

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 14 lutego 2017 r., II SA/Wa 1229/16 uchylił postanowienie Ministra Edukacji Narodowej utrzymujące w mocy postanowienie Kuratora oświaty w przedmiocie negatywnej opinii w sprawie zamiaru likwidacji filii szkoły i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Charakter opinii Kuratora

Kurator oświaty, nie jest organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, którymi są - zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

Jego opinia - wydawana w trybie art. 59 ustawy o systemie oświaty - nie jest więc opinią w ramach nadzoru, która mogłaby dotyczyć legalności podjętej uchwały o zamiarze likwidacji szkoły. Opinię tę kurator wydaje jako organ realizujący na obszarze danego województwa politykę oświatową oraz jako organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad daną szkołą. Przy wydawaniu tej opinii zobligowany jest więc do uwzględnienia nie tylko okoliczności wskazanych w art. 59 ust. 1 ustawy, jak termin likwidacji szkoły, zapewnienie możliwości kontynuowania nauki, dokonanie stosownych zawiadomień o zamiarze likwidacji szkoły, czy też - stosownie do art. 17 ust. 3 i 3a ustawy o systemie oświaty - zapewnienie dzieciom określonego transportu do szkoły, ale również tych aspektów, które odnoszą się do współtworzenia i realizacji regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, jak i do zapewnienia uczniom właściwych warunków nauki, wychowania i opieki, co związane jest z realizacją zadań nadzoru pedagogicznego.

Nadzór pedagogiczny, w myśl art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy, polega na: obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek, a także na ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek. We wskazanym wyżej zakresie, nadzorowi podlega w szczególności zapewnienie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (ust. 2 pkt 7).

Podkreślić należy, że opinia kuratora oświaty w przedmiocie likwidacji szkoły nie może mieć charakteru arbitralnego, lecz musi odnosić się do przepisów prawa nakładających na organ prowadzący szkołę wskazane powyżej obowiązki. Jednakże realizacja tych obowiązków, zwłaszcza w zakresie obejmującym aspekty związane z nadzorem pedagogicznym, nie sprowadza się wyłącznie do wskazania konkretnych działań, o których mowa w art. 59 ust. 1 czy art. 17 ust. 3 i 3a ustawy o systemie oświaty, ale również do oceny skutków likwidacji szkoły w kontekście zapewnienia uczniom odpowiednich warunków nauki, wychowania i opieki. W tym też przejawia się uznaniowość przedmiotowej opinii, co z oczywistych względów nie może oznaczać dowolności dokonanej przez kuratora oceny.

Uzasadnienie postanowienia Kuratora

Jak już wyżej wskazano, opinia kuratora oświaty w sprawie likwidacji szkoły przyjmuje formę postanowienia na które służy zażalenie. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie wskazuje jednoznacznie na to, że do toczącego się przed organem oświaty postępowania mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 124 § 2 k.p.a., jeżeli na postanowienie służy zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, a także gdy wydane zostało na skutek zażalenia, postanowienie winno ono zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie obejmuje ocenę zebranego w

postępowaniu materiału dowodowego, dokonaną przez organ wykładnię stosowanych przepisów oraz ocenę przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa (art. 107 § 3 w związku z art. 126 k.p.a.).

Zaznaczenia wymaga, że na organie sporządzającym uzasadnienie spoczywa obowiązek przedstawienia własnego stanowiska w sprawie i podania motywów tego stanowiska wraz z ich szczegółowym wyjaśnieniem. Organ powinien przy tym poddać rozwadze wszystkie podnoszone przez stronę w czasie postępowania argumenty, odnieść je do norm wynikających z obowiązujących przepisów prawa i wskazać na powody takiego, a nie innego zastosowania tych przepisów.

Sporządzenie uzasadnienia jest silnie powiązane z realizacją zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności z wyrażoną w art. 11 k.p.a. zasadą przekonywania oraz zasadą zaufania uczestników postępowania do organów władzy publicznej, określoną w art. 8 k.p.a. Motywy rozstrzygnięcia powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Motywując rozstrzygnięcie organ powinien odnieść się do wszystkich zarzutów podniesionych przez stronę w trakcie toczącego się postępowania. Brak takiego odniesienia stanowi naruszenie prawa w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W ocenie Sądu, w powołanej sprawie organ (Ministerstwo Edukacji Narodowej) uchybił wskazanym powyżej obowiązkom procesowym, dotyczącym uzasadnienia zaskarżonego postanowienia. Nie rozpatrzył bowiem w sposób pełny i wnikliwy wszystkich okoliczności faktycznych mogących mieć wpływ na podjęte rozstrzygnięcie, nie odniósł się do istotnych argumentów podniesionych w zażaleniu na postanowienie Kuratora Oświaty.

