

**UCHWAŁA NR XXVI/314/2017
RADY MIASTA USTROŃ**

z dnia 30 marca 2017 r.

w sprawie wniesienia skargi na opinię Śląskiego Kuratora Oświaty

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2016 r. poz.466 z późn.zm.) w zw. z art. 208 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 60)

Rada Miasta Ustroń uchwala:

§ 1.

Wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na opinię Śląskiego Kuratora Oświaty z dnia 16 marca 2017 r. nr DK-BB.545.39.2017 dotyczącą Uchwały Rady Miasta Ustroń nr XXV/287/2017 z 23 lutego 2017 r. w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, w brzmieniu jak w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza Burmistrzowi Miasta Ustroń.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta

Artur Kluz

Załącznik do Uchwały Nr XXVI/314/2017

Rady Miasta Ustroń

z dnia 30 marca 2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44-101 Gliwice**

za pośrednictwem

**Śląskiego Kuratora Oświaty
ul. Powstańców 41 a
40-024 Katowice**

Skarżący: Miasto Ustroń
ul. Rynek 1, 43-450 Ustroń
reprezentowane przez Burmistrza Miasta Ustroń

Organ: Śląski Kurator Oświaty
ul. Powstańców 41 a, 40-024 Katowice

znak sprawy: DK-BB.545.39.2017

Skarga na opinię Śląskiego Kuratora Oświaty z dnia 16 marca 2017 r. nr DK-BB.545.39.2017 dotyczącą Uchwały Rady Miasta Ustroń nr XXV/287/2017 z 23 lutego 2017 r. w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego

Działając w imieniu Miasta Ustroń, na podstawie art. 3 § 2 pkt 7, 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U.2016.718 z późn.zm., dalej „ppsa”), art. 98 ust. 1 i 3 w zw. z art. 89 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U.2016.466 z późn.zm.) oraz art. 208 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 60), zaskarżam w całości opinię Śląskiego Kuratora Oświaty z dnia 16 marca 2017 r. nr DK-BB.545.39.2017 dotyczącą Uchwały Rady Miasta Ustroń nr XXV/287/2017 z 23 lutego 2017 r. w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, doręczoną skarżącemu w dniu 17 marca 2017 r.

W oparciu o art. 57 § 1 pkt 3 ppsa zaskarżonej opinii zarzucam niezgodność z prawem poprzez:

– naruszenie art. 208 ust.3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe w postaci zaniechania oceny zgodności z prawem rozwiązań zaproponowanych w Uchwale Rady Miasta Ustroń nr XXV/287/2017 z 23 lutego 2017 r. w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego oraz zaniechania oceny w zakresie zapewnienia przez Miasto Ustroń możliwości realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, a także przekroczenia dopuszczalnego zakresu opiniowania

Na podstawie art. 148 ppsa wnoszę o uwzględnienie skargi i uchylenie zaskarżonej opinii, a ponadto o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Rada Miasta Ustroń w dniu 23 lutego 2017 r. podjęła uchwałę nr XXV/287/2017 w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Uchwała ta określa m.in. plan sieci i granice obwodów szkół podstawowych i gimnazjów w okresie przejściowym tj. od 1 września 2017 do 31 sierpnia 2019, projekt planu sieci i granice obwodów ośmioletnich szkół podstawowych w okresie od 1 września 2019 r. oraz warunki włączenia dotychczasowych gimnazjów do ośmioletnich szkół podstawowych. Regulacja zawarta w powyższej uchwale dotyczy wyłącznie publicznych placówek oświatowych prowadzonych przez Miasto Ustroń. Zgodnie z § 2 uchwały nr XXV/287/2017, Rada Miasta Ustroń określiła iż dotychczasowe Gimnazjum nr 1 im. prof. Jana Szczepańskiego zostanie włączone do Szkoły Podstawowej nr 1 w Ustroniu, zaś Gimnazjum nr 2 ulegnie włączeniu do Klimatycznej Szkoły Podstawowej nr 2 w Ustroniu. Termin włączenia ustalono na dzień 1 września 2019 r. Data ta ma być równocześnie datą rozpoczęcia działalności ośmioletnich szkół podstawowych (odpowiednio nr 1 i 2), powstałych w wyniku włączenia do nich dotychczasowych gimnazjów. Wobec tego, jako moment zakończenia działalności dotychczasowych gimnazjów prowadzonych przez Miasto Ustroń ustalono datę 31 sierpnia 2019 r.

