

Powody negatywnych postanowień kuratorów oświaty w procedurze likwidacji lub przekształcenia szkół oraz placówek publicznych

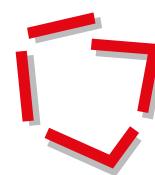
Katarzyna Liszka-Michałka
Katarzyna Sekuła

Dane prezentowane w raporcie są wynikiem analizy postanowień kuratorów oświaty wyrażających negatywną opinię w przedmiocie likwidacji lub przekształcenia szkół lub placówek publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza dotyczy postanowień wydanych pomiędzy 1 stycznia 2019 r. a 31 grudnia 2019 r. Postanowienia zostały przez kuratorów oświaty udostępnione Związkowi Powiatów Polskich w trybie dostępu do informacji publicznej.



Warto wiedzieć więcej
Analizy samorządowe



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Od stycznia 2016 r. obowiązuje rozwiązanie, w myśl którego do likwidacji szkoły lub placówki publicznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego może dojść tylko po uprzednim uzyskaniu **pozytywnej opinii kuratora oświaty** – art. 89 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe (przed 1 września 2017 r. kwestię tę regulował uchylony art. 59 ust. 3 ustawy o systemie oświaty). Analiza historyczna wskazuje, że w latach 1999 do 2009 stawiano ten sam wymóg. Natomiast pomiędzy tymi okresami wystarczające w procedurze likwidacyjnej było zasięgnięcie opinii kuratora oświaty. Analogiczne rozwiązanie znajduje zastosowanie do przekształcania szkół lub placówek publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Przez ostatnie pięć lat, ale także w latach poprzedzających, judykatura wypracowała bogate orzecznictwo na gruncie powołanego przepisu.

Zbyttnia uznaniowość, arbitralność działań kuratorów, ale także naruszenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania obowiązkowych zadań publicznych w dziedzinie oświaty to podstawowe zarzuty związane z interpretacją powołanych przepisów.

Już w roku 2002 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „w sprawach dotyczących likwidacji szkół kurator oświaty nie może działać arbitralnie, lecz jest związany konkretnymi normami prawnymi. Niewydanie pozytywnej opinii o likwidacji szkoły samorządowej może mieć miejsce tylko w razie niedochowania wymogów określonych w przepisach prawa regulujących przesłanki likwidacji szkoły. Każda negatywna opinia kuratora oświaty powinna być uzasadniona w racjach i przesłankach zawartych w prawie materialnym.” (wyrok z 8 maja 2002 r., K 29/00). Powołane stanowisko znalazło także wyraz z orzecznictwie sądów administracyjnych.

Praktyka pokazuje jednak, że przy wydawaniu opinii, kuratorzy bardzo często nie opierają się jedynie na przepisach prawa, ale biorą także pod uwagę inne aspekty. Analiza postanowień organów nadzoru pedagogicznego uwytknęła:

- **zjawisko automatyzmu w podejmowaniu decyzji,**
- **brak szczegółowej analizy racji przedstawianych przez samorzady,**
- **problem z niewskazywaniem motywów, jakimi kurator kierował się przy ocenie materiału dowodowego,**
- **wybiórcze odnoszenie się do argumentów organów prowadzących.**

Biorąc jednak pod uwagę wydarzenia, które w ostatnim czasie miały miejsce wydaje się, że zmiany w opisywanym zagadnieniu będą nieuniknione.

Po pierwsze końcem grudnia 2019 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 89 ust. 3 zdanie 1 ustawy – Prawo oświatowe (K 15/20). Zdaniem Prokuratora Generalnego (stanowisko z 30 listopada 2020 r.) postępowanie powinno zostać umorzone ponieważ uzasadnienie wniosku jest powierzchowne, oparte na ogólnych uwagach, które nie koncentrują się na wykazaniu niezgodności.

Po drugie 25 lutego 2021 r. Dariusz Piontkowski, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji i Nauki w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Praw Obywatelskich, wskazał że resort edukacji na bieżąco analizuje orzecznictwo sądów, w tym orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie art. 89 ustawy – Prawo oświatowe. Minister podkreślił, że MEiN pojęło już prace zmierzające do nowelizacji regulacji prawnych dotyczących procedury likwidacji szkół i placówek

publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dodał także, że zdaniem Ministra Edukacji i Nauki, ważne jest takie ukształtowanie przepisów, aby bardziej precyzyjnie wskazywały przesłanki dopuszczalności likwidacji (przekształcenia) szkoły oraz identyfikowały obszary objęte opinią wydawaną przez kuratora oświaty, na podstawie art. 89 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe.

8 czerwca br. 2021 r. do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów został wpisany projekt nowelizacji ustawy – Prawo oświatowe. Jak wynika z opisu dokumentu w projekcie zaproponowano rozwiązanie, zgodnie z którym, jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła zlikwidować szkołę, jeżeli likwidacja tej szkoły, w szczególności:

- a) nie ograniczy dostępności nauki, wychowania i opieki,
- b) polepszy warunki nauki, wychowania i opieki uczniów likwidowanej szkoły oraz nie pogorszy ich w szkole lub szkołach wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny,
- c) polepszy warunki stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym, w przypadku gdy likwidowana szkoła prowadzi takie kształcenie,
- d) nie pogorszy warunków dotarcia uczniów do szkoły,
- e) jest uzasadniona zmianami demograficznymi lub prognozami dotyczącymi liczby uczniów likwidowanej szkoły, szkoły lub szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki oraz ogółem wszystkich szkół danego typu prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Przewidziano, że opinia kuratora oświaty wydawana na podstawie art. 89 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe będzie zawierała w szczególności ocenę spełnienia ww. warunków oraz ocenę likwidacji szkoły w zakresie jej zgodności z przepisami prawa. Proponowane przesłanki nie rozwiążą jednak problemu. Ich charakter i zapis wskazuje, że będą one dla kuratora jedynie dodatkowym, ustawowym argumentem przemawiającym za negatywną opinią, np. kurator będzie mógł wskazywać, że konieczność dowożenia uczniów do szkoły będzie zawsze pogorszeniem warunków dotarcia do szkoły lub polemizować, że zmianami demograficznymi jak ma to miejsce obecnie i kreatywnie interpretować dane z takiej analizy, skazując na utrzymywanie szkół, w których od kilku lat nabór nie był efektywny lub takich w których jest kilku uczniów.

Źródło danych i metodologia

Dane prezentowane w raporcie są wynikiem analizy postanowień kuratorów oświaty wyrażających negatywną opinię w przedmiocie likwidacji lub przekształcenia szkół lub placówek publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza dotyczy postanowień wydanych pomiędzy 1 stycznia 2019 r. a 31 grudnia 2019 r.

Postanowienia zostały przez kuratorów oświaty udostępnione Związkowi Powiatów Polskich w trybie dostępu do informacji publicznej.

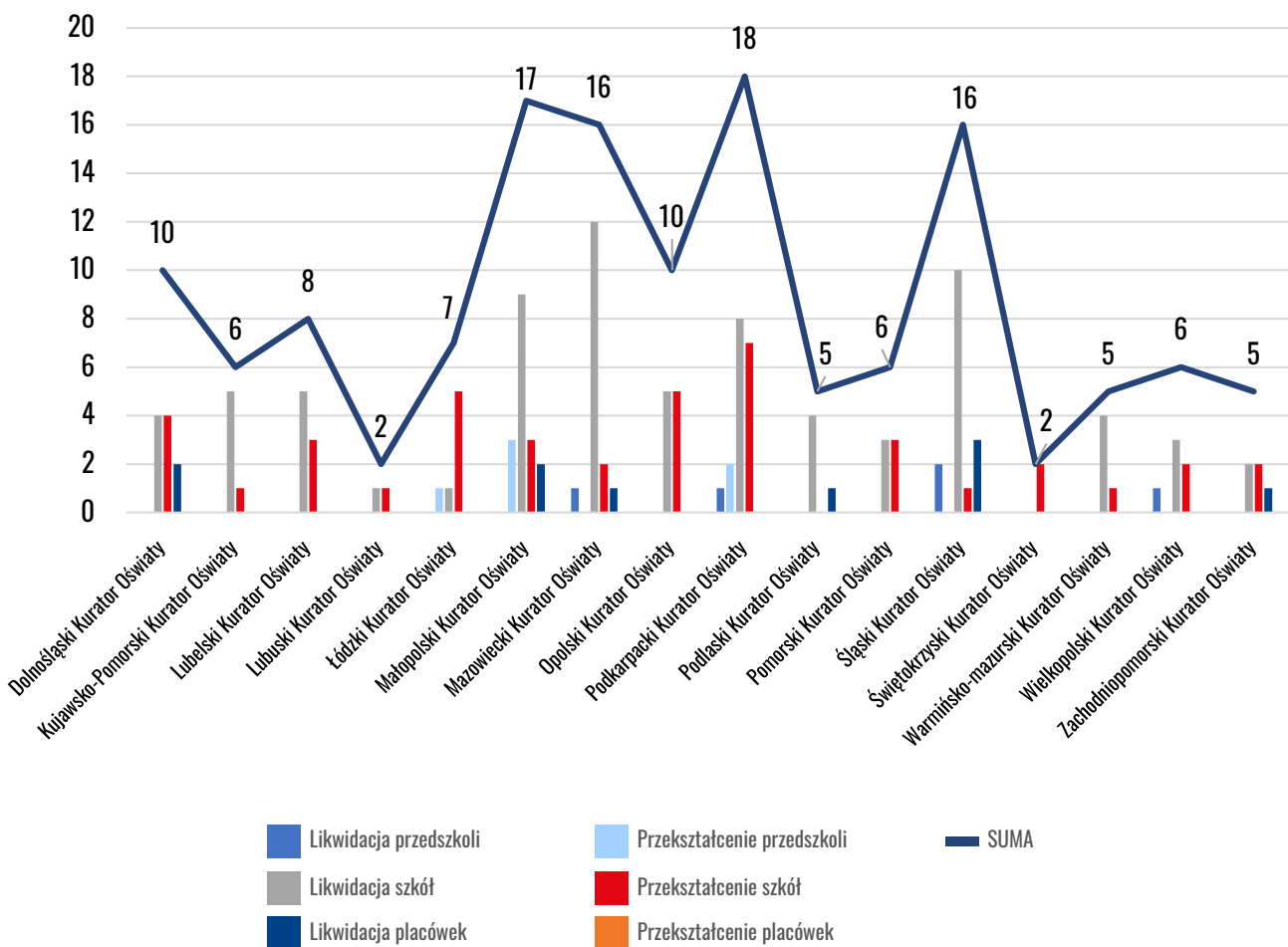
Analiza obejmuje również postanowienia, w przypadku których organ II instancji zmienił pierwotną (negatywną) opinię na opinię pozytywną. W 18 przypadkach co do jednej jednostki postanowienie negatywne było wydawane po raz drugi, w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. W trzech przypadkach doszło zaś do sytuacji, że w jednym postanowieniu negatywnie zaopiniowano zamiar likwidacji lub przekształcenia więcej niż jednej jednostki oświatowej.



I. Negatywne postanowienia kuratorów oświaty wydane w roku 2019

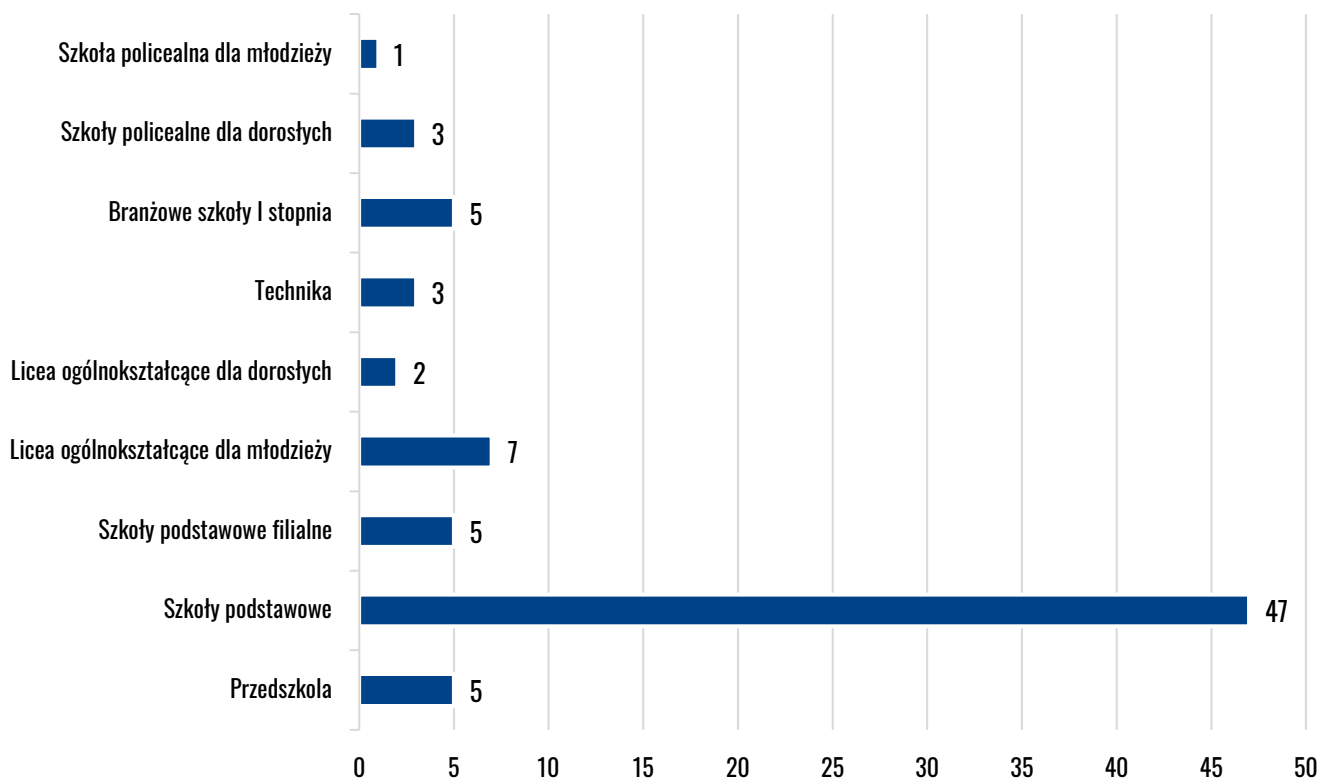
W roku 2019 kuratorzy oświaty wydali 139 postanowień negatywnych. 37 dotyczyło jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym był samorząd powiatowy.

