa i kształcenia zawodowego przez całe życie (JORF nr 273 z dnia 25 listopada 2009 r.);
- ustawę nr 2010-1563 z dnia 16 grudnia 2010 r. o reformie samorządu terytorialnego. (JORF z dnia 17 grudnia 2010 r.)¹⁴;
- ustawę nr 2014-58 z dnia 27 stycznia 2014 r. o modernizacji działań publicznych i afirmacji metropolii (JORF nr 0023 z dnia 28 stycznia 2014 r.- zwana prawem MAPTAM¹⁵);
- ustawę nr 2015-991 z dnia 7 sierpnia 2015 r. o nowej organizacji terytorialnej Republiki Francuskiej (JORF nr 0182 z dnia 8 sierpnia 2015 r. zwane prawem NOTRe);

¹⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp: 22.05.2024].

¹¹ <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp: 25.05.2024].

¹² <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp: 25.05.2024].

¹³ <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp: 25.05.2024].

¹⁴ Szerzej nt. zmian wprowadzonych ustawą nr 2010-1563 z dnia 16 grudnia 2010 r.: L. Zacharko, *Nowe formy współdziałania międzygminnego w modelu francuskim* (la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 264–282; a także J. Jeżewski, *Wybrane aspekty reformy samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Postuszny, J. Stelmasiak, *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław–Rzeszów 2011, s. 373–379.

¹⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp: 24.05.2024].

- ustawa nr 2018-266 z dnia 13 kwietnia 2018 r. o uproszczeniu i lepszym uregulowaniu systemu otwierania i kontrolowania prywatnych placówek działających poza umową (JORF nr 0087 z dnia 14 kwietnia 2018 r.);
- ustawa nr 2013-595 z dnia 8 lipca 2013 r. zwana ustawą o restrukturyzacji szkół (JORF nr 0157 z dnia 9 lipca 2013 r.);
- ustawa nr 2019-791 z dnia 26 lipca 2019 r. o szkole zaufania (JORF nr 0174 z dnia 28 lipca 2019 r.);
- dekret nr 2005 -1145 z dnia 9 września 2005 r. zmieniający dekret nr 85-924 z dnia 30 sierpnia 1985 r. w sprawie lokalnych publicznych placówek oświatowych (JORF nr 212 z dnia 11 września 2005 r.)¹⁶;
- dekret nr 2005-1178 z dnia 13 września 2005 r. dotyczący wdrażania systemów sukcesu edukacyjnego i zmieniający dekret nr 85-924 z dnia 30 sierpnia 1985 r. w sprawie lokalnych publicznych placówek oświatowych (JORF nr 219 z dnia 20 września 2005 r.)¹⁷;
- rozporządzenie nr 59-45 z dnia 6 stycznia 1959 r. w sprawie wydłużenia obowiązków szkolnego ze zm.¹⁸;
- rozporządzenie nr 2011-893 z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie rozwoju programów pracy i nauki oraz zabezpieczenia kariery zawodowej¹⁹.

Konstytucja V Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 roku w rozdziale jedenastym normuje w pięciu artykułach (od 72 do 76) pozycję ustrojową wspólnot terytorialnych we Francji.

Zgodnie z art. 72 Konstytucji Republiki Francuskiej społeczności są samodzielne, swobodnie administrowane przez wybrane rady i na warunkach przewidzianych w ustawie. Zatem samodzielność społeczności lokalnych ma charakter ograniczony postanowieniami Konstytucji i obowiązujących ustaw. Zasada tzw. wolnej administracji jest wyrażona w art. L 1111-1 CGCT.

Odnosnie do struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego ustawa z dnia 2 marca 1982 r. podtrzymała zasadę wyborów powszechnych do rad gmin, departamentów i regionów, natomiast z wyborów pośrednich pochodzą organy wykonawcze (merowie, przewodniczący rad departamentalnych i rad regionalnych)²⁰. Ustawa w zasadniczy sposób zmieniła status prawny regionu, który do reformy był osobą prawa publicznego niemającą statusu wspólnoty regionalnej.

Nadto istotne zmiany nastąpiły w relacjach państwo – samorząd reforma decentralizacyjna zniósła bowiem nadzór administracyjny i finansowy, a w jej miejsce wprowadzono sądową kontrolę legalności i kontrolę finansową izb obrachunkowych.

