

**UCHWAŁA NR XXI/158/2020  
RADY GMINY PAWONKÓW**

z dnia 26 października 2020 r.

**w sprawie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na Postanowienie Ministra  
Edukacji Narodowej z dnia 20 sierpnia 2020r.; znak sprawy DWST-WOOS.4021.90.2020.TR,  
utrzymujące w mocy Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty**

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020r. poz. 713) oraz art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, 2200, 2294 i 2070) uchwala się, co następuje:

§ 1. 1. Postanawia się wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na Postanowienie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 sierpnia 2020 r.; znak sprawy: DWST-WOOS.4021.90.2020.TR, utrzymujące w mocy Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z dnia 27 marca 2020 r. (znak sprawy: DK-CZ.542.2.5.2020), negatywnie opiniujące zamiar likwidacji Szkoły Podstawowej w Gwoździanach.

2. W przypadku, gdyby podjęcie niniejszej Uchwały miało nastąpić po upływie 30-dniowego terminu, określonego do skutecznego wniesienia skargi, zatwierdza się działanie Wójta Gminy Pawonków, polegające na wniesieniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

3. Projekt skargi, o której mowa w ust. 1, stanowi załącznik do Uchwały.

§ 2. Upoważnia się Wójta Gminy Pawonków:

- 1) do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- 2) do reprezentowania Rady Gminy Pawonków przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie z prawem do udzielenia dalszego pełnomocnictwa procesowego, zaś w przypadku konieczności wywiedzenia skargi kasacyjnej, do reprezentowania Rady Gminy Pawonków przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Pawonków.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Gminy

**Iwona Pawelka -  
Lewandowska**

Załącznik do uchwały Nr XXI/158/2020  
Rady Gminy Pawonków  
z dnia 26 października 2020 r.

KANCELARIA PRAWNICZA RADCÓW PRAWNYCH S.C.  
ARKADIUSZ WYTRWAŁ, WALDEMAR PIONTEK, PIOTR SZYNDZIELORZ  
RYNEK 16/1, 45-015 OPOLE

Opole, dnia 15 września 2020 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie**  
**ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa**  
*za pośrednictwem*  
**Minister Edukacji Narodowej**  
**Al. J. Ch. Szucha 25, 00-918 Warszawa**

Skarżąca: **Gmina Pawonków**  
ul. Lubliniecka 16, 42-772 Pawonków  
NIP 5751865128; REGON 151398474  
reprezentowana przez Wójta Gminy Pawonków - Joannę Wons-Kletę  
Pełnomocnik: Radca prawny Waldemar Piontek; Kancelaria Prawnicza Radców  
Prawnych s.c. Arkadiusz Wytrwał, Waldemar Piontek, Piotr Szyndzielorz; Rynek 16/1,  
45-015 Opole

Organ: **Minister Edukacji Narodowej**  
Al. J. Ch. Szucha 25, 00-918 Warszawa

Dotyczy: Postanowienia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 sierpnia 2020 r.  
znak sprawy: DWST-WOOS.4021.90.2020.TR

## SKARGA

**na Postanowienie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 sierpnia 2020 r.; znak sprawy DWST-WOOS.4021.90.2020.TR, utrzymujące w mocy Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty**

W imieniu skarżącej, na mocy udzielonego pełnomocnictwa, którego odpis przedkładałam w załączeniu, działając na podstawie art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; dalej: „p.p.s.a.”), zaskarżam w całości ostateczne Postanowienie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 sierpnia 2020 r.; znak sprawy: DWST-WOOS.4021.90.2020.TR, utrzymujące w mocy Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z dnia 27 marca 2020 r. (znak sprawy: DK-CZ.542.2.5.2020) negatywnie opiniujące zamiar likwidacji **Szkoły Podstawowej w Gwoździanach**.

Zaskarżonemu Postanowieniu **zarzucam** naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a to:

- 1) art. 7 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie skutkujące niewłaściwym zbadaniem istniejącego stanu faktycznego oraz nieuwzględnieniem interesu społecznego poprzez pominięcie faktu, iż za likwidacją szkoły przemawia dobro ucznia i perspektywy demograficzne, pominięcie argumentacji organu prowadzącego dotyczącej kosztów utrzymania placówki;
- 2) art. 107 § 3 w związku z art. 126 k.p.a. poprzez sporządzenie uzasadnienia zaskarżonego postanowienia bez wyjaśnienia motywów zajętego stanowiska (brak wyczerpującego uzasadnienia prawnego zaskarżonej opinii oraz wskazania, jakie konkretne przepisy prawa stoją na przeszkodzie w zaakceptowaniu projektowanych zmian.

