

**UCHWAŁA NR LVII/321/2022
RADY GMINY SŁUPCA**

z dnia 24 sierpnia 2022 r.

w sprawie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 06 lipca 2022r., znak sprawy DWST-WOOS.4021.32.2022.DP, utrzymujące w mocy postanowienie Wielkopolskiego Kuratora Oświaty

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022r. poz. 559 ze zmianami)¹⁾ oraz art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022r. poz. 329 ze zmianami)²⁾ uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Postanawia się wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na postanowienie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 06 lipca 2022r., znak sprawy DWST-WOOS.4021.32.2022.DP, utrzymujące w mocy postanowienie Wielkopolskiego Kuratora Oświaty z dnia 9 marca 2022r. negatywnie opiniujące zamiar likwidacji Przedszkola Gminnego w Piotrowicach.

2. W przypadku, gdyby podjęcie niniejszej uchwały miało nastąpić po upływie 30-dniowego terminu, określonego do skutecznego wniesienia skargi, zatwierdza się działanie Wójta Gminy Słupca, polegające na wniesieniu skargi, wskazanej w § 1 pkt 1, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

3. Projekt skargi, o której mowa w § 1 pkt 1, stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Upoważnia się Wójta Gminy Słupca:

- 1) do wniesienia skargi, o której mowa w § 1 pkt 1 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- 2) do reprezentowania Rady Gminy Słupca przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie z prawem do udzielania dalszego pełnomocnictwa procesowego, zaś w przypadku konieczności wywiedzenia skargi kasacyjnej, do reprezentowania Rady Gminy Słupca przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Słupca.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

¹⁾Zmiany ustawy opublikowano w Dz. U. z 2022r. poz. 1005, poz. 1079

²⁾Zmiany ustawy opublikowano w Dz. U. z 2022r. poz. 655, poz. 1457

Załącznik do uchwały Nr LVII/321/2022
Rady Gminy Słupca
z dnia 24.08.2022 r.

Słupca, dnia

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa
za pośrednictwem
Minister Edukacji i Nauki
ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa

Skarżąca: **Gmina Słupca**

ul. Sienkiewicza 16, 62-400 Słupca

NIP 667-17-64-408; REGON 311019421

reprezentowana przez Wójta Gminy Słupca - Grażynę Kazuś

Organ: **Minister Edukacji i Nauki**

ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa

Dotyczy: Postanowienia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 06 lipca 2022r.

znak sprawy: DWST-WOOS.4021.32.2022.DP

SKARGA

na postanowienie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 06 lipca 2022r., znak sprawy: DWST-WOOS.4021.32.2022.DP, utrzymujące w mocy postanowienie Wielkopolskiego Kuratora Oświaty.

Działając na podstawie art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022r. poz. 329 ze zm., dalej "p.p.s.a"), zaskarżam w całości ostateczne postanowienie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 06 lipca 2022r., znak sprawy: DWST-WOOS.4021.32.2022.DP, utrzymujące w mocy postanowienie Wielkopolskiego Kuratora Oświaty z dnia 9 marca 2022r. negatywnie opiniujące zamiar likwidacji Przedszkola Gminnego w Piotrowicach.

Zaskarżonemu postanowieniu **zarzucam** naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a to:

- 1) art. 107 § 3 w związku z art. 126 k.p.a. poprzez brak wyczerpującego uzasadnienia prawnego zaskarżonej opinii oraz wskazania, jakie konkretne przepisy prawa stoją na przeszkodzie w zaakceptowaniu projektowanych zmian.

Zaskarżonemu postanowieniu **zarzucam** nadto naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, a to:

- 1) art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021r. poz. 1082 ze zm.; dalej „p.o.”) poprzez jego błędną wykładnię, a w konsekwencji błędne przyjęcie, że nie wystąpiły wszystkie przesłanki wymienione w tym przepisie warunkujące wyrażenie pozytywnej opinii co do zamiaru likwidacji przedszkola, podczas gdy wszechstronna ocena i analiza okoliczności faktycznych sprawy, z uwzględnieniem również tych, o których mowa w art.32 ust.5 p.o., czyli zapewnienie transportu do przedszkola oraz w art. 31 ust. 4, ust. 6 i ust. 9 czyli zapewnienie dzieciom prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego i spełniania rocznego przygotowania przedszkolnego, wskazują, że zostały spełnione wszystkie przesłanki do likwidacji przedszkola wymienione w tym artykule ustawy p.o.
- 2) art. 89 ust. 1 p. o. w zw. z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP poprzez przekroczenie przyznanych organowi kompetencji w zakresie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze wyżej powołane zarzuty, **wnoszę o:**

- 1) uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia organu II instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania;

- 2) uchylenie poprzedzającego je postanowienia organu I instancji (art. 135 p.p.s.a.);
- 3) uchylenie zaskarżonej decyzji przez organ II instancji wydanie nowej decyzji w trybie autokontroli, działając na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a.;
- 4) zasądzenie od organu na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.