¹⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp: 25.05.2024].

¹⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp: 25.05.2024].

¹⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp: 25.05.2024].

¹⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp: 25.05.2024].

²⁰ L. Zacharko, *Innowacyjne rozwiązania w zakresie realizacji zadań publicznych gminy w Polsce i we Francji – modele kontraktowania usług społecznych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 776 i cyt. lit.

W literaturze francuskiej definiuje się wspólnoty terytorialne, w tym gminy, jako osoby prawne prawa publicznego, rządzone przez wybierane w wyborach powszechnych rady, wyposażone w kompetencję ogólną uprawniającą do wykonywania zadań własnych na ściśle określonym terytorium. Wspólnoty terytorialne wykonują zadania własne, które zawierają się w konstytucyjnej zasadzie samorządności (*libre administration*), co implikuje ich działania w imię interesu lokalnego i posiadania środków do podejmowania tych działań (finanse lokalne)²¹.

2. Zadania gminy w zakresie zadań oświatowych

We Francji system edukacji podlega Ministrowi Edukacji Narodowej, Młodzieży i Sportów. Do zadań tego resortu należy określenie m.in.:

- szczegółowego programu nauczania dla każdego przedmiotu na każdym poziomie nauczania;
- wytycznych w zakresie organizacji i metod nauczania;
- zasad i warunków dotyczących kształcenia nauczycieli w szkołach wyższych;
- zasad i warunków w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli;
- zasad w zakresie obsady etatów nauczycielskich;
- zasad dotyczących funkcjonowania szkół;
- zasad podziału środków przeznaczonych na edukację, w szczególności w celu zapewnienia równego dostępu do usług publicznych;
- organizacji egzaminów i wydawania świadectw i dyplomów (art. l211-1 CE).

Co dwa lata, począwszy od wejścia w życie ustawy nr 2004-809 z dnia 13 sierpnia 2004 r., rząd przedkłada parlamentowi sprawozdanie oceniające wpływ wykonywania zdecentralizowanych uprawnień w zakresie funkcjonowania systemu edukacji i jakości świadczonych usług. Opinie w tym zakresie przedstawia Wyższa Rada Edukacji, Terytorialna Rada Edukacji Narodowej i Krajowa Rada Edukacji Rolniczej.

Realizacją polityki oświatowej zajmują się akademie administracyjne zarządzane przez rektorów wspomaganych przez dyrektorów akademickich krajowych służb edukacyjnych. Zgodnie z dekretem nr 2015-1616 z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie regionów oświatowych²² w ramach struktury systemu oświatowego można wyróżnić: 17 regionów oświatowych, 30 okręgów oświatowych i 97 dyrekcji departamentalnych służb edukacji narodowej, na których czele stoją rektorzy mianowani przez Prezydenta Republiki. I tak: rektor okręgu oświa-

²¹ J. Jeżewski, *We Francji*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 148 i nast.

²² JORF nr 0287 z dnia 11 grudnia 2015 r. Szerzej D. Dziewulak, *Podstawy prawne i organizacja systemu szkolnictwa we Francji z uwzględnieniem wpływu ministra edukacji na działalność szkół publicznych i prywatnych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2022, nr 1, s. 43.

towego jest odpowiedzialny za realizację polityki oświatowej realizowanej przez placówki przedszkolne, elementarne, średnie zawodowe i wyższe na obszarze oświatowym.

Nadto działania Ministerstwa Edukacji Narodowej są wspomagane przez liczne ciała kolegialne o charakterze doradczym działające zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Do nich należy zaliczyć: Wyższą Radę ds. Edukacji (art. 231-1 i nast. CE), Wyższą Radę Programową (art. L 231-14 CE), Krajową Radę ds. Szkolnictwa Wyższego i Badań (art. L 232-2 i nast. CE), Konferencję Dyrektorów Szkół Wyższych (art. L 233-1 i nast. CE), a na poziomie lokalnym Radę Naukową ds. Edukacji Narodowej (art. L 234-1 CE) i Wydziałową Radę ds. Edukacji Narodowej (art. L 235-1 i nast. CE).

