

Kajetan Górny

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0002-1215-2840

uniwersytet@adwokat-gorny.pl

Odmowa przyjęcia do publicznej szkoły podstawowej ze względu na wyznanie – zarys odpowiedzialności z perspektywy prawa prywatnego

Słowa kluczowe: dobra osobiste, wyznanie, szkolnictwo, odpowiedzialność, szkoła, odpowiedzialność władzy publicznej, dyskryminacja, islam

Streszczenie. W artykule przedstawiono przesłanki odmowy przyjęcia ucznia do publicznej szkoły podstawowej. Na początku wykazano, że przepisy prawa nie wskazują kryteriów pozytywnych oraz negatywnych, którymi ma się kierować dyrektor przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu ucznia do szkoły. Z kolei w głównej części artykułu skupiono się na opisanu skutków związanych z odmową przyjęcia do szkoły ze względu na wyznanie ucznia. Opisano odpowiedzialność z perspektywy przepisów dotyczących odpowiedzialności deliktowej o charakterze ogólnym, jak odpowiedzialności dotyczącej organów Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego, tudzież innych osób prawnych oraz z perspektywy dóbr osobistych. Analizowano także odpowiedzialność na podstawie innych ustaw.

Refusal of admission to a public primary school on the grounds of religion – an outline of liability from the perspective of private law

Keywords: personal rights, belief, education, responsibility, school, responsibility of public authorities, discrimination, Islam

Summary. The article presents the grounds for refusal to admit a pupil to a public primary school. At the outset, it was shown that the law does not indicate positive and negative criteria to be followed by the headmaster when making a decision on admitting a pupil to a school. On the other hand, the main part of the article focuses on describing the consequences of refusal to admit a student to a school due to his or her religion. Liability is described from the perspective of the provisions on general tort liability, as well as liability concerning the State Treasury and local government units, or other legal persons, as well as from the perspective of personal rights. Liability under other laws was also analysed.

1. Wprowadzenie

W świetle art. 70 Konstytucji RP¹ każdy ma prawo do nauki. Jednak równocześnie w świetle tego samego artykułu nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa. Prawo

¹ Vide Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

do nauki dziecka nie wynika jednak jedynie z regulacji rangi konstytucyjnej, lecz również z aktów prawnych o charakterze międzynarodowym².

Sposób realizacji obowiązku szkolnego określa ustawa. Ustawą, do której odsyłają przepisy Konstytucji RP, jest obecnie głównie³ ustawa z 10 marca 2023 r. Prawo oświatowe⁴. Regulacje prawa oświatowego nakładają w art. 31 ust. 4 na początku obowiązek odbycia przez dziecko rocznego przygotowania szkolnego. Może ono je odbyć w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Kolejnym krokiem w realizacji obowiązku szkolnego jest uczęszczanie przez dziecko do szkoły podstawowej.

Realizacja prawa do nauki obywateli polskich oraz cudzoziemców powinna mieć miejsce na początku w szkołach podstawowych. Według dostępnych informacji w latach 2020/2021 w Polsce funkcjonowało 14,2 tys. szkół podstawowych, do których uczęszczało 3,1 mln uczniów⁵.

Prawo do nauki mają – zgodnie z art. 165 Prawa oświatowego – nie tylko polscy obywatele, lecz również cudzoziemcy. Zasadniczo mają oni prawo do jego realizacji na tych samych warunkach co obywatele polscy⁶. W aspekcie agresji Rosji na Ukrainę, jak również w związku z trwającym obecnie w Unii Europejskiej kryzysem migracyjnym, prawo to nabiera istotnego znaczenia. Osoby niebędące obywatelami polskimi, pochodząc z innych kręgów kulturowych, są często członkami innych ruchów religijnych niż dominujący w Polsce katolicyzm⁷.

Przedmiotem artykułu jest próba oceny skutków odmowy przyjęcia osoby do szkoły podstawowej ze względu na jej wyznanie. W opracowaniu podjęto próbę oceny skutków odmowy przyjęcia do szkoły wyłącznie z punktu widzenia wybranych regulacji prawa prywatnego. Jako uzasadnienie dla wyboru takiego tematu należy wskazać zwiększającą się powszechnie migrację z krajów Azji i Afryki do Unii Europejskiej, jak również zmniejszający się odsetek osób wyznających katolicyzm w Polsce. Powstała w wyniku migracji różnica wyznań może prowadzić

² *Vide* przykładowo regulacje zawarte w art. 28 Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Dziecka z 20.11.1989, Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526, ze zm.) czy też brzmienie art. 2 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, którą sporządzono w Paryżu 20.03.1952 r., Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175.

³ Wprawdzie sposób wykonania obowiązku szkolnego określają też i inne przepisy prawa, ale ze względu na cel opracowania ograniczono się jedynie do przepisów wymienionej ustawy.

⁴ *Vide* ustawa z 14.12.2016 r. Prawo oświatowe, Dz. U. z 2017 r., poz. 59 ze zm., zwana w dalszej części opracowania Prawem oświatowym.

⁵ Dane przytoczone za <https://szkolypodstawowe.edubaza.pl/> [dostęp: 27.09.2023].