Powyższą Uchwałę, zgodnie z art. 208 ust. 1 ustawy przekazano do Śląskiego Kuratora Oświaty celem zaopiniowania. W myśl art. 208 ust. 3 ustawy, opinia swoim zakresem powinna obejmować przede wszystkim: kwestię spełnienia przez uchwałę w sprawie projektu wymogów określonych w art. 206 ust. 2 pkt 1-3 ustawy, stanowiących podstawę do jej podjęcia, ocenę zgodności z prawem rozwiązań zaproponowanych w tej uchwale oraz ocenę w zakresie zapewnienia przez jednostkę samorządu terytorialnego możliwości realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki przez dzieci i młodzież zamieszkałe na terenie danej gminy. W dniu 16 marca 2017 r. Śląski Kurator Oświaty wydał w stosunku do przedmiotowej uchwały nr XXV/287/2017 tzw. opinię pozytywną warunkową, o której mowa w art. 208 ust. 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, opinia kuratora oświaty może wskazywać zmiany, które należy uwzględnić w uchwale o dostosowaniu sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, podejmowanej na podstawie art. 210 ustawy (dalej: „uchwała o dostosowaniu sieci szkół”). Jeżeli organ stanowiący j.s.t. uwzględni w uchwale o dostosowaniu sieci szkół zmiany wskazane w opinii kuratora oświaty, przyjmuje się, że uchwała w sprawie projektu uzyskała pozytywną opinię kuratora oświaty. Natomiast jeżeli organ stanowiący j.s.t. zmian tych nie uwzględni, przyjmuje się, że uchwała w sprawie projektu uzyskała negatywną opinię kuratora oświaty (art. 210 ust. 2 i 3 ustawy). Kwestia opinii kuratora oświaty jest niezwykle istotna, gdyż od jej wyniku zależy możliwość i zasadność podjęcia uchwały o dostosowaniu sieci szkół. W myśl art. 210 ustawy, rada gminy po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, o której mowa w art. 208 ust. 3 i 4, w terminie do dnia 31 marca 2017 r. podejmuje uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. Zatem do podjęcia uchwały o dostosowaniu sieci szkół konieczne jest uzyskanie pozytywnej opinii kuratora oświaty w przedmiocie uchwały w sprawie projektu. Pojęcie „pozytywna opinia”, wedle art. 210 odnosić należy zarówno do opinii pozytywnej bezwarunkowej, jak i do opinii, która ową „pozytywność” uzależnia od dokonania wskazanych w niej zmian. W razie nieuwzględnienia zmian wskazywanych przez kuratora oświaty, ewentualna uchwała organu stanowiącego gminy podjęta byłaby bez uzyskania pozytywnej opinii, a więc wbrew art. 210 ustawy i jako sprzeczna z prawem mogłaby zostać

wyeliminowana z obrotu prawnego. Skoro przepis art. 210 ustawy wprost stanowi, że rada gminy podejmuje uchwałę o dostosowaniu sieci szkół po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, to opinia negatywna – czy to uzyskana bezpośrednio, czy też w wyniku niewprowadzenia wskazywanych przez kuratora zmian do uchwały – pozbawia uchwałę zasadności i podstaw prawnych.