Wykres 1. Postanowienia negatywne



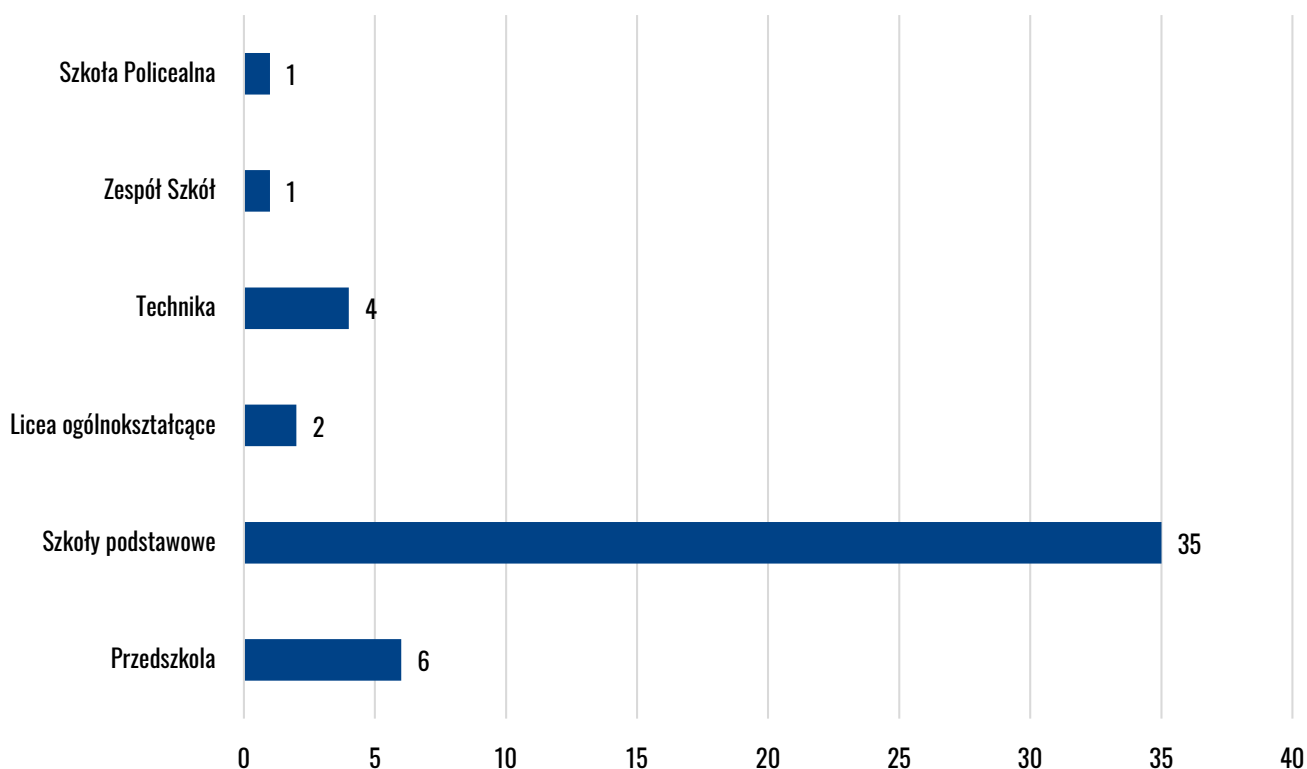
Największą liczbę postanowień negatywnych wydawali kuratorzy z południa Polski: podkarpacki, małopolski i śląski oraz kurator mazowiecki. Jak wynika z powyższego wykresu, negatywne opinie w głównej mierze dotyczyły likwidacji szkół publicznych. W roku 2019 nie wydano żadnego negatywnego postanowienia w przedmiocie przekształcenia placówki oświatowej.

Wykres 2. Negatywne postanowienia w przypadku likwidacji szkół i przedszkoli



Łącznie w roku 2019 kuratorzy oświaty negatywnie zaopiniowali zamiar likwidacji 73 szkół publicznych i 5 przedszkoli. 65% przypadków dotyczyło szkół podstawowych.

Wykres 3. Negatywne postanowienia w przypadku przekształcenia szkół i przedszkoli

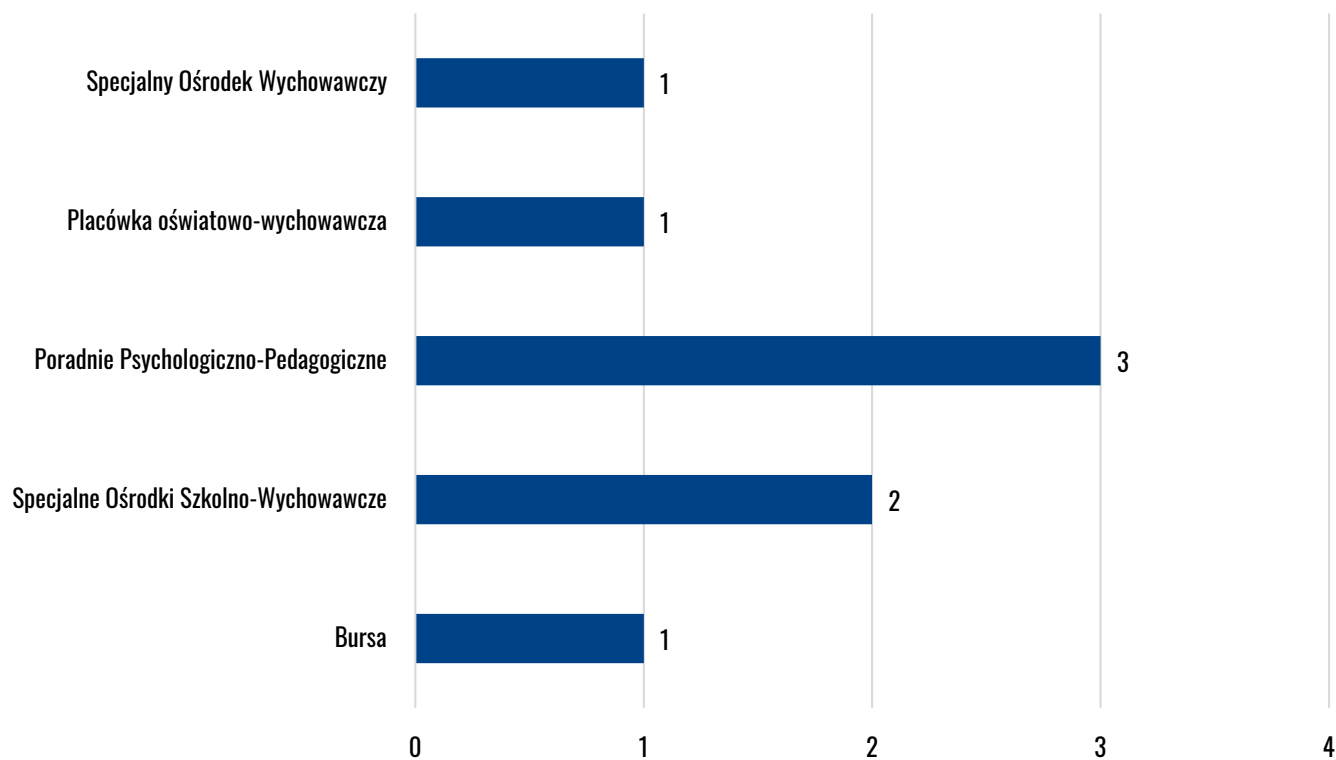


W roku 2019 negatywną opinię dotyczącą przekształcenia kuratorzy wydali w stosunku do 43 szkół publicznych i 6 przedszkoli. Około 71% postanowień dotyczyło przekształcenia szkół podstawowych. Jak wskazuje tabela poniżej zamiar przekształcenia obejmował w tych przypadkach głównie utworzenie filii lub jej likwidację. Procedura ta wymaga bowiem dla swej skuteczności przekształcenia szkoły macierzystej. Negatywne postanowienia dotyczące przekształcenia szkół ponadpodstawowych dotyczyły zasadniczo zmiany siedziby szkoły.

Formy przekształcenia	Liczba postanowień
szkoły podstawowe/przedszkola	
przeniesienie prowadzenia zajęć	1
utworzenie filii	12
zmiana struktury organizacyjnej z I-VIII na I-III	6
likwidacja filii	11
dodatkowa lokalizacja prowadzenia zajęć	4
zmiana siedziby	6
likwidacja oddziału przedszkolnego	1
szkoły ponadpodstawowe	
zmiana siedziby	4
połączenie	1
przeniesienie prowadzenia zajęć	1
dodatkowa lokalizacja prowadzenie zajęć	2



Wykres 4. Negatywne postanowienia w przypadku likwidacji placówek

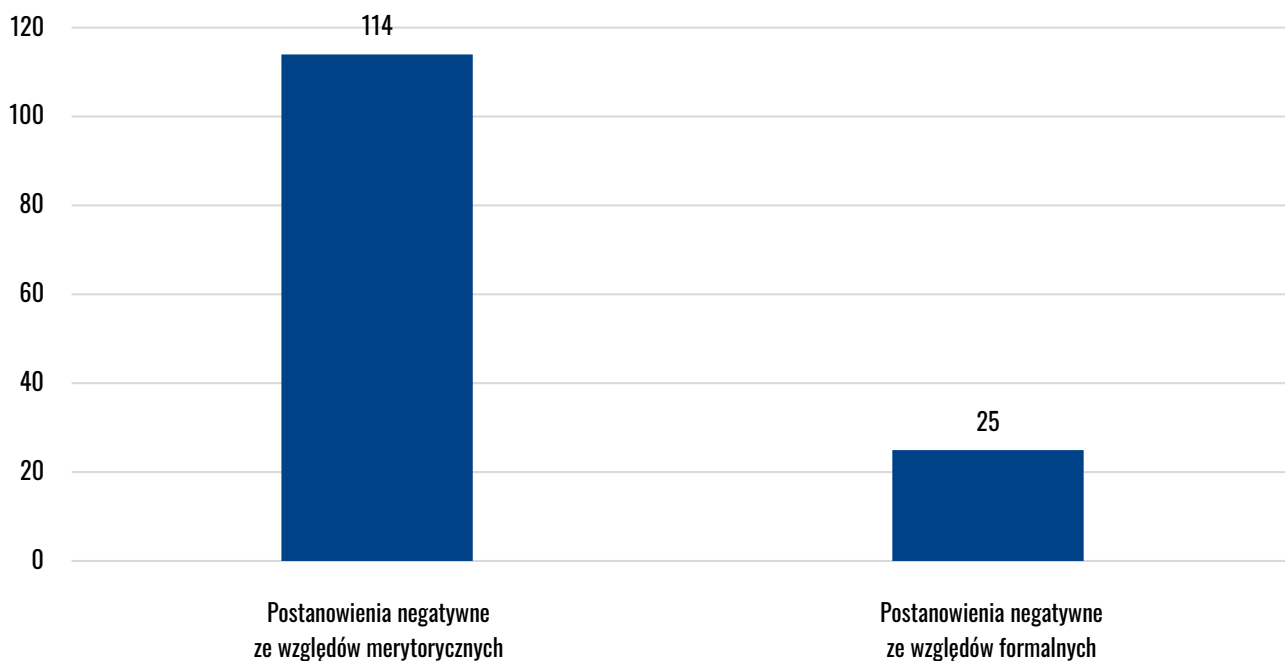


Negatywną opinię kuratora oświaty otrzymały w roku 2019 także zamiary likwidacji 8 placówek oświatowych. Poza placówką oświatowo-wychowawczą, dla pozostałych jednostek organem prowadzącym był samorząd powiatowy.



