

MAGDALENA CZUBA-WĄSOWSKA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

LIKWIDACJA GMINNEJ SZKOŁY SAMORZĄDOWEJ WYBRANE PROBLEMY PRAWNE

1. WPROWADZENIE

Przedmiot rozważań niniejszego opracowania stanowią będącymi prawne aspekty likwidacji szkoły, której organem prowadzącym jest gmina. Zasadniczy normatywny punkt odniesienia dla przywołanego tematu stanowią będącymi regulacje zawarte w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹ (zwana dalej ustawą o systemie oświaty), w szczególności zaś art. 59 ust. 1 oraz ust. 2 i 2b.

Problematyka likwidacji szkół samorządowych łączy się bezpośrednio z zagadnieniem wykonywania przez samorząd zadań z zakresu oświaty. Na szczególny charakter tego zadania wskazuje ustawodawca stanowiąc, że „oświata stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa”². Wykonywanie funkcji oświatowych jest przede wszystkim realizacją konstytucyjnego prawa do nauki³. Obowiązek

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572; ze zm.: Dz.U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, Nr 281, poz. 2781; z 2005 r. Nr 17, poz. 141, Nr 94, poz. 788, Nr 122, poz. 1020, Nr 131, poz. 1091, Nr 167, poz. 1400, Nr 249, poz. 2104; z 2006 r. Nr 208, poz. 1532; z 2007 r. Nr 42, poz. 273, Nr 80 poz. 542.

² Preambuła ustawy o systemie oświaty.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483. Art. 70 ust. 1 „Każdy ma prawo do nauki ...”.

realizacji tego prawa oznacza konieczność powoływania szeregu instytucji, takich jak szkoły, do świadczenia edukacji na rzecz obywateli. Szczególne znaczenie w tym względzie ma prawne ukonstytuowanie minimalnego poziomu wykształcenia poprzez nałożenie na obywateli obowiązku nauki do 18 roku życia⁴. Odpowiedzialność za zorganizowanie instytucji szkolnictwa, wynika także z przyjęcia zasad: powszechnej dostępności⁵ oraz bezpłatności lub minimalnej odpłatności za wykształcenie⁶. Szczególny obowiązek w tym względzie spoczywa na samorządzie, który odpowiedzialny jest w ogromnej części za realizację oświaty w państwie. Likwidacja szkoły wiąże się, więc w sposób szczególny z zapewnieniem dostępności do edukacji na wymaganym poziomie.

Na wstępie omawianego tematu należy poruszyć kwestię kwalifikacji prawnej zakładania i prowadzenia szkoły przez gminę. Zagadnienia te mają istotne znaczenie dla przedstawianej problematyki.

W wyniku reformy samorządowej rozpoczętej po roku 1989, zakładanie i prowadzenie szkół publicznych zostało przekazane prawie całkowicie jednostkom samorządu terytorialnego. Przejęcie szkół na poziomie podstawowym stanowiło ważny krok w procesie decentralizacji ustroju państwa. Już z chwilą reaktywowania samorządu terytorialnego ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁷, ustawodawca przewidział wykonywanie przez ten samorząd, oprócz innych spraw o charakterze lokalnym, także zadań w zakresie oświaty. W katalogu zadań własnych gmin zawartym w art. 7 ust. 1 w punkcie 8 wymieniono sprawy oświaty, w tym pro-

⁴ Art. 70 ust. 1 Konstytucji RP „... Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa...”.

⁵ Art. 70 ust. 4 Konstytucji RP „Władze publiczne zapewniają obywatelowi powszechny i równy dostęp do wykształcenia...”.

⁶ Art. 70 ust. 2 Konstytucji RP stanowi „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”.

⁷ Dz.U. z 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm. Ustawa ta od 1999 r. nosi, wobec wprowadzenia samorządu wyższych szczebli, tytuł o samorządzie gminnym.

wadzenie szkół podstawowych. Jednakże przekazanie do wykonywania zadań oświatowych, określonych w wymienionym przepisie, nie nastąpiło jednorazowo z datą wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, ale zostało podzielone na etapy (przede wszystkim zgodnie z kryterium szczebli edukacji). Sposób przejścia oświaty przez gminę na poziomie podstawowym (w tym szkół podstawowych) określiła ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw^{*} – często określana jako ustawa „kompetencyjna”. Przepis art. 9 ust. 4 tejże ustawy zakreślił granice okresu fakultatywnego przejmowania przez gminy szkół podstawowych od kuratorów oświaty (okres ten wyznaczony został na 3 lata – do dnia 31 grudnia 1993 roku). Przepisy ustawy „kompetencyjnej” dotyczące spraw oświatowych były regulacją przejściową. Definitywne określenie zadań gmin w tym zakresie nastąpiło, w będącej podstawą niniejszego opracowania, ustawie o systemie oświaty. Ustawa ta ustaliła przede wszystkim zadania organów prowadzących szkolnictwo publiczne. Dotychczasowe zadania zostały doprecyzowane i uzupełnione o nowe m.in. o zapewnienie transportu uczniów szkół podstawowych, których droga do szkoły przekracza określoną długość.