W zaskarżonej opinii Śląski Kurator Oświaty wskazał zmiany, które należy uwzględnić w uchwale o dostosowaniu sieci szkół pod rygorem przyjęcia, iż opinia jest negatywna. Zmiana dotyczy przede wszystkim zapisu § 2 uchwały w sprawie projektu, który określa warunki włączenia gimnazjów do szkół podstawowych z datą 1 września 2019 r., z uwagi na jego rzekomą niezgodność z art. 129 ust. 2 pkt 1 ustawy. Kurator jednak nie wyjaśnia z jakiego powodu i w jakim zakresie zapis ten jest sprzeczny z w/w przepisem ustawy, ani nie wskazuje na czym miałyby polegać sugerowana zmiana, by zapis uzyskał przymiot legalności. Kurator wbrew ciążącemu na nim obowiązкови, wynikającemu z art. 208 ust. 3 ustawy, zaniechał zatem oceny zgodności z prawem rozwiązań zaproponowanych uchwałą w sprawie projektu, poprzestając jedynie na enigmatycznym stwierdzeniu jej niezgodności z prawem. Opinia w tym zakresie jest dotknięta brakami, powodującymi jej wadliwość i niekompletność. Jej wiążący charakter w tym przypadku budzi więc poważne zastrzeżenia, które skarżący poddaje pod rozwałę tutejszego Sądu.

Niezależnie jednak od braku wyjaśnienia przyjętej oceny, stanowisko Kuratora Oświaty, że zaproponowany w Uchwale nr XXV/287/2017 sposób dostosowania sieci szkół jest niezgodne z prawem i wobec tego winien ulec zmianie, zdaniem Skarżącego jest błędne i jako takie nie może zostać uwzględnione. Regulacje przedmiotowej uchwały zostały oparte o zapisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe. Zarówno przewidziana przez Miasto Ustroń forma włączenia gimnazjów do szkół podstawowych, jak i data, w której miałyby ono nastąpić są zgodne z art. 129 ustawy. W myśl tego przepisu, dotychczasowe gimnazjum można przekształcić w ośmioletnią szkołę podstawową bądź włączyć do ośmioletniej szkoły podstawowej (art. 129 ust. 1 pkt 1 i 2). Ustawodawca przewidział dla samorządów możliwość wyboru daty, od której szkoła podstawowa utworzona na skutek przekształcenia z gimnazjum bądź włączenia do niej gimnazjum, miałyby rozpocząć działalność. Daty te określa art. 129 ust.2, zgodnie z którym, rozpoczęcie działalności przez szkołę utworzoną zgodnie z ust. 1 może nastąpić z dniem 1 września 2017 r., z dniem 1 września 2018 r. albo z dniem 1 września 2019 r. Możliwość wyboru spośród określonych w tym przepisie dat, dotyczy zarówno przekształcenia, jak i włączenia gimnazjów do szkół podstawowych. Obie te formy wynikają bowiem z art. 129 ust. 1 (pkt. 1 i 2), do którego odnosi się norma prawna zawarta w ust. 2 tego artykułu. Data wybrana w oparciu o powyższy przepis przez organ prowadzący jest równocześnie datą przekształcenia gimnazjum w szkołę podstawową bądź włączenia gimnazjum do szkoły podstawowej, zgodnie z art. 129 ust. 7. Uchwała nr XXV/287/2017 została więc podjęta przez Radę Miasta Ustroń w zakresie przysługujących jej kompetencji i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Możliwość wyboru daty 1 września 2019 r. jako momentu włączenia ustrońskich gimnazjów do szkół podstawowych wynika bowiem wprost z art. 129 ust. 2 i 7 ustawy i brak jest podstaw do tego, by wybór taki kwestionować.