Stosownie do art. L 111-1 CE edukacja jest najwyższym priorytetem narodowym. Publiczna usługa edukacyjna jest zorganizowana z myślą o uczniach i studentach, a oświata jest ogólnokrajową służbą publiczną, której organizację i funkcjonowanie zapewnia Republika Francuska. Kodeks Edukacji definiuje pojęcie edukacji, które rozumie się jako umożliwienie każdemu człowiekowi rozwoju osobowości, podniesienie poziomu kształcenia wstępnego, ustawicznego i integracyjnego w życiu społecznym i zawodowym, realizowania obywatelstwa.

Pierwszym szczeblem nauczania, który odrywa istotną rolę w systemie szkolnictwa jest szczebel podstawowy (przedszkola przeznaczone dla dzieci od 3 do 6 lat i szkoły podstawowe, gdzie uczęszczają dzieci od 6 do 11 lat). Podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadań w tym zakresie są gminy.

Świadcząca rola gmin we Francji wyraża się w realizacji zadań w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej. Szczegółowe zakresy kompetencji gminnych zostały określone w całym szeregu ustaw kompetencyjnych wydawanych od 1983 roku. Podstawową zasadą przekazywania kompetencji jest przekazanie wraz z nią środków (zarówno zasobów ludzkich, jak i finansowych) koniecznych do wykonywania nowych zadań. Do zadań własnych gminy należą:

- budowa i utrzymanie dróg gminnych,
- organizacja transportu publicznego,
- zakładanie, utrzymanie i prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych (art. L 2121-20 CGCT).
- prowadzenie gminnych ośrodków pomocy społecznej,
- budowa i prowadzenie gminnych oczyszczalni ścieków i wysypisk odpadów,
- gospodarka wodna na terenie gminy,
- dostarczanie wody, gazu, elektryczności oraz odprowadzanie ścieków,
- utrzymywanie straży pożarnej,
- budowa i utrzymywanie zasobów mieszkaniowych gminy, w tym lokali socjalnych,
- budowa i utrzymywanie gminnych obiektów sportowych, kulturalnych i turystycznych, w tym portów morskich o charakterze turystycznym,
- przygotowywanie planu zagospodarowania przestrzennego gminy i prowadzenie spraw związanych z zabudową i architekturą w gminie.

Ponadto gmina może wykonywać wszystkie zadania, o ile nie są one zastrzeżone dla innych organów administracji publicznej, co wynika z zasady domniemania kompetencji ogólnej gminy. Zasadą jest to, że zadania gminy wskazane w przepisach szczególnych muszą być realizowane (np. prowadzenie szkoły podstawowej), natomiast niewskazane przepisami gmina może realizować, o ile nie są one zastrzeżone dla innych organów.

Drugą grupą kompetencji gminnych są zadania wykonywane w imieniu państwa. Do nich należy prowadzenie urzędów stanu cywilnego, organizacja głosowań (wybory krajowe, wybory do organizacji zawodowych, referenda ogólnokrajowe, prowadzenie spisów powszechnych, organizowanie porządku na drogach w tym ustalanie zasad ruchu drogowego, pełnienie funkcji nadzoru budowlanego, zapewnienie przestrzegania przepisów sanitarnych, w tym weterynaryjnych).

Powyższe zadania są realizowane przez organy stanowiące, tj. radę gminy oraz mera jako organ wykonawczy.

Do zadań rady gminy należy:

- rozstrzyganie spraw gminnych poprzez uchwalanie uchwał (kompetencja ogólna rady do decydowania w sprawach gminy jest określana na podstawie zasady terytorialności i zasady działania w interesie gminy).
- formułowanie wniosków w sprawach interesu lokalnego.

Do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach utworzenia przedszkola i szkoły podstawowej, uchwalanie budżetu i podejmowanie uchwał dotyczących mienia komunalnego, także uchwał w sprawie tworzenia służb gminnych (np. sanitarnych). Podstawową zasadą jest obligatoryność: jeżeli ustawa przewiduje utworzenie jakiegokolwiek instytucji gminnej, rada gminy nie może podjąć uchwały o jej nietworzeniu.