II. Przestanki negatywnych postanowień kuratorów oświaty wydanych w roku 2019

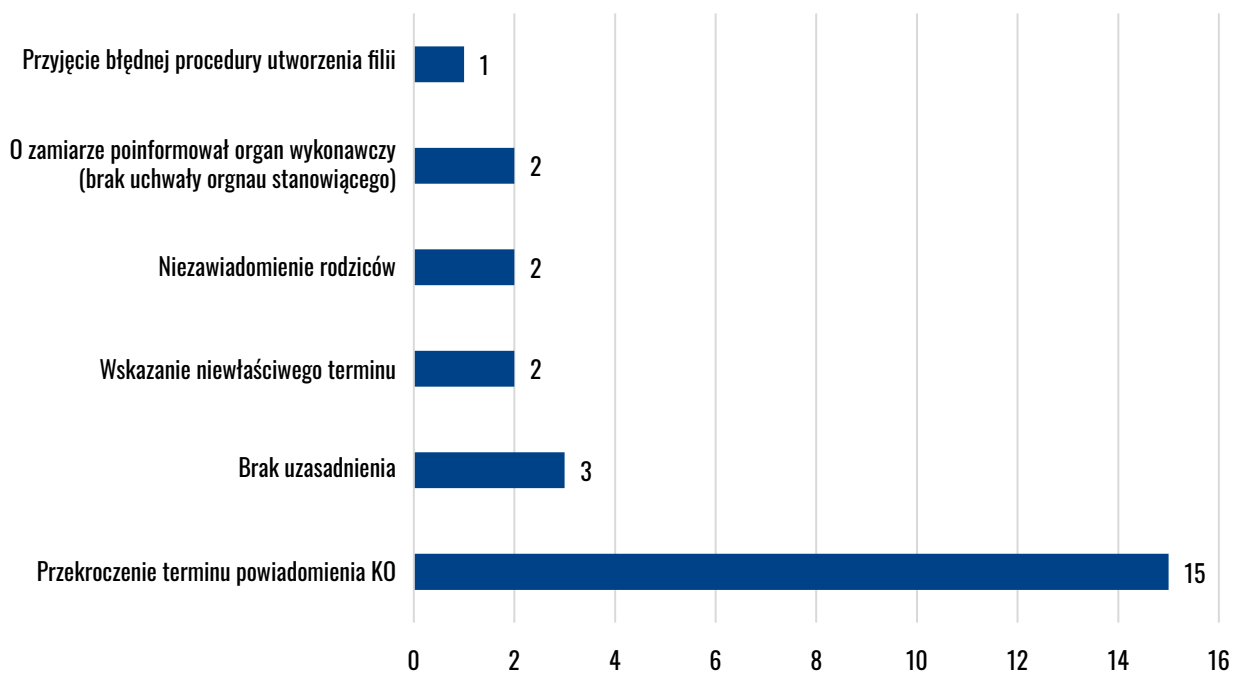
Wykres 5. Przestanki negatywnych postanowień



Przestanki negatywnych opinii kuratorów, wydanych w roku 2019 można więc podzielić na dwie grupy:

a) formalne

Wykres 6. Formalne powody opinii negatywnych



Zasadniczą przesłanką formalną skutkującą negatywną opinią kuratora oświaty było przekroczenie określonego w art. 89 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe, 6-miesięcznego terminu na powiadomienie kuratora o zamiarze likwidacji szkoły/placówki (10 postanowień) i o zamiarze przekształcenia szkoły (5 postanowień). W trzech przypadkach uchwały o zamiarze likwidacji nie zawierały uzasadnienia, stąd kurator nie był w stanie ocenić zasadności podjętego zamiaru. Po dwie sytuacje dotyczyły:

- a) wskazania niewłaściwego terminu likwidacji/przekształcenia, który zgodnie z ustawą – Prawo oświatowe, powinno nastąpić z końcem roku szkolnego;
- b) niezawiadomienia o zamiarze rodziców uczniów, co jest jedną z przesłanek art. 89 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe;
- c) przestania do kuratora oświaty informacji o zamiarze przez organ wykonawczy, bez dołączonej uchwały organu stanowiącego.

Jednostkowy przypadek miał miejsce, ponieważ samorząd przyjął niewłaściwą procedurę utworzenia filii, która powinna polegać na przekształceniu szkoły macierzystej, dla której tworzona jest filia.

7 przypadków negatywnych opinii z powodów formalnych dotyczyło szkół prowadzonych przez samorządy powiatowe.

b) merytoryczne

Zgodnie z art. 51 ustawy – Prawo oświatowe kurator oświaty wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty, w imieniu wojewody. Przepis ten wylicza, o jakich zadaniach w szczególności mowa.

W myśl art. 171 Konstytucji RP wojewoda jest jednym z organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego i sprawuje ten nadzór z punktu widzenia legalności. Jak wskazuje się w judykaturze (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2021 r., III OSK 2935/21) opinia kuratora oświaty jest środkiem nadzoru przewidzianym w art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 77b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Są to zatem środki nadzoru, których podstawowe ramy określa art. 171 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z zasadą legalności – kurator oświaty wydając opinię na podstawie art. 89 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe ma obowiązek badać zamiar likwidacji lub przekształcenia publicznych szkół i placówek oświatowych jedynie przez pryzmat realizacji ustawowych obowiązków wynikających z konkretnych przepisów prawa (por. przywołany wyżej wyrok NSA z 20 stycznia 2021 r.; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., II SA/Wa 1196/20; Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2020 r., I OSK 3274/19, źródło: CBOSA). Jednocześnie, w przywołanych orzeczeniach podkreśla się, że nie uzasadniają odmowy wydania opinii pozytywnej względę szeroko rozumianej polityki oświatowej państwa.

Dodatkowo sam art. 89 ustawy, który reguluje procedurę likwidacji oraz przekształcania szkół i placówek publicznych wskazuje pośrednio, na przesłanki zamiaru likwidacji/przekształcenia:

1. Zapewnienie uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie;
2. Zawiadomienie rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich - tych uczniów;
3. Zawiadomienie właściwego kuratora oświaty;
4. Zawiadomienie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.

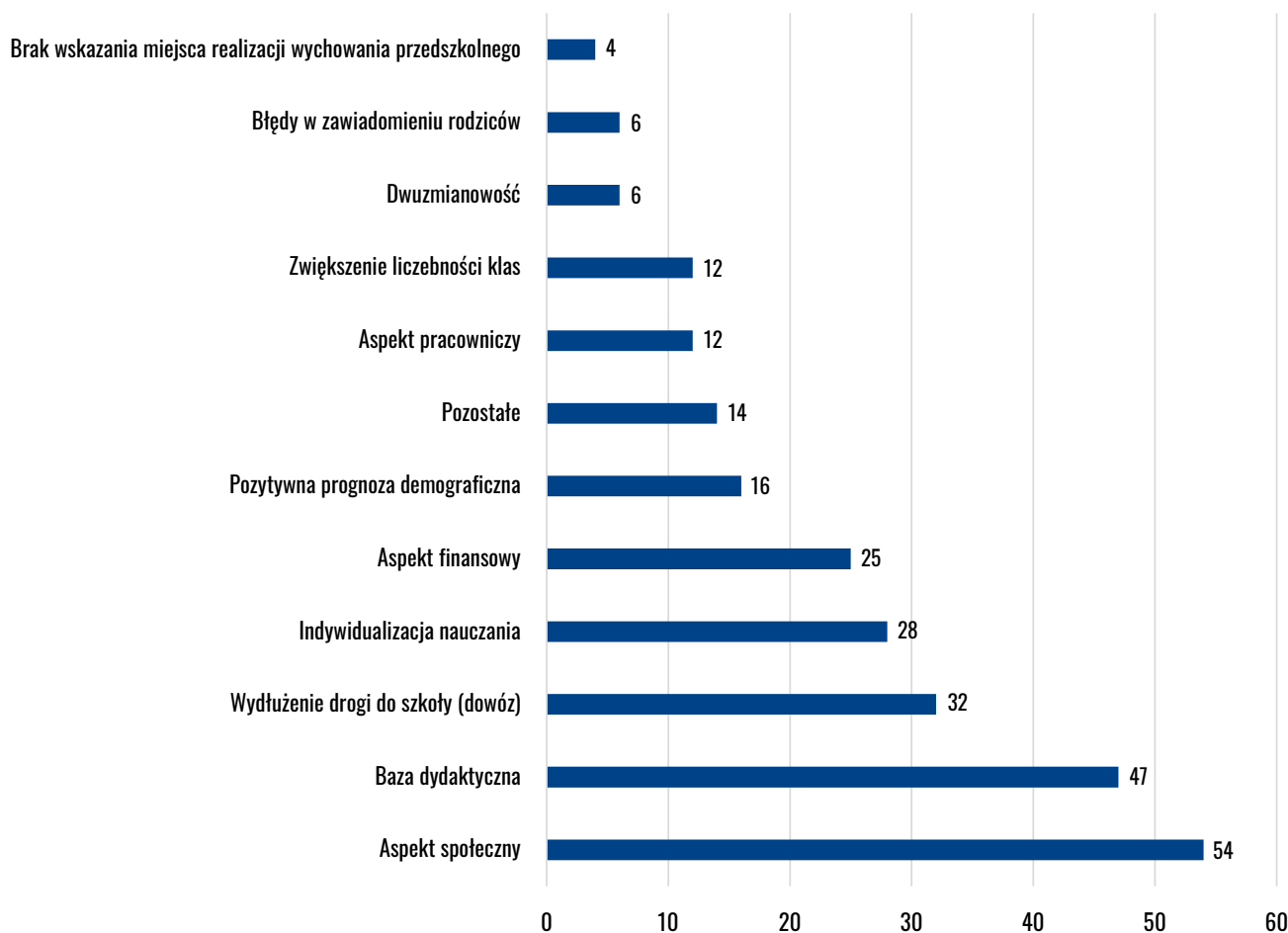
Kuratorzy oświaty w negatywnych postanowieniach przywołują szereg argumentów, które w ich ocenie uzasadniają wydaną opinię. Jak jednak pokazuje niniejsza analiza, bardzo często postanowienia oparte są na argumentacji pozaprawnej, celowościowej i słusznościowej, której źródłem są np. opinie lokalnej społeczności. Brak jest natomiast wyczerpującego uzasadnienia prawnego oraz wskazania konkretnych przepisów prawa, które stoją na przeszkodzie zaakceptowaniu zamierzonej likwidacji czy przekształcenia.



Dodatkowo postępowanie kuratora oświaty w sprawie wydania postanowienia z art. 89 ustawy – Prawo oświatowe, toczy się na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Stąd zasada, że każda sprawa powinna być rozpatrywana indywidualnie. Analiza postanowień poszczególnych kuratorów prowadzi w kilku przypadkach do odmiennych wniosków. Mianowicie w postanowieniach, szczególnie tych dotyczących zmian w tych samych typach/rodzajach szkół/placówek dochodzi to wiernego przekopiowywania fragmentów postanowień.¹ Oczywiście nie można wykluczyć, że argumenty, czy stan faktyczny mógł być podobny, ale przepisywanie wprost takich samych treści budzi zasadnicze wątpliwości, czy zostały one powołane bo wystąpiły faktycznie, czy też zostały powołane na zasadzie próby wzmocnienia postanowienia, czy też znalazły się tam w związku z konstruowaniem postanowień na jednym wzorze i w związku z tym przez nieuwagę nie usunięto pewnych fragmentów.

Poniżej zaprezentowano zestawienie, obrazujące w jakiej liczbie postanowień dany powód został powołany. Dokonano także podziału na argumenty kuratorów przemawiające za wydaniem opinii negatywnej a także argumenty, które przywoływały organy prowadzące w uzasadnieniach uchwał o zamiarze likwidacji lub przekształcenia szkół lub placówek publicznych. Dodatkowo, ze względu na rozbieżności jeżeli chodzi o wskazywane argumenty, oddzielnie zaprezentowano dane dla szkół podstawowych i przedszkoli, szkół ponadpodstawowych oraz placówek oświatowych.

Wykres 7. Merytoryczne przestanki negatywnych postanowień w przypadku likwidacji szkół podstawowych/przedszkoli



¹ Np. Postanowienie Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty z 13 marca 2019 r., WEPIP.542.21A.2019.AK (7 ostatnich linijek na s. 3 oraz pierwsze 4 linijki na s. 4) oraz Postanowienie Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty z 13 marca 2019 r., WEPIP.542.21.2019.AK (przedostatni akapit na s. 3) lub Postanowienie Łódzkiego Kuratora Oświaty nr 12/2019 z 18 lutego 2019 r., ŁKO.DPT.110p.12.2019.GH oraz Postanowienie Łódzkiego Kuratora Oświaty nr 33/2019 z 25 lutego 2019 r., ŁKO.DPT.110p.33.2019.GH - których ostatnie 4 akapity różnią się tylko nazwą miejscowości, w której zlokalizowana jest szkoła filialna, której dotyczył zamiar likwidacji.



Szczegółowa analiza argumentów, które kuratorzy oświaty przywoływali w negatywnych postanowieniach w roku 2019, wydanych w przypadku zamiaru likwidacji szkół podstawowych i przedszkoli prowadzi do zasadniczego wniosku, że w zdecydowanej większości przypadków podstawą wydawanych opinii były argumenty pozaprawne, nie mogące stanowić podstawy opinii wydawanej na gruncie art. 89 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe, które szerzej opisano poniżej.

