



Warszawa, 02-10-2020 r.

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

VII.7037.181.2020.AT

**Pan
Dariusz Piontkowski
Minister Edukacji Narodowej**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w nawiązaniu do odpowiedzi MEN z dnia 11 września 2020 r. (znak:DWST-WOOS.4020.170.2020.BP) zwracam się do Pana Ministra w związku z **wątpliwościami, jakie powstały podczas rozpatrywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich skarg na działania organów w sprawach likwidacji szkół i placówek publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.** Uwagę Rzecznika zwróciły przykłady orzecznictwa dotyczącego wydawania przez kuratorów oświaty opinii, wynikających z art. 89 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - *Prawo oświatowe* (Dz. U. z 2020 r., poz. 910 ze zm.).

We wskazanym piśmie MEN przedstawiło stanowisko, że zarówno kurator oświaty jak i Minister, przy wydawaniu opinii w sprawie zamiaru likwidacji szkoły lub placówki, są zobligowani do uwzględnienia nie tylko okoliczności wskazanych w art. 89 ust. 1 ustawy *Prawo oświatowe*, będących formalnymi warunkami likwidacji, ale również skutków zamierzonej likwidacji szkoły lub placówki. Zdaniem MEN utrwalone orzecznictwo sądowno-administracyjne wskazuje, że nawet jeśli zostałyby spełnione wszystkie wymogi formalne, to kurator nie ma obowiązku wydania pozytywnej opinii, gdy inne okoliczności przemawiają przeciwko likwidacji placówki. W szczególności przeciwko likwidacji winny przemawiać przesłanki jakościowe, takie jak pogorszenie dostępności edukacji czy trudniejsze warunki nauki uczniów likwidowanej szkoły prowadzonej przez lokalny samorząd.

W sprawie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00 (publ. OTK ZU 2002/3A poz. 30). Trybunał orzekł, że w sprawach dotyczących likwidacji szkół kurator oświaty nie może działać arbitralnie, lecz jest związany konkretnymi normami prawnymi. **Niewydanie pozytywnej opinii**

o likwidacji szkoły samorządowej może mieć miejsce tylko w razie niedochowania wymogów określonych w przepisach prawa regulujących przesłanki likwidacji szkoły. Każda negatywna opinia kuratora oświaty w tym przedmiocie powinna znajdować uzasadnienie w racjach i przesłankach zawartych w prawie materialnym. **Musi zatem wskazywać podstawę prawną nakładającą na organ prowadzący szkołę konkretny obowiązek** związany z zapewnieniem uczniom likwidowanej szkoły zrealizowania wszystkich uprawnień, które wynikają z konkretnych norm prawnych zawartych w ustawie o systemie oświaty lub innych ustawach. **Dopiero niewykonanie lub realna groźba niewykonania wskazanego w ustawie obowiązku może prowadzić do odmowy wydania pozytywnej opinii.** Jako przykłady Trybunał Konstytucyjny podał obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu uczniów do nowej szkoły, zwrot kosztów przejazdu w przypadku braku transportu oraz szczególne uprawnienia dzieci niepełnosprawnych.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego znalazło swój wyraz w późniejszych orzeczeniach sądów. Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2019 r. (sygn: I SA/Wa 1484/19), **organ nadzoru pedagogicznego**, obowiązany do realizowania w stosunku do gminy swoich zadań według zasady legalności, **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. Nie uzasadnia odmowy powoływanie się na politykę państwa - kryterium z natury nieostre i używane w sposób niejasny, przez wybiórcze przywołanie celów tej polityki.** Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 marca 2020 r. (sygn.: II SA/Wa 2462/19) stwierdził, że kurator oświaty nie może kierować się przy podejmowaniu opinii względami innymi, aniżeli wynikającymi z unormowania zawartego w art. 89 ust. 1 ustawy *Prawo oświatowe*. W szczególności **nie mogą nim kierować argumenty natury celowościowej czy słusznościowej, związane z uogólnianymi zasadami polityki oświatowej, a już z całą stanowczością subiektywne opinie lokalnej społeczności.**