⁶ *Vide* art. 165 ust. 1 Prawa oświatowego.

⁷ Obecnie najpełniej strukturę przynależności według wyznania obywateli polskich przedstawia analiza Głównego Urzędu Statystycznego zawarte w publikacji urzędu Wyznania religijne w Polsce w latach 2019-2021, s. 312, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/wyznania-religijne/wyznania-religijne-w-polsce-2019-2021,5,3.html> [dostęp: 19.09.2023].

do polaryzacji na tym tle. Konieczna wydaje się więc ocena działania podmiotów realizujących obowiązki szkolny, a zatem też obowiązek rangi konstytucyjnej.

2. Przesłanki przyjęcia i odmowy przyjęcia do szkoły podstawowej

W prawie oświatowym dokonano dychotomicznego podziału na szkoły publiczne i niepubliczne. Warto podkreślić, że niepublicznej szkole podstawowej, która realizuje kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, przysługują uprawnienia szkoły publicznej z dniem rozpoczęcia działalności⁸. Kierując się założonym celem artykułu, w pierwszej kolejności konieczne jest opisanie przesłanek ustawowych, na podstawie których następuje przyjęcie lub odmowa przyjęcia osoby do szkoły podstawowej. Dopiero bowiem naruszenie przepisów określających sposób przyjęcia osoby do szkoły podstawowej czyni racjonalną dokonaną w dalszej kolejności ocenę odpowiedzialności z punktu widzenia regulacji prawa prywatnego.

W świetle art. 130 ust. 1 Prawa oświatowego przyjęcie do szkoły podstawowej następuje po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego. Przy czym ze względu na brzmienie art. 130 ust. 5 Prawa oświatowego przyjęcie do klasy I publicznej szkoły podstawowej, dla której ustalono obwód dla dzieci i młodzieży, które mieszkają w tym obwodzie, następuje z urzędu. Z kolei jeżeli uczeń przechodzi z jednej szkoły do innej szkoły, to mając na uwadze brzmienie art. 164 ust. 1 prawa oświatowego, o przyjęciu ucznia do danej szkoły decyduje jej dyrektor. Ustawa wyodrębnia więc dwie ścieżki przyjęcia do szkoły podstawowej. W pierwszej sytuacji, gdy osoba ubiega się o przyjęcie do I klasy i dana osoba zamieszkuje obwód danej szkoły przyjęcie powinno nastąpić niejako „automatycznie”. Podstawę prawną do wydania decyzji pozytywnej, tudzież negatywnej konstruuje art. 130 ust. 1 Prawa oświatowego⁹. Organ zajmuje stanowisko w formie decyzji administracyjnej¹⁰.

Ta pierwsza sytuacja nie będzie omawiana w opracowaniu, ponieważ przyjęcie do szkoły następuje „z urzędu”. Organ jest w tym przypadku niejako związany złożonym wnioskiem. Natomiast w każdym innym przypadku o przyjęciu do szkoły publicznej z innej szkoły publicznej albo też niepublicznej w trakcie roku

⁸ *Vide* brzmienie art. 176 ust. 1 Prawa oświatowego. Jednak tematyka przesłanek przyjęcia do szkoły niepublicznej oraz skutków odmowy przyjęcia nie stanowi przedmiotu niniejszego opracowania.

⁹ Art. 130 ust. 1 Prawa oświatowego ma następujące brzmienie: „Dzieci, młodzież oraz osoby pełnoletnie przyjmuje się odpowiednio do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, publicznych innych form wychowania przedszkolnego i publicznych placówek, o których mowa w art. 2 pkt 3-5 i 8, do klas I szkół wszystkich typów oraz klas wstępnych, o których mowa w art. 25 ust. 3, po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego”.

¹⁰ *Vide* przykładowo wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2023 r., sygn. akt SA/Wr 464/22, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 19.12.2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1592/19, Legalis.

szkolnego decyduje jej dyrektor. I właśnie tę drugą sytuację warto ocenić z perspektywy obecnie obowiązujących regulacji prawnych. W tym bowiem przypadku podstawa prawna działania organu wynika z treści art. 130 ust. 2 Prawa oświatowego¹¹ i podobnie jak w pierwszym przypadku, winna nastąpić w formie decyzji administracyjnej¹².

2.1. Przesłanki przyjęcia i odmowy przyjęcia do publicznej szkoły podstawowej

Z brzmienia art. 130 ust. 2 Prawa oświatowego wynika, że o przyjęciu dziecka do szkoły w trakcie roku szkolnego decyduje dyrektor. Jedynie gdy przyjęcie ucznia do szkoły wiązałoby się z dodatkowymi skutkami finansowymi, dyrektor szkoły ma prawo przyjąć ucznia po uzyskaniu zgody organu prowadzącego. Przepisy prawa nie wskazują w sposób bezpośredni żadnych kryteriów, którymi ma się kierować dyrektor szkoły, w sytuacji gdy podejmuje decyzję o przyjęciu ucznia w trakcie roku szkolnego.