W co drugim postanowieniu negatywnie opiniującym zamiar likwidacji szkoły podstawowej/przedszkola pojawiał się argument ogólnie nazwany na potrzeby niniejszej analizy jako „**aspekt społeczny**”. Była to także najczęściej przywoływana, jedna z przestanek skutkująca negatywną opinią. Pod pojęciem „aspektu społecznego” rozumie się: protesty rodziców i rad rodziców, nauczycieli i związków zawodowych, lokalnej społeczności, uczniów, wskazywanie na szkołę jako jedyny ośrodek życia kulturalnego, spadek atrakcyjności osadniczej miejscowości lub wielopokoleniową więź ze szkołą. Co ciekawe w przypadkach, gdy opinie wymienionych środowisk są bardziej przychylne, dokonuje się na ten temat jedynie zdawkowego wspomnienia², natomiast oceny krytyczne są szeroko opisywane³. Niemniej w postanowieniach wskazywano wprost, że negatywna ocena wynika także z faktu, że organ prowadzący w uzasadnieniu podjętego zamiaru likwidacji nie uwzględnił aspektu społecznego⁴. Wystąpiły także przypadki, gdzie organ prowadzący wprost wskazał, że w miejscu likwidowanej szkoły powstanie dom kultury lub świetlica⁵ – co wypełniałoby lukę ośrodka życia kulturalnego, na którą kuratorzy się powołują. Jednakże w tych sytuacjach kurator uznał, że skoro organ prowadzący i tak będzie utrzymywał budynek, to świadczy, że może w nim nadal funkcjonować szkoła, ponieważ niezasadny jest argument o obniżeniu kosztów utrzymania budynku dzięki likwidacji. Kurator oświaty pominął jednak, że warunki BHP i przeciwpożarowe jakie muszą spełniać budynki oświatowe są bardziej rygorystyczne i zupełnie inne zasady wiążą się z remontami w takich przypadkach. Nie można pominąć, że nakłady finansowe na utrzymanie i funkcjonowanie budynków, w których mieszczą się jednostki oświatowe, ze względu na charakter realizowanych w nich zadań, a także spełnienie szczególnych wymagań opisanych wcześniej, są niewspółmierne do wydatków na utrzymanie budynku, w którym mógłby funkcjonować np. gminny dom kultury, który zasadniczo wypełnia cel stawiany przed miejscem spotkań społeczności lokalnej. Jeden z kuratorów powoływał się także, na fakt, że rodzice wyrażają wolę partycypowania w utrzymaniu szkoły. Warto w tym miejscu przypomnieć, że podstawową zasadą prawa oświatowego jest bezpłatny charakter edukacji w szkołach publicznych. Można więc wyrazić nadzieję, że kurator miał w tym przypadku na myśli jedynie aspekt pomocy niematerialnej.⁶

Druga, pod względem liczebności występowania przestanka, dotyczy bazy lokalowej/dydaktycznej w szkole objętej zamiarem likwidacji. Została ona powołana w 47 postanowieniach negatywnie opiniujących zamiar likwidacji szkół podstawowych/przedszkoli. Kuratorzy z precyzją wręcz nadzoru budowlanego opisują w swoich postanowieniach warunki techniczne budynków, np. porównywane jest usytuowanie okien w stosunku do kierunków świata⁷ oraz oświetlenie pomieszczeń⁸. Byle tylko wykazać, że szkoła objęta zamiarem likwidacji posiada warunki, które dają rękojmię prawidłowej realizacji podstawy programowej. Zaskakujące jest, że w wielu przypadkach warunki w 100-letnich budynkach są często porównywane jako zbliżone do tych w obiektach nowo wybudowanych⁹ i nie bierze się w ogóle pod uwagę ograniczeń czy warunków organizacyjnych i finansowych prowadzenia szkół w budynkach, które są wpisane do rejestru zabytków i podlegają ochronie konserwatorskiej¹⁰. Braki lokalowe czy braki w zapleczu szkolnym np. sal gimnastycznych, są tłumaczone tym, że pomimo tych braków uczniowie mają wysokie osiągnięcia sportowe¹¹.

² Np. Postanowienie Lubelskiego Kuratora Oświaty nr 11/2019 z 15 lutego 2019 r., DCH.542.2.2019.EW; Postanowienie Małopolskiego Kuratora Oświaty z 5 czerwca 2019 r., NP.542.2.32.2019.PS

³ Np. Postanowienie Podkarpackiego Kuratora Oświaty z 15 marca 2019 r., PIP.542.37.2019; Postanowienie Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty z 27 marca 2019 r., WWEAS.542.10.2019.KE

⁴ Np. Postanowienie Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty z 6 marca 2019 r., DT.545.8.2019.DZ

⁵ Np. Postanowienie Lubuskiego Kuratora Oświaty z 28 lutego 2019 r., KO.II.542.7.2019.GD

⁶ Postanowienie Lubelskiego Kuratora Oświaty nr 57/2019 z 15 marca 2019 r., DCH.542.9.2019.KS

⁷ Postanowienie Małopolskiego Kuratora Oświaty z 11 czerwca 2019 r., NP.542.2.59.2019.WR

⁸ Postanowienie Pomorskiego Kuratora Oświaty nr 22/2019 z 18 marca 2019 r., SNP.542.4.2019.DCh.TM

⁹ Np. Postanowienie Podlaskiego Kuratora Oświaty z 6 marca 2019 r., PSP.542.1.2019; Postanowienie Lubuskiego Kuratora Oświaty z 28 lutego 2019 r., KO.II.542.7.2019.GD

¹⁰ Np. Postanowienie Lubelskiego Kuratora Oświaty nr 56/2019 z 7 marca 2019 r., DZ.542/12.2019.AS

¹¹ Np. Postanowienia Lubelskiego Kuratora Oświaty: nr 11/2019 z 15 lutego 2019 r., DCH.542.2.2019.EW oraz nr 57/2019 z 15 marca 2019 r., DCH.542.9.2019



Idąc w tym kierunku można by przyjąć, że jeżeli uczniowie osiągają dobre wyniki z informatyki, geografii czy fizyki to zbyteczne są w szkołach pracownie przedmiotowe. W zależności od okoliczności rozpatrywane jest także usytuowanie szkół. Jeżeli szkoła podlegająca zamiarowi likwidacji mieści się w centrum miejscowości, wskazuje się na niebywałą plus lokalizacji w centrum, dostępność placów zabaw, bliskość parków¹². Natomiast kiedy objęta zamiarem likwidacji szkoła zlokalizowana jest na uboczu, podkreśla się jej wyjątkowe położenie, z dala od ruchliwych tras komunikacyjnych, w otoczeniu lasów¹³. W jednym z postanowień kurator wskazywał, że zlokalizowanie przy szkole (do której mieliby zostać przeniesieni uczniowie) placu zabaw nie jest wcale aż tak korzystne, ponieważ, te dwa obszary oddziela droga publiczna, przez którą należy się przeprawić. A to zdaniem kuratora zdecydowanie obniża poziom bezpieczeństwa uczniów. Co ciekawe w tej samej sprawie szkoła, która miała zostać zlikwidowana usytuowana była przy drodze wojewódzkiej.¹⁴ Jeden z kuratorów doszedł także do interesujących wniosków a mianowicie stwierdził, że skoro z zebranych informacji wynika, że sytuacja dzieci w nowej szkole po planowanej zmianie organizacyjnej znacząco się nie poprawi to zachodzi domniemanie że może ona ulec pogorszeniu w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków¹⁵. Oczywiście nie przytoczono żadnych argumentów na poparcie takich domniemań, co wskazuje na zasadnicze braki postępowania dowodowego, co więcej z postanowienia nie wynika, żeby kurator dokonał przeglądu szkół, w których uczniowie ze szkoły likwidowanej będą kontynuowali kształcenie. Zasadniczo należy podkreślić, że w myśl art. 89 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe organ prowadzący ma zagwarantować uczniom kontynuowanie nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Natomiast przepis nie statuuje obowiązku zagwarantowania porównywalnych lub lepszych warunków kontynuowania nauki.

Trzecim powodem, który występuje w 30% negatywnych postanowień dotyczących zamiaru likwidacji szkół podstawowych/przedszkoli jest **wydlużenie drogi uczniów z domu do szkoły**, ze względu na konieczność zorganizowania dowozu. Należy wskazać, że Prawo oświatowe nie zabrania dowozu uczniów do szkół. Co więcej art. 39 ust. 2 wprost wskazuje, że gdy droga dziecka z domu do szkoły przekracza 3 km (klasy I-IV szkoły podstawowe) lub 4 km (klasy V-VIII), obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat - także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej. Analiza postanowień pokazuje, że żaden argument organu prowadzącego, tj. zapewnienie bezpłatnego transportu, zapewnienie opieki podczas transportu, odpowiednie dostosowanie godzin odjazdu¹⁶, nie przekonuje kuratorów, którzy w sytuacji gdy w stanie faktycznym pojawia się element związany z koniecznością dowożenia dzieci do nowej szkoły, oceniają go krytycznie, przywołując takie kontrargumenty jak¹⁷ zbyt mała liczba miejsc siedzących, słabo oświetlone przystanki, brak wskazania jak zostaną zapewnione bezpieczne warunki dojazdu na przystanek, co w konsekwencji sprowadza się do przyjmowania, że dowóz wpłynie na pogorszenie sytuacji dziecka. Argument taki może być chybiony szczególnie w sytuacji gdy np. dziecko zamieszkuje w odległości 2,5 km od szkoły i drogę tę musi pokonać samodzielnie (w takim przypadku gmina nie ma obowiązku organizowania dowozu) co może zająć nawet ok 30 minut. Taki czas podróży odpowiada pokonaniu środkiem komunikacji publicznej odległości nawet 25 km. Biorąc pod uwagę, że w analizowanych postanowieniach droga z domu do szkoły mogła się wydłużyć do np. 10 czy 16 km ale były też przypadki kiedy chodziło o odległości nieznacznie przekraczające ustawowe limity, np. 3,5 km¹⁸, albo wręcz ich nie przekraczano, nie powodując konieczności organizowania dowozu¹⁹, wydaje się, że kuratorzy mało obiektywnie rozpatrywali powołaną przesłankę.

¹² Postanowienie Podkarpackiego Kuratora Oświaty z 28 lutego 2019 r., PiP.542.26.2019

¹³ Postanowienie Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty nr 23 z 11 marca 2019 r., WAP.542.15.2019

¹⁴ Postanowienie Podkarpackiego Kuratora Oświaty z 28 lutego 2019 r., PiP.542.26.2019

¹⁵ Postanowienie Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty z 13 marca 2019 r., WEPI.545.21B.2019.AK

¹⁶ Postanowienie Wielkopolskiego Kuratora Oświaty nr 110.3.527.2019 z 4 listopada 2019 r.

¹⁷ Postanowienie Pomorskiego Kuratora Oświaty nr 68/2019 z 20 grudnia 2019 r., SNP.542.45.2019.JG.AŚ; Postanowienie Mazowieckiego Kuratora Oświaty, DOS.542.1.1.2019.AG

¹⁸ Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z 29 marca 2019 r., DK-CZ.542.2.2.2019

¹⁹ Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z 18 marca 2019 r., DK-SO.542.11.2019



Prawie tak samo często jak kwestia dowozu, pojawiał się w negatywnych opiniach w sprawie zamiaru likwidacji szkół podstawowych/przedszkoli argument dotyczący możliwości **indywidualizowania nauczania** w mniejszych szkołach/klasach, co stanowi w ocenie kuratorów niebywały plus jednostek zlokalizowanych w małych miejscowościach. Na aspekt ten zwrócono uwagę w 28 postanowieniach. Dodatkowo a contrario wskazuje się, że w przypadku szkół do których uczniowie zostaną przeniesieni klasy będą zbyt liczne, co nie wpłynie korzystnie na proces nauczania. Po pierwsze argument indywidualizacji może okazać się chybiony, z tego względu, że w małych szkołach zatrudnia się zdecydowanie mniej nauczycieli więc w dalszym ciągu nie ma możliwości indywidualnego podejścia. Po drugie nie ma jednoznacznych badań, które mówiłyby o oczywistym związku pomiędzy niewielką klasą a jakością nauczania. Wydaje się więc, że w takich przypadkach możemy bardziej mówić o pewnego rodzaju szansie a nie gwarancji na poprawę efektywności nauczania. Po trzecie § 5 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli reguluje kwestię dotyczącą maksymalnej liczby dzieci w oddziale przedszkola oraz uczniów w oddziale klas I-III szkoły podstawowej oraz przewiduje możliwość dzielenia oddziału, jeżeli liczba uczniów ulegnie zwiększeniu ponad dopuszczalny limit.

W co czwartym postanowieniu dotyczącym zamiaru likwidacji szkoły podstawowej/przedszkola kuratorzy oświaty zarzucali organom prowadzącym, że powołują się na **aspekt finansowy** planowanych zmian. Wytykano, że aspekt ten nie może być zasadniczym powodem podejmowanych działań, a finansowanie oświaty jest obowiązkiem samorządów wynikającym z przepisów oświatowych i ma na ten cel zagwarantowane środki. W skrajnych przypadkach samorządy gminne wskazywały nawet na ponad 7 mln zadłużenie, które było jednym z argumentów przemawiających za koniecznością racjonalizacji sieci szkół lub realizację programu postępowania naprawczego²⁰, ale nie znalazły one aprobaty w ocenie kuratora oświaty. Podobnie argumenty, w których organy prowadzące wykazywały, że ze względu na zbyt małą liczbę uczniów w szkole, koszt utrzymania jednego ucznia przewyższa ponad 8-krotnie (ponad 70 tysięcy a blisko 9 tysięcy złotych) koszt kształcenia ucznia w innej szkole prowadzonej przez tę jednostkę samorządu terytorialnego²¹. Funkcjonowanie oświaty nie można rozpatrywać w oderwaniu od tak zasadniczego aspektu jakim jest finansowanie, a już na pewno nie w sytuacji, gdy skala niedoszacowania części oświatowej subwencji ogólnej w roku 2019 sięgała 45%. Samorządy z innych dochodów własnych niż subwencja oświatowa musiały wygospodarować na realizację zadań oświatowych ponad 35 mld złotych. Natomiast równocześnie dochody te były uszczuplane przez niekorzystne zmiany podatkowe, niezapewniające adekwatnej rekompensaty, wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę, podwyżki dla nauczycieli itp. Odpowiedzialne zarządzanie polega na racjonalnym gospodarowaniu środkami i podejmowaniu niezbędnych decyzji, które mają na celu dobro wspólne. O tym czy zmiany są potrzebne nie powinien więc decydować podmiot, który tego typu odpowiedzialności nie ponosi. W judykaturze podkreśla się, że kurator oświaty nie jest uprawniony do oceny racjonalności działania organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza optymalności takich działań, a jedynie do badania ich przez pryzmat realizacji ustawowych obowiązków (vide: orzeczenia powołane wyżej).