W orzecznictwie sądów administracyjnych nie ulega wątpliwości, że **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 oświaty¹.** Przyjmuje się, że kurator oświaty wydając opinię w sprawie likwidacji szkoły lub placówki powinien uwzględnić 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 przekształcenia szkoły w kontekście zapewnienia uczniom odpowiednich warunków nauki, wychowania i opieki, uwzględnić regionalną i lokalną politykę oświatową, dostępność

¹ Np. wyrok NSA z 10 listopada 2006 r. sygn. akt I OSK 258/06, wyrok WSA w Rzeszowie z 14 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 692/17.

edukacji w poszczególnych rejonach². Przesłanki warunkujące wydanie pozytywnej lub negatywnej opinii nie zostały zatem dokładnie określone. Prowadzi to do zarzutów o zbytnej uznaniowości czy też arbitralności działań kuratorów i wpływa negatywnie na relacje pomiędzy kuratorami oświaty a organami prowadzącymi szkołę.

Praktyka pokazuje, że przy wydawaniu opinii w sprawie likwidacji szkoły kuratorzy nie badają jedynie kwestii proceduralnych, ale biorą także pod uwagę inne okoliczności. Treść postanowień organów nadzoru pedagogicznego była niejednokrotnie przedmiotem krytyki sądów administracyjnych, które wskazywały na automatyzm w podejmowaniu decyzji, brak dogłębnej analizy racji przedstawianych przez samorząd oraz niewskazywanie motywów, jakimi organ kierował się przy ocenie materiału dowodowego.

Przykładowo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 listopada 2019 r. (sygn: I SA/Wa 1484/19) uznał, że negatywna opinia organów w sprawie likwidacji szkoły została oparta na argumentacji pozaprawnej, celowościowej, a więc wykraczającej poza granice ingerencji w samodzielność gminy. Nie zawierała dostatecznego uzasadnienia prawnego, tj. nie wskazała, z jakimi konkretnymi przepisami prawnymi kolidują zamierzenia jednostki samorządowej co do likwidacji szkoły. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1303/18, stwierdził, że organy, wypowiadając się negatywnie w sprawie likwidacji szkoły, nie rozważyły w ogóle i nie odniosły się do możliwości wywiązania się przez gminę z jej ustawowych obowiązków w zakresie zapewnienia uczniom warunków prawidłowego funkcjonowania. Nie wyjaśniły dostatecznie, jakie racje ekonomiczne i pozaekonomiczne uzasadniały utrzymanie szkoły, do której nie uczęszczał wówczas żaden uczeń, podczas gdy w gminie znajdowała się dobrze wyposażona szkoła, zdolna do przejęcia zadań szkoły likwidowanej.

Nie ulega wątpliwości, że opinie organów sprawujących nadzór pedagogiczny stanowią ważny instrument kształtowania polityki oświatowej państwa. Wzmocnienie roli kuratora oświaty w procesie likwidacji szkół poprzez nadanie ich opiniom charakteru wiążącego było jednym z najbardziej istotnych elementów ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2016 r., poz. 35). Jak wskazano w uzasadnieniu tej ustawy, w przeszłości zmiany w sieci szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zmierzały do zastąpienia ich szkołami prowadzonymi przez inne podmioty. Działania takie z reguły były podyktowane głównie względami ekonomicznymi i miały na celu ograniczenie wydatków (w tym omijanie przepisów ustawy - *Karta Nauczyciela*, m.in. w zakresie gwarancji dotyczących wysokości wynagrodzeń nauczycieli).

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega i docenia rolę, jaką pełnią kuratorzy oświaty w kształtowaniu polskiego systemu oświaty. Uważa jednak, że kwestia wydawania

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2018 r., sygn.: II SA/Wa 1303/18.

opinii w sprawie likwidacji szkół powinna zostać poddana dokładnej analizie po to, aby odpowiednie procedury były przejrzyste, kuratorzy oświaty nie spotykali się z zarzutem przekraczania uprawnień, a współpraca z samorządami przebiegała bardziej harmonijnie.

Z uwagi na powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w niniejszej sprawie oraz wskazanie, czy w ocenie MEN sposób realizacji zadań ustawowych, we wskazanym wyżej zakresie, przez organy nadzoru pedagogicznego mógłby w sposób lepszy zapewnić poszanowanie i skuteczność art. 70 Konstytucji, czy też – w ocenie MEN – potrzebna jest zmiana przepisów oświatowych.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie z upoważnienia RPO/