Uzasadnienie

Wielkopolski Kurator Oświaty postanowieniem z dnia 9 marca 2022r. negatywnie zaopiniował zamiar likwidacji Przedszkola Gminnego w Piotrowicach.

Na powyższe skarżąca wniosła zażalenie, wskutek rozpoznania zażalenia na postanowienie Wielkopolskiego Kuratora Oświaty, Minister Edukacji i Nauki postanowieniem z dnia 06 lipca 2022r. (znak sprawy: DWST-WOOS.4021.32.2022.DP) utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie Wielkopolskiego Kuratora Oświaty.

Skarżąca nie zgadza się ze stanowiskiem organu zarówno I, jaki II instancji. W jej ocenie zaskarżone postanowienie organu II instancji zostało wydane z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a także z naruszeniem przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, w tym z przekroczeniem przyznanych organowi kompetencji.

Zadaniem kuratora oświaty, działającego w imieniu wojewody na obszarze województwa, zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, jest wykonywanie zadań w zakresie oświaty określonych w ustawie i przepisach odrębnych. Kurator sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi przedszkolami, innymi formami wychowania przedszkolnego, szkołami, placówkami oraz kolegiami pracowników służb społecznych, które znajdują się na obszarze danego województwa (ust. 1 pkt 1), nadto realizuje politykę oświatową państwa, współdziała z organami samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa (ust. 1 pkt 5). Przedmiotem nadzoru kuratora jest głównie działalność szkół i placówek (art. 55 p.o.).

Nadzór kuratora nad organem prowadzącym szkołę czy przedszkole ma ograniczony zakres (art. 56 ust. 1 i 6 p.o.). Co do działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej organ sprawujący nadzór pedagogiczny może ingerować w działalność szkoły i placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie (art. 58 p.o.). Pewną formą nadzoru pedagogicznego kuratora nad działalnością szkoły, placówki jest również wymaganie uzyskania pozytywnej opinii tego organu w sprawie likwidacji szkoły publicznej, czy przedszkola, warunkującej dopuszczalność podjęcia decyzji o likwidacji (art. 89 ust. 3 p.o.).

Gmina wykonuje zadania w zakresie prowadzenia publicznych przedszkoli, szkół podstawowych jako zadanie własne, działając na własną odpowiedzialność. Ingerencja nadzorcza w tę samodzielność wymaga konkretnej podstawy ustawowej i może być usprawiedliwiona jedynie niezgodnością z prawem zamierzonych działań. Stanowisko kuratora w sprawie likwidacji szkoły, przedszkola czy placówki, które jest wiążące dla organu stanowiącego nie może naruszać samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej własnych obowiązkowych zadań w zakresie oświaty (*vide*: wyrok NSA z 10 listopada 2006r., I OSK 258/06, wyrok WSA w Rzeszowie z 14 sierpnia 2017r., IISA/Rz 692/17, wyrok WSA w Warszawie z 19 września 2019r., II SA/WA 1604/19, CBOSA).

Kurator oświaty wydając opinię w sprawie likwidacji szkoły, przedszkola powinien brać pod uwagę. takie okoliczności jak: termin likwidacji szkoły/przedszkola; zapewnienie możliwości kontynuowania nauki/wychowania przedszkolnego przez dzieci likwidowanej placówki, dokonanie stosownych zawiadomień o zamiarze likwidacji, zapewnienie dzieciom transportu. Kurator winien również ocenić skutki likwidacji szkoły, przedszkola czy placówki w kontekście zapewnienia uczniom odpowiednich warunków nauki, wychowania i opieki, uwzględnić regionalną i lokalną politykę oświatową, dostępność edukacji, wychowania przedszkolnego w poszczególnych rejonach gminy. Wiążące dla organu stanowiącego stanowisko kuratora w sprawie likwidacji szkoły, przedszkola, placówki **nie może jednak naruszać samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej własnych, obowiązkowych zadań w dziedzinie oświaty** (*vide*: wyrok NSA z 10 listopada 2006r., I OSK 258/06, wyrok WSA w Rzeszowie z 14 sierpnia 2017r., IISA/Rz 692/17).