Wśród argumentów, które również nie znajdują podstawy prawnej wymienić można:

- **Obronę przez kuratora interesów nauczycieli.** Z jednej strony, gdy w uzasadnieniu nie ma wzmianki o nauczycielach to stawiany jest zarzut, że nie uwzględniono ich sytuacji²². Natomiast z drugiej strony, gdy samorząd wylicza jak zamierza zapewnić nauczycielom zatrudnienie, to zarzuca się, że nauczyciele będą mieli gorsze warunki pracy, gorsze wynagrodzenia bo np. już nie na podstawie Karty Nauczyciela²³, że za mało szczegółowo wskazano, gdzie nauczyciele znajdą pracę²⁴. Nawet, gdy w kilku przypadkach samorząd podkreślił, że każdy nauczyciel likwidowanej szkoły znajdzie pracę w innych szkołach prowadzonych przez tę jednostkę to punktowano, że zmiany są bezzasadne, ponieważ samorząd nie osiągnie żadnych oszczędności. Jest to argument tylko pobieżnie słuszny, ponieważ nauczyciel przeniesiony do większej szkoły będzie miał więcej możliwości rozwoju i wykorzystania swojego potencjału z bezpośrednim pozytywnym wpływem na uczniów. W tym kontekście należy jednak

²⁰ Postanowienie Lubuskiego Kuratora Oświaty z 19 marca 2019 r., KO.II.542.11.2019.GD

²¹ Postanowienie Podlaskiego Kuratora Oświaty z 28 marca 2019 r., PSP.542.5.2019

²² Postanowienie Podlaskiego Kuratora Oświaty z 19 marca 2019 r., PSP.542.3.2019

²³ Postanowienie Dolnośląskiego Kuratora Oświaty nr 185/2019 z 20 grudnia 2019 r.

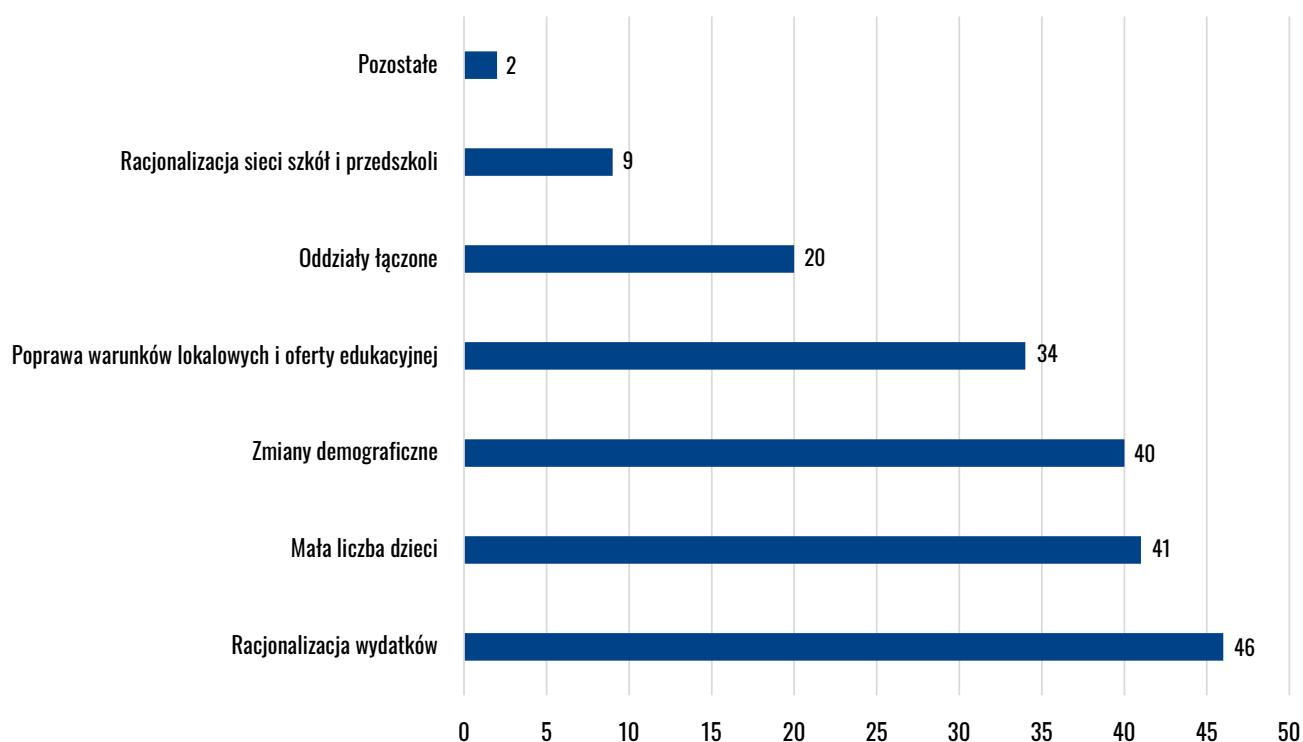
²⁴ Postanowienie Dolnośląskiego Kuratora Oświaty nr 37/2019 z 1 marca 2019 r., WNKPS.542.009.2019



podkreślić, że kurator nie jest podmiotem, który został powołany do obrony interesu nauczycieli w kontekście przekształceń czy likwidacji i nie ma kompetencji do oceniania polityki kadrowej. Obroną interesów tej grupy zawodowej zajmują się związki zawodowe.

- **Wykazywanie pozytywnej prognozy demograficznej**, (np. pomimo, że organ prowadzący wykazał, że liczba uczniów w szkole od roku szkolnego 2013/2014 do 2018/2019 spadła blisko 4-krotnie i wynosi 15 uczniów, a prognoza na kolejne 3 lata wykazuje spadek nawet do 9 uczniów oraz że liczba urodzeń dzieci w obwodzie szkoły w latach 2013-2018 spadła z 8 do 4 osób to kurator oświaty w uzasadnieniu odnosząc się do prognoz demograficznych zauważył (nie wiadomo na jakiej podstawie) że liczba urodzeń dzieci w obwodzie szkoły w kolejnych 5 latach będzie utrzymywała się na podobnym poziomie 6-8 osób.²⁵
- **Za słabą promocją szkoły**, taki argument został użyty np. w stosunku do zamiaru likwidacji szkoły podstawowej, która powstała z dniem 1 września 2017 r. w wyniku przekształcenia z gimnazjum, w promieniu do dwóch kilometrów od której funkcjonują trzy inne szkoły podstawowe. Od momentu powstania nie było zainteresowania ofertą edukacyjną tej szkoły, co więcej w tym okresie wpłynął tylko jeden wniosek o przyjęcie dziecka do klasy pierwszej.²⁶

Wykres 8. Powody podjęcia zamiaru likwidacji przez organ prowadzący



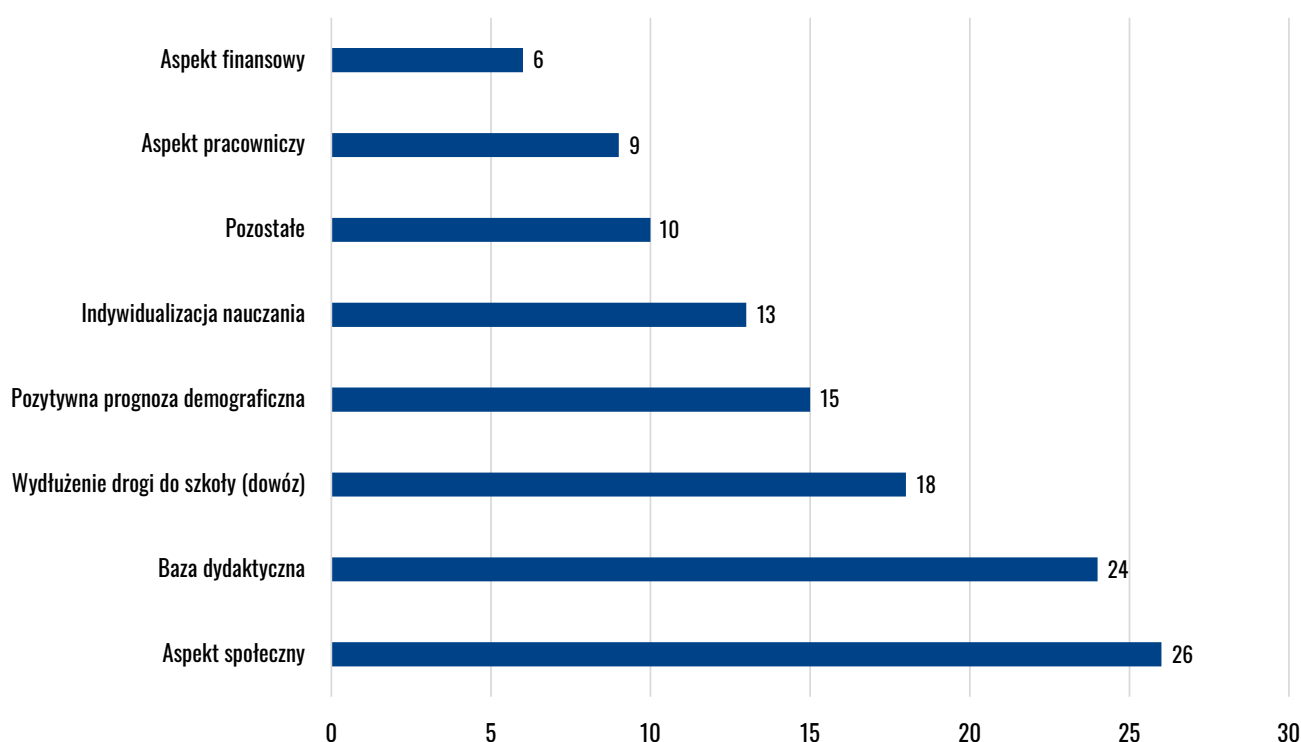
²⁵ Postanowienie Podlaskiego Kuratora Oświaty z 28 marca 2019 r., PSP.542.5.2019

²⁶ Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z 18 marca 2019 r., DK-SO.542.11.2019; argument za słabą promocją przywołano także w Postanowieniu Małopolskiego Kuratora Oświaty z 14 marca 2019 r., NP.542.2.59.2019.WR.



Argumenty kuratorów oświaty warto zderzyć z powodami, dla których organy prowadzące decydują się na likwidację szkół podstawowych i przedszkoli, ponieważ jak się często powtarza nie są to decyzje łatwe ale zawsze przemyślane. Zachodzące zmiany demograficzne, które wskazują, że w perspektywie kilku kolejnych lat szkoła nie będzie w stanie utworzyć oddziałów, racjonalizacja wydatków, zbyt mała liczba uczniów w szkole (w skrajnych przypadkach wynosząca w szkołach filialnych 8²⁷ czy 12²⁸ a w szkołach o pełnej strukturze 14²⁹ lub 29³⁰), która w konsekwencji prowadzi do konieczności tworzenia klas łączonych. Argumenty te nie znajdują aprobaty po stronie kuratorów. Podobnie jak fakt, że szkoły, do której planuje się przenieść uczniów dysponują lepszą bazą lokalową i gwarantują bogatszą ofertę edukacyjną. W jednym przypadku nie został uwzględniony nawet argument, braku zainteresowania ofertą szkoły od czasu jej utworzenia.³¹

Wykres 9. Merytoryczne przesłanki negatywnych postanowień w przypadku przekształcenia szkół podstawowych/przedszkoli



²⁷ Np. Postanowienie Lubelskiego Kuratora Oświaty nr 66/2019 z 27 marca 2019 r., DCH.542.18.2019.DS

²⁸ Np. Postanowienie Lubelskiego Kuratora Oświaty nr 30/2019 z 8 marca 2019 r., WKO.542.4.2019.GD

²⁹ Np. Postanowienie Pomorskiego Kuratora Oświaty nr 36/2019 z 28 marca 2019 r., SNP.542.1.2019.DCh.RS