Zadania i kompetencje gmin w zakresie oświaty zostały uregulowane w art. L.212-1 do L.212-15 Kodeksu oświaty.

Zgodnie z art. L 212-2 Kodeksu oświaty, każda gmina musi posiadać co najmniej jedną szkołę podstawową. Decyzję o utworzeniu szkoły podejmuje rada gminy, ale wymaga to opinii przedstawiciela państwa (prefekta) (CGCT, art. L 2121-30).

Art. L 212-4 i art. L 212-5 Kodeksu oświaty stanowi, że gmina jest odpowiedzialna za szkoły publiczne, tj. funkcjonowanie placówek przedszkolnych i szkół podstawowych. Gmina jest właścicielem budynków i odpowiada za ich przebudowę, remonty, rozbudowę, wyposażenie w niezbędne przybory szkolne i eksploatację. Nadto ustawą nr 2013-595 z dnia 8 lipca 2013 r. zwaną ustawą o „odbudowie szkół”²³ przyjęto zasadę o odpowiedzialności władz lokalnych w zakresie zadań oświatowych, tj. przyjęcie terytorialnego projektu oświatowego, określenia strategii edukacyjnej oraz przydatności zajęć pozalekcyjnych. Gmina może organizować uzupełniające zajęcia edukacyjne, sportowe czy kulturalne. Po-

²³ www.legifrance.gouv.fr. [dostęp: 25.04.2024].

nadto w przedszkolach i szkołach podstawowych organizacja dożywiania dzieci leży w gestii gmin. Gminy w tym zakresie mogą realizować samodzielnie już zlecać firmom prywatnym.

Kształcenie w publicznych przedszkolach, szkołach podstawowych, średnich i wyższych jest bezpłatne (art. L 132-2 Kodeksu oświaty).

Jak podkreśla Dobromir Dziewulak, bezpłatna edukacja obejmuje publiczne instytucje i placówki edukacyjne od poziomu przedszkola do szkoły wyższej. Podręczniki szkolne, materiały edukacyjne do powszechnego użytku w placówce szkolnej są bezpłatne od poziomu edukacji przedszkolnej do trzeciej klasy szkoły średniej pierwszego stopnia²⁴.

Zatem w zakresie oświaty od gminy oczekuje się przede wszystkim realizacji polityki oświatowej kreowanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, Młodzieży i Sportów.

Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu system edukacyjny we Francji jest silnie scentralizowany i hierarchiczny²⁵.

Jak wspomniano zadania w zakresie oświaty nie tylko są realizowane przez organ stanowiący (radę gminy) ale organ wykonawczy gminy tj. mera. Mer gminy jest organem wykonawczym wybieranym przez radę gminy spośród jej członków, którzy ukończyli 21 lat. Zastępcy mera są wybierani w liczbie ustalonej przez radę gminy, nie przekraczającej 30% jej stanu. Mer i jego zastępcy są wybierani na okres kadencji rady tj. na okres 6 lat. Jednakże pełnienie funkcji mera może ulec skróceniu na skutek śmierci, dymisji złożonej prefektowi, utraty prawa wybieralności z powodu skazania czy na mocy dekretu Rady Ministrów.

Ustawa organiczna nr 2014-125 z dnia 14 lutego 2014 r. wprowadziła zakaz łączenia lokalnych funkcji wykonawczych z mandatem posła i senatora oraz z mandatem posła w Parlamencie Europejskim²⁶.

Do podstawowych obowiązków mera należy przestrzeganie prawa, dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz środki publiczne, przy uwzględnieniu interesów Republiki Francuskiej i wspólnoty lokalnej. Kompetencje mera wynikają z ustaw ustrojowych i przepisów prawa administracyjnego materialnego czy prawa finansowego.

Mer gminy posiada podwójny status prawny – jest nie tylko pracownikiem gminy i jej przedstawicielem, ale także urzędnikiem państwowym.

Mer gminy, posiadając mandat rady miejskiej i jako przedstawiciel gminy, ma następujące kompetencje:

- przygotowuje projekty uchwał rady gminy (w tym uchwałę w sprawie projektu budżetu gminy czy projekt uchwały w sprawie utworzenia szkoły);
- wykonuje uchwały rady gminy;
- przewodniczy posiedzeniom rady gminy;

²⁴ D. Dziewulak, op. cit., s. 45.