Od dnia 1 stycznia 1994 r. prowadzenie tych szkół miało stać się dla gmin zadaniem własnym o charakterze obowiązkowym, jednakże w końcu 1993 r. termin generalnego przejścia został przesunięty o dwa lata i ostatecznie ustalony na dzień 1 stycznia 1996 r. Korzystając z możliwości dobrowolnego przejmowania szkół podstawowych wiele rad gmin podjęło uchwały o wcześniejszym przejściu szkół.

2. POJĘCIE GMINNEJ SZKOŁY SAMORZĄDOWEJ

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o systemie oświaty szkoły mogą być zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

^{*} Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198.

Ust. 5 oraz ust. 5a-6d wskazanego artykułu stanowią podstawę podziału realizacji zadań oświatowych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Zgodnie z tym podziałem do zadań własnych gminy należy zakładanie i prowadzenie szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich⁹. Gmina może również zakładać i prowadzić szkoły, których prowadzenie nie należy do jej zadania własnego, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie tego typu szkoły jest zadaniem własnym, a także szkoły artystyczne po zawarciu porozumienia z ministrem właściwym do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (art. 5 ust. 5b).

Warto podkreślić, iż organem prowadzącym szkołę gminną zgodnie z omawianym artykułem jest sama gmina (art. 3 ust. 3). W ramach systemu oświaty szkoły nie posiadają osobowości prawnej i aby uczestniczyć w obrocie cywilnoprawnym muszą ją posiadać ich organy prowadzące. W tym kontekście, w przypadku gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, organem prowadzącym szkołę nie może być jej organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent miasta), ani też organ stanowiący (rada gminy). Podmiotem praw i obowiązków w sferze cywilnoprawnej nie są bowiem organy osoby prawnej, lecz sama osoba prawna¹⁰. Zgodnie z art. 165 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹ gmina posiada osobowość prawną¹². Tak więc to gmina

⁹ W zakresie omawianego tematu celowo pomijam kwestie zakładania i prowadzenia przedszkoli publicznych. Procedura ich likwidacji jest również regulowana wskazanym przepisem art. 59 ustawy o systemie oświaty, który stosuje się w tym przypadku odpowiednio.

¹⁰ Wyrok NSA z 22 września 1994 r., SA/Łd 73/94, «Biul. Skarb.» 1996 nr 5, s. 28

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹² O osobowości prawnej gminy por. np. A. PISKORZ-RYŃ, *Gmina – osoba prawna*, «Wspólnota» 1998 nr 9; TEJŻE, *Gmina, województwo – osobami prawnym*,

jako organ prowadzący będzie odpowiadać za działalność szkoły (art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty). Kompetencje i zadania gminy jako organu prowadzącego będą natomiast wykonywane przez jej organ stanowiący (radę gminy) oraz organ wykonawczy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Wyraźny podział w tym zakresie został dokonany przez ustawodawcę w art. 5c ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z nim w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 59 ust. 1 wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa (ust. 1 wskazanego artykułu 5c).

W zakresie ustalenia zawartości terminologicznej pojęcia „gminna szkoła samorządowa” istotna jest treść art. 8 ustawy o systemie oświaty zgodnie, z którym szkoła podstawowa i gimnazjum może być tylko szkołą publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach publicznej. Kluczowym w tym zakresie jest natomiast art. 5 ust. 3 tejże ustawy zgodnie, z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. U podstaw tych regulacji leżała obawa przed podejmowaniem prób komercjalizacji oświaty powszechnej, co mogłoby naruszyć zasadę powszechnej dostępności szkół publicznych i ograniczało konstytucyjne prawo do nauki.

Standardy prawne dla szkół publicznych określa art. 7 omawianej ustawy. Szkoła publiczna to szkoła, która:

1. zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania,
2. przeprowadza rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
3. zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹³,

«Wspólnota» 1998 nr 50; L. RAJCA, *Konstrukcja osobowości prawnej samorządu terytorialnego*, «Sam. Ter.» 2004 nr 3, s. 8. Por. także A. WOLTER, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 209.

¹³ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674.

4. realizuje programy nauczania zawierające podstawy programowe kształcenia ogólnego (...),

5. realizuje ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów,

6. umożliwia uzyskanie świadectw lub dyplomów państwowych.

Ustawa przewiduje szereg rygorów dla szkół publicznych, co wynika z faktu, że szkoła taka stwarza pewność uzyskania świadectwa państwowego, gwarantując jednocześnie porównywalny poziom wykształcenia.