Zaskarżonemu Postanowieniu **zarzucam nadto** naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, a to:

- 1) art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 910; dalej: „p.o.”) poprzez jego błędną wykładnię, a w konsekwencji błędne przyjęcie, że nie wystąpiły wszystkie przesłanki wymienione w tym przepisie warunkujące wyrażenie pozytywnej opinii co do zamiaru likwidacji szkoły, podczas gdy wszechstronna analiza i ocena okoliczności faktycznych sprawy, z uwzględnieniem również tych, o których

mowa w art. 39 ust. 3 p.o. (zapewnienie transportu do szkoły, zapewnienie dzieciom właściwych warunków nauki, wychowania) wskazują, że zostały spełnione wszystkie przesłanki do likwidacji szkoły wymienione w tym przepisie;

- 2) art. 89 ust. 1 p.o. w zw. z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP poprzez przekroczenie przyznanych organowi kompetencji w zakresie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Mając na względzie wyżej powołane zarzuty, **wnoszę o:**

- 1) uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia organu II instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania;
- 2) uchylenie poprzedzającego je postanowienia organu I instancji (art. 135 p.p.s.a.);
- 3) uchylenie zaskarżonej decyzji przez organ II instancji i wydajnie nowej decyzji w trybie autokontroli, działając na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a.;
- 4) zasądzenie od organu na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

## UZASADNIENIE

Śląski Kurator Oświaty postanowieniem z dnia 27 marca 2020 r. (znak sprawy: DK-CZ.542.2.5.2020) negatywnie zaopiniował zamiar likwidacji Szkoły Podstawowej w Gwoździanach.

Na skutek rozpoznania zażalenia skarżącego na przywołane wyżej postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty, Minister Edukacji Narodowej Postanowieniem z dnia 20 sierpnia 2020 r. (znak sprawy: DWST-WOOS.4021.90.2020.TR) **utrzymał w mocy** zaskarżone postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty.

Ze stanowiskiem organu zarówno I, jak i II instancji nie zgadza się skarżąca. W jej ocenie zaskarżone postanowienie organu II instancji wydane zostało z **naruszeniem przepisów postępowania**, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a także z **naruszeniem przepisów prawa materialnego**, które miało wpływ na wynik sprawy, w tym z przekroczeniem przyznanych organowi kompetencji.

Stosownie do treści art. 51 ust. 1 p.o kurator oświaty, w imieniu wojewody, wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty, określone w ustawie i przepisach odrębnych na obszarze województwa, w szczególności sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi przedszkolami, innymi formami wychowania przedszkolnego, szkołami, placówkami oraz kolegiami pracowników służb społecznych, które znajdują się na obszarze danego województwa (ust. 1 pkt 1), nadto realizuje politykę oświatową państwa, współdziała z organami samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa (ust. 1 pkt 5).

Przedmiotem nadzoru kuratora jest głównie działalność szkół i placówek (art. 55 p.o.), **zaś jedynie w ograniczonym zakresie środki nadzoru mogą być kierowane do organu prowadzącego szkołę** (art. 56 ust. 1 i 6 p.o.). W zakresie działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej organ sprawujący nadzór pedagogiczny może ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie (art. 58 p.o.). Należy przyjąć, że formą nadzoru pedagogicznego kuratora oświaty nad działalnością szkół jest również wymaganie uzyskania pozytywnej opinii tego organu w sprawie likwidacji szkoły publicznej, warunkującej dopuszczalność podjęcia decyzji o likwidacji (art. 89 ust. 3 p.o.).

Gmina wykonuje zadania w zakresie prowadzenia szkół podstawowych jako zadania własne, działając na własną odpowiedzialność. Wobec tego, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, **ingerencja nadzorcza w tę samodzielność wymaga konkretnej podstawy ustawowej i może być usprawiedliwiona jedynie niezgodnością z prawem zamierzonych działań**. Wiążące dla organu stanowiącego stanowisko kuratora w sprawie likwidacji szkoły lub placówki **nie może naruszać samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej własnych obowiązkowych zadań publicznych w dziedzinie oświaty** (vide: wyrok NSA z 10 listopada 2006 r., I OSK 258/06, wyrok WSA w Rzeszowie z 14 sierpnia 2017 r., II SA/Rz 692/17, wyrok WSA w Warszawie z 19 września 2019 r., II SA/WA 1604/19, CBOSA).

