

**UCHWAŁA NR XXI/159/2020
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.4021.91.2020.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 2019r. 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 2020r.; znak sprawy: DWST-WOOS.4021.91.2020.TR, utrzymujące w mocy Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z dnia 27 marca 2020 r. (znak sprawy: DK-CZ.542.3.8.2020) negatywnie opiniujące zamiar przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Pawonkowie, ul. Szkolna 1 z dniem 31 sierpnia 2020 r., poprzez utworzenie z dniem 1 września 2020r. Szkoły Podstawowej filialnej w Łagiewnikach Małych, ul. Lubliniecka 30 o strukturze organizacyjnej klas I – III i Szkoły Podstawowej filialnej w Gwoździanach, ul. Lubliniecka 5 o strukturze organizacyjnej klas I – II.

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 Sadem 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/159/2020
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 15139847
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.4021.91.2020.TR

SKARGA

na Postanowienie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 sierpnia 2020 r.; znak sprawy DWST-WOOS.4021.91.2020.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.4021.91.2020.TR, utrzymujące w mocy Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z dnia 27 marca 2020 r. (znak sprawy: DK-CZ.542.3.8.2020) negatywnie opiniujące zamiar **przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Pawonkowie, ul. Szkolna 1 z dniem 31 sierpnia 2020 r., poprzez utworzenie z dniem 1 września 2020 r. Szkoły Podstawowej filialnej w Łagiewnikach Małych, ul. Lubliniecka 30 o strukturze organizacyjnej klas I – III i Szkoły Podstawowej filialnej w Gwoździanach, ul. Lubliniecka 5 o strukturze organizacyjnej klas I – II.**

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 przekształceniem szkoły przemawia dobro ucznia i perspektywy demograficzne, pominięcie argumentacji organu prowadzącego dotyczącej kosztów utrzymania placówek na terenie gminy;
- 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), jak również nie zawierającego rozważenia wszystkich argumentów podnoszonych przez stronę w toku postępowania.

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

- 1) art. 89 ust. 1 i 9 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 tych przepisach warunkujące wyrażenie pozytywnej opinii co do zamiaru przekształcenia szkoły, podczas gdy wszechstronna analiza i ocena okoliczności faktycznych sprawy wskazują, że zostały spełnione wszystkie przesłanki do przekształcenia szkoły wymienione w tym przepisie;
- 2) art. 89 ust. 1 p.o. w zw. z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP poprzez przekroczenie przyznanym 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 wydanie 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.542.3.8.2020) negatywnie zaopiniował zamiar przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Pawonkowie, ul. Szkolna 1 z dniem 31 sierpnia 2020 r., poprzez utworzenie z dniem 1 września 2020 r. Szkoły Podstawowej filialnej w Łagiewnikach Małych, ul. Lubliniecka 30 o strukturze organizacyjnej klas I – III i Szkoły Podstawowej filialnej w Gwoździanach, ul. Lubliniecka 5 o strukturze organizacyjnej klas I – II.

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.4021.91.2020.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.

Na samym wstępie podkreślić należy wyraźnie, iż zamiar przekształcenia Szkoły Podstawowej w Pawonkowie wiąże się bezpośrednio z zamiarem likwidacji Szkoły Podstawowej w Łagiewnikach Małych oraz Szkoły Podstawowej w Gwoździanach (zamiar likwidacji tych szkół objęty został odrębnymi postępowaniami, zaś ocena przekształcenia winna być dokonywana tylko w tym kontekście. Tylko takie skoordynowane, zsynchronizowane działanie organu prowadzącego pozwoli osiągnąć zamierzony cel i efekty przedmiotowego przekształcenia.

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 przekształcenia szkoły publicznej, warunkującej dopuszczalność podjęcia decyzji o przekształceniu (art. 89 ust. 3 i 9 p.o.).

Gmina wykonuje zadania w zakresie prowadzenia szkół podstawowych jako zadania własne, działając na własną odpowiedzialność. Wobec tego, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem 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 przekształcenia (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 przekształcenia (likwidacji) szkoły powinien uwzględnić m.in. takie okoliczności jak: termin przekształcenia (likwidacji) szkoły, zapewnienie możliwości kontynuowania nauki, dokonanie stosownych zawiadomień o zamiarze zmiany siedziby szkoły, zapewnienie dzieciom określonego transportu do szkoły. Powinien również ocenić skutki przekształcenia (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 przekształcenia (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 wkroczenia 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 przekształcenia (likwidacji) szkoły tylko wtedy, gdyby decyzja o przekształceniu (likwidacji) była sprzeczna z konkretnymi przepisami ustawy.**

W ocenie skarżącej, w rozpatrywanej sprawie brak jest podstaw do wydania przez Kuratora Oświaty negatywnej opinii w sprawie przekształcenia 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. Zgodnie z treścią art. 89 ust. 9 p.o. przepisy ust. 1-8 i art. 88 stosuje się odpowiednio w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki.

Skarżąca wypełniła wszystkie wymogi określone w art. 89 ust. 1 p.o. Z załączonych do wniosku dokumentów wynika bezsprzecznie, że organ prowadzący szkołę dokonał stosownych zawiadomień o zamiarze przekształcenia 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 im. Tadeusza Kościuszki w Pawonkowie. Gmina Pawonków zapewniła także możliwość kontynuowania uczniom likwidowanych ewentualnie w związku z przekształceniem placówek (Łagiewniki Małe i Gwoździany) nauki na poziomie szkoły podstawowej w Szkole Podstawowej w Pawonkowie. W tym miejscu zwrócić uwagę należy na to, że art. 89 ust. 1 p.o. nakłada na organ prowadzący szkołę w razie jej przekształcenia (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 szkół w które mają zostać ewentualnie zlikwidowane w toku procedury przekształcenia.**

W toku postępowania organy obu instancji podkreśliły również kwestię transportu dzieci do szkoły w Pawonkowie, upatrując w tym dla nich dużego utrudnienia. Organowi I instancji 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.**

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 przekształcenia szkoły lub placówki nie może naruszać samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej własnych obowiązkowych zadań publicznych w dziedzinie oświaty.

Zamiar przekształcenia 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 i Szkoły Podstawowej w Łagiewnikach Małych.

Nie jest prawdą, na co wskazują organy I i II instancji, jakoby przekształcenie Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Pawonkowie poprzez utworzenie filii Szkoły Podstawowej w Łagiewnikach Małych i filii Szkoły Podstawowej w Gwoździanach o strukturze organizacyjnej klas I – III, wpłynęło niekorzystnie na warunki nauki, wychowania i opieki oraz zapewnienia bezpieczeństwa uczniom. Przekształcenie szkoły spowoduje wprawdzie zwiększenie liczby placówek pozostających pod kierunkiem dyrektora z dwóch do pięciu, jednakże przypisywanie takiej, ze swej istoty organizacyjnej kwestii zasadniczego znaczenia, poczytywać należy za nadużycie. Nie można przesądzić też aby okoliczność ta mogła w znaczący sposób utrudnić sprawowanie właściwego nadzoru pedagogicznego, zgodnie z art. 55 p.o. oraz realizacji zadań dyrektora szkoły określonych w art. 68 cytowanej ustawy.

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.

Organy podnoszą konsekwentnie, że narzucona przez gminę konieczność zmiany dobrze znanego dzieciom, rodzinnego środowiska wpłynie negatywnie na ich rozwój, przede wszystkim w kontekście uwarunkowań psychologicznych oraz społeczno – środowiskowych.

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 powyższym obowiązkom,

co skutować 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.