Zgodnie z powyższymi ustaleniami za „gminne szkoły samorządowe” należy uznać szkoły publiczne – podstawowe lub gimnazja, zakładane i prowadzone przez gminę.

3. PROCEDURA LIKWIDACJI GMINNEJ SZKOŁY SAMORZĄDOWEJ

Możliwość likwidacji gminnych szkół samorządowych regulują przepisy art. 59 ust. 1, 2 i 2b ustawy o systemie oświaty. Procedura określona tymi przepisami dotyczy bowiem wyłącznie likwidacji szkoły publicznej. W przypadku szkół niepublicznych podstawą prawną likwidacji jest art. 84 ust. 3 i 4 komentowanej ustawy.

Gmina jako organ prowadzący może zlikwidować prowadzoną przez siebie szkołę, przy spełnieniu określonych, w artykule 59 ustawy o systemie oświaty, warunków. Przepisy omawianego artykułu stanowią, że „szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 1a¹⁴ i 2, może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ ją prowadzący, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej, tego samego typu. (...) Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed tym terminem zawiadomić: rodziców uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego o zamiarze likwidacji szkoły” (ust. 1). Szkoła i placówka

¹⁴ Ust. 1a dotyczy szkół w zakładach poprawczych lub schronisku, których gminy nie prowadzą.

publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może być zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, ... (ust. 2).

Z cytowanych przepisów wynika następująca kolejność czynności podejmowanych, w toku procedury likwidacji szkoły, przez jej organ prowadzący¹⁵:

- a) podjęcie uchwały w sprawie zamiaru likwidacji szkoły,
- b) zawiadomienie o zamiarze likwidacji szkoły wskazanych podmiotów,
- c) wydanie opinii przez kuratora oświaty w sprawie zamiaru likwidacji szkoły,
- d) w przypadku uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty podjęcie ostatecznej uchwały o likwidacji szkoły.

Warto zwrócić uwagę, że procedura przewidziana w omawianym artykule jest procedurą podejmowaną na wniosek samej gminy, na podstawie dobrowolnej decyzji jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o systemie oświaty nie przewiduje możliwości rozpoczęcia likwidacji gminnej szkoły samorządowej na wniosek podmiotu innego niż organ prowadzący, np. na wniosek organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Możliwość likwidacji szkoły na wniosek organu sprawującego nadzór pedagogiczny została przewidziana przez ustawodawcę w przypadku szkół publicznych prowadzonych na podstawie zezwolenia jednostki samorządu terytorialnego przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego (art. 34 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty).

a. Uchwała w sprawie zamiaru likwidacji szkoły (tzw. uchwała intencyjna)

Formalne rozpoczęcie procedury likwidacji szkoły przez gminę stanowi decyzja o zamiarze jej likwidacji. Zgodnie z art. 5c ustawy

¹⁵ Na podobną chronologię czynności procedury likwidacyjnej szkoły wskazują: NSA w wyroku z dnia 18 kwietnia 2001 r., SA/Sz 149/01a także NSA w wyroku z dnia 28 maja 2002 r., II SA/Wr 562/02, «OSS 2002» nr 3 poz. 75.

o systemie oświaty, w związku z art. 18. ust. 2 pkt. 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, decyzja o likwidacji szkoły należy do wyłącznej właściwości rady gminy i nie może zostać delegowana na inny organ (np. wójta, burmistrza czy prezydenta miasta).

Rada gminy podejmuje decyzje o zamiarze likwidacji szkoły w drodze uchwały. Uchwała musi określać termin likwidacji szkoły, przy czym zgodnie ze wskazanym przepisem art. 59 ust 1 ustawy o systemie oświaty musi to być koniec roku szkolnego. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, iż termin ten upływa we wszystkich szkołach 31 sierpnia (art. 63 ustawy o systemie oświaty), i nie może zostać określony w inny sposób, ani przez organ prowadzący, ani przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny.

Data jest istotnym elementem decyzji o likwidacji szkoły. Ustawodawca nakłada *expressis verbis* na organ decyzyjny obowiązek dokładnego jej wskazania. Nie jest określeniem daty wyłącznie odwołanie się do ustawowego zapisu określającego, że szkoła musi być zlikwidowana z końcem roku szkolnego, zważywszy że koniec roku szkolnego następuje w każdym kolejnym roku kalendarzowym. Ustawowy wymóg określenia daty likwidacji zostaje, więc spełniony poprzez wskazanie roku kalendarzowego¹⁶.