W wyroku WSA w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2019r. (sygn. akt II SA/WA 1605/19) sąd wskazał, że opinia, o której mowa w art. 89 p.o. jest opinią w ramach nadzoru sprawowanego przez administrację

rządową nad działalnością gminy, którego podstawowe ramy określa art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie można bez przesłanek prawnych doszukiwać się w prawie oświatowym wyjątków od konstytucyjnego kryterium nadzoru i podstaw do wkraczania przez organy sprawujące nadzór pedagogiczny w działalność jednostek samorządowych prowadzących szkoły, przedszkola w ramach swoich zadań własnych, gdyż na to nie pozwala Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i samorządowe ustawy ustrojowe. W szczególności usprawiedliwieniem takiej ingerencji nie mogą być wyłącznie przepisy typu zdaniowego, np. art. 51 ust. 1 pkt 5 p.o. stanowiący o realizowaniu przez kuratora polityki oświatowej państwa. Prowadzi to do wniosku, że **organ nadzoru pedagogicznego może odmówić organowi samorządowemu prowadzącemu szkołę, przedszkole wydania pozytywnej opinii w sprawie ich likwidacji tylko wtedy, gdyby decyzja o likwidacji była sprzeczna z konkretnymi przepisami ustawy.**

W ocenie skarżącej, w rozpatrywanej sprawie brak było uzasadnionych podstaw do wydania przez Wielkopolskiego Kuratora Oświaty negatywnej opinii w sprawie likwidacji Przedszkola Gminnego w Piotrowicach. Zgodnie bowiem z art. 89 ust. 1 p.o. stanowi, że szkoła publiczna(...) 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 zobowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich - tych uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Natomiast art. 4 pkt 1 p.o. wskazuje, że ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o szkole - należy przez to rozumieć także przedszkole. Przywiedziony wyżej artykuł 89 ust. 1 ustawy p.o. określa wyraźnie wymagania, jakie należy spełnić, by przeprowadzić likwidację przedszkola.

W ocenie skarżącej spełnione zostały wszystkie wymogi określone w art. 89 ust. 1 oraz art. 32 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe, i tak:

- 1) Organ prowadzący przedszkole w określonym ustawą terminie dokonał skutecznego zawiadomienia rodziców i kuratora oświaty o zamiarze likwidacji przedszkola, co bezsprzecznie wynika z załączonych do wniosku dokumentów. Weryfikacja prowadzona przez organ II instancji potwierdziła spełnienie tego wymagania.
- 2) Organ prowadzący zapewnił dzieciom możliwość wychowania przedszkolnego i spełniania obowiązku przedszkolnego. Wielkopolski Kurator Oświaty w dniach 21 i 22 lutego br. przeprowadził kontrolę doraźną w zakresie zapewnienia w przedszkolach bezpiecznych warunków nauczania, wychowania i opieki. Kontrolujący ustalili, że warunki te są spełnione zarówno w przedszkolu w Piotrowicach, jak i w przedszkolu w Młodojewie. Zarówno organ I instancji, jak i organ II instancji wskazywali na niespełnienie przez Gminę warunku zapewnienia wszystkim dzieciom możliwości kontynuowania wychowania przedszkolnego w oparciu o Przedszkole Gminne w Młodojewie. Organ prowadzący w uchwale nr L/285/2022 Rady Gminy Słupca z dnia 31 stycznia 2022r. o zamiarze likwidacji Przedszkola Gminnego w Piotrowicach wskazał możliwość kontynuowania wychowania przedszkolnego w Przedszkolu Gminnym w Młodojewie, które znajduje się w strukturze tego samego Zespołu Szkolno-Przedszkolnego, w skład którego wchodzi również Przedszkole w Piotrowicach. Możliwość taką wykazano w analizie sporządzonej przed podjęciem uchwały. analiza Ponadto w uzasadnieniu ww. uchwały oraz we wniosku do kuratora organ wskazał, że dzieci z likwidowanego przedszkola będą mogły kontynuować wychowanie przedszkolne również w innych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę - dodatkowo 4 przedszkola i 2 oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych. Analiza przeprowadzona po zakończeniu rekrutacji do przedszkoli wykazała, że na rok szkolny 2022/2023 Gmina posiada, w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych, 51 wolnych miejsc. Informacja ta została przekazana do organu II instancji. Dzieci z likwidowanego przedszkola mają zatem zapewniony dostęp do wychowania przedszkolnego w ramach przedszkoli prowadzonych przez tę samą gminę. Fakt ten nie został wzięty pod uwagę przez organ II instancji. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że art. 89 ust. 1 nakłada na organ prowadzący szkołę/przedszkole w razie jej likwidacji jedynie ogólny obowiązek zapewnienia uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej (w tym przypadku w przedszkolu)..
- 3) W toku postępowania organy obu instancji zwróciły uwagę na kwestię transportu dzieci z likwidowanego przedszkola do placówki, w której mają mieć one zapewnione wychowanie przedszkolne, upatrując w tym dla nich dużego utrudnienia. Organom umyka jednakże wyraźnie zastrzeżony w art. 32 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe obowiązek gminy zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przewozu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Zapewnienie transportu kierowane jest, zgodnie z ustawą, do dzieci 6 i 5 letnich