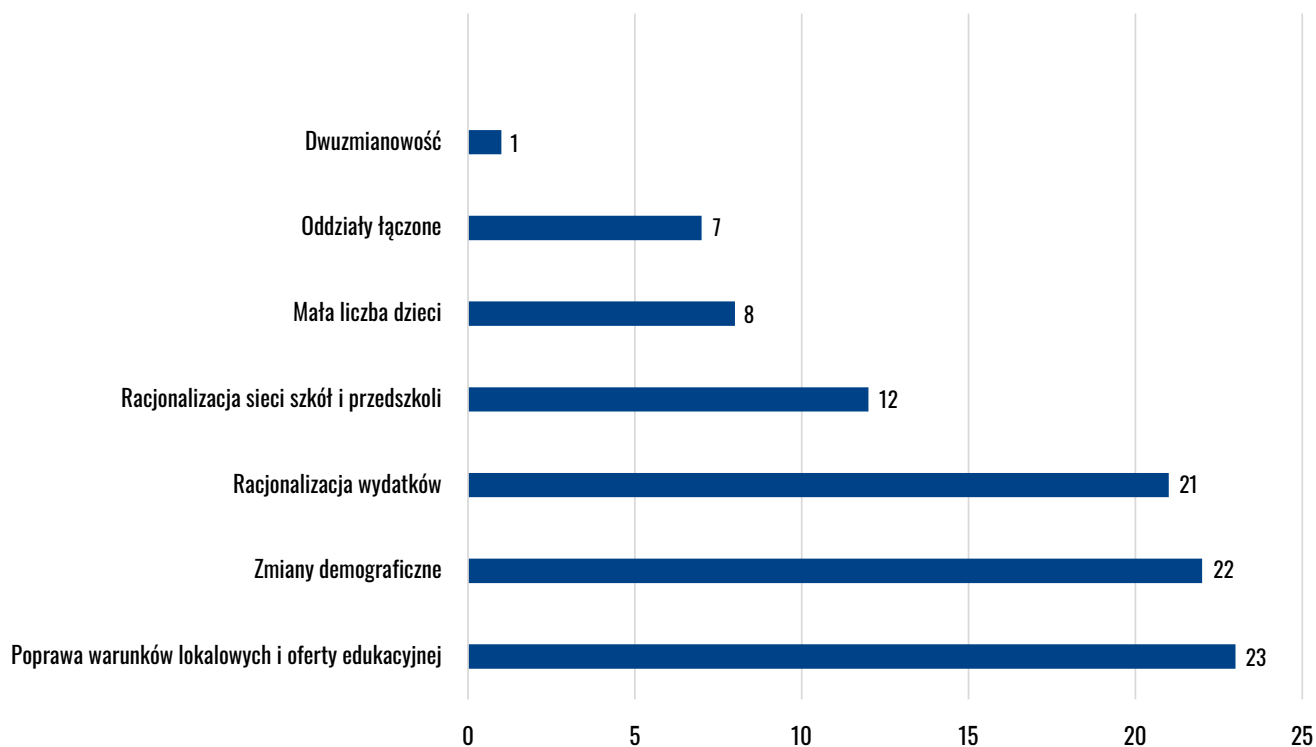
³⁰ Postanowienie Opolskiego Kuratora Oświaty z 1 kwietnia 2019 r., WRE.542.52.2019

³¹ Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z 18 marca 2019 r., DK-SO.542.11.2019

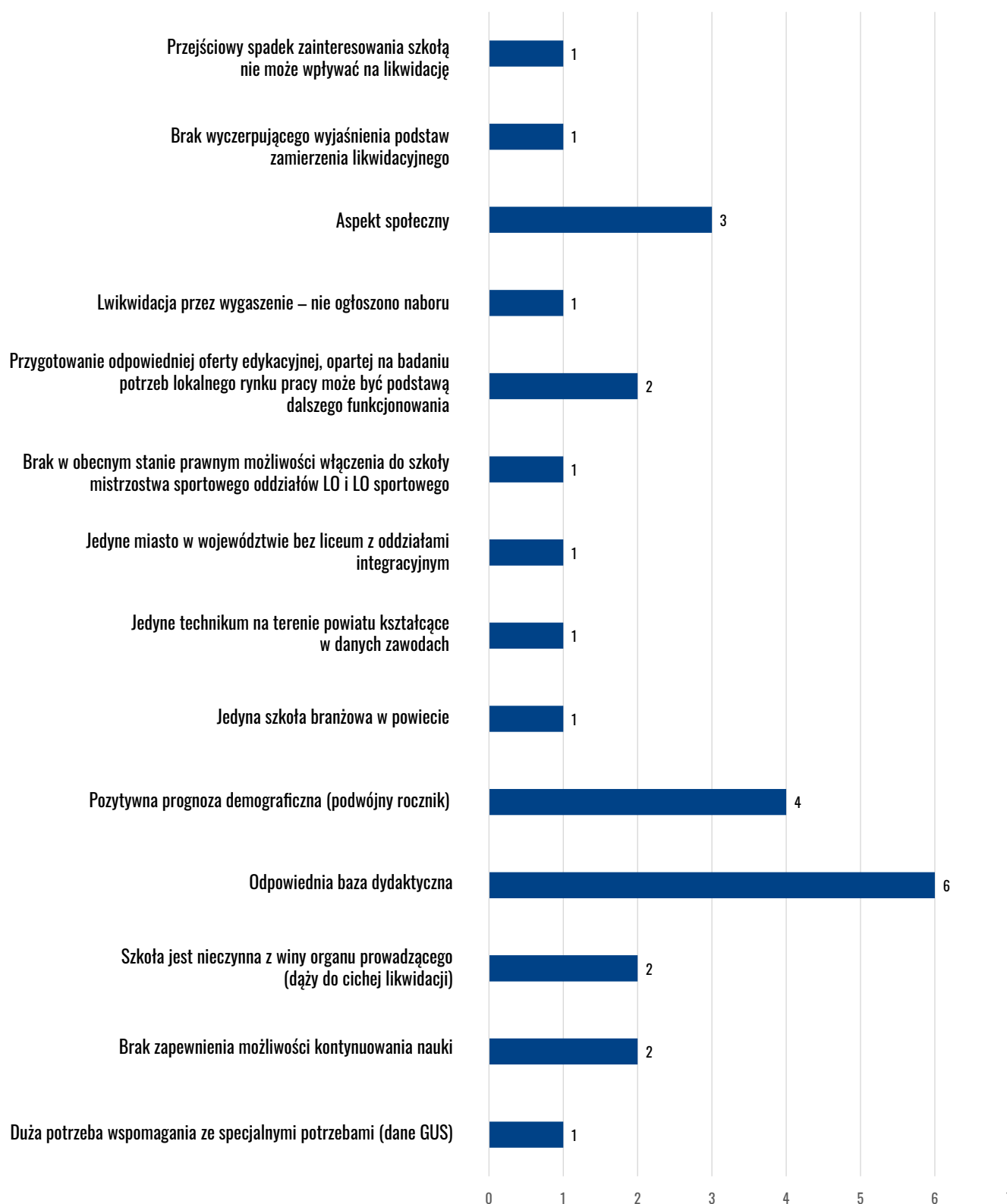


Zasadniczo w przypadku negatywnych postanowień dotyczących przekształcenia szkół podstawowych i przedszkoli argumenty kuratorów oświaty są zbieżne z opisywanymi w przypadkach zamiaru likwidacji. Podobnie sytuacja wygląda w kontekście powodów, dla których organy prowadzące decydowały się na przekształcenia.

Wykres 10. Powody podjęcia zamiaru przekształcenia przez organ prowadzący



Wykres 11. Merytoryczne przesłanki negatywnych postanowień w przypadku likwidacji szkół ponadpodstawowych



Ze względu na specyfikę funkcjonowania szkół ponadpodstawowych przesłanki jakimi kierują się kuratorzy oświaty w tym zakresie nieznacznie się różnią. W dalszym ciągu jednak postanowienia charakteryzuje co do zasady brak jednoznacznego i precyzyjnego określenia przepisów prawa, z którymi podjęty zamiar likwidacji byłby sprzeczny. Można także odnieść wrażenie, że opiniowanie zamiarów likwidacji szkół ponadpodstawowych sprawia kuratorom więcej trudności, ponieważ brakuje jak w przypadku szkół podstawowych możliwości odwoływania się do liczebności oddziałów czy wydłużenia drogi z domu do szkoły (w przypadku szkół ponadpodstawowych przepisy kwestii tych nie regulują). Stąd też przywoływane powody negatywnych opinii zdecydowanie częściej mają charakter pozaprawny, arbitralny i ocenny. Dodatkowo rok 2019 dał kuratorom dodatkowy argument związany z „podwójnym rocznikiem” absolwentów szkół podstawowych i gimnazjów, dla których należało zabezpieczyć miejsce w szkołach ponadpodstawowych. Głównie powoływane są takie argumenty jak odpowiednia baza dydaktyczna w planowanej do likwidacji szkole, aspekt społeczny czy pozytywna prognoza demograficzna. Brak zainteresowania ofertą szkoły czy brak uczniów³², nie są zdaniem kuratorów wystarczającą przesłanką do likwidacji. Zdarza się, że kurator nie odnosi się w żaden sposób do takich twierdzeń organu prowadzącego, opisując jedynie stan techniczny i lokalowy budynku³³, co stanowi jedyną podstawę opinii. Powoływanie się zaś na argumenty dotyczące jednostkowego charakteru danej szkoły³⁴ nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa, ponieważ nie wymagają one, aby zapewnienie kontynuowania kształcenia dotyczyło szkół prowadzonych przez ten sam organ prowadzący.

Powody podjęcia zamiaru likwidacji szkół ponadpodstawowych przez organy prowadzące

Najczęściej pojawiającym się argumentem likwidacji szkół ponadpodstawowych jest spadek zainteresowania ofertą szkoły, np. w przypadku jednego liceum, funkcjonowała tylko klasa III, licząca 17 uczniów.³⁵ Kolejno dostosowanie sieci szkół oraz wysokie koszty prowadzenia i zmiany demograficzne. Organy prowadzące w uzasadnieniach uchwał, wykazują także szereg działań, które podejmują aby zachęcić do wyboru przez absolwentów konkretnych szkół średnich np. wprowadzanie nowych kierunków, realizacja projektów unijnych, staże zagraniczne czy współpraca z pracodawcami.³⁶

³² Np. Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z 27 marca 2019 r., KD-BY.542.2.1.2019

³³ Postanowienie Mazowieckiego Kuratora Oświaty z 21 marca 2019 r., DOS.542.1.4.2019.AW

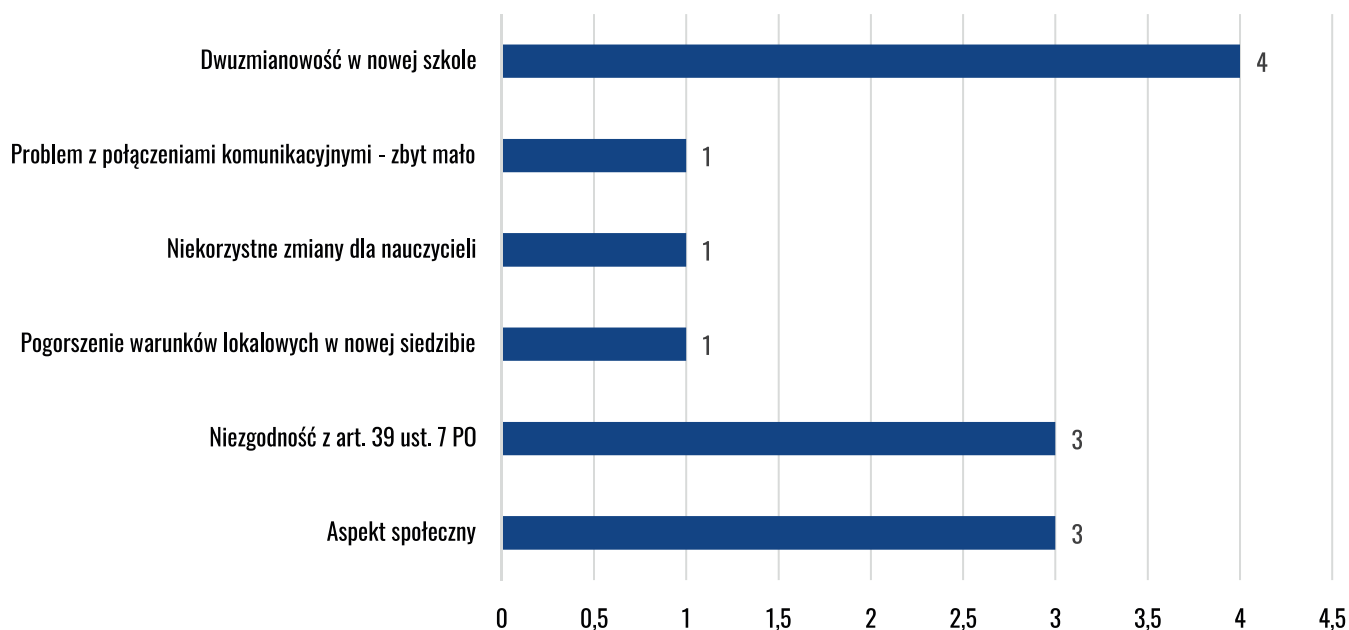
³⁴ Np. Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z 15 kwietnia 2019 r., DK-BY.542.2.5.2019; Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z lipca 2019 r., DK-BY.542.2.6.2019

³⁵ Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z 27 marca 2019 r., KD-BY.542.2.3.2019

³⁶ Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z 27 marca 2019 r., KD-BY.542.2.1.2019



Wykres 12. Merytoryczne przesłanki negatywnych postanowień w przypadku przekształcenia szkół ponadpodstawowych