Mając na uwadze brzmienie innych przepisów Prawa oświatowego, przesłanek do przyjęcia ucznia do szkoły nie można wyinterpretować z art. 5 Prawa oświatowego. Wspominany przepis zobowiązuje wprawdzie nauczyciela w swoich działaniach dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych do kierowania się dobrem uczniów, troską o ich zdrowie, postawę moralną i obywatelską oraz poszanowanie ich godności osobistej. Jednak osoba staje się uczniem **dopiero** z momentem przyjęcia do szkoły. Z tej przyczyny nie można powołać się na ten przepis, albowiem osoba ubiegająca się o przyjęcie do szkoły nie jest jeszcze uczniem.

Pomimo braku *expressis verbis* kryteriów przyjęcia osoby do szkoły podstawowej w przytoczonych powyżej przepisach, można spróbować ustalić kryteria przyjęcia ucznia w sposób pośredni. Mianowicie w przypadku szkół publicznych osoba pełniąca funkcję dyrektora musi być nauczycielem posiadającym odpowiednie kwalifikacje. Powinna to być bowiem osoba, która zasadniczo jest nauczycielem

¹¹ Art. 130 ust. 2 Prawa oświatowego ma następujące brzmienie: „O przyjęciu dziecka do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej i publicznej innej formy wychowania przedszkolnego oraz dzieci, młodzieży i osób pełnoletnich do publicznych szkół wszystkich typów, w tym do klas I, klas wstępnych, o których mowa w art. 25 ust. 3, oraz do publicznych placówek, o których mowa w art. 2 pkt 3, 4 i 8, w trakcie roku szkolnego, decyduje odpowiednio dyrektor przedszkola lub szkoły, a w przypadku publicznej innej formy wychowania przedszkolnego prowadzonej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną także osoba kierująca tą inną formą wychowania przedszkolnego, z wyjątkiem przypadków przyjęcia dzieci i młodzieży zamieszkałych w obwodzie publicznej szkoły podstawowej, które są przyjmowane z urzędu”.

¹² *Vide* orzeczenie WSA w Gdańsku z 26.08.2020 r., sygn. akt III SA/Gd 455/20, Legalis.

mianowanym bądź dyplomowanym¹³. Fakt, że funkcję dyrektora musi pełnić osoba będąca nauczycielem oznacza, iż na dyrektorze ciążyą **dodatkowe** obowiązki wynikające z ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁴. I tak powinien on zgodnie z art. 6 Karty Nauczyciela: 1) rzetelnie realizować zadania związane z powierzonym mu stanowiskiem oraz podstawowymi funkcjami szkoły: dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, w tym zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę; 2) wspierać każdego ucznia w jego rozwoju; 3) dążyć do pełni własnego rozwoju osobowego; 3a) doskonalić się zawodowo, zgodnie z potrzebami szkoły; 4) kształcić i wychowywać młodzież w umiłowaniu Ojczyzny, w poszanowaniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w atmosferze wolności sumienia i szacunku dla każdego człowieka; 5) dbać o kształtowanie u uczniów postaw moralnych i obywatelskich zgodnie z ideą demokracji, pokoju i przyjaźni między ludźmi różnych narodów, ras i światopoglądów. Analiza przytoczonych powyżej obowiązków nie prowadzi, niestety, jednak do wniosku, że dyrektor szkoły przy przyjmowaniu osób do szkoły ma obowiązek kierować się szczególnymi kryteriami. To oznacza, że przepisy Karty Nauczyciela nie zakazują dyrektorowi odmowy przyjęcia ucznia ze względu m.in. na jego wyznanie. Innymi słowy, regulacje Karty Nauczyciela nie zakazują dyrektorowi szkoły dyskryminacji przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu ucznia/uczenicy do szkoły (lub odmowie jego/jej przyjęcia).

Analizując obowiązki ciążyące na dyrektorze, można również sięgnąć do regulacji ustawy Kodeks pracy¹⁵. Jednak już pobieżna analiza pozwala także na przyjęcie, że dyrektor szkoły może odmówić przyjęcia dziecka do szkoły m.in. ze względu na wyznanie. Mianowicie ciążyący na pracodawcy w art. 18^{3a} Kodeksu pracy zakaz dyskryminacji skierowany jest wprawdzie do pracodawcy, jednak obowiązuje on w stosunku do pracowników, a nie uczniów. Poza tym zakaz dyskryminacji dotyczy też dodatkowo osób ubiegających się dopiero o pracę. Jednak dziecko ubiegające się o przyjęcie do szkoły niewątpliwie nie może być „zrównana” z osobą ubiegającą się o przyjęcie do pracy w szkole podstawowej. W rezultacie też z regulacji Kodeksu pracy nie można wyprowadzić zakazu dyskryminacji ze względu na wyznanie osoby, która ubiega się o przyjęcie do szkoły podstawowej.

Resumując, należy stwierdzić, że obowiązujące obecnie przepisy o charakterze administracyjnym, jak również wybrane regulacje o charakterze prywatnoprawnym, w szczególności Kodeks pracy, nie określają kryteriów przyjęcia osoby do

¹³ Vide brzmienie art. 62 ust. 1 Prawo oświatowe, aczkolwiek art. 62 ust. 2 umożliwia, przy spełnieniu wskazanych w nim przesłanek, także pełnienie funkcji dyrektora również przez osoby, które nie są nauczycielami mianowanymi bądź dyplomowanymi.

