

Projekt

z dnia 10 stycznia 2025 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR/...../25
RADY MIEJSKIEJ W TUCHOLI**

z dnia 14 stycznia 2025 r.

**w sprawie wniesienia zażalenia do Ministra Edukacji na postanowienie Kujawsko - Pomorskiego Kuratora
Oświaty w Bydgoszczy negatywnie opiniujące zamiar likwidacji Szkoły Podstawowej im. Leona
Wyczółkowskiego w Kiełpinie**

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.)

**Rada Miejska
uchwala, co następuje:**

§ 1. Postanawia się wnieść zażalenie do Ministra Edukacji na postanowienie Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty w Bydgoszczy z dnia 7 stycznia 2025 r. (znak: WEPiP.545.10.2024.IZ) negatywnie opiniujące zamiar likwidacji z dniem 31 sierpnia 2025 r. Szkoły Podstawowej im. Leona Wyczółkowskiego w Kiełpinie, z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu zawartym w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Burmistrza Tucholi do złożenia zażalenia na opinię, o której mowa w § 1, do Ministra Edukacji i do reprezentowania Rady Miejskiej w Tucholi w toczącym się postępowaniu w tej sprawie.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Tucholi.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Burmistrz Tucholi

Tadeusz Kowalski

Uzasadnienie

Rada Miejska w Tucholi w dniu 29 listopada 2024 r. podjęła uchwałę nr VI/50/24, w której wyraziła zamiar likwidacji z dniem 31 sierpnia 2025 r. Szkoły Podstawowej im. Leona Wyczółkowskiego w Kiełpinie.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem „Szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 2, 3 i 14-18, 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. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych - uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu”. Stosownie do treści art. 89 ust. 3 ww. ustawy „Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może być zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty”.

Główną przesłanką uzasadniającą likwidację Szkoły Podstawowej im. Leona Wyczółkowskiego w Kiełpinie jest mała liczba dzieci w oddziałach w stosunku do kosztów utrzymania szkoły. W uzasadnieniu do uchwały zostały przedstawione i omówione argumenty, którymi kierowała się Rada Miejska w Tucholi podejmując decyzję o zamiarze likwidacji Szkoły Podstawowej w Kiełpinie. Przywołano i omówiono w formie opisowej i w zestawieniach tabelarycznych aktualne dane demograficzne, prognozy demograficzne na najbliższe lata, omówiono bazę lokalową i aspekty edukacyjne związane z zapewnieniem uczniom kontynuowania nauki w Szkole Podstawowej nr 3 im. Mikołaja Kopernika w Tucholi, a także zasady zapewnienia przez gminę Tuchola bezpiecznego i bezpłatnego dowożenia dzieci do szkoły. Nadto, w uzasadnieniu uchwały wskazano także na czynniki ekonomiczne, które również są istotnym argumentem w przedmiotowej sprawie. Z punktu widzenia bowiem całej wspólnoty samorządowej oraz ogromnych nakładów finansowych ponoszonych na gminną oświatę, przy podjęciu tak trudnej decyzji jak zamiar likwidacji szkoły nie bez znaczenia jest właśnie czynnik ekonomiczny. Wykazano też, że w związku ze spadającą liczebnością uczniów i niewystarczającą subwencją oświatową przy obecnej sieci szkół w gminie Tuchola, koszty realizacji zadań oświatowych wyłącznie z dochodów własnych w 2023 r. wynosiły 18 174 124,93 zł, co stanowiło 49,1 % kosztów gminnej oświaty. Z danych na dzień 31.10.2024 r. planowane koszty realizacji zadań oświatowych wyniosą 50 816 577 zł. Wydatki na Szkołę Podstawową im. Leona Wyczółkowskiego w Kiełpinie wynosiły: 2021 r. – 1 870 808,92 zł, 2022 r. – 2 000 085,31 zł, 2023 r. – 2 217 900,89 zł, zaś na dzień 31.10.2024 r. koszt ten wynosi 2 836 566,23 zł. Ten poziom wydatków na tak małą szkołę jest trudny do zaakceptowania, w szczególności w obecnych warunkach ekonomicznych.

W uzasadnieniu uchwały o zamiarze likwidacji szkoły dokonano zatem szczegółowej analizy stanu demograficznego dla obwodu szkolnego likwidowanej szkoły, wykazano, że organ prowadzący zapewnia możliwość kontynuowania nauki przez uczniów wskazanej szkoły bez pogorszenia jakości i warunków nauczania, z zachowaniem wszystkich wymogów prawnych w tym zakresie. Wykazano również, że dokonanie planowanej zmiany znajduje uzasadnienie, także w przeanalizowanych danych ekonomicznych, co z kolei odpowiada zasadzie odpowiedzialności za racjonalne wydatkowanie środków publicznych.