Zażalenie Gminy na postanowienie Kuratora

W toku przedmiotowego postępowania, a zwłaszcza w zażaleniu na postanowienie organu I instancji, Gmina akcentowała, że w szkole filialnej planowanej do likwidacji są dwa oddziały klasowe o łącznej liczbie 14 uczniów. Rozróżnia się przy tym dwa etapy edukacji. Etap I - w jednej klasie łączonej jest 8 uczniów, z czego 4 uczniów uczęszcza do klasy I (1 chłopiec i 3 dziewczynki - wiekowo 3 z nich to sześciolatki, a jeden siedmiolatek) i 4 uczniów do klasy III (2 dziewczynki i 2 chłopców). Etap II - w jednej klasie jest 6 uczniów, z czego 3 uczniów uczęszcza do klasy IV (1 dziewczynka, 2 chłopców), a 3 uczniów do klasy V (1 dziewczynka, 2 chłopców). Struktura osobowa uczniów ww. szkoły nie jest reprezentacją społeczności lokalnej, z tego względu w grupie uczniów o tak nienaturalnej 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 grupach 3 - 4 uczniów trudniej o funkcjonowanie wybijających się i zdolnych uczniów, z których inni mogliby brać przykład i dążyć do współzawodnictwa.

Ponadto, Gmina zwracała uwagę na opinię nauczycieli dojeżdżających do szkoły filialnej planowanej do likwidacji z której wynika, że uczniowie tej szkoły "mają problemy z komunikacją wynikającą z braku możliwości funkcjonowania w większej grupie rówieśniczej" oraz, że brakuje im odpowiedniego

poziomu "uspołecznienia". Nadto, pojawiają się problemy organizacyjne np. przy organizacji wycieczek, zajęć dodatkowych, czy uroczystości szkolnych. Opinia taka w istocie została wyrażona przez nauczycieli na spotkaniu z przedstawicielem Kuratora Oświaty.

Biorąc pod uwagę powyższe stanowisko nauczycieli Gmina podniosła w zażaleniu, że jest ono słuszne i wysoce prawdopodobne, bowiem kontakt nauczycieli z uczniami w szkole filialnej i w szkole pozwala dostrzec różnice wynikające z braku właściwych relacji społecznych pomiędzy uczniami. Ponadto, dzieci mieszkające w sołectwie wykazują duże zapotrzebowanie na specjalistyczne usługi edukacyjne, które nie są dla nich dostępne. W filii nie są zatrudnieni specjaliści, np. logopeda, istnieją też kłopoty z organizacją zajęć dodatkowych. Przy czym trudności z usługami specjalistów dotyczą również macierzystą szkołę, która ponosi skutki inwestycji czynionych na utrzymanie filii. Dyrektor tej szkoły wskazała na spotkaniu z przedstawicielem Kuratora Oświaty, że brak środków uniemożliwia organizowanie zajęć gimnastyki korekcyjnej, a także szerszej pomocy logopedycznej dla dzieci. Podkreśliła również, że szkoła jest przygotowana na przyjęcie dzieci ze szkoły filialnej - nie spowoduje to wzrostu liczebności klas, ani konieczności zmianowości. Warunki, którymi dysponuje szkoła są bardzo dobre.

Ponadto Gmina wskazywała, że infrastruktura filii jest rozwinięta w stopniu niedostatecznym dla potrzeb uczniów. Baza sportowo-rekreacyjna jest zbyt mała, aby umożliwić właściwy rozwój ruchowy dzieci - szkoła dysponuje ciasną salą gimnastyczną (7 x 12 m). Z tego względu, a także z uwagi na małą liczbę uczniów, niemożliwe jest prowadzenie zajęć wychowania fizycznego w zakresie zespołowych gier sportowych. Nie funkcjonuje biblioteka szkolna, co znacząco wpływa na dostęp uczniów do literatury.