Z kolei odnośnie oceny w zakresie zapewnienia przez Miasto Ustroń możliwości obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, jedynym argumentem powoływany przez Kuratora jest to, że „włączenie gimnazjów do szkół podstawowych i powierzenie kierownictwa nad nimi jednej osobie usprawni system kierowania, zarządzania, administrowania obiektem i sprawowania prawidłowego nadzoru pedagogicznego. (...) Włączenie gimnazjów do szkół podstawowych będzie miało wpływ na podniesienie jakości kształcenia, uniknięcie dwuzmianowości poprzez zwiększenie liczby pomieszczeń, których będzie brak od września 2017 roku w szkole podstawowej”. Stwierdzenie to sugeruje, iż Kurator kwestionuje datę 1 września 2019 r. przewidzianą w uchwale nr XXV/287/2017 jako moment włączenia gimnazjów do szkół podstawowych i w dość niejasny sposób wskazuje jej zmianę na wcześniejszą tj. na 1 września 2017 r. Argument

powołany przez Kuratora jest jedynie zaleceniem, postulatem i to nieprzystającym do rzeczywistości, gdyż w przypadku szkół ustrońskich nie zachodzi żadna obawa braku pomieszczeń, służących realizacji obowiązku szkolnego. Budynki szkół podstawowych prowadzonych przez Miasto Ustron są przystosowane i przygotowane do przyjęcia większej ilości dzieci w ramach przybywających corocznie klas w związku z przekształceniem szkoły podstawowej w szkołę 8-letnią. Nie istnieje więc potrzeba korzystania z pomieszczeń pobliskich gimnazjów, by zapewnić miejsce dla nowych roczników. Z kolei dotychczasowe gimnazja mogą do czasu ich wygaszenia z końcem sierpnia 2019 r., istnieć samodzielnie i to w sposób niegenerujący nadmiernych kosztów utrzymania, które zresztą są poza ingerencją Kuratora, pozostając wyłącznie w gestii samorządu. Stopniowe wygaszanie gimnazjów zdaniem Miasta Ustron pozwoli na płynne zapewnianie stanowisk pracy zatrudnionym w nich nauczycielom. Nie jest dla Skarżącego zrozumiałe w jaki sposób włączenie gimnazjów z dniem 1 września 2017 r. miałooby podnieść jakość nauczania, usprawnić nadzór dyrektora nad realizacją podstawy programowej czy bezpieczeństwem uczniów, a co za tym idzie – dlaczego przyjęcie późniejszej daty włączenia miałooby negatywnie wpłynąć na te kwestie, skoro do tej pory i w dotychczasowej formie były one zagwarantowane na najwyższym poziomie. Trzydziestodniowa ocena dokonana przez Kuratora w zakresie zapewnienia przez Miasto Ustron możliwości realizacji obowiązku szkolnego jest więc wyłącznie sugestią, nieuzasadnioną i nieopartą faktami. Nie można jej uznać za miarodajną, a co dopiero – za wiążącą. W opinii brak jest jakichkolwiek konkretnych zarzutów, które mogłyby przekonać o zasadności wprowadzenia ewentualnych zmian w zakresie planowanej daty włączenia gimnazjów do szkół podstawowych. Jak już wskazano powyżej, data 1 września 2019 r. jest dopuszczalną datą włączenia, o czym wprost stanowi art. 129 ust. 2. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków, które wykluczałyby możliwość włączenia gimnazjów do szkół podstawowych w tym terminie. Kwestia daty włączenia pozostaje w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego. Opinia Kuratora Oświaty pozostawia wiele do życzenia. Wobec braku wyjaśnienia dlaczego zapis § 2 uchwały jest niezgodny z art. 129 ustawy i powołanie jedynie postulatów usprawnienia kierownictwa placówek oświatowych, uznać należy, że zakwestionowanie tego zapisu uchwały jest bezzasadne, a wskazywana zmiana nie jest wystarczająco uzasadniona by uznać ją za konieczną.