uczęszczających do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego, jeśli droga z miejsca zamieszkania dziecka do przedszkola/oddziału przedszkolnego przekracza 3 km. Organ prowadzący zapewnił w wniosku o wydanie opinii w przedmiocie likwidacji przedszkola dowóz dzieci do przedszkola w Młodojewie i wskazał na fakt, że cała gmina jest objęta siecią dowozów do szkół i przedszkoli.

Reasumując, nie sposób zgodzić się z argumentacją organu I i II instancji jakoby likwidacja Przedszkola Gminnego w Piotrowicach pozbawiała dzieci z tego przedszkola możliwości wychowania przedszkolnego. Brak jest w treści postanowienia wskazania, jakie konkretnie przepisy prawa stoją na przeszkodzie w zaakceptowaniu projektowanych zmian. Wiążące dla organu stanowiącego stanowisko kuratora w sprawie likwidacji przedszkola nie może naruszać samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej własnych obowiązkowych zadań publicznych w zakresie oświaty.

Zamiar likwidacji Przedszkola Gminnego w Piotrowicach podyktowany jest zasadniczo sytuacją demograficzną (zestawioną z liczbą dzieci uczęszczających do przedszkoli/oddziałów przedszkolnych), społeczną i ekonomiczną gminy. Bezpośrednią przyczyną zamiaru likwidacji przedszkola w Piotrowicach jest mała liczba dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego w tej placówce.

Organy I i II instancji oparły się, badając liczbę urodzeń, na danych z całej gminy. natomiast organ prowadzący brał pod uwagę liczbę urodzeń w Piotrowicach, zestawiając ją z liczbą dzieci uczęszczających do przedszkola. Od 3 lat liczba dzieci w Przedszkolu Gminnym w Piotrowicach plasuje się na niskim poziomie. Liczba urodzeń w miejscowości Piotrowice z danych Urzędu Gminy w Słupcy to: 2014r. - 13 dzieci, 2015r. - 10; 2016r. - 14; 2017r. - 8; 2018r. - 9; 2020r. - 8 dzieci.

W poniższej tabeli przedstawiono zestawienie dotyczące liczby dzieci w przedszkolu i liczby dzieci, wg urodzeń:

<i>Rok szkolny</i>	<i>Liczba dzieci w przedszkolu</i>	<i>Liczba dzieci wg urodzeń - 4 roczniki</i>	<i>% dzieci uczęszczających do przedszkola</i>
<i>2019/2020</i>	<i>13 (w tym 1 spoza gminy Słupca)</i>	<i>43</i>	<i>27,91</i>
<i>2020/2021</i>	<i>11</i>	<i>45</i>	<i>22,22</i>
<i>2021/2022</i>	<i>16 (w tym 3 spoza gminy Słupca)</i>	<i>41</i>	<i>31,07</i>

W opinii organu II instancji sytuacja demograficzna w Gminie Słupca wskazuje, że likwidacja przedszkola w Piotrowicach jest decyzją przedwczesną. Skarżąca nie zgadza się z tą retoryką, gdyż analizując dane o liczbie urodzeń dzieci i liczbę dzieci korzystających z przedszkoli i oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez gminę należy stwierdzić, że gmina zabezpiecza miejsca przedszkolne dla chętnych dzieci w nadmiarze. Wskazuje na to liczba wolnych miejsc w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych po przeprowadzonej rekrutacji na rok szkolny 2022/2023.

Powyższe kwestie nie zostały rozpatrzone przez organy w sposób dogłębny i wnikliwy. Wydając akt zawierający elementy uznaniowości, organ 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 organ uchybił powyższemu obowiązkowi, co skutkowało powinno uchyleniem zaskarżonego postanowienia i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) dowód uiszczenia opłaty sądowej do skargi w wysokości 100,00 zł;
- 3) odpis skargi dla organu.