

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.71.2016.AKR

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/145/2016 Rady Miejskiej w Choroszczycy z dnia 15 kwietnia 2016 r. w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie i utworzenia filii Szkoły Podstawowej im. Henryka Sienkiewicza w Choroszczycy.

UZASADNIENIE

W dniu 15 kwietnia 2016 r. Rada Miejska w Choroszczycy podjęła uchwałę Nr XV/145/2016 w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie i utworzenia filii Szkoły Podstawowej im. Henryka Sienkiewicza w Choroszczycy.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 kwietnia 2016 r. /W dniu 21 kwietnia 2016 r. Burmistrz Choroszczycy przekazał do organu nadzoru kolejny egzemplarz uchwały (w oryginale), argumentując w uzasadnieniu pisma, że przedmiotowy akt prawny nie zawiera pierwotnych błędów dotyczących jednostek systematyzacyjnych aktu (błędów technicznych wygenerowanych przez system Legislator) .

(dowód: pismo z dnia 21.04.2016 r. znak: Or-VII.0711.5.2016 Burmistrza Choroszczycy, przekazujące kolejny oryginał uchwały Nr XV/145/2016 Rady Miejskiej w Choroszczycy z dnia 15 kwietnia 2016 r. w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie i utworzenia filii Szkoły Podstawowej im. Henryka Sienkiewicza w Choroszczycy)/.

Analiza zapisów przedmiotowej uchwały wykazała, iż podjęta została z naruszeniem prawa, tj. art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm.).

Przepis art. 59 ust. 1 powyższej ustawy stanowi, że szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 1a i 2, 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 art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm.) szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego - po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie.

Jak wynika w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały oraz pisma Podlaskiego Kuratora Oświaty z dnia 25 kwietnia 2016 r., znak RE.542.8.45.2016, postanowienie w sprawie negatywnego zaopiniowania zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie i utworzenia filii Szkoły Podstawowej im. Henryka Sienkiewicza w Choroszczy, zostało wydane przez Podlaskiego Kuratora Oświaty w dniu 16 marca 2016 r. i doręczone stronie (Gminie) w dniu 18 marca 2016 r., a więc przed podjęciem uchwały Nr XV/145/2016 Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 15 kwietnia 2016 r.

Rada Miejska w Choroszczy w uzasadnieniu przedmiotowej uchwały powołała się na art. 89 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), w myśl którego, jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. Jeżeli natomiast organ opiniujący nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem czternastodniowego terminu (art. 89 ust. 2).

Postępowanie nadzorcze wykazało, że wniosek Burmistrza Choroszczy z dnia 17 lutego 2016 r., znak: Or-III.4424.14.2016 o wydanie opinii w przedmiocie likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie i utworzenia filii Szkoły Podstawowej im. Henryka Sienkiewicza w Choroszczy, został doręczony Podlaskiemu Kuratorowi Oświaty w dniu 17 lutego 2016 r., wraz z uchwałą Nr XIII/120/2016 Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 12 lutego 2016 r. w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie i utworzenia filii Szkoły Podstawowej im. Henryka Sienkiewicza w Choroszczy.

Podlaski Kurator Oświaty pismem z dnia 26 lutego 2016 r., znak: RE.542.23.2016, wniósł uwagi do uchwały Nr XIII/120/2016 Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 12 lutego 2016 r., w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie i utworzenia filii Szkoły Podstawowej im. Henryka Sienkiewicza w Choroszczy oraz zwrócił się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku poprzez podanie m.in. „faktycznej liczby dzieci uczęszczających do Szkoły Podstawowej w Kruszewie z uwzględnieniem oddziału przedszkolnego”.

W odpowiedzi na powyższe Burmistrz Choroszczy w dniu 4 marca 2016 r., przesłał Podlaskiemu Kuratorowi Oświaty pismo znak Or-III.4424.14.2016, w którym uzupełnił dane zawarte we wniosku z dnia 17 lutego 2016 r., dotyczące liczby uczniów Szkoły Podstawowej w Kruszewie.

Po zebraniu materiału dowodowego w sprawie, **Podlaski Kurator Oświaty postanowieniem z dnia 16 marca 2016 r.**, znak RE.542.23.2016 **negatywnie zaopiniował** zamiar likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie i utworzenia filii Szkoły Podstawowej im. Henryka Sienkiewicza w Choroszczy.

W niniejszej sprawie zatem bezspornym jest, iż Podlaski Kurator Oświaty wydał w tym zakresie opinię negatywną. W związku z tym podjęcie w tej sytuacji uchwały o likwidacji szkoły jest w sposób oczywisty sprzeczne z powołanym przepisem art. 59 ust. 2 cyt. wyż ustawy o systemie oświaty.