Zatem, Rada Miejska w Tucholi przystępując do uchwalenia zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej im. Leona Wyczółkowskiego w Kiełpinie spełniła wszystkie warunki ustawowe zawarte w art. 89 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe, bowiem:

1) uczniowie likwidowanej szkoły będą mieli możliwość kontynuowania nauki w szkole publicznej tego samego typu tj. w Szkole Podstawowej nr 3 im. Mikołaja Kopernika w Tucholi wraz z zapewnieniem przez gminę Tuchola bezpłatnego dowozu,

2) o zamiarze likwidacji Szkoły Podstawowej im. Leona Wyczółkowskiego w Kiełpinie - na 6 miesięcy przed terminem jej likwidacji organ prowadzący zawiadomił:

a) Kujawsko - Pomorskiego Kuratora Oświaty w Bydgoszczy - pismem z dnia 3 grudnia 2024r. znak: OR.0123.4.2024.JG;

b) rodziców/opiekunów prawnych uczniów likwidowanej szkoły - pismami z dnia 17 grudnia 2024 r. znak: OR.0123.10.2024.JG (za potwierdzeniem odbioru),

c) właściwe związki zawodowe:

– Związek Nauczycielstwa Polskiego Zarząd Oddziału w Tucholi - pismem z dnia 5 grudnia 2024 r. znak: OR.0123.6.2024.JG, który w dniu 30 grudnia 2024 r. negatywnie zaopiniował zamiar likwidacji szkoły w Kiełpinie (znak pisma ZO/076/E.R./5/2024),

- NSZZ „SOLIDARNOŚĆ” Komisja Międzyzakładowa Pracowników Oświaty i Wychowania w Tucholi - pismem z dnia 5 grudnia 2024 r. znak OR.0123.6.2024.JG, który w dniu 3 stycznia 2025 r. pozytywnie zaopiniował zamiar likwidacji szkoły w Kiełpinie (znak pisma 2/01/2025).

Tymczasem, mimo wypełnienia wszystkich warunków ustawowych wynikających z art. 89 Prawa oświatowego, Postanowieniem z dnia 7 stycznia 2025 r. - znak: WEPiP.545.10.2024.IZ, (data wpływu do Urzędu Miejskiego w Tucholi - 09.01.2025 r.) Kujawsko-Pomorski Kurator Oświaty w Bydgoszczy negatywnie zaopiniował zamiar likwidacji z dniem 31 sierpnia 2025 r. Szkoły Podstawowej im. Leona Wyczółkowskiego w Kiełpinie.

W tym stanie rzeczy, Rada Miejska w Tucholi uznaje za zasadne i konieczne skorzystanie z przysługującego jej środka zaskarżenia poprzez wniesienie zażalenia na Postanowienie Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty w Bydgoszczy z dnia 7 stycznia 2025 r. do Ministra Edukacji. Jako uzasadnienie tej decyzji, Rada Miejska w Tucholi wskazuje, że w ocenie Rady Miejskiej w Tucholi Postanowienie Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty z dnia 7 stycznia 2025 r. znak: WEPiP.545.10.2024.IZ w sprawie negatywnej opinii dotyczącej zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej im. Leona Wyczółkowskiego w Kiełpinie:

1) nie wskazuje żadnych konkretnych norm prawnych, które wskazywałyby na niewykonanie przez gminę Tuchola konkretnych obowiązków ustawowych związanych z likwidacją szkoły,

2) nie uwzględnia lub niewłaściwie ocenia podaną przez organ prowadzący argumentację, w tym szczegółowe aktualne dane i prognozy demograficzne na najbliższe lata, z których już dziś wynika mała liczba uczniów w szkole z tendencją malejącą w kolejnych latach, a także argumentu, że pozostawienie tak rozbudowanej sieci szkół przy obecnym systemie finansowania oświaty, zagraża bezpieczeństwu finansowemu gminy i możliwości realizacji wszystkich innych zadań ustawowych gminy, co w konsekwencji może narazić Burmistrza Tucholi na zarzut niegospodarności i skutkować koniecznością wdrożenia postępowania naprawczego w gminie Tuchola,

3) nie przyjmuje i całkowicie ignoruje oświadczenia organu prowadzącego o zapewnieniu kontynuowania nauki w szkole publicznej tego samego typu wszystkim uczniom likwidowanej szkoły w sposób wynikający i zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, w tym stronniczo ocenia zgromadzony w tej kwestii materiał dowodowy,

4) opiera opinię negatywną w sprawie likwidacji szkoły w Kiełpinie na przesłankach pozaustawowych tj. stanowiskach wyrażonych przez rodziców uczniów, radę pedagogiczną szkoły czy inne podmioty zainteresowane negatywną decyzją w sprawie likwidacji szkoły, mimo że przesłanki takie nie mogą mieć wpływu na proces likwidacji szkoły, bowiem nie są to przesłanki ustawowe, które organ ma brać pod uwagę przy procedurze likwidacji szkoły,

5) narusza zasadę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego i ogranicza rolę samorządu gminnego - jako organu prowadzącego likwidowaną szkołę, w stanowieniu prawa lokalnego i samodzielnego wykonywania obowiązków i zadań gminnych nałożonych ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024r. poz. 1465 ze zm.).