²⁵ Ibidem i nast.

²⁶ JORF nr 0040 z dnia 16 lutego 2014 r., legifrance.gouv.fr. [dostęp: 25.05.2024].

- reprezentuje gminę na zewnątrz;
- zatrudnia i zwalnia pracowników samorządowych; dot. to m.in. zarządzania kadrą niepedagogiczną;
- składa radzie gminy sprawozdania z wykonania budżetu;
- kieruje bieżącymi sprawami gminy²⁷.

Mer kieruje bieżącymi sprawami gminy. Uprawnienie do kierowania bieżącymi sprawami wiąże się z faktem, że jest kierownikiem urzędu gminy. Zadania bieżące mer wykonuje przy pomocy pracowników samorządowych²⁸ zatrudnionych w urzędzie oraz w jednostkach organizacyjnych gminy. Zatem mer jest jedyną osobą odpowiedzialną za administrację gminną, co daje mu zdolność do kierowania wszystkimi usługami komunalnymi (art. L.122-11 CGCT).

Mer reprezentuje gminę na zewnątrz. Jest to reprezentacja jednoosobowa, dotyczy zarówno sfery publicznoprawnej jak i cywilnoprawnej. Mer reprezentując gminę na zewnątrz może podejmować działania faktyczne jak i czynności prawne.

Mer może także przejmować dalsze kompetencje delegowane przez radę gminy dotyczące zarządu mieniem komunalnym, ustalania opłat (w tym opłat drogowych i parkingowych), zawierania i podpisywania kontraktów administracyjnych²⁹. Mer gminy wykonuje również funkcje policji gminnej, zapewniając porządek, bezpieczeństwo i zdrowie publiczne (art. L. 131-12 CGCT). W gminach, gdzie nie ma policji państwowej, mer wykonuje wymienione funkcje przy pomocy policji gminnej, której zakres działania określa art. L.131-2 CGCT³⁰.

Jako urzędnik państwowy mer podlega prefektowi departamentu i w zakresie swoich kompetencji³¹.

²⁷ L. Zacharko, A. Zacharko, *Pozycja ustrojowa mera w systemie samorządu terytorialnego we Francji – kilka refleksji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 622 i nast.

²⁸ Szerzej nt. statusu pracowników samorządowych, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko, *Wybrane aspekty funkcjonowania służby cywilnej we Francji i w Polsce*, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2018, s. 79–97. Zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. dot. terytorialnej służby publicznej nowelizującej ustawę nr 83-634 z dnia 13 lipca 1983 r. o prawach i obowiązkach urzędników zatrudnionych w administracji centralnej, departamentalnej i gminnej i jej zakładach publicznych z wyłączeniem pracowników zatrudnionych w zgromadzeniu parlamentarnym i wymiarze sprawiedliwości do kompetencji mera należy rekrutacja, zatrudnianie i zwalnianie pracowników samorządowych.

²⁹ M. Lombard, G. Dumont, *Droit administratif*, Paris 2009, s. 170.

³⁰ L. Zacharko, A. Zacharko, *Pozycja ustrojowa mera...*, s. 624.

³¹ Mer posiada uprawnienia do prowadzenia śledztw w pewnych kategoriach przestępstw, jest też urzędnikiem stanu cywilnego, jest również odpowiedzialny na swoim terytorium za publikacje ustaw, rozporządzeń i decyzji przekazanych mu przez prefekta, podejmuje także działania w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym (katastrofom) oraz wydaje zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i zezwolenia na zgromadzenia, sporządza listy poborowych i dokonuje weryfikacji list elektoralnych (art. L. 122-23 i nast. CGCT).

Zadania i kompetencje mera uległy zwiększeniu w związku z wejściem z życia drugiego etapu reformy samorządowej wprowadzonej ustawą z dnia 13 sierpnia 2004 r., tj. z dniem 1 stycznia 2005 r., gdzie poszerzono zakres działania gminy o sprawy dot. planowania przestrzennego, transportu miejskiego, *edukacji*, działalności gospodarczej, ochrony zdrowia czy działalności kulturalnej. Od 1 października 2007 r. merowi przysługuje prawo do wydawania pozwoleń na budowę w imieniu gminy, a nie w imieniu państwa³².