Oceniając powyższe należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Choroszczy podejmując w dniu 15 kwietnia 2016 r. uchwałę Nr XV/145/2016, w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie i utworzenia filii Szkoły Podstawowej im. Henryka Sienkiewicza w Choroszczy, naruszyła art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Nie sposób zgodzić się bowiem ze stanowiskiem zawartym w uzasadnieniu do powyższej uchwały, że Podlaski Kurator Oświaty wydał postanowienie w sprawie

negatywnego zaopiniowania zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Kruszewie po upływie ustawowego terminu, ponieważ 14 dniowy termin wynikający z art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rozpoczął swój bieg 5 marca 2016 r., tj. następnego dnia po dniu uzupełnienia wniosku z dnia 17 lutego 2016 r.

Przenosząc powyższe na realia badanej uchwały Rady Miejskiej w Choroszczy nieuzasadnionym jest twierdzenie Gminy o przekroczeniu przez organ opiniujący ww. terminu, gdyż kluczowego znaczenia w tym przypadku nabiera kwestia uzupełnienia przez Burmistrza Choroszczy wniosku z dnia 17 lutego 2016 r. w przedmiocie wydania opinii w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie i utworzenia filii Szkoły Podstawowej im. Henryka Sienkiewicza w Choroszczy o informacje niezbędne do zajęcia wiążącego stanowiska Podlaskiego Kuratora Oświaty.

Podkreślić zatem należy, iż w dniu 4 marca 2016 r., Burmistrz Choroszczy przesłał Podlaskiemu Kuratorowi Oświaty pismo znak Or-III.4424.14.2016, w którym uzupełnił dane zawarte we wniosku z dnia 17 lutego 2016 r., dotyczące liczby uczniów Szkoły Podstawowej w Kruszewie, a tym samym – wyraźnie współdziałając w toku niniejszego postępowania z organem opiniującym – spowodował, iż okres od daty złożenia „niekompletnego” wniosku do daty jego uzupełnienia stanowił okoliczność wstrzymującą bieg terminu, wynikającego z art.89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto, przywołany przepis prawa reguluje sytuację, w której złożony wniosek o przedmiotową opinię nie wymaga dostarczenia organowi opiniującemu dodatkowych informacji tj. gdy jest kompletny pod względem merytorycznym, a zatem nie odnosi się do stanu faktycznego badanej sprawy.

W tej sytuacji dyskusyjnym wydaje się być zajęte przez Gminę Choroszcz stanowisko o przekroczeniu 14-dniowego terminu do wydania postanowienia przez Podlaskiego Kuratora Oświaty, gdyż pozytywne odniesienie się do takiej interpretacji przepisów obowiązującego prawa oznaczałoby, iż każdy wniosek j.s.t. w przedmiotowej sprawie wszczynalby automatycznie bieg do zajęcia wiążącej opinii, nawet jeśli posiada on ewidentne dla organu opiniującego braki uniemożliwiające jej wydanie.

Argumentując powyższe podkreślić należy, iż opinia Podlaskiego Kuratora Oświaty w kwestii likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie była negatywna, a organ prowadzący ją zlekceważył podejmując przedmiotową uchwałę. Takie działanie samorządu należy uznać zatem za naruszenie obowiązującego prawa, podkreślając jednocześnie, iż ostatnia nowelizacja ustawy o systemie oświaty wzmocniła

pozycję kuratora oświaty w zakresie racjonalnego kształtowania systemu edukacji na terenie jednostek samorządu terytorialnego.

W tym miejscu należy dodać, że wprowadzona ustawą z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 35), nowelizacja uniemożliwia zlikwidowanie lub przekształcenie szkoły lub placówki prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego bez uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Pozytywna opinia kuratora stała się więc nieodłącznym elementem procedury likwidacyjnej szkoły lub placówki.

Z uwagi na wskazaną wyżej konieczność uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty, do ustawy o systemie oświaty dodany został art. 59 ust. 2c, określający zasady odwołania od opinii, jeżeli będzie ona negatywna. Zgodnie z powyższym przepisem opinia jest wydawana w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania – w przypadku postanowienia wydanego przez kuratora oświaty (pkt 1), na podstawie którego Gmina Choroszcz złożyła zażalenie do Ministra Edukacji Narodowej na wskazane wyżej postanowienie Podlaskiego Kuratora Oświaty z dnia 16 marca 2016 r.