W omawianym przypadku dopuszczalne jest podjęcie decyzji o zamiarze likwidacji szkoły np. w roku szkolnym 2007/2008, której zakończenie przewidziane jest dopiero na 31 sierpnia 2011 r. W sytuacji natomiast, gdy termin likwidacji szkoły ulega zmianie po podjęciu uchwały o zamiarze jej likwidacji, powoduje to konieczność ponownego przeprowadzenia całej procedury¹⁷. Uzasadnieniem tej tezy jest uznanie, że sama zmiana terminu likwidacji bez podjęcia czynności wskazanych w omawianym art. 59, powodowałoby możliwość zmiany, przez organy samorządowe, w dowolny sposób raz podjętej uchwały o likwidacji publicznej placówki oświa-

¹⁶ Por. teza wyroku NSA z dnia 9 września 2003 r., SA/Bd 2455/03, nie publ.

¹⁷ Por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2002 r., II SA/Wr 562/02, «OSS» 2002 nr 3, poz. 75.

towej. Uprawnienie takie mogłoby istotnie szkodzić lokalnej społeczności, żywotnie zainteresowanej łatwym dostępem ich dzieci do sieci szkół i prowadziłoby to do obejścia prawa¹⁸.

b. Zawiadomienie o zamiarze likwidacji szkoły

Obowiązek zawiadomienia o zamiarze likwidacji szkoły powstaje w momencie podjęcia uchwały intencyjnej i mieści się w zakresie jej wykonania. Obejmuje on następujące podmioty: właściwego kuratora oświaty, rodziców uczniów oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.

W zakresie zawiadomienia przepis art. 59 ustawy o systemie oświaty, ani żaden inny, nie precyzuje sposobu jego dokonania. Spoczywa on na radzie gminy jako organie stanowiącym, ale może być wykonany przez inny organ jednostki samorządu terytorialnego. Powszechnie uznaje się, że czynność zawiadomienia o zamiarze likwidacji jest czynnością materialno-techniczną i nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych¹⁹.

Istotnym natomiast jest fakt, że zawiadomienie jest w procesie likwidacji szkoły czynnością, której podjęcie warunkuje prawidłowość aktu likwidacji (w zakresie ważności uchwały podjętej w sprawie likwidacji szkoły)²⁰.

W zakresie regulacji przepisem art. 59 zawiadomienie powinno nastąpić co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji. Skuteczne będzie, więc powiadomienie dokonane najpóźniej w ostatnim dniu tego terminu. Termin ten jest nieprzekraczalny, a dla jego obliczenia (jako terminu o charakterze ciągłym), stosuje się zasady określone w art. 112 kodeksu cywilnego²¹. Zawiadomie-

¹⁸ Por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2002 r., cit.

¹⁹ Por. B. ADAMIAK, *Glosa do wyroku SN z dnia 9 kwietnia 1999 r.*, III RN 1666/98, «OSP» 2000 z. 9 poz. 129, s. 435. Por. także wyrok NSA, cit.

²⁰ B. ADAMIAK, *Glosa do wyroku SN*, cit.

²¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r, Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

nie dokonane po terminie skutkuje nieważnością uchwały podjętej w sprawie likwidacji.

Treścią zawiadomienia jest „zamiar likwidacji szkoły”. Forma dokonania zawiadomienia według orzecznictwa NSA powinna pozwolić na dokonanie oceny tej czynności pod względem zgodności z prawem. Nie można np. ocenić zawiadomienia dokonanego przez telefon czy nawet w rozmowie bezpośredniej, takie zawiadomienie nie spełnia wymogów ustawowych i nie rodzi skutków prawnych²².

W zakresie sposobu i formy dokonania zawiadomienia, wydaje się być słusznym pogląd, że będą one determinowane przez cel, jakiemu ma służyć informacja w nim zawarta. W przypadku podmiotów wskazanych przez ustawodawcę, cele informacji o zamiarze likwidacji szkoły zasadniczo się od siebie różnią.

W przypadku uzasadnienia dla obowiązku zawiadomienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego²³, o podjętej decyzji w sprawie zamiaru likwidacji szkoły, jest nim organizacyjne uporządkowanie przez ustawodawcę procedury likwidacji szkoły i ukonstytuowanie zasady, zgodnie z którą organowi wykonawczemu należy zawsze powierzyć wykonanie uchwały intencyjnej (w tym m.in. powiadomienia innych osób i organów, o którym mowa w komentowanym przepisie)²⁴. Stąd powiadomienie tego organu przez radę powinno nastąpić w pierwszej kolejności.

Odnosnie powiadomienia rodziców, należy uznać, że *ratio legis* omawianego przepisu jest możliwość zapoznania się przez rodziców (opiekunów prawnych) uczniów, sprawujących władzę rodzicielską (bądź pieczę) nad dzieckiem, z planowaną likwidacją szkoły, do której uczęszczają ich dzieci. Dzięki możliwie wczesnej informacji mogą oni przeanalizować tę okoliczność w gronie rodzinnym

²² Por. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2003 r., II SA/Gd 1743/00, nie publ. Tamże: „To nie jest przepis natury „towarzyskiej” i telefoniczna rozmowa czy jakakolwiek inna nie czyni zadość obowiązkowi zawiadomienia o zamiarze likwidacji”.

