

Opinia kuratora w sprawie likwidacji a samodzielność JST

Kategoria: Edukacja, Kultura i Sport

Opublikowano: piątek, 26, czerwiec 2026 23:13

Katarzyna Liszka-Michałka

Odśłony: 90

Nie ulega wątpliwości, że wykonywanie zadań oświatowych należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, a w ramach takich zadań mieści się tak zakładanie publicznych szkół podstawowych, jak i ich likwidacja.

Organy samorządu terytorialnego nie są autonomiczne w wykonywaniu nałożonych na nie przez ustawodawcę zadań publicznych. Wykonują je w ramach decentralizacji mając jedynie względną samodzielność wyznaczoną tak przez ustawodawcę, jak i organy nadzoru. Kompetencje nadzorcze charakteryzują się władczą ingerencją w samodzielność wykonywania zadania publicznego. Nadzór nad organami samorządu terytorialnego ma co do zasady charakter weryfikacyjny, ale wyjątkowo również prewencyjny. Takim przykładem nadzoru prewencyjnego jest uzależnienie podjęcia uchwały o likwidacji szkoły publicznej od uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty (art. 89 ust. 3 Prawa oświatowego). Nie ulega wątpliwości, że pozytywna opinia kuratora oświaty jest wydawana dopiero po podjęciu przez organ stanowiący uchwały w sprawie zamiaru likwidacji szkoły publicznej i zarazem stanowi przesłankę uzależniającą dopuszczalność podjęcia kolejnej uchwały o likwidacji takiej szkoły. Tym samym taka opinia kuratora, o której mowa w art. 89 ust. 3 Prawa oświatowego, w zakresie likwidacji szkoły publicznej określa granice samodzielności gminy. Jest formą władczego oddziaływania na treść uchwały organu stanowiącego gminy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2026 r. (III OSK 278/25) nie podzielił stanowiska strony skarżącej kasacyjnie - Ministra Edukacji, zgodnie z którym skoro opinia kuratora oświaty stanowi wyraz realizacji polityki oświatowej państwa, to nie podlega ocenie ze względu na kryterium legalności. Polityka oświatowa państwa stanowi zakres wielorakich działań administracji rządowej podporządkowanej ministrowi właściwemu ds. oświaty. W przypadku, gdy taka polityka ma mieć charakter wiążący dla administracji pozostającej poza scentralizowaną administracją rządową, to wówczas jej elementy muszą stać się przepisami prawa wiążącymi zdecentralizowaną administrację samorządową. Taką właśnie rolę pełni art. 89 ust. 1 i ust. 3 Prawa oświatowego.

Polityka oświatowa, tak jak i każda polityka jest wiążąca dla administracji publicznej zbudowanej na zasadzie centralizacji. Taką administracją jest administracja rządowa. Powołanie się na politykę oświatową państwa nie może stanowić samodzielnej podstawy władczego wkroczenia w wykonywanie zadań własnych przez administrację zdecentralizowaną, tj. organy samorządu terytorialnego w zakresie oświaty. Zapewnienie samodzielności samorządu terytorialnego może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zadania własne samorządu będą nadzorowane jedynie na podstawie kryterium legalności, czyli zgodności z normami prawa wyartykułowanymi we wiążących samorząd terytorialny aktach prawnych. W przeciwnym razie realizując zadanie publiczne niewystarczającym będzie dla organu samorządu oparcie się o przepis prawa, ale niezbędnym będzie również dokonanie oceny, czy stosowanie danego przepisu jest zgodne z intencjami, zamierzeniami i celami działalności administracji rządowej. Taka zaś konstatacja prowadziłaby w istocie do fasadowości samego samorządu terytorialnego i zrównania go z administracją rządową (por. wyrok NSA z 19 stycznia 2021 r. sygn. akt III OSK 2976/21; wyrok NSA z 20 października 2022 r. sygn. akt III OSK 5503/21).

W związku z tym kurator oświaty nie ma swobody w wydawaniu pozytywnej lub negatywnej opinii, a tym bardziej nie może udzielić negatywnej opinii powołując się jedynie na pełnienie funkcji organu nadzoru pedagogicznego. Prowadziłoby to wprost do przyznania, że kryterium władczej ingerencji w działalność samorządu byłoby nie tyle naruszenie prawa, ile inne aspekty, które są przedmiotem nadzoru pedagogicznego. Byłoby to nie tylko sprzeczne z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP wprost wskazującym że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, ale zaprzeczyłoby

Opinia kuratora w sprawie likwidacji a samodzielność JST

Kategoria: Edukacja, Kultura i Sport

Opublikowano: piątek, 26, czerwiec 2026 23:13

Katarzyna Liszka-Michałka

Odśłony: 90

samej idei samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej administracji. Tylko bowiem w przypadku administracji scentralizowanej można stosować takie kryteria władczej ingerencji w jej działanie jak zgodność z polityką wewnętrzną w konkretnym segmencie danej administracji (np. oświatowej). W przypadku administracji zdecentralizowanej dopuszczalnym kryterium władczego oddziaływania jest zgodność z prawem.

Takie stanowisko wielokrotnie było wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podkreślano, że każdorazowa "negatywna opinia" kuratora w kwestii likwidacji szkoły musi wskazać podstawę prawną, nakładającą na organ prowadzący szkołę konkretny obowiązek, związany z zapewnieniem uczniom likwidowanej szkoły zrealizowania wszystkich tych uprawnień, które wynikają z norm prawnych zawartych w ustawie z 2016 r. Prawo oświatowe lub w innych ustawach i dopiero niewykonanie lub realna groźba niewykonania takiego konkretnego, wyraźnie wskazanego w ustawie obowiązku, mogłaby prowadzić do odmowy wydania "pozytywnej opinii" (por. wyrok NSA z 13 stycznia 2021 r. sygn. akt III OSK 2834/21; wyrok NSA z 29 października 2020 r. sygn. akt I OSK 851/20; wyrok NSA z 2 lipca 2020 r. sygn. akt I OSK 3274/19).

Źródło: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>