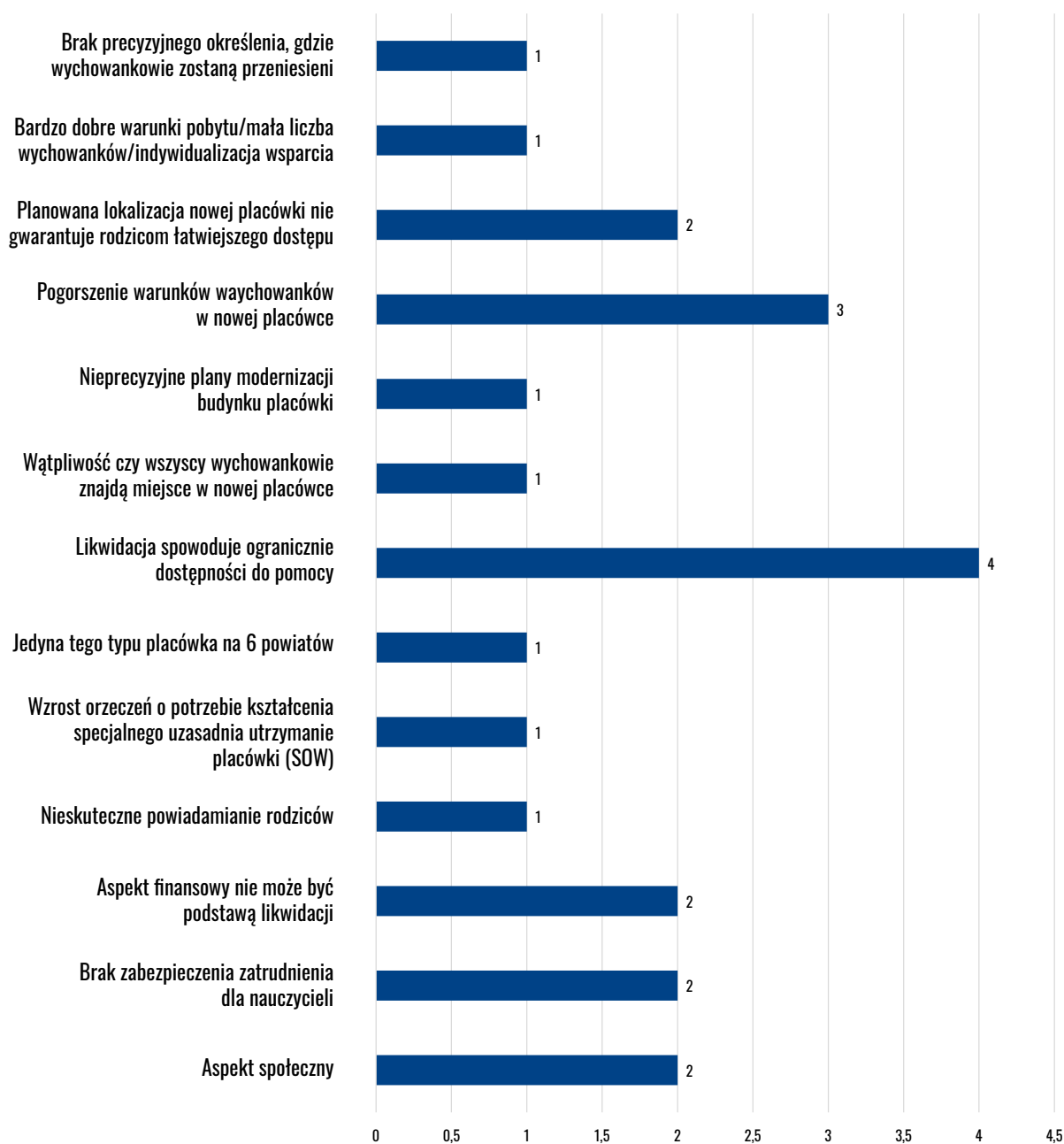


Poza występującymi już wcześniej powodami, w przypadku przekształcenia szkół ponadpodstawowych jeden z kuratorów w trzech przypadkach zwrócił uwagę na niezgodność zamiaru z art. 39 ust. 7 ustawy – Prawo oświatowe³⁷. Przepis ten odnosi się, do ustalania przez radę powiatu planu sieci publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych w taki sposób aby umożliwić dzieciom i młodzieży realizację odpowiednio obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Jak jednak wynika z lektury postanowień, kurator jako na główne naruszenie powyższej zasady wskazywał wydłużenie czasu pracy szkół. Nie sposób więc przyjąć, że fakt, wydłużenia pracy czy nawet dwuzmianowości uniemożliwi realizację obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Tak naprawdę będzie wręcz przeciwnie, ponieważ wspomnianymi obowiązkami, będzie mogła zostać objęta większa grupa uczniów.

³⁷ Np. Postanowienie Dolnośląskiego Kuratora Oświaty nr 66/2019 z 28 marca 2019 r., WNKPSE.542.21.2019.JK



Wykres 13. Merytoryczne przesłanki negatywnych postanowień w przypadku likwidacji placówek



W wielu przypadkach przywołane argumenty były ze sobą ściśle związane. Zarzut dotyczący ograniczenia w dostępności do pomocy był podnoszony chociażby w kontekście wskazania, że dana placówka (SOW) jest jedyną tego typu placówką na kilka powiatów.³⁸ Nie ma jednak podstawy wskazującej na zasady sytuowania, obowiązek prowadzenia czy też rejonizację jednostek jakimi są specjalne ośrodki wychowawcze. Kuratorzy wykazywali także związek pomiędzy ograniczeniem pomocy a pogorszeniem warunków wychowanków w nowej placówce. Jak jednak wynika z analizy postanowień, podejmowane zamiary likwidacji nie prowadziły do przekroczenia dopuszczalnej liczby wychowanków.

W jednym z postanowień ewidentny brak argumentów był popierany ogólnymi pozaprawnymi założeniami wskazującymi, że likwidacja nie jest jedyną drogą do wdrożenia optymalnych rozwiązań oraz że jeden dyrektor nie będzie w stanie sprawnie zarządzać dwoma budynkami oddalonymi o kilka ulic (ten przypadek dotyczył likwidacji bursy, a de facto jej włączenia do innej bursy prowadzonej przez ten samorząd z równoczesnym przejściem nauczycieli, mienia oraz budynku)³⁹. W tym samym postanowieniu, kurator pomimo deklaracji organu prowadzącego co do dalszego zatrudnienia nauczycieli, postawił także zdumiewający i bezpodstawny zarzut, że organ prowadzący nie wskazał na jakiej podstawie prawnej (na jakich warunkach) nauczyciele likwidowanej bursy staną się nauczycielami drugiej bursy. Warto też wskazać, że negatywne postanowienie kuratora oświaty dotyczące zamiaru likwidacji poradni psychologiczno-pedagogicznej i utrzymujące je w mocy postanowienie Ministra Edukacji Narodowej zostały uchylone przez sąd administracyjny.⁴⁰

³⁸ Postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z 24 grudnia 2019 r., DK-SO.542.2.3.2019

³⁹ Postanowienie Podlaskiego Kuratora Oświaty z 28 marca 2019 r., DŁK.542.11.2019

⁴⁰ Postanowienie Dolnośląskiego Kuratora Oświaty nr 108/2019 z 15 lipca 2019 r., WNKPS.542.40.2019.LB oraz Wyrok NSA z 20 stycznia 2021 r., III OSK 2935/21, CBOSA



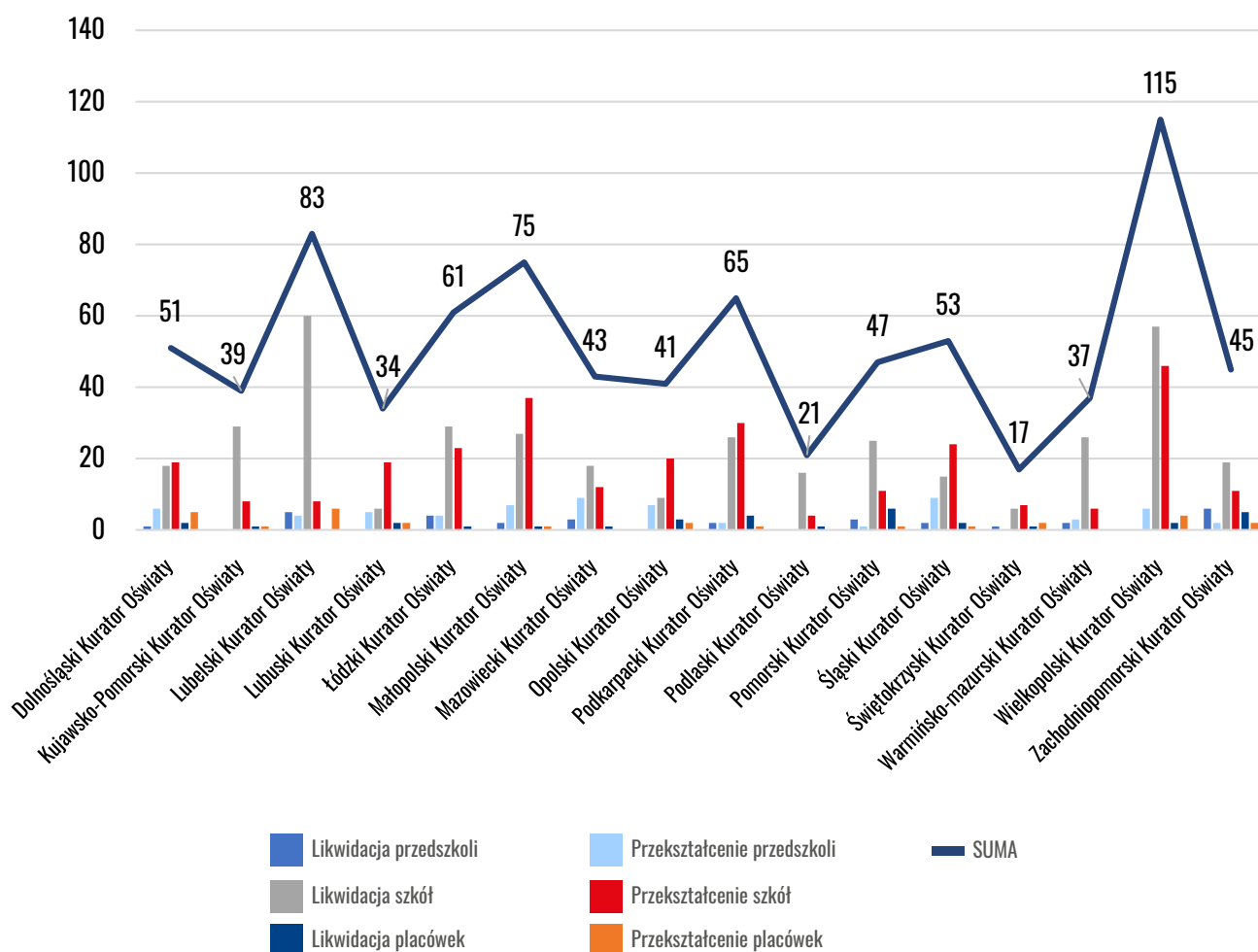
Powody podjęcia zamiaru likwidacji placówek przez organy prowadzące

Poza powodami oczywistymi jak poprawa warunków dydaktyczno-lokalowych, racjonalizacja wykorzystania zasobów, racjonalizacja wydatków pojawiały się także takie, które wydawać by się mogło nie będą podlegaty dyskusji. Jednakże jak ocenili kuratorzy nie znajduje uzasadnienia likwidacja placówki nawet gdy zmniejszenie liczby kandydatów do podjęcia nauki, wynika np. ze zmian w leczeniu wad słuchu (SOSW) i jest to utrzymująca się tendencja (kurator uzasadnia zaś, że ośrodek ma taki potencjał, że nie wykorzystuje części pomieszczeń)⁴¹ lub gdy o przeniesienie dzieci do innej placówki wnioskuje sami rodzice.

III. Pozytywne postanowienia kuratorów oświaty wydane w roku 2019

W roku 2019 kuratorzy oświaty wydali 827 postanowień pozytywnych.