¹⁴ Dz.U. z 1982 r., Nr 3, poz. 19 ze zm. – zwana dalej Kartą Nauczyciela.

¹⁵ Dz. U. z 1974 r., Nr 24, poz. 141 ze zm. – zwana dalej Kodeksem pracy.

szkoły podstawowej¹⁶, a tym samym nie zakazują **w sposób jednoznaczny** też dyrektorowi dyskryminowania osób ubiegających się o przyjęcie ze względu na ich wyznanie. Dyrektor szkoły posiada w przypadku przyjęcia dziecka do szkoły absolutną dowolność.

3. Ocena odmowy przyjęcia osoby do szkoły podstawowej z perspektywy prawa prywatnego

Jak już wykazano, przepisy prawa o charakterze administracyjnym oraz Kodeksu pracy nie zakazują dyrektorowi szkoły kierowania się m.in. wyznaniem dziecka przy odmowie jego przyjęcia do szkoły podstawowej. W konsekwencji pojawia się pytanie, czy odmowa przyjęcia dziecka do szkoły ze względu na wyznanie może skutkować innym rodzajem odpowiedzialności, skoro regulacje o charakterze administracyjnym pozostawiają dyrektorowi w tym zakresie dowolność, a w rezultacie wykluczają równocześnie jego odpowiedzialność o charakterze administracyjnym?

3.1. Podmiot odpowiedzialny

Jakkolwiek to dyrektor podejmuje decyzję o przyjęciu lub odmowie przyjęcia dziecka do szkoły według własnego uznania, to w kontekście potencjalnej odpowiedzialności cywilnej należy w pierwszej kolejności rozważyć podmiot odpowiedzialny za działanie dyrektora. Tak więc w pierwszej kolejności należałoby zastanowić się nad podmiotem, wobec którego osoba starająca się o przyjęcie do szkoły mogłaby skierować roszczenia wynikające z prawa prywatnego. W świetle obowiązujących przepisów prawa szkoła podstawowa nie posiada osobowości prawnej, ponieważ nie przyznają jej przepisy prawa. W rezultacie podmiotem, który ponosi odpowiedzialność prawną za działania dyrektora jest organ założycielski szkoły. Podstawa prawna w tym zakresie wynika z brzmienia art. 10 Prawa oświatowego, który nakłada na organ prowadzący szkołę odpowiedzialność za jej działalność. W przypadku szkół podstawowych organem prowadzącym szkołę podstawową jest z reguły jednostka samorządu terytorialnego, tj. gmina. W konsekwencji też gmina jest podmiotem, wobec którego osoba ubiegająca się o przyjęcie do szkoły podstawowej mogłaby kierować roszczenia związane z odmową jej przyjęcia ze względu na wyznanie.

3.2. Reżim odpowiedzialności – uwagi ogólne

¹⁶ Poza oczywiście przypadkiem przyjęcia do I klasy szkoły osoby, która znajduje się w obwodzie szkoły, o czym była już mowa. W tym bowiem przypadku też wprawdzie nie występuje zakaz dyskryminacji ze względu na wyznanie, ale potrzeby ustanowienia tego zakazu nie ma, albowiem przyjęcie do szkoły następuje w zasadzie „automatycznie”.

Oceniając odpowiedzialność, a w konsekwencji środki ochrony prawnej, które mogłyby potencjalnie przysługiwać ze względu na odmowę przyjęcia do szkoły z przyczyn wyznania, w dalszej kolejności należałoby zastanowić się nad dopuszczalnością zastosowania podstawowych reżimów odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. *ex contractu* oraz *ex delicto*.

Jednak już na wstępie odpowiedzialność bazującą na reżimie odpowiedzialności kontraktowej należałoby odrzucić. Mianowicie ten reżim odpowiedzialności nie występuje, gdy pomiędzy stronami (uprzednio) nie występował stosunek zobowiązaniowy¹⁷. Niewątpliwie dopiero przyjęcie osoby do szkoły podstawowej skutkuje powstaniem pewnej więzi prawnej pomiędzy nowo przyjętym uczniem a szkołą czy też jej dyrektorem. Jednak na etapie poprzedzającym przyjęcie do szkoły żadna więź nie występuje, stąd zbędna jest analiza potencjalnej odpowiedzialności *ex contractu*. W rezultacie w dalszej kolejności pozostaje jedynie analiza odpowiedzialności pod kątem reżimu deliktowego¹⁸.

3.3. Odpowiedzialność na podstawie art. 415 k.c.

Oceniając odpowiedzialność za odmowę przyjęcia ucznia ze względu na jego wyznanie na gruncie prawa prywatnego pozostaje rozważyć w pierwszej kolejności odpowiedzialność deliktową.