²³ W omawianej sytuacji organu wykonawczego gminy, który jest organem prowadzącym dla konkretnej, podlegającej likwidacji szkoły.

²⁴ M. PILICH, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 477.

i podjąć ewentualne kroki w celu znalezienia dla nich odpowiedniej placówki. Zawiadomienie rodziców jedynie o fakcie likwidacji samej szkoły byłoby narażeniem zarówno rodziców, jak – co gorsza – dzieci na dodatkowy, znaczny i zupełnie zbędny stres²⁵. Z tych względów istotna będzie przede wszystkim treść informacji, a nie tylko jej forma. Można przyjąć w tym przypadku, że forma pisemna zawiadomienia nie jest konieczna. W praktyce dopuszczalne jest na przykład ustne zawiadomienie rodziców dokonane na zebraniu w szkole²⁶. Oczywiście dla celów dowodowych (przede wszystkim ze względu na drastyczny skutek jego niewypełnienia), organ powinien dołożyć starań, aby poświadczyć jego dokonanie. Z tych samych przyczyn, co podkreśla również orzecznictwo sądowe, należy informację o zamiarze likwidacji szkoły, imiennie adresować do poszczególnych rodziców²⁷.

W przypadku kuratora, cel zawiadomienia będzie miał odmienny charakter. „Właściwym” kuratorem oświaty jest kurator właściwy miejscowo, ze względu na siedzibę szkoły publicznej. Powiadomienie kuratora, tak jak w przypadku rodziców uczniów, warunkuje prawidłowość przeprowadzenia likwidacji, ale przede wszystkim jest podstawą udzielenia opinii w sprawie zamiaru likwidacji szkoły. Stąd wymogiem jest zawiadomienie w formie pisemnej poprzez przedstawienie przez gminę pełnego tekstu uchwały intencyjnej wraz z uzasadnieniem.

c. Opinia kuratora oświaty w przedmiocie zamiaru likwidacji szkoły

Kluczowym elementem procedury likwidacji szkoły jest uzyskanie „pozytywnej opinii” kuratora oświaty. Działanie w zakresie wydania opinii określa się jako „współdziałanie” kuratora z organami samorządu terytorialnego. Współdziałanie ma miejsce wtedy, gdy

²⁵ Por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2002 r., cit.

²⁶ Por. wyrok NSA z dnia 24 października 2002 r., I S.A. 1381/02, «LEX» nr 156826.

²⁷ Por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2001 r., SA/Sz 149/01, «LEX» nr 49256.

w określonym rodzaju spraw „ma miejsce przecinanie się zakresów działania dwóch lub kilku podmiotów (pionów organizacyjnych)”²⁸. Obowiązek współdziałania nakładany jest przepisem prawa materialnego, na co najmniej dwa podmioty²⁹. Wymóg uzyskania opinii oraz forma jej udzielenia regulowane są przepisami ust. 2 i ust. 2b omawianego art. 59 ustawy o systemie oświaty.

Warto w tym momencie zwrócić uwagę, iż charakter omawianego współdziałania uległ w czasie pewnej ewolucji. Zmiana formy miała swój ścisły związek z przekazywaniem szkół podstawowych gminom do kategorii zadań własnych. Proces ten następował stopniowo, o czym była mowa już na wstępie. Pierwotny tekst ustawy, w brzmieniu z 1991 r., stanowił, w art. 59 o możliwości likwidowania szkoły publicznej „w porozumieniu z kuratorem”. Nowelizacja ustawy z roku 1995 uwarunkowała likwidację uzyskaniem „zgody kuratora”³⁰. Obecna dziś instytucja „pozytywnej opinii kuratora” została wprowadzona nowelizacją ustawy o systemie oświaty w 1998 r.³¹.

Dokonując oceny charakteru współdziałania kuratora i organów gminy, w omawianej procedurze likwidacji szkoły, należy stwierdzić, że kurator pełni w polskim prawie szczególną rolę. Twierdzenie to opiera się na analizie szeregu zadań i kompetencji, w które wyposaża kuratora ustawodawca³². Zgodnie z art. 31 ustawy o systemie oświaty kurator jest terenowym organem admini-

²⁸ S. BIERNAT, *Działanie wspólne w administracji publicznej*, Wrocław 1979, s. 38; por. też s. 82-83.

²⁹ J. BORKOWSKI, [w:] B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 490.

³⁰ Dz.U. z 1998 r. Nr 41, poz. 363.