Skarżąca Gmina akcentowała również, że uczniowie szkoły mają bardzo dobre warunki lokalowe. Każda klasa ma swoją salę, korytarze zaopatrzone są w monitoring wizyjny. Do dyspozycji uczniów pozostają dwie pracownie komputerowe, wyposażona sala do gimnastyki korekcyjnej, sala gimnastyczna (12 x 24 m), biblioteka, kuchnia, stołówka, plac zabaw dla najmłodszych uczniów. Są też dwa boiska: do piłki nożnej i koszykowej oraz gabinet pierwszej pomocy przedlekarskiej. Uczniowie mają także dostęp do pomocy psychologiczno-pedagogicznej, którą zapewnia psycholog szkolny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy. Uczniowie ze stwierdzonymi wadami wymowy korzystają z zajęć logopedycznych. Szkoła posiada dwie świetlice (osobną dla uczniów szkoły podstawowej, osobną dla gimnazjalistów) bardzo dobrze wyposażone w pomoce edukacyjne, gdzie dzieci pod opieką wykwalifikowanej kadry odrabiają zajęcia domowe w oczekiwaniu na odwóz do miejsca zamieszkania.

Decyzja Ministra Edukacji Narodowej

Jak wskazał Sąd z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia nie wynika, aby Minister rozważył powyższe kwestie w sposób dogłębny i wnikliwy oraz dokonał ich oceny z punktu widzenia zapewnienia uczniom szkoły filialnej odpowiednich warunków nauki, wychowania i opieki. Nie odniósł się do kwestii liczebności uczniów szkoły filialnej, funkcjonowania klas łączonych, struktury osobowej klas w kontekście podnoszonych przez skarżącą Gminę aspektów dotyczących relacji między rówieśnikami, problemu integracji społecznej oraz kształtowania właściwych postaw społecznych. Organ nie zajął również stanowiska odnośnie braku możliwości przeprowadzania w szkole filialnej zajęć aktywizujących w większych grupach, choćby z wychowania fizycznego, co może rzutować w przyszłości na umiejętności dzieci w zakresie współpracy i współzawodnictwa.

Wydając zaskarżone postanowienie Minister podzielił negatywną opinię Kuratora Oświaty w kwestii likwidacji szkoły filialnej, który "wziął pod uwagę czynniki związane z bezpieczeństwem uczniów i ich

dobrostanem psychicznym związanym z nauką w mniejszych oddziałach klasowych". Swego stanowiska w tym zakresie organ II instancji jednak nie wyjaśnił. Nie rozważył kwestii możliwego wpływu kształcenia dzieci w tak małych grupach na ich przyszłe postawy w życiu społecznym. W szczególności nie wyjaśnił, z jakich względów pominął opinie nauczycieli wskazujących, że uczniowie tej szkoły mają problemy z komunikacją wynikającą z braku możliwości funkcjonowania w większej grupie rówieśniczej oraz, że brakuje im odpowiedniego poziomu "uspołecznienia". Kwestia ta wydaje się równie istotna z punktu widzenia prawidłowego rozwoju i wychowania dzieci, jak i zapewnienie im bezpiecznych i higienicznych warunków nauki. Organ nie wyjaśnił przy tym w sposób przekonujący z jakich względów przyjął "domniemanie", że warunki te mogłyby ulec pogorszeniu w następstwie planowanej zmiany organizacyjnej.

Orzeczenie Sądu

Konkludując Sąd stwierdził, że zaskarżone postanowienie Kuratora narusza powołane wyżej przepisy postępowania administracyjnego w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Organ II instancji nie odniósł się bowiem do - wskazanych powyżej - ważkich argumentów i zarzutów strony skarżącej, dotyczących kształcenia i wychowania dzieci ze szkoły filialnej w kontekście ich prawidłowego rozwoju psychicznego i fizycznego oraz kształtowania relacji rówieśniczych i pożądanych postaw społecznych. Nie ulega wątpliwości, że kwestie te mieszczą się w zakresie nadzoru pedagogicznego, o którym mowa w art. 33 ust. 1 i ust. 2 ustawy o systemie oświaty, i wymagają rzetelnego rozważenia przez organ, również w kontekście prognozy demograficznej.

Wydając akt zawierający elementy uznaniowości - 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 Minister uchybił powyższym obowiązkom, co skutkowało uchyleniem zaskarżonego postanowienia i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Źródło: [CBOSA](#)