Zatem, w kontekście powyższego, Rada Miejska w Tucholi podejmując decyzję o skorzystaniu z przysługującego środka zaskarżenia poprzez wniesienie zażalenia do Ministra Edukacji wskazuje na następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Wyrażona przez Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty negatywna opinia o zamiarze likwidacji Szkoły Podstawowej im. Leona Wyczółkowskiego w Kiełpinie opiera się na dowolnych ustaleniach, nie popartych wyczerpującym rozpatrzeniem argumentów i dowodów przedstawionych przez organ prowadzący. W ocenie Rady Miejskiej w Tucholi opinia wydana przez Kuratora Oświaty w ramach uznania administracyjnego, nie może mieć charakteru dowolnego bez uwzględnienia istotnych argumentów znanych i podanych szczegółowo przez organ prowadzący. Kurator Oświaty nie wziął pod uwagę ani danych demograficznych, ani czynnika ekonomicznego powodującego, że sytuacja finansowa gminy Tuchola jest trudna. Budżetu gminy Tuchola po prostu nie stać na zapewnienie finansowania rozbudowanej sieci szkół, zaś środki na potrzeby oświatowe z budżetu państwa nie wystarczają na pokrycie wydatków oświatowych.

Wskazać też trzeba na bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którymi „*opinia kuratora oświaty, stanowiąc określoną prawem formę działania organu administracji publicznej, powinna być czytelna i nie może wzbudzać wątpliwości co do przesłanek, jakimi kierował się organ przy załatwianiu sprawy*” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 listopada 2011 r. sygn. akt: III SA/Kr 532/11). Powyższe znajduje też potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie o sygn. akt: I OSK 2497/13.

Z kolei, zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2008 r. (sygn. akt: I SA/Wa 1569/07) „*Nie znajduje uzasadnienia prawnego pogląd, aby negatywna opinia kuratora mogła być podejmowana w ramach oderwanego od regulacji prawnych uznania sprowadzającego się do oceny, czy zamiar likwidacji szkoły jest stosowny z punktu widzenia organów administracji rządowej. Opinia kuratora ma charakter rozstrzygnięcia celowego i może znajdować uzasadnienie tylko w racjach i przesłankach zawartych w prawie materialnym, gdyż muszą istnieć jej pewne kryteria, w przypadku zaś odmowy wydania pozytywnej opinii kurator powinien wskazać ustawowe podstawy swego stanowiska*”.

Powyższe, potwierdza również teza wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2023 r. (sygn. akt: VII SA/Wa 1552/23), zgodnie, z którą „*Rolą kuratora, czy Ministra – jako organów nadzoru wykonywanego w trybie art. 89 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe – nie jest poszukiwanie przesłanek dla utrzymania likwidowanej szkoły, czy polemika z uzasadnieniem uchwały intencyjnej organu stanowiącego w tym zakresie, ile wskazanie ustawowych podstaw dla braku zgody na likwidację szkoły wobec istnienia realnej groźby niewykonania przez jednostkę samorządu terytorialnego konkretnego obowiązku ustalonego ustawą.*”

Zatem, w ocenie Rady Miejskiej w Tucholi, postanowienie Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty w Bydgoszczy z dnia 7 stycznia 2025 r. ogranicza rolę samorządu gminnego - jako organu prowadzącego likwidowaną szkołę, w stanowieniu prawa lokalnego i samodzielnego wykonywania obowiązków i zadań gminnych nałożonych ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.). Zdaniem Rady Miejskiej w Tucholi, opartym na dostępnym orzecznictwie sądów administracyjnych, ustawowa kompetencja wyrażania przez Kuratora Oświaty wiążącej organy samorządu terytorialnego opinii dotyczącej likwidacji szkół, w zamierzeniu ustawodawcy na pewno nie miała stanowić ograniczenia demokracji i samorządności lokalnej, wręcz przeciwnie, w ocenie Rady Miejskiej w Tucholi, miała służyć utrzymaniu i promowaniu szkół rozwijających się, nowoczesnych i z perspektywą dalszego rozwoju.