W związku z tym przyjmuje się, że kurator oświaty wydając opinię w sprawie likwidacji szkoły powinien uwzględnić m.in. takie okoliczności jak: termin likwidacji szkoły, zapewnienie możliwości kontynuowania nauki, dokonanie stosownych zawiadomień o zamiarze zmiany siedziby szkoły, zapewnienie dzieciom określonego transportu do szkoły. Powinien również

ocenić skutki likwidacji szkoły w kontekście zapewnienia uczniom odpowiednich warunków nauki, wychowania i opieki, uwzględnić regionalną i lokalną politykę oświatową, dostępność edukacji w poszczególnych rejonach gminnych. Wiążące dla organu stanowiącego stanowisko kuratora w sprawie likwidacji szkoły lub placówki **nie może jednakże naruszać samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej własnych, obowiązkowych zadań publicznych w dziedzinie oświaty** (vide: wyrok NSA z 10 listopada 2006 r., I OSK 258/06, wyrok WSA w Rzeszowie z 14 sierpnia 2017 r., II SA/Rz 692/17).

Warty odnotowania jest również pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Wa 1605/19), zgodnie z którym opinia przewidziana w art. 89 p.o. jest opinią w ramach nadzoru sprawowanego przez administrację rządową nad działalnością gminy, którego **podstawowe ramy określa art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**. Nie ma żadnych prawnych przesłanek do dopatrywania się w p.o. wyjątków od konstytucyjnego kryterium nadzoru i podstaw do wkraczania przez organy sprawujące nadzór pedagogiczny (co do zasady nad szkołami) w działalność jednostek samorządowych prowadzących szkoły w ramach swoich zadań własnych, głębiej, niż pozwala na to Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i samorządowe ustawy ustrojowe. W szczególności usprawiedliwieniem takiej ingerencji nie mogą być wyłącznie przepisy typu zadaniowego, np. art. 51 ust. 1 pkt 5 p.o. stanowiący o realizowaniu przez kuratora polityki oświatowej państwa. Prowadzi to, do wniosku, że **organ nadzoru pedagogicznego może odmówić organowi samorządowemu prowadzącemu szkołę wydania pozytywnej opinii w sprawie likwidacji szkoły tylko wtedy, gdyby decyzja o likwidacji była sprzeczna z konkretnymi przepisami ustawy**.

W ocenie skarżącej, w rozpatrywanej sprawie brak było uzasadnionych podstaw do wydania przez Śląskiego Kuratora Oświaty negatywnej opinii w sprawie likwidacji szkoły. Stosownie do treści art. 89 ust. 1 p.o. szkoła publiczna (...) może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, **po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu**, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie, nadto organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, **zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów**, a w przypadku uczniów pełnoletnich - tych uczniów,

**właściwego kuratora oświaty** oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.

Skarżąca wypełniła wszystkie wymogi określone w art. 89 ust. 1 p.o. Z załączonych do wniosku dokumentów wynika bezspornie, że organ prowadzący szkołę dokonał stosownych zawiadomień o zamiarze likwidacji szkoły rodziców uczniów, a także kuratora oświaty.

W związku z powyższym pracownicy Delegatury Kuratorium Oświaty w Częstochowie dokonali 17 marca 2020 r. przeglądu obiektu oraz analizy warunków nauczania, wychowania i opieki w Szkole Podstawowej w Gwoździanach oraz przeglądu Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Pawonkowie. Gmina Pawonków zapewniła także możliwość kontynuowania uczniom nauki na poziomie szkoły podstawowej w Szkole Podstawowej w Pawonkowie. Uczniowie likwidowanej szkoły mają zatem zapewniony dostęp do edukacji w ramach szkoły prowadzonej przez tę samą gminę. W tym miejscu zwrócić uwagę należy na to, że art. 89 ust. 1 p.o. nakłada na organ prowadzący szkołę w razie jej likwidacji jedynie ogólny obowiązek zapewnienia uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej. **Nie chodzi tu zatem o gwarancję porównywalnych lub lepszych warunków kontynuowania nauki. Niemniej jednak z akt sprawy wynika, że baza lokalowa szkoły w Pawonkowie jest wiele bogatsza aniżeli szkoły w Gwoździanach.**

W toku postępowania organy obu instancji podkreśliły również kwestię transportu dzieci do szkoły w Pawonkowie, upatrując w tym dla nich dużego utrudnienia. Organom umyka jednakże wyraźnie zastrzeżony w treści art. 39 ust. 3 pkt 1 p.o. obowiązek gminy zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat - także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej. **Nie ulega wątpliwości, że Gmina Pawonków zobowiązała się do spełnienia również tego warunku.**

Reasumując, nie sposób zgodzić się z argumentacją organu I i II instancji jakoby likwidacja Szkoły Podstawowej w Gwoździanach pogorszyła warunki nauczania, wychowania i opieki

przede wszystkim w kontekście uwarunkowań społeczno – środowiskowych, a także w zakresie bezpieczeństwa uczniów.