Zakończenie

Model samorządu terytorialnego we Francji od ponad 40 lat przechodzi głębokie przeobrażenia. We francuskim modelu zarządzanie oświatą na stopniu lokalnym należy do dwóch organów – rady gminy i mera. Rada gminy podejmuje kluczowe uchwały dotyczące tworzenia, budowy, utrzymania czy remontów placówek przedszkolnych i szkół podstawowych, natomiast mer uczestniczy w ich realizacji.

Przedstawiciele administracji rządowej (prefekt departamentu) czy rektor okręgu oświatowego sprawują kontrolę i ogólną pieczę nad publicznymi placówkami oświaty. Zatem reformy decentralizacyjne po 1982 r. wpłynęły znacząco na zaangażowanie się gmin w rozwiązywanie problemów w zakresie polityki oświatowej.

Bibliografia

- Auby F.-J., *Le département, Les collectivités territoriales*, „Cahiers Française-La Documentation Française” 1989, nr 239.
- Becet M. J., *La commune dans le systeme administrative français*, CFPC 1983.
- Bourdon J., Pontier M.-J., Ricci C., *Droit des collectivités territoriales*, PUF-Thémis, 1987.
- Błaś A., *Zagadnienia zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
- Chorąży K., *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998.
- Dziewulak D., *Podstawy prawne i organizacja systemu szkolnictwa we Francji z uwzględnieniem wpływu ministra edukacji na działalność szkół publicznych i prywatnych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2022, nr 1.
- Glumińska-Pawlic J., Zacharko L., *Wybrane aspekty funkcjonowania służby cywilnej we Francji i w Polsce*, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej*. Księga

³² L. Zacharko, A. Zacharko, *Pozycja ustrojowa mera...*, s. 624.

- jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin, Warszawa 2018.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Jeżewski J., *We Francji*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja administracji terytorialnej jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, [w:] I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Jeżewski J., *Pojęcie władzy publicznej jako kryterium prawa administracyjnego we Francji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- Jeżewski J., *Wybrane aspekty reformy samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszyński, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl – Rzeszów 2011.
- Lombard M., Dumont G., *Droit administratif*, Paris 2009.
- Luchaire Y., *Droit de la décentralisation*, PUF (Thémis), wyd. 2, 1989.
- Luchaire Y., *La commune, Les collectivités territoriales*, „Cahiers Française-La Documentation Française” 1989, nr 239.
- Maurom P. (red.), *Demokracja lokalna we Francji*, Paris 1990.
- Némery C-J., *Réforme de la décentralisation et transferts de compétences*, „Annuaire des Collectivités Locales” 2004, nr 1.
- Rivero J., *Waline J., Droit administratif*, 21 ed., Paris 2006.
- Sadran P., *La region, Les collectivités territoriales*, „Cahiers Française-La Documentation Française” 1989.
- Zacharko L., *Innowacyjne rozwiązania w zakresie realizacji zadań publicznych gminy w Polsce i we Francji – modele kontraktowania usług społecznych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.
- Zacharko L., *Nowe formy współdziałania międzygminnego w modelu francuskim (la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Zacharko L., Zacharko A., *Metropolie o specjalnym statusie prawnym we Francji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, Warszawa 2018.
- Zacharko L., Zacharko A., *Pozycja ustrojowa mera w systemie samorządu terytorialnego we Francji – kilka refleksji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.

The supporting role of municipal government in the field of educational tasks in France. A few reflections.

Abstract

The local government reform introduced in France in 1982 necessitated the redefinition of tasks and objectives for which new local government units were established. This primarily affected the regions, which gained the status of self-governing communities. As a result of the reform, educational tasks are carried out by each level of local government, but the primary responsibility lies with the municipality in terms of implementing the principle of subsidiarity. French municipalities implement a conscious educational policy that responds to local conditions, needs and expectations of the local community. The formal-dogmatic method was first adopted to analyze the French legal status. In addition to the rules of exegesis and inference, it was necessary to make use of the achievements of Polish and French administrative law doctrine.

Keywords : commune, public tasks, education.