³¹ Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126.

³² Szeroka analiza szczególnej pozycji kuratora oraz jego zadań i kompetencji została dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 maja 2002 r., «OTK» ser. A, 2002 nr 3, poz. 30. Uzasadnienie do wskazanego wyroku stanowi gruntowną wykładnię komentowanego przepisu art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Wyrok dotyczył stwierdzenia konstytucyjności przepisu z zasadą samodzielności gminy.

stracji rządowej do spraw oświaty. Kurator w imieniu wojewody, wykonuje w tym zakresie zadania i kompetencje, określone w ustawie i przepisach odrębnych, na obszarze województwa. W świetle innych przepisów ustawy można uznać, że przesłanką przyznania kuratorowi oświaty kompetencji w zakresie wydania opinii w sprawie zamiaru likwidacji szkoły wynika z następujących jego zadań. Po pierwsze: podstawowym zadaniem kuratora oświaty jest sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad szkołami (zarówno publicznymi jak i nie publicznymi). Nadzór ten polega w szczególności na ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli oraz na analizowaniu i ocenianiu efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek (art. 33 ust. 1 pkt. 1-2 ustawy o systemie oświaty). W tym obszarze kurator ma prawo, jak również obowiązek, do ingerowania w działalność szkół i placówek oraz stosowania, wobec stwierdzonych uchybień, odpowiednich środków prawnych. Wymieniony w art. 33 ust. 1 zakres nadzoru jest wyczerpujący, co oznacza, że nadzór pedagogiczny nie obejmuje innych działań niż działalność dydaktyczna, opiekuńcza i wychowawcza. Po drugie: zgodnie z przepisem art. 31 ust. 6 omawianej ustawy kurator realizuje politykę oświatową państwa, a także współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa³³.

W świetle tych regulacji należy uznać, że współdziałanie, o którym mowa w art. 59 ust. 2, należy zaliczyć do wykonywania przez kuratora nadzoru pedagogicznego i stanowi formę współtworzenia

³³ Por. wyrok WSA z dnia 13 października 2005 r., zgodnie z którym kurator oświaty jako organ odpowiedzialny za realizację polityki oświatowej państwa na terenie województwa, wydając przedmiotową opinię jest obowiązany przede wszystkim kierować się dostępnością edukacji w poszczególnych rejonach gminnych oraz odpowiednim poziomem nauczania w szkołach, I SA/Wa 1853/04, «LEX» nr 191289.

przez kuratora wraz organami samorządu terytorialnego regionalnej i lokalnej polityki oświatowej.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że w przypadku braku uzyskania przez gminę, wymaganej przepisem art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, pozytywnej opinii kuratora, mamy do czynienia z „faktyczną decyzją”³⁴, blokującą definitywnie możliwość zlikwidowania szkoły. W związku z tym dla ustalenia czy omawiane współdziałanie mieści się w ramach ustalonych wyżej kompetencji kuratora, dogłębnej analizy w tym miejscu, wymaga ustalenie przesłanek warunkujących wydanie pozytywnej czy też negatywnej opinii. Przesłanki te ustawodawca wskazał w art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z nim likwidacja szkoły samorządowej jest możliwa przy spełnieniu warunków, tzn.:

- 1) z końcem roku szkolnego,
- 2) po zapewnieniu przez organ prowadzący szkołę możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu,
- 3) po zawiadomieniu, na co najmniej 6 miesięcy przed terminem likwidacji szkoły rodziców uczniów, właściwego kuratora oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.

Przesłanki wymienione w przytoczonych powyżej punktach, jako przesłanki daty i terminu zostały już przedstawione wcześniej. Omówienia wymaga natomiast przesłanka z punktu drugiego.

Sformułowanie: „zapewnienie możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu” oznacza spoczywający na gminie obowiązek stworzenia możliwości przyjęcia dzieci lub młodzieży, likwidowanej szkoły, do innej. Definicję pojęcia „typy szkół” ustawodawca ustalił w art. 9 ustawy o systemie oświaty. Ze względu na fakt, że przepis ten zamieszczony został w części przepisów ogólnych ustawy, rozumienie zdefiniowanego w nim pojęcia, w całej ustawie, jak i również w zakresie omawianego art. 59, powinno być z nim zgodne. W związku z tym „szkołami różnych typów” będą szkoły odpowiedniego po-

³⁴ Uzasadnienie do wyroku TK z 8 maja 2002 r., cit.

ziomu edukacyjnego, tak więc: szkoła podstawowa, gimnazjum i szkoła ponadgimnazjalna. W przypadku braku możliwości zapewnienia kontynuowania nauki w innej szkole na terenie danej gminy, ma ona obowiązek zawrzeć porozumienie z inną gminą, która prowadzi szkołę „odpowiedniego” typu. Kontynuowanie nauki można umożliwić poprzez przeniesienie uczniów do jednej lub wielu szkół.