Podstawę roszczenia nie mógłby jednak stanowić art. 415 Kodeksu cywilnego, w myśl którego ten, kto wyrządził z winy swojej szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Wynikająca z art. 415 odpowiedzialność sprawcy szkody przewiduje odpowiedzialność za czyny własne¹⁹, tymczasem odmowę przyjęcia do szkoły ze względu na wyznanie artykułuje dyrektor szkoły – jako jej organ²⁰. W konsekwencji samodzielna odpowiedzialność dyrektora, jako organu, opierająca się na brzmieniu art. 415 Kodeksu cywilnego, nie może być rozpatrywana.

3.4. Odpowiedzialność na podstawie art. 416 k.c.

¹⁷ Np. W. Borysiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, t. IIIA, s. 989; podobnie M. Gutowski, [w:] *Kodeks cywilny, t. 2: Komentarz – art. 353–626*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2022, s. 1232, który wskazuje na przekształcenie istniejącego zobowiązania w zobowiązanie odszkodowawcze.

¹⁸ W analizie pominięty został art. 417² k.c., który także opisuje odpowiedzialność władzy publicznej. Jego analiza dla celów niniejszego opracowania jest jednak zbędna, ponieważ jedną z przesłanek jest wystąpienie uszczerbku, który raczej w przypadku odmowy przyjęcia do szkoły nie występuje.

¹⁹ Niesporne, przykładowo W. Dubis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 10, Warszawa 2021, s. 905; A. Śmieja, [w:] *System Prawa Prywatnego, t. 6: Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 378; I. Długoszewska-Kruk, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 3, Warszawa 2023, s. 910.

²⁰ Tutdzież inny niż dyrektor organ, jeżeli o odmowie przyjęcia decyduje inny organ szkoły niepublicznej.

Również podstawę roszczenia nie może stanowić art. 416 Kodeksu cywilnego, który przewiduje odpowiedzialność osoby prawnej za szkodę wyrządzoną z winy jej organu. Odpowiedzialność, do której nawiązano w tym przepisie, powstaje w wyniku szkody spowodowanej zawinionym postępowaniem organu osoby prawnej. W doktrynie²¹ powszechnie przyjmuje się jednak, że w odniesieniu do odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych osób prawnych na podstawie przepisów art. 417-417² k.c., regulacje art. 416 k.c. nie znajdują zastosowania. Skoro więc działanie dyrektora szkoły polegające na odmowie przyjęcia osoby ze względu na jej wyznaczenie związane jest z działalnością organu administracji państwowej, art. 416 k.c. także nie znajduje zastosowania.

3.5. Odpowiedzialność na podstawie art. 417

Mając powyższe na uwadze, należałoby rozważyć odpowiedzialność opartą na brzmieniu art. 417 k.c., z którego wynika odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, tudzież innych osób prawnych za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Jedną z przesłanek odpowiedzialności opartą na tym przepisie jest „niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej”. W tym miejscu należy uwypuklić poważny spór²², który toczy się w doktrynie w kontekście szerszego bądź też węższego pojmowania powyższej przesłanki. Ma on bowiem decydujące znaczenie dla dopuszczalności zastosowania art. 417 k.c. w niniejszej sprawie.

Mianowicie część przedstawicieli w piśmiennictwie uważa, że działanie niezgodne z prawem jest pojęciem węższym niż pojęcie bezprawności. W rezultacie odrzucają oni też dopuszczalność pociągnięcia do odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, w sytuacji gdy następuje wyłącznie naruszenie zasad współżycia społecznego²³. Akcentują przy tym, że Trybunał Konstytucyjny w sposób wyraźny określił, że pojęcie niezgodności z prawem nie obejmuje naruszeń norm moralnych i obyczajowych²⁴. Poza tym wskazuje się, że

²¹ M. Zelek, [w:] *Kodeks cywilny. t. 2: Komentarz – art. 353–626*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2022, s. 594; M. Wałachowska, [w:] M. Habdas, M. Frasz, *Kodeks cywilny. Komentarz, t. 3: Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, Warszawa 2018, s. 420.

²² Ze względu na obszerność podnoszonych w ramach sporu argumentów i Autorów, poniżej przytoczono jedynie pewne argumenty niektórych z przedstawicieli doktryny – obszerne i najbardziej aktualne na dzień opracowania artykułu przedstawienie poglądów: A. Cebera, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 339–366.

²³ P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, t. IIIA*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, s. 554.

²⁴ Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2, s. 13; podobnie M. Kępiński, *Dyskusje na temat referatu Marka*

uregulowanie kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej nastąpiło już w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakaz i zakazy wynikające z normy prawnej²⁵. Podnosi się również, że postępowanie Skarbu Państwa, które jest niezgodne z zasadami współżycia społecznego, nie zawsze musi być sankcjonowane odpowiedzialnością odszkodowawczą. Mogą bowiem istnieć inne mechanizmy prawne, które będą przeciwdziałać takiemu postępowaniu²⁶. Zauważa się również, że skoro przesłanką odpowiedzialności z art. 417 k.c. jest publicznoprawny charakter stosunku prawnego, to zachowanie naruszające zasady współżycia społecznego nie może skutkować odpowiedzialnością z tej przyczyny²⁷. W rezultacie też przedstawiciele tego nurtu utożsamiają „niezgodność z prawem” jako niezgodność z konstytucyjnymi źródłami prawa²⁸. Do tego poglądu przychyliła się również Sąd Najwyższy, wskazując w swoim orzecznictwie, że zasady współżycia społecznego nie mogą skutkować poniesieniem odpowiedzialności ze strony Skarbu Państwa²⁹.