W tym stanie rzeczy, podjęcie przez Radę Miejską w Tucholi uchwały o zaskarżeniu postanowienia Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty w Bydgoszczy z dnia 7 stycznia 2025 r. jest konieczne i w pełni uzasadnione. Jeżeli bowiem organ prowadzący likwidowaną szkołę spełnił wszelkie ustawowe wymogi formalne, a tak jest w przedmiotowym przypadku, Kujawsko-Pomorski Kurator Oświaty bezzasadnie i bezpodstawnie wydał negatywną opinię w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej im. Leona Wyczółkowskiego w Kiełpinie opierając się na nieustawowych i dowolnych przesłankach nie mających żadnego związku z wymaganymi przesłankami prawnymi wynikającymi z prawa materialnego do podjęcia uchwały. Postanowienie Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty z dnia 7 stycznia 2025 r. nie wskazuje bowiem z jakimi konkretnie przepisami prawa kolidują zamierzenia gminy Tuchola w zakresie likwidacji szkoły w Kiełpinie. Organ nadzoru pedagogicznego nie wykazał również tego, czy i ewentualnie jakich wymogów przewidzianych w ustawie i odrębnych przepisach nie spełnił organ prowadzący szkołę. W ocenie Rady Miejskiej w Tucholi, uzasadnienie postanowienia Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty w Bydgoszczy z dnia 7 stycznia 2025 r. sprowadza się do opisów faktów i prognoz – niekoniecznie właściwie ocenionych przez organ nadzoru na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Nadto, organ nadzoru wydał swoją opinię przede wszystkim na podstawie twierdzeń zawartych w pismach pochodzących od osób zainteresowanych podjęciem przez ten organ negatywnej opinii w przedmiocie likwidacji szkoły, a co niewątpliwie nie sprzyjało obiektywnemu osądowi stanu faktycznego.

Wreszcie, podkreślić również trzeba, że w orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd, iż organ nadzoru pedagogicznego, który jest 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 szkoły była sprzeczna z konkretnymi przepisami ustawy – Prawo oświatowe (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w uzasadnieniu wyroków: z dnia 4 lutego 2020 r. II SA/Wa 1768/19; z dnia 18 marca 2020 r. II SA/Wa 2462/19). Powyższe wynika z pozycji ustrojowej jednostki samorządu terytorialnego. Elementem wyznaczającym pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego jest bowiem ich samodzielność polegająca ochronie sądowej (art. 163 i art. 165 Konstytucji RP oraz art. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Gwarancją samodzielności są również ograniczenia zakresu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego do kryterium legalności (art. 171 Konstytucji RP i art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy edukacji publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym). Potwierdza to art. 8 ust. 15 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, według którego zakładanie i prowadzenie m.in. szkół podstawowych należy do zadań własnych gminy. W związku z powyższym, w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości teza, że wiążące dla organu stanowiącego stanowisko kuratora oświaty w sprawie likwidacji szkoły lub placówki nie może naruszać samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej własnych, obowiązkowych zadań publicznych w dziedzinie oświaty (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2006 r. sygn. akt: I OSK 258/06 oraz z dnia 2 sierpnia 2006 r. sygn. akt: I OSK 1128/05). Stanowisko to znajduje też potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r. sygn. akt: K 29/2000. W przedmiotowym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że kurator oświaty jest organem odpowiedzialnym za jakość oświaty oraz posiadającym w stosunku do szkół publicznych i niepublicznych szereg ściśle określonych w przepisach prawa uprawnień kontrolnych. W granicach wyznaczonych konkretnymi normami prawnymi, kurator oświaty wydaje także opinie w sprawie zamiaru likwidacji szkoły. W sprawach tych, co Trybunał Konstytucyjny również podkreślił, kurator oświaty nie może działać arbitralnie. **Wydanie negatywnej opinii o zamiarze likwidacji szkoły może mieć miejsce tylko w razie niedochowania wymogów określonych w przepisach prawa regulujących przesłanki likwidacji szkoły. Każda zatem negatywna opinia kuratora oświaty w tym przedmiocie powinna znajdować uzasadnienie w racjach i przesłankach zawartym w prawie materialnym.**

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się również uwagę, że kurator oświaty nie może kierować się przy wydawaniu opinii, o której mowa w art. 89 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe, względami innymi, aniżeli wynikającymi z unormowania zawartego w treści art. 89 ust. 1 Prawa oświatowego. Organem nadzoru pedagogicznego nie mogą zatem kierować argumenty natury celowościowej czy słusznościowej, związane z uogólnianymi zasadami polityki oświatowej, a już z całą stanowczością subiektywne opinie lokalnej społeczności (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uzasadnienie wyroku z dnia 18 marca 2020 r. sygn. akt: II SA/Wa 2462/19).

Mając na względzie powyższe, postanowienie Kujawsko – Pomorskiego Kuratora Oświaty w Bydgoszczy z dnia 7 stycznia 2025 r. (znak: WEPiP.545.10.2024.IZ) jako dotknięte istotnymi uchybieniami prawa materialnego i proceduralnego, nie może się ostać.

Podjęcie przez Radę Miejską w Tucholi uchwały w proponowanym brzmieniu jest zatem w pełni uzasadnione.