Przesłanki upoważniające kuratora do wydania negatywnej opinii w sprawie likwidacji szkoły nie ograniczają się jednakże jedynie do katalogu wskazanego w przytoczonym przed chwilą przepisie art. 59. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego można ich także upatrywać w art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, który nakazuje zapewnienie uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu (gdyby odległość z domu do nowej szkoły przekraczała wielkości określone prawem), bądź nakłada obowiązek zwrotu kosztów przejazdu (w przypadku braku transportu, o którym wyżej mowa).

Uznaje się, że kurator miałby podstawę do wydania negatywnej opinii także w przypadku, stwierdzenia braku zapewnienia środków transportu, bądź nie zarezerwowania w budżecie potrzebnych kwot na ewentualne pokrycie kosztów dojazdów uczniów do szkół. To samo należy odnieść do obowiązku płynącego z art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, regulującego szczególnie uprawnienia dzieci niepełnosprawnych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego powyższe wyliczenie nie jest wyczerpujące, jednakże każdorazowa „negatywna opinia” kuratora w przedmiotowej kwestii musi wskazywać 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 o systemie oświaty lub w innych ustawach. Dopiero bowiem niewykonanie lub realna groźba niewykonania takiego konkretnego, wyraźnie wskazanego w ustawie obowiązku, mogłaby prowadzić do odmowy wydania „pozytywnej opinii”. W innym przypadku działania kuratora nosiłoby znamiona działania ar-

bitralnego³⁵. Opinia kuratora ma charakter rozstrzygnięcia celowego i może znajdować uzasadnienie w racjach i przesłankach zawartych w prawie materialnym i podlega kontroli sądowej³⁶, co oznacza, że muszą istnieć jej prawne kryteria³⁷.

d. Uchwała w sprawie likwidacji szkoły

Ostateczna uchwała rady gminy może być pojęta po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty i rozpoczyna właściwe postępowanie likwidacyjne. Dla ważności konieczne jest jej uchwalenie najpóźniej do końca danego roku szkolnego, w którym przewidziana jest likwidacja³⁸, jednakże w terminie umożliwiającym przeprowadzenie procesu likwidacji szkoły, w szczególności uregulowanie spraw związanych ze stosunkami pracy pracowników zatrudnionych w likwidowanej szkole.

³⁵ Por. wyrok WSA z dnia 10 czerwca 2005 r., SA/Wa 84/04, opubl. «LEX» nr 179132.

³⁶ Por. wyrok WSA z dnia 13 lipca 2005 r., I SA/Wa 932/04.

³⁷ W kontekście powyższych wniosków niemożliwe do przyjęcia wydaje się stanowisko wyrażone w wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zgodnie z którym nawet „jeżeli gmina spełniła wszystkie wymogi określone w art. 59 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, to nie nakłada to na kuratora oświaty obowiązku wydania pozytywnej opinii, co do zamiaru zlikwidowania szkoły, bowiem kurator nie wydaje opinii w przedmiocie wykonania obowiązków określonych w powołanych przepisach, ale opiniuje sam zamiar likwidacji szkoły. Kurator oświaty będąc organem odpowiedzialnym za realizację polityki oświatowej państwa na terenie województwa, wydając przedmiotową opinię jest obowiązany przede wszystkim kierować się dostępnością edukacji w poszczególnych rejonach gminnych oraz odpowiednim poziomem nauczania w szkołach”. W uzasadnieniu wyroku czytamy: „Przepisy ustawy nie określają kryteriów opiniowania zamiaru likwidacji szkół. Zatem opinia ta wydana jest w ramach uznania administracyjnego. Uznanie to nie może mieć charakteru dowolnego. Organ przed wydaniem opinii powinien sposób wyczerpujący zebrać niezbędny dla wydania orzeczenia materiał dowodowy i na tej podstawie dokonać wszechstronnej oceny okoliczności faktycznych istotnych dla takiego rozstrzygnięcia”. Wyrok WSA z dn. 13 października 2005 r., I SA/ Wa 1853/04, «LEX» nr 191289.

³⁸ Por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2001 r., SA/Sz. 149/01; wyrok NSA z dnia 28 maja 2002 r., II SA/Wr 562/02, «OSS» 2002 nr 3, poz. 75.

3. PODSUMOWANIE

W podsumowaniu należy wyróżnić dwa ważne aspekty związane z likwidacją gminnej szkoły samorządowej. Jednym z nich jest brak precyzyjnego określenia form czynności związanych z likwidacją, w szczególności czy w przypadku powiadomienia rodziców konieczna jest jego forma pisemna. Mimo, iż powszechnie uznawane są one za czynności o charakterze materialno-technicznym, mają bezpośredni skutek dla ważności omawianej procedury, warunkują bowiem ważność uchwały rady gminy w sprawie likwidacji szkoły.