Z kolei inni przedstawiciele doktryny wskazują, że ujęte w art. 417 k.c. przesłanki obejmują również szersze zachowania władzy niż tylko te będące skutkiem niezgodności z przepisami prawa³⁰. Wskazują oni, że pozaprawne reguły postępowania powinny stanowić wzorzec kontrolny wykonywania władzy publicznej, gdy zachowanie władzy nakierowanie jest na szkodzenie jednostce lub realizację celów

Safjana. *Odpowiedzialność państwa na podstawie artykułu 77 Konstytucji*, [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2000, s. 32.

²⁵ G. Bieniek, J. Gudowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Zobowiązania – część ogólna*, red. G. Bieniek, J. Gudowski, J. Gudowski, wyd. 2, Warszawa 2018, s. 643.

²⁶ P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IIIA, red. K. Osajda, Warszawa 2017, s. 554.

²⁷ J. Kuźmicka-Sulikowska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 10, Warszawa 2021, s. 919, która dopuszcza stosowanie art. 417 k.c. w odniesieniu do zasad współżycia społecznego, o ile normy prawne regulujące stosunek publicznoprawny posługują się klauzulą generalną lub odsyłają bezpośrednio do norm etycznych/moralnych, powołując się przy tym na pogląd J. Kremis, wyrażony w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 6, Warszawa 2014, art. 417, Nb 39–46.

²⁸ M. Safjan, K.J. Matuszczyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 47–48.

²⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 7.11.2023 r., sygn. V CSK 519/12, LEX, aczkolwiek w późniejszym wyroku, tj. z 8.05.2014 r., sygn. V CSK 34/19, LEX, Sąd Najwyższy dopuszcza w drodze wyjątku pojęcie szerszej odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie, uzasadniając to względami m.in. aksjologicznymi.

³⁰ Przykładowo: E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 315; Z. Banaszczyk, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, red. A. Olejniczak, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 837; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 41; K. Osajda, *Niejasności mimo zmian (nowelizacja k.c. w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa)*, „Rzeczpospolita” 28.07.2004, C 3.

nieprzewidzianych przez prawo³¹. Zdaniem przedstawicieli tego poglądu istotna jest także wykładnia systemowa, za pomocą której należy w szerszy sposób rozumieć ujęte w art. 417 Kodeksu cywilnego pojęcie odpowiedzialności, niż tylko jako ograniczone do zgodności z przepisami prawa³². Podnosi się również, że należy sięgnąć do wykładni funkcjonalnej powyższego przepisu, ponieważ brak jej zastosowania może prowadzić do rozstrzygnięć, które są niezgodne z powszechnym poczuciem słuszności i sprawiedliwości. Restrykcyjne ujęcie bezprawności raczej nie jest efektywne, ponieważ nie pozwala w sposób całościowy ocenić prawidłowość funkcjonowania władzy³³. Wydaje się, że w pewnych orzeczeniach Sąd Najwyższy nie odrzucił jednak *a priori* tego poglądu³⁴.

Wyważając oba stanowiska, należałoby przychylić się do drugiego z przedstawionych poglądów i uznać, że ujęte w art. 417 k.c. pojęcie niezgodności z prawem jest tożsame z występującym na gruncie Kodeksu cywilnego pojęciem bezprawności. W odmiennym przypadku oznaczałoby to, że ze względu na normy ujęte w art. 415 i 416 k.c. osoby fizyczne i prawne muszą m.in. postępować w sposób etyczny lub moralny, a władza publiczna nie. Innymi słowy, nieetyczne lub niemoralne zachowanie władzy publicznej, tak długo, jak długo będzie legalne, nie pociągnie za sobą odpowiedzialności odszkodowawczej. W istocie więc zawężająca interpretacja normy prawnej art. 417 pozostawia bez sankcji odszkodowawczej niemoralne postępowanie ze strony władzy publicznej. Trudno też wytłumaczyć, dlaczego osoby fizyczne i prawne miałyby ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za nieetyczne lub niemoralne postępowanie, skoro władza publiczna odpowiedzialności nie miałaby ponosić. Istotne znaczenie w tym kontekście ma również brzmienie ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania³⁵. W myśl art. 6 ust. 1 tej ustawy nikt nie może być dyskryminowany bądź uprzywilejowany z powodu religii lub przekonań w sprawach religii.

Mając powyższe na uwadze, należałoby dopuścić odpowiedzialność podmiotów prowadzących szkołę podstawową za odmowę przyjęcia do niej (potencjalnego) ucznia ze względu na wyznanie – mimo że przepisy prawa nie wskazują *expressis verbis* kryteriów, którym może lub nie może się kierować dyrektor przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu do szkoły³⁶.

³¹ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 154 i 155.

³² P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 215–216.

³³ R. Szczepaniak, [w:] *Kodeks cywilny, t. 2: Komentarz – art. 353–626*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2022, s. 631; szerzej: R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Warszawa 2018, s. 165–168.