Brak jest w treści postanowienia natomiast wyczerpującego uzasadnienia prawnego zaskarżonej opinii oraz wskazania, **jakie konkretne przepisy prawa stoją na przeszkodzie w zaakceptowaniu projektowanych zmian**. Wiążące dla organu stanowiącego stanowisko kuratora w sprawie likwidacji szkoły lub placówki nie może naruszać samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej własnych obowiązkowych zadań publicznych w dziedzinie oświaty.

Zamiar likwidacji szkoły podyktowany jest zasadniczo sytuacją demograficzną oraz ekonomiczną gminy, zaś bezpośrednią przyczyną zamiaru likwidacji szkoły jest mała liczba uczniów w poszczególnych klasach Szkoły Podstawowej w Gwoździanach.

Abstrahując od przywołanych wyżej okoliczności natury formalno-prawnej, wskazać należy, iż organy I i II instancji oparły się w części na niezweryfikowanych informacjach, czyniąc w konsekwencji błędne ustalenia faktyczne, będące podstawą rozstrzygnięć.

Liczba uczniów w roku szkolnym 2020/21 uległa zmniejszeniu w stosunku do przyjmowanej we wcześniejszych analizach i wynosi odpowiednio: klasa I - 2 uczniów i uczennic, klasa II - 8 uczniów i uczennic, klasa III - 8 uczniów i uczennic, klasa VI - 15 uczniów i uczennic, co stanowi 33 uczniów w szkole.

Dzieci zamieszkałe w miejscowości Gwoździany, będące w roku szkolnym 2020/21 jak i w poprzednich latach uczniami szkoły w Pawonkowie, są dowożone transportem zorganizowanym przez Gminę Pawonkow. Odjazd autobusu z miejscowości Gwoździany odbywa się każdego dnia o godzinie 7:45, dzięki czemu uczniowie nie muszą oczekiwać w szkole na zajęcia rozpoczynające się o godzinie 8:00. Natomiast odwozy są realizowane dwoma kursami, dla uczniów klas młodszych po szóstej jednostce lekcyjnej, natomiast dla klas starszych w poniedziałki po ósmej lekcji, a w pozostałe dni tygodnia po siódmej lekcji. Godziny odwozu są skorelowane z tygodniowym rozkładem zajęć, aby uczniowie nie musieli oczekiwać na powrót do domu.

Struktura osobowa uczniów likwidowanej szkoły nie jest reprezentacją społeczności lokalnej, z tego względu w grupie uczniów o tak nienaturalnej ilości i strukturze nie mogą

zachodzić prawidłowe relacje i integracje społeczne. To powoduje, że realizacja ważnych społecznie celów wychowawczych i właściwe kształtowanie postaw społecznych jest niemożliwe. Obecna liczba uczniów uniemożliwia w istocie właściwą realizację procesu dydaktycznego, nie gwarantuje optymalnego poziomu nauczania. W znacznym stopniu utrudnia wprowadzanie metod aktywizujących, często wyklucza pracę w grupach. Nie ma zatem odpowiednich warunków do uczniowskiej współpracy i rywalizacji, a w konsekwencji do kształtowania właściwych postaw. W niewielkich grupach uczniów trudniej o funkcjonowanie wybijających się i zdolnych uczniów, z których inni mogliby brać przykład i dążyć do współzawodnictwa. Uczniowie takiej szkoły mogą mieć problemy z komunikacją wynikającą z braku możliwości funkcjonowania w większej grupie rówieśniczej oraz. Nadto, aktualne będą problemy organizacyjne np. przy organizacji wycieczek, zajęć dodatkowych, czy uroczystości szkolnych.

Powyższe kwestie nie zostały rozpatrzone przez organy w sposób dogłębny i wnikliwy, w szczególności z punktu widzenia zapewnienia uczniom szkoły odpowiednich warunków nauki, wychowania i opieki. Organy nie odniosły się do struktury osobowej klas w kontekście podnoszonych przez skarżącą aspektów dotyczących relacji między rówieśnikami, problemu integracji społecznej oraz kształtowania właściwych postaw społecznych.

Wydając akt zawierający elementy uznaniowości, organ zobowiązany jest do wszechstronnej analizy i oceny wszystkich okoliczności faktycznych sprawy (art. 7, 77 § 1 k.p.a.). Wyniki tej analizy i oceny powinny znaleźć wyraz w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia (art. 107 § 3 w zw. z art. 126 k.p.a.). W niniejszej sprawie organ uchybił powyższymi obowiązkom, co skutkować winno uchyleniem zaskarżonego postanowienia i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak w *petitum*.

#### **Załączniki:**

- 1) pełnomocnictwo (wolne od opłaty skarbowej);
- 2) dowód uiszczenia opłaty sądowej do skargi w wysokości 100,00 zł;
- 3) odpis skargi dla organu.