Pozycja i kompetencje kuratora oświaty określone zostały w ustawie o systemie oświaty. Analiza przepisów tego aktu prawnego wskazuje, że kurator oświaty posiada głównie uprawnienia koordynacyjne i władczo-kontrolne w stosunku do szkół. Realizuje politykę oświatową państwa, a także współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizacji regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, które winny być zgodne z polityką oświatową państwa. Wykonywany przez kuratora oświaty nadzór pedagogiczny na terenie województwa obejmuje całość zagadnień edukacyjnych. Sprawowany jest on nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami oraz placówkami doskonalenia nauczycieli, w tym nad niepublicznymi placówkami doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, które znajdują się na obszarze danego województwa. Kurator jest organem odpowiedzialnym przede wszystkim za jakość edukacji na szczeblu województwa, posiada także szereg uprawnień kontrolnych w stosunku do szkół zarówno publicznych, jak i niepublicznych.

W przedmiocie charakteru prawnego "opinii kuratora" wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 maja 2002 roku, (sygn. akt K 29/00). W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że "w tym przypadku mamy do czynienia z dopuszczalnym "współdziałaniem fachowym" w rozumieniu art. 89 i art. 98 ustawy o samorządzie gminnym,

mieszczącym się w granicach ustanowionej konstytucyjnie zasady współdziałania władz (preambuła Konstytucji). Analiza zadań i kompetencji kuratora jednoznacznie wskazuje, że pełni on w polskim systemie oświaty szczególną rolę organu administracji rządowej, odpowiedzialnego za realizację polityki oświatowej Państwa na terenie właściwego województwa, a jednocześnie obciążonego obowiązkiem takiego współtworzenia i realizowania regionalnej i lokalnej polityki oświatowej (art. 31 pkt. 6 ustawy), aby ta ostatnia pozostawała w zgodzie z polityką oświatową Państwa. Taka pozycja kuratora oświaty jest mocno ugruntowana w tradycji Państwa polskiego, co musi być również brane pod uwagę przy określaniu jego relacji z jednostkami samorządu terytorialnego, odpowiedzialnymi za prowadzenie szkół. Opinia kuratora ma charakter rozstrzygnięcia celowego".

Regulacja zawarta w art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi być interpretowana w związku z regulacją szczególną, a taką stanowi art. 59 ust. 2 i 2c ustawy o systemie oświaty. Wyrażenie negatywnej opinii o likwidacji szkoły publicznej przez kuratora oświaty w formie postanowienia, które jest zaskarżalne zażaleniem, uchyla domniemanie opinii pozytywnej, wywodzone z naruszenia przez kuratora ustawowego terminu określonego w art. 89 ust. 1 w związku z art. 89 ust. 2 powołanej ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2002 r., sygn. akt I SA 1665/01, „(...) termin, określony w tym przepisie, nie jest terminem zawitym, tj. że jego przekroczenie skutkuje brakiem możliwości wyrażenia swojej opinii przez organ. Jest to termin instrukcyjny, którego przekroczenie może powodować jedynie określone skutki, zawarte w ust. 2 tego przepisu. Tak więc okoliczność, że negatywna opinia kuratora, co do możliwości likwidacji szkoły, została wydana po upływie tego 14-dniowego terminu, nie zmienia faktu, że opinia jest negatywna (...). Wydanie negatywnej opinii obaliło bowiem domniemanie z art. 89 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, że opinia jest pozytywna. To domniemanie mogłoby wywołać określone skutki tylko wtedy, gdyby uchwała o likwidacji szkoły była podjęta po upływie 14 dni od daty doręczenia jej projektu kuratorowi, ale przed otrzymaniem negatywnej opinii kuratora. To w niniejszej sprawie tak się jednak nie stało. Rada, pomimo znanej jej negatywnej opinii kuratora o likwidacji szkoły, podjęła kwestionowaną uchwałę, która, jak to już stwierdzono wyżej, w związku z tym jest sprzeczna z prawem”.

Powyższe stanowisko znajduje również odzwierciedlenie m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 1287/05, w którym stwierdzono, że regulacja zawarta w przepisach prawa ustrojowego musi być interpretowana

w związku z regulacją szczególną, a taką jest regulacja art. 59 ust. 2 i ust. 2b powołanej ustawy o systemie oświaty. Wyrażenie opinii o likwidacji szkoły publicznej przez kuratora oświaty w formie postanowienia, które jest zaskarżone zażaleniem, uchyla domniemanie opinii pozytywnej wywodzonej z naruszenia ustawowego terminu określonego w art. 89 ust. 1 w związku z art. 89 ust. 2 powołanej ustawy o samorządzie gminnym”.

Rada Miejska w Choroszczy, pomimo znanej jej negatywnej opinii kuratora w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Kruszewie i utworzenia filii Szkoły Podstawowej im. Henryka Sienkiewicza w Choroszczy, podjęła kwestionowaną uchwałę, która w ocenie organu nadzoru jest sprzeczna z prawem.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Miejska w Choroszczy