³⁴ Wyrok SN z 6.12.2012, sygn. akt IV CSK 177/12, LEX.

³⁵ Dz.U. z 1989 r., Nr 29, poz. 155 ze zm.

³⁶ Przyjęcie, że organ prowadzący szkołę podstawową jest odpowiedzialny za odmowę przyjęcia do szkoły podstawowej z uwagi na islam, prowadzi do kolejnych problemów prawnych, które

3.6. Odpowiedzialność z tytułu naruszenie dobra osobistego

Biorąc pod uwagę cel niniejszego opracowania, należałoby też rozważyć odpowiedzialność podmiotu prowadzącego szkołę podstawową ze względu na naruszenie dóbr osobistych. Na pierwszy plan wysuwa się tutaj dobro osobiste, jakim jest ujęta w art. 23 KC swoboda sumienia. Przyjmuje się, że swoboda sumienia rozumiana jest jako swoboda wyznawania lub niewyznawania religii, wykonywania lub niewykonywania praktyk religijnych³⁷. Obejmuje ona także prawo do zmiany aktualnie wyznawanej religii lub przyjęcia poglądów ateistycznych³⁸. Jest to więc stan wolny od ingerencji w sferę przekonań i światopoglądu człowieka³⁹. W konsekwencji wyznawanie określonej religii, jak i przyjęcie postawy odrzucającej religię, stanowi zbiór wartości mających istotne znaczenie dla tożsamości każdego człowieka oraz jego systemu etycznego⁴⁰.

Do naruszenia tego dobra osobistego dochodzi m.in. poprzez podjęcie działań będących formą szykany w różnych sferach życia społecznego lub zawodowego ze względu na przekonania religijne⁴¹. O ile więc odmowa przyjęcia do szkoły podstawowej nastąpi ze względu na wyznanie dziecka, o tyle będzie to równocześnie skutkowało naruszeniem jego dóbr osobistych – mimo iż przepisy prawa oświatowego nie wskazują żadnych kryteriów, którymi dyrektor nie może kierować się przy podejmowaniu decyzji o odmowie przyjęcia do szkoły.

Warto zauważyć, że wymóg bezprawności postępowania, który jest konieczny do ustalenia odpowiedzialności podmiotu z uwagi na naruszenie dobra osobistego, nie wiąże się z tak dużymi sporami doktrynalnymi, jak w przypadku art. 417, o czym wspomniano powyżej. Powszechnie przyjmuje się bowiem, że ujęta w art. 24 KC przesłanka bezprawności obejmuje zarówno naruszenie przepisów prawa,

ze względu na ograniczenia tekstu mogą w tym miejscu zostać jedynie zasygnalizowane. Mianowicie odmowa przyjęcia do szkoły z reguły nie będzie skutkowałą powstaniem szkody po stronie potencjalnego ucznia, skoro uczęszcza on już do innej szkoły. Poza tym problematyczne może być też wykazanie podmiotu poszkodowanego, skoro w przypadku uczniów szkół podstawowych koszty ich utrzymania ze względu na ciążyący na nich obowiązek alimentacyjny ponoszą głównie rodzice.

³⁷ Przykładowo M. Pazdan, *System Prawa Prywatnego, t. 1: Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 1237; A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 14; podobnie J. Regan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 3, Warszawa 2023, s. 41.

³⁸ K. Pluta, *Udzielenie ateście sakramentu namaszczenia chorych a naruszenie jego dóbr osobistych oraz zakazu przetwarzania szczególnych kategorii danych*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 13, s. 217.

³⁹ J. Panowicz-Lipska, *Kodeks cywilny, t. 1: Komentarz. Art. 1–352*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2021, s. 197.

⁴⁰ Wyrok SN z 20.09.2013 r., sygn. akt II CSK 1/13, LEX, aprobowo R. Kaczmarczyk, *Glosa Roberta Kaczmarczyka*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 3, s. 135; podobnie aprobowo w tym zakresie P. Wenski, *Rozważania nad standardami opieki duszpasterskiej w polskich szpitalach. Uwagi na tle orzeczenia Sądu Najwyższego z 20 września 2013 r.*, „Prawo i Medycyna” 2015, z. 1, s. 79.

⁴¹ B. Janiszewska, *Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1: Część ogólna. Cz. 1 (art. 1–55⁴)*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, s. 396.

jak i zasad współżycia społecznego⁴². W rezultacie też fakt, że przepisy prawa nie określają kryteriów, jakimi ma się kierować dyrektor przy przyjmowaniu ucznia do szkoły, nie oznacza *per se*, że jego negatywna decyzja spowodowana wyznaniem wyłącza bezprawność działania. Odmowa przyjęcia z uwagi na wyznanie jest niewątpliwie działaniem sprzecznym z zasadami współżycia społecznego.