Drugim aspektem, który niewątpliwie należy uznać za kluczowy jest charakter prawny pozytywnej opinii wydawanej przez kuratora oświaty w sprawie zamiaru likwidacji szkoły oraz kryteria jej użycia. Zgodnie z ustaleniami, wielokrotnie przywoływanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, omawiana opinia kuratora stanowi rodzaj „fachowego współdziałania”, które mieści się w granicach ustanowionej konstytucyjnie zasady współdziałania władz³⁹ i nie stanowi naruszenia zasady samodzielności samorządu terytorialnego, określonej w art. 16 ust. 2 i 166 ust. 1 Konstytucji. Jednakże wydanie przez kuratora negatywnej opinii stanowi „faktyczną decyzję” blokującą definitywnie likwidację szkoły przez gminę⁴⁰. Mimo to brak jest w ustawie o systemie oświaty wyraźnego wskazania przez ustawodawcę przesłanek wydania takiej opinii, a nie wszystkie wynikają wprost z regulacji art. 59. Oznacza to, że nie istnieje zwarty katalog warunków, po spełnieniu których gmina mogłaby zlikwidować szkołę, którą prowadzi. Taka regulacja może zatem stanowić podstawę dla prób arbitralnych rozstrzygnięć kuratora.

³⁹ Preambuła do Konstytucji RP z 1997 r.

⁴⁰ Warto zwrócić uwagę, że w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty, opiniowanie zamiaru likwidacji szkoły dotyczy wyłącznie szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Taki wniosek można wyprowadzić na podstawie uznania, że trudno stawiać naczelnym organom władzy i administracji państwowej (ministrom), wymaganie dotyczące uzyskania „zgody” kuratora, czyli organu terenowej administracji rządowej, będącego w organizacyjnym podporządkowaniu wobec wojewody. Likwidacja szkół przez właściwych ministrów odbywa się z pominięciem wymogu uzyskania opinii. Por. M. PILICH, *op. cit.*, s. 477.

De lege ferenda należałoby więc w sposób wyraźny i wyczerpujący określić obowiązki organu prowadzącego szkołę związanych z zapewnieniem uczniom likwidowanej szkoły uprawnień, które wynikają dziś, o czym szczegółowo mowa była wcześniej, z różnych przepisów. Zgodnie bowiem z poczynionymi wcześniej ustaleniami, dopiero niewykonanie lub realna groźba ich niewykonania stanowi podstawę negatywnej opinii kuratora i jest przesłanką uniemożliwiającą likwidację szkoły przez gminę.

Odrębną kwestią, nieporuszoną wcześniej w tekście artykułu, jest tryb wydawania opinii. W przepisie art. 59 ust. 2b ustawodawca ustala, że jest ona wydawana w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Zastosowanie będą tu miały zatem przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o postanowieniach i zażaleniach (art. 123-126 k.p.a.), a także niektóre przepisy o decyzjach administracyjnych (na podstawie odesłania z art. 126 k.p.a.). Organem wyższego stopnia, do którego należy rozpoznanie zażalenia na postanowienie kuratora oświaty, jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Postanowienie wydane w wyniku zażalenia jest zaskarżalne do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Ustawodawca nie określa natomiast, jakie przepisy będą podstawą prawną współdziałania kuratora z gminą przy likwidacji szkoły. Kontrowersyjne jest według mnie stosowanie, zamiast przepisów art. 89 ustawy o samorządzie gminnym, przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a dokładnie art. 106 k.p.a. Ze względu na wagę tematu i rozległość problemu pozostawiam tę kwestię odrębnym rozważaniom.

A LIQUIDATION OF A MUNICIPAL SCHOOL. SELECTED LEGAL ASPECTS

Summary

The main idea of the article concerns legal issues connected with the liquidation process of a school the founding body of which is a local government. This *inter alia* includes theoretical issues concerning self

governing powers of a local government, a subsidiary rule, as well as theoretical and practical aspects of a supervision over a local government. The idea of a school conducted by a local government and its liquidation is explained in detail, including adoption of a resolution on liquidation, notification of an intention to liquidate the school addressed to the bodies specified by the statute, the opinion of a school supervising authority, as well as adoption of a final resolution on liquidation (in case of obtaining permission from the school supervising authority). The article also covers a number of judicial decisions, including most recent verdicts on this matter. The article presents conclusions *de lege lata* and *de lege ferenda* concerning actions to be undertaken in the process of the liquidation, as well as the duties of a local government body which conducts the school in respect of protecting constitutional rights of the pupils from the liquidated school.