Na marginesie nadmieniam, że zaskarżona opinia wykroczyła poza zakres, którego ma dotyczyć. Zgodnie z art. 208 ust. 3 ustawy, opinia kuratora oświaty dotyczy uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego w zakresie, o którym mowa w art. 206 ust. 2 pkt 1-3. W zakresie tym mieści się:

- 1) plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także granice obwodów publicznych szkół podstawowych mających siedzibę na obszarze gminy na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.;
- 2) plan sieci prowadzonych przez gminę publicznych gimnazjów i klas dotychczasowych publicznych gimnazjów prowadzonych w szkołach podstawowych, liceach ogólnokształcących, technikach i branżowych szkołach I stopnia, oraz granice obwodów dotychczasowych publicznych gimnazjów i klas dotychczasowych gimnazjów mających siedzibę na obszarze gminy na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.;
- 3) warunki przekształcenia dotychczasowych gimnazjów w ośmioletnie szkoły podstawowe, prowadzonych przez gminę.

Warunki włączenia gimnazjów do szkół podstawowych określone zostały natomiast w art. 206 ust. 2 pkt 4 ustawy. Pozostają one więc poza zakresem opinii, o którym mowa w art. 208 ust.3, skoro pkt 4 nie został w tym przepisie wymieniony. Można więc dojść do przekonania, że opinia Kuratora Oświaty, która swoim przedmiotem obejmuje warunki włączenia gimnazjów do szkół podstawowych i co więcej - wskazuje konieczność zmiany daty włączenia, jest sporządzona z przekroczeniem przysługujących Kuratorowi uprawnień i jako taka winna zostać uchylona.

Wobec powyższych argumentów, kwestionujących zasadność i legalność zaskarżonej opinii, uwzględnienie zmian nią wskazywanych byłoby pozbawione sensu i celu. Jednakże podtrzymanie proponowanego w Uchwale nr XXV/287/2017 sposobu włączenia gimnazjów do szkół podstawowych dopiero z dniem 1 września 2019 r., z pominięciem uwag Kuratora, spowoduje konieczność przyjęcia, że opinia z dnia 16 marca 2017 r. w istocie ma charakter opinii negatywnej. To z kolei pozbawia Radę Miasta Ustroń możliwości podjęcia uchwały w przedmiocie dostosowania sieci szkół, gdyż zgodnie z art. 210 ustawy, uchwała ta może zostać podjęta wyłącznie po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Nieuwzględnienie zmian wskazanych w opinii wyklucza więc inicjatywę uchwałodawczą Rady Miasta w zakresie dostosowania sieci szkół do reformy ustroju szkolnego. Skarżący zdaje sobie sprawę z tego, iż w takiej sytuacji ma zastosowanie art. 211 ustawy, który co do zasady nie rodzi dla niego negatywnych konsekwencji. Skutki niepodjęcia uchwały o dostosowaniu sieci szkół będą bowiem prawdopodobnie zbieżne z założeniami przyjętymi w uchwale nr XXV/287/2017. Jednakże nie ulega wątpliwości, że podjęcie ostatecznej uchwały w tym przedmiocie, regulowałoby stan przejściowy 2017 – 2019 w sposób pewny i jasny. Tej pewności uchwałodawczej Miasto Ustroń zostało pozbawione bezpodstawną i wadliwą opinią Śląskiego Kuratora Oświaty. Opinia sporządzona przez Kuratora w niejasny sposób sugeruje zmiany nie tłumacząc jednak ich konieczności, posługuje się jedynie niekonkretnymi postulatami. Nade wszystko zaś nie zawiera wymaganej oceny zgodności z prawem i przekracza zakres, którego ma dotyczyć. Jest więc sporządzona niezgodnie z art. 208 ust. 3 ustawy, naruszając zawarte w tym przepisie wymogi, wobec czego powinna zostać uchylona. Opinia taka nie może stanowić przecież wytycznych do zmian w tak ważnej dla społeczeństwa kwestii jaką jest reorganizacja ustroju szkolnego. Dlatego też konieczne i zasadne jest jej zakwestionowanie na drodze sądowej, bez względu na trudność przewidzenia czy i ewentualnie jaki wpływ na realizację przyjętego sposobu dostosowania sieci szkół, będzie miało jej uchylenie.

Z uwagi na powyższe, niniejsza skarga zasługuje na uwzględnienie.