3.7. Odpowiedzialność z uwagi na regulacje ustawy o przeciwdziałaniu nierównościom.

Odpowiedzialność za odmowę przyjęcia do szkoły z uwagi na wyznanie można również rozpatrywać z perspektywy treści przepisów ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁴³. W art. 8 przytoczonego aktu prawnego zakazane zostało nierówne traktowanie osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Jednak regulacje powyższej ustawy ograniczają zakaz dyskryminacji do szczególnych obszarów, które zostały wymienione w art. 8 ust. 1. Należy do nich wprowadzić zakaz nierównego traktowania, ale jedynie w zakresie podejmowania kształcenia zawodowego⁴⁴. Skoro jednak kształcenia w szkole podstawowej nie można uznać za kształcenie zawodowe, ponieważ jest to forma kształcenia ogólnego, to należy odrzucić odpowiedzialność bazującą na przesłankach tej ustawy.

4. Podsumowanie

Należy stwierdzić, że obecnie obowiązujące przepisy prawa nie wskazują żadnych kryteriów, którymi powinien się kierować dyrektor przy przyjmowaniu do szkoły podstawowej. Przepisy nie zakazują *expressis verbis* odmowy przyjęcia z uwagi na wyznanie. W rezultacie normy o charakterze administracyjnym z powodu braku kryteriów dopuszczają dowolność w przyjmowaniu (lub odmowie przyjmowania) uczniów do szkoły podstawowej. Obecnie obowiązujące przepisy nie zakazują odmowy przyjęcia ucznia z uwagi na jego wyznanie. Zgłaszając postulat *de lege ferenda*, należałoby zmienić ustawę o oświacie i jednoznacznie wskazać – co naj-

⁴² P. Machnikowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 10, Warszawa 2021, s. 65; P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Osajda, Warszawa 2017, s. 201; również w orzecnictwie SN w wyroku z 25.10.1982, sygn. I CR 239/82 – opubl. Legalis, podobnie SN w wyroku z dnia 14.05.2003, sygn. I CKN 463/01 – opubl. Legalis.

⁴³ Dz.U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1700 ze zm.

⁴⁴ Uczeń, który ukończył szkołę podstawową, nie uzyskuje żadnego, nawet potencjalnego zawodu. Na trudność w zastosowaniu przepisów ustawy zwrócił uwagę SN w wyroku z 6.04.2022 r., sygn. akt I NSNc 578/21 – opubl. LEX.

mniej – kryteria, którymi dyrektor nie może się kierować przy przyjęciu lub odmowie przyjęcia ucznia do szkoły podstawowej. Do jednego z tych negatywnych kryteriów należałoby zaliczyć wyznanie dziecka ubiegającego się o przyjęcie do szkoły podstawowej.

Jakkolwiek przepisy o charakterze administracyjnym w sposób niewystarczający chronią osoby ubiegające się o przyjęcie do szkoły podstawowej, to regulacje prawa prywatnego umożliwiają pociągnięcie do odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego za odmowę przyjęcia do szkoły podstawowej, u podstaw której leżała wyznawana przez (potencjalnego) ucznia religia. Podstawę odpowiedzialności określają regulacje art. 417, jak i art. 23, 24 k.c. Z uwagi na trudności związane z koniecznością udowodnienia szkody, z punktu widzenia praktyki sądowej, korzystniejszym rozwiązaniem jest oparcie roszczenia na brzmieniu artykułów 23, 24 k.c.

Literatura

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Balicki A., Pyter M., *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2015.
- Cebera A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Dzienis P., *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Kaczmarczyk R., *Ochrona swobody sumienia jako dobra osobistego osoby niewierzącej. Glosa do wyroku SN z dnia 20 września 2013 r. II CSK 1/13, „Państwo i Prawo” 2017, z. 3.*
- Kepiński M., *Dyskusje na temat referatu Marka Saffana. Odpowiedzialność państwa na podstawie artykułu 77 Konstytucji*, [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2000.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, A, red. K. Osajda, Warszawa 2017.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 6, Warszawa 2014.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 10, Warszawa 2021.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, red. K. Osajda, Warszawa 2017.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 3, Warszawa 2023.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: Część ogólna. Cz. 1 (art. 1–55⁴), red. J. Gudowski, Warszawa 2021.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: Zobowiązania – część ogólna, red. J. Gudowski, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Kodeks cywilny, t. 1: Komentarz. Art. 1–352*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2021.
- Kodeks cywilny, t. 2: Komentarz – art. 353–626*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2022.
- Kodeks cywilny. Komentarz, t. 3: Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018.
- Kremis J., *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6.
- Radwański Z., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2.
- Osajda K., *Niejasności mimo zmian (nowelizacja k.c. w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa)*, „Rzeczpospolita” 28.07.2004, C 3.

- Pluta K., *Udzielenie ateście sakramentu namaszczenia chorych a naruszenie jego dóbr osobistych oraz zakazu przetwarzania szczególnych kategorii danych*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 13.
- System Prawa Prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, wyd. 3, Warszawa 2018.
- System Prawa Prywatnego. Tom 1: Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Szczepaniak R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Warszawa 2018.
- Safjan M., Matuszczyk K.J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.
- Szpunar A., *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979.
- Wenski P., *Rozważania nad standardami opieki duszpasterskiej w polskich szpitalach. Uwagi na tle orzeczenia Sądu Najwyższego z 20 września 2013 r.*, „Prawo i Medycyna” 2015, z. 1.