Wykres 14. Postanowienia pozytywne

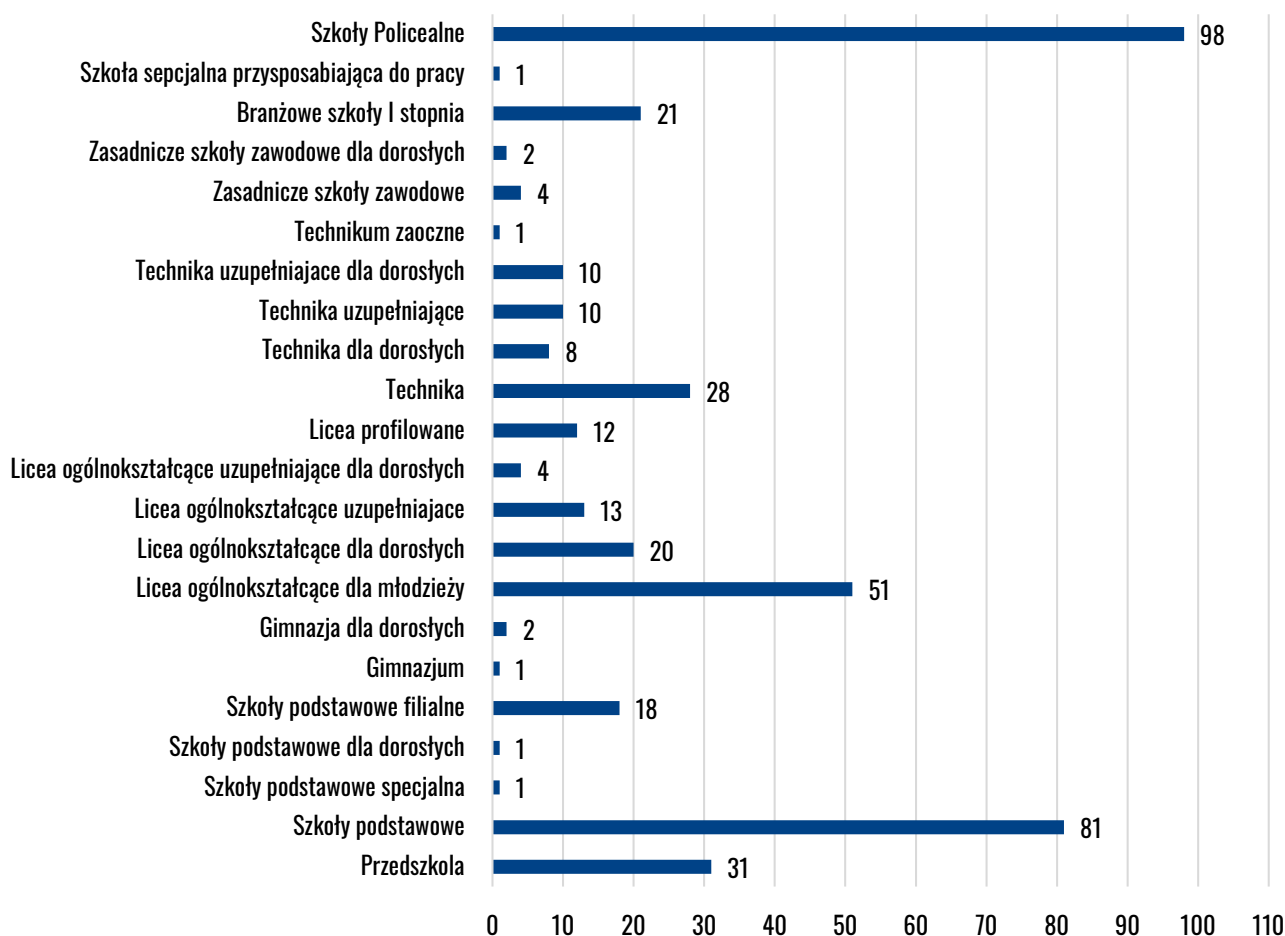


⁴¹ Postanowienie Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty z 26 kwietnia 2019 r., WWEAS.542.37.2019.KE

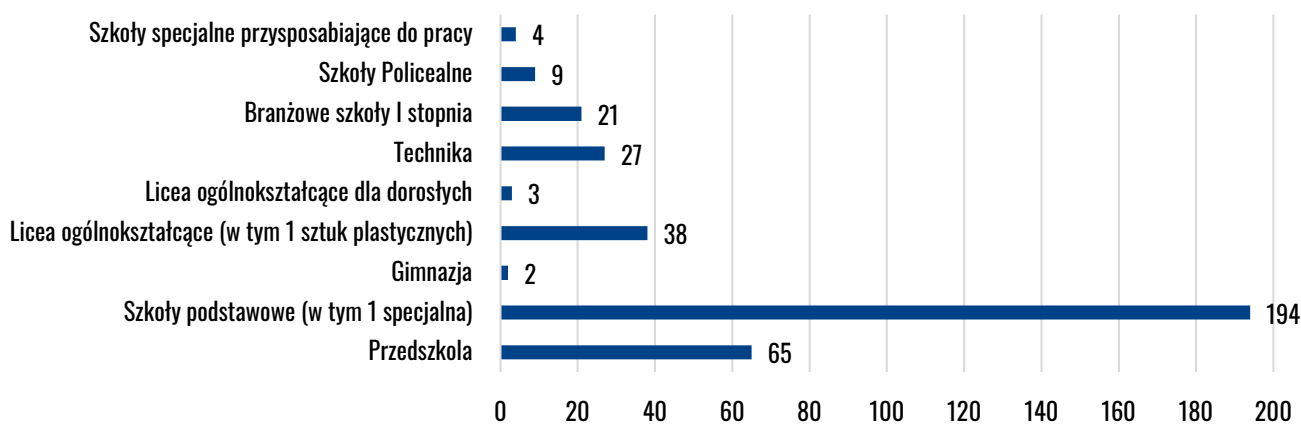


Szczegółowe dane dotyczące typów/rodzajów szkół i placówek, których dotyczyły postanowienia, znajdują się na wykresach zamieszczonych poniżej.

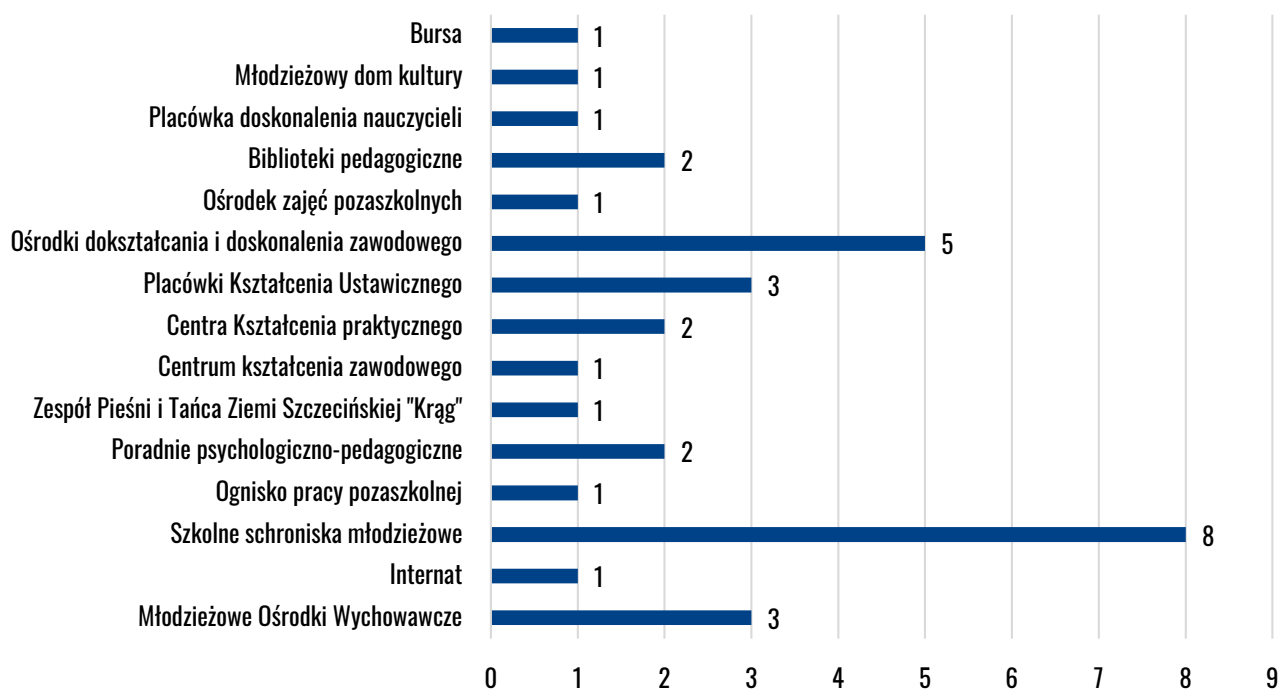
Wykres 15. Pozytywne postanowienia w przypadku likwidacji szkół i przedszkoli



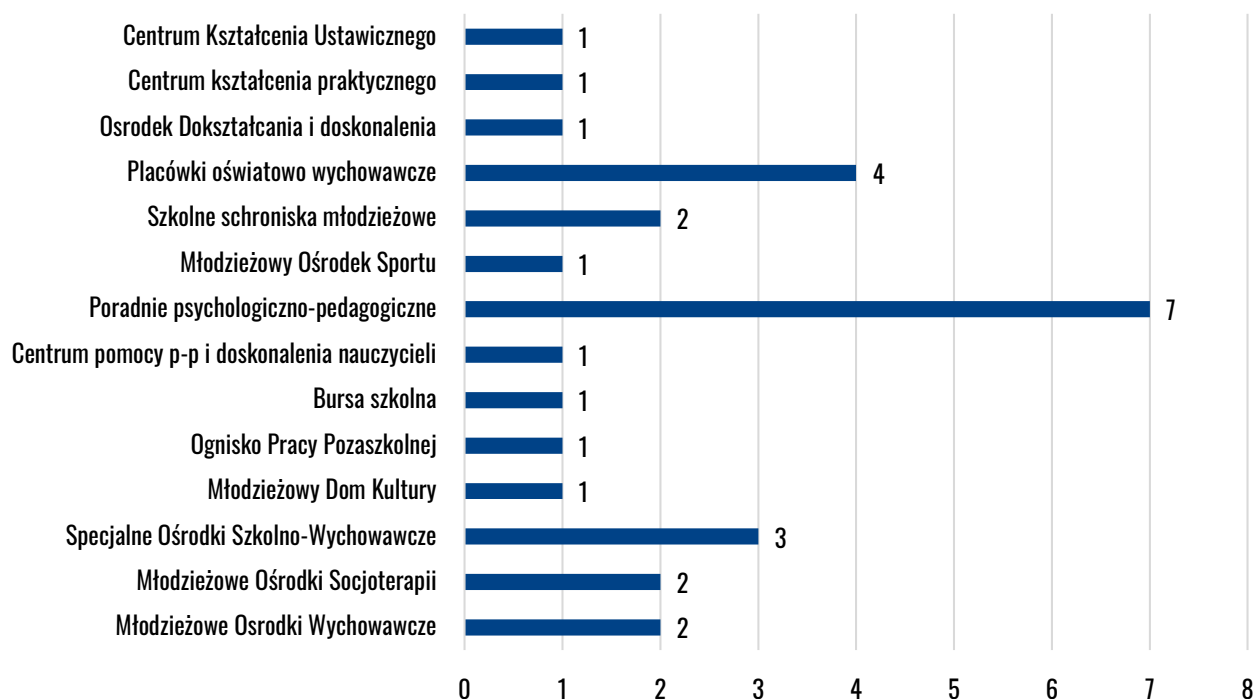
Wykres 16. Pozytywne postanowienia w przypadku przekształceń szkół i przedszkoli



Wykres 17. Pozytywne postanowienia w przypadku likwidacji placówek



Wykres 18. Pozytywne postanowienia w przypadku przekształcenia placówek



Najważniejsze wnioski płynące z analizy:

- W roku 2019 kuratorzy oświaty wydali 139 postanowień negatywnych w przedmiocie likwidacji lub przekształcenia szkół/placówek publicznych, co stanowiło 17% wszystkich postanowień.
- W przypadku 25 postanowień podstawą opinii negatywnej były powody formalne.
- 37 negatywnych postanowień kuratorów dotyczyło jednostek oświatowych, dla których organami prowadzącymi były samorządy powiatowe, w 80% przypadków negatywna opinia miała charakter merytoryczny.
- Kuratorzy oświaty w swej argumentacji sięgali po pozaprawne przestanki (np. aspekt społeczny, pozytywna prognoza demograficzna), posługując się sformułowaniami nieznajdującymi oparcia w kryteriach ustalonych przepisami prawa.
- W blisko 65% negatywnych postanowień kuratorzy przywoływali argumenty natury społecznej np. protest lokalnej społeczności, rodziców czy nauczycieli, natomiast w co szóstym dokumencie kurator oświaty, stawał w obronie interesów nauczycieli.
- W ok. 10% negatywnych postanowień (poza postanowieniami negatywnymi z powodów formalnych) pojawiły się argumenty zasadne jak np. brak wskazania miejsca kontynuowania nauki, nieprawidłowości przy powiadomieniu rodziców.
- W negatywnych postanowieniach brakowało wyczerpującego uzasadnienia ze wskazaniem konkretnych przepisów prawa i odniesieniem do wszystkich argumentów podnoszonych przez organy prowadzące.
- Większość postanowień negatywnych to dokumenty liczące około 10 stron A4, których obszerność wydaje się ma legitymizować wydawane opinie, a sprowadzają się do opisu okoliczności merytorycznie nieistotnych z punktu widzenia podstawy prawnej postanowień.
- Propozycja Ministerstwa Edukacji i Nauki dotycząca uregulowania na poziomie ustawowym przestanków likwidacji/przekształcenia szkół lub placówek publicznych (zawarta w informacji o projekcie UD228, opisywana na wstępie) jest próbą przeniesienia na grunt ustawy argumentów, na które kuratorzy powołują się już aktualnie w wydawanych negatywnych postanowieniach, ale bez podstawy prawnej.

Spis treści

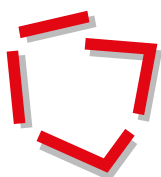
1. Wprowadzenie	2
2. Dane szczegółowe	4
I. Negatywne postanowienia kuratorów oświaty wydane w roku 2019	4
II. Przestanki negatywnych postanowień kuratorów oświaty wydanych w roku 2019	8
III. Pozytywne postanowienia kuratorów oświaty wydane w roku 2019	22
3. Wnioski	25



Copyright by
Związek Powiatów Polskich



Warto wiedzieć więcej
Analizy samorządowe



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ISSN 2657-8638

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl
tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33