

Ingerencja organu nadzoru pedagogicznego na przykładzie procedury likwidacji szkoły. Orzecznictwo i wnioski.

dr Adrian Misiejko

Plan wystąpienia

1. Wprowadzenie
2. Aktualne problemy prawne z likwidacją szkół
3. Wnioski płynące z orzecznictwa sądów administracyjnych
4. Projektowane zmiany (najnowszy projekt nowelizacji Prawa oświatowego)
5. Podsumowanie

Wprowadzenie

- Procedura likwidacji szkoły prowadzonej przez gminę została określona przede wszystkim w art. 89 Prawa oświatowego;
- Przyjmuje się, że procedura likwidacji wymaga podjęcia dwóch uchwał przez organ stanowiący gminy („intencyjnej” oraz w sprawie samej likwidacji);
- Wśród wymogów ustawowych likwidacji szkoły znajduje się konieczność uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty.

Art. 89 ust. 3 Prawa oświatowego
(część pierwsza zdania pierwszego)

Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez
jednostkę samorządu terytorialnego może zostać
zlikwidowana **po uzyskaniu pozytywnej opinii
kuratora oświaty [...]**

Ustawowy obowiązek zasięgnięcia opinii kuratora oświaty

- **Wydanie negatywnej opinii** przez kuratora oświaty – prowadzi do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie likwidacji przez wojewodę.
- **Pominięcie zasięgnięcia opinii** kuratora oświaty – prowadzi do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie likwidacji przez wojewodę.

Wskazać należy, że Wojewoda bada uchwałę w sprawie likwidacji szkoły wyłącznie pod względem formalno – prawnym. Bez wpływu na ocenę legalności przedmiotowej uchwały pozostaje kwestia prawidłowości postanowienia Mazowieckiego Kuratora Oświaty. Funkcjonowanie w obrocie prawnym tego postanowienia wiąże organ nadzoru, który nie może oceniać, czy wyrażenie opinii negatywnej było uzasadnione. Weryfikacja tego stanowiska, z woli ustawodawcy, odbywa się bowiem w administracyjnym toku instancji. [...] Skoro Kurator negatywnie zaopiniował likwidację szkoły, to wymóg formalny nie został spełniony, ponieważ tylko pozytywna opinia Kuratora decyduje o ważności uchwały likwidującej szkołę.

Aktualne problemy prawne z likwidacją szkół

- Kierowanie się przez kuratorów oświaty kryteriami pozaprawnymi;
- Czas oczekiwania na orzeczenia sądów administracyjnych;
- Ryzyko braku opinii kuratora przed upływem wyznaczonego planowanego terminu likwidacji szkoły (po uzyskaniu wyroku sądu administracyjnego).

Wnioski płynące z orzecznictwa sądów administracyjnych

- Aktualnie kształtuje się korzystna dla samorządów linia orzecznicza, nakazująca kuratorowi uwzględnianie wyłącznie prawem określonych obowiązków gminy;
- Jednak w latach 2018-2021 r. zdarzały się również wyroki odmienne.

Kluczowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00

[...] każdorazowa "negatywna opinia" kuratora w przedmiotowej kwestii musi wskazać - co należy mocno podkreślić - podstawę prawną, nakładającą na organ prowadzący szkołę konkretny obowiązek, związany z zapewnieniem uczniom likwidowanej szkoły zrealizowania wszystkich tych uprawnień, które wynikają z norm prawnych zawartych w ustawie o systemie oświaty lub w innych ustawach. Dopiero bowiem niewykonanie lub realna groźba niewykonania takiego konkretnego, wyraźnie wskazanego w ustawie obowiązku, mogłaby prowadzić do odmowy wydania "pozytywnej opinii". W przeciwnym bowiem wypadku słusznie postawiono by kuratorowi zarzut działania arbitralnego.

[...] tylko takie rozumienie art. 89 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe, które przewiduje nałożenie w drodze ustawy obowiązku uzyskania przez gminę pozytywnej opinii kuratora oświaty co do zamiaru likwidacji prowadzonej przez nią szkoły publicznej, który w przypadku odmowy wydania takiej opinii powinien wskazać ustawowe podstawy swego stanowiska, podlegającego kontroli w postępowaniu przed sadem administracyjnym nie godzi w konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, określoną w art. 16 ust. 2 i 166 ust. 1 Konstytucji.

Odwołanie się do polityki państwa pozwalałoby bowiem na kontrolę działań jednostek samorządu terytorialnego również pod względem celowościowym. Prowadzi to, zdaniem Sądu do wniosku, że organ nadzoru pedagogicznego wydając na podstawie art. 89 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe opinię w sprawie likwidacji szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego działa wyłącznie według kryterium legalności. Może odmówić organowi samorządowemu prowadzącemu szkołę wydania pozytywnej opinii tylko wtedy, gdyby decyzja o likwidacji jest sprzeczna z konkretnymi przepisami ustawy. Nie uzasadniają zatem takiej odmowy względy polityki państwa, definiowanej przez organ nadzoru, ze wskazaniem celów tej polityki w sposób raczej wybiórczy.

Przykłady analogicznych orzeczeń NSA

Wyrok NSA z dnia 29 października 2020 r., sygn. I OSK 851/20

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. III OSK 2834/21
(przekształcenie szkoły)

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. III OSK 2834/21

Projektowane zmiany

- Zgodnie z udostępnionym projektem ustawy zmieniającej Prawo oświatowe możliwość likwidacji szkół prowadzonych przez samorządy zostanie istotnie ograniczona;
- Zostaną wprowadzone kryteria wydania pozytywnej opinii przez kuratora oświaty.

Kluczowe przepisy projektu nowelizacji

Art. 89. 1a. Szkoła publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana, jeżeli likwidacja tej szkoły w szczególności:

1) nie ograniczy dostępności nauki, wychowania i opieki;

2) polepszy:

a) warunki nauki, wychowania i opieki uczniów likwidowanej szkoły oraz nie pogorszy ich w szkole lub szkołach wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny,

b) warunki stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym, w przypadku gdy likwidowana szkoła prowadzi takie kształcenie;

3) nie pogorszy warunków dotarcia uczniów do szkoły, a w przypadkach, o których mowa w ust. 1b pkt 1 i 2 – również dzieci do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego;

4) jest uzasadniona zmianami demograficznymi lub prognozami dotyczącymi liczby uczniów likwidowanej szkoły, szkoły lub szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki oraz ogółem wszystkich szkół danego typu prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego

Kluczowe przepisy projektu nowelizacji

Art. 11. Przepisy art. 89 ust. 1–1b i 5a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się w sprawach dotyczących likwidacji lub przekształcenia publicznych przedszkoli, szkół lub placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, co do których wystąpienie jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 89 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1, doręczono odpowiednio kuratorowi oświaty lub ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Podsumowanie

W aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że kryterium wydawania opinii przez kuratora oświaty jest zgodność likwidacji szkoły z prawem.

Najnowsza nowelizacja Prawa oświatowego - jeżeli wejdzie w życie w zaproponowanym brzmieniu - wyeliminuje wątpliwości wynikające z przepisów, ale znacząco ograniczy możliwość likwidacji szkół przez gminy.

ziemski&
partners

DZIĘKUJEMY

SKONTAKTUJ SIĘ
Z NAMI!

ADRES POCZTOWY

ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

ADRES EMAIL

adrian.misiejko@ziemski.com.pl

TELEFON

(61) 866 26 28