

dr Paweł Śwital

ORCID: 0000-0002-7404-5143

email: p.swital@uthrad.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

Samodzielność gminy w zakresie wykonywania zadań z zakresu edukacji publicznej a uprawnienia kuratora oświaty

Independence of the municipality in the performance of public education tasks vs. the powers of the superintendent of education

Abstract

The purpose of the article is to demonstrate that local government units have competence over educational tasks. Analysis of the legal state leads to the thesis that the responsibility for the operation of the educational system is not accompanied by real independence of local government units in the performance of educational tasks. The legal regulations being introduced limit the self-government's independence in carrying out its own tasks, which local government units should carry out on their own responsibility. However, in the current state of the law, there is a restriction on the independence of local government units in carrying out tasks through the issuance of binding opinions of a positive nature by the superintendent of education.

Keywords: independence, education, public education, superintendent of education, opinion.

Streszczenie

Celem artykułu jest wykazanie, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają kompetencje w zakresie zadań oświatowych. Analiza stanu prawnego skłania do postawienia tezy, że odpowiedzialności za działanie systemu oświaty nie towarzyszy realna samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań oświatowych. Wprowadzane regulacje prawne ograniczają samodzielność samorządu w zakresie realizacji jej zadań własnych, które jednostki samorządu terytorialnego wykonywać powinny na własną odpowiedzialność. W aktualnym stanie prawnym dochodzi jednak do ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań poprzez wydawanie wiążących opinii o charakterze pozytywnym przez kuratora oświaty.

Słowa kluczowe: samodzielność, oświata, edukacja publiczna, kurator oświaty, opinia.

1. Wprowadzenie

Asumptem do podjęcia rozważań nad wskazaną problematyką było stwierdzenie ujęte w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 20 lipca 2021 roku¹, gdzie przedstawiono pogląd, że: samorząd terytorialny nadal będzie wykonywał zadania publiczne w zakresie edukacji publicznej w zakresie niezastrzeżonym przez ustawy dla organu administracji publicznej, jakim jest kurator oświaty, a także, że „Z przepisów Konstytucji RP² nie wynika, aby sprawami dotyczącymi oświaty czy edukacji publicznej musiał się zajmować samorząd terytorialny [...]”. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym funkcjonowanie systemu oświaty w Polsce polega na tym, że gminy ponoszą odpowiedzialność za funkcjonowanie przedszkoli i szkół, a administracja centralna państwa zobowiązuje się do zapewnienia odpowiednich środków finansowych w celu realizacji tego zadania. Analiza stanu prawnego skłania do postawienia tezy, że odpowiedzialności za działanie systemu oświaty nie towarzyszy realna samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań oświatowych. Wprowadzane regulacje prawne ograniczają samodzielność samorządu w zakresie realizacji jej zadań własnych, które jednostki samorządu terytorialnego wykonywać powinny na własną odpowiedzialność.

Zastrzeżenia dotyczące ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań z zakresu edukacji publicznej mogą dotyczyć w szczególności wpływu kuratora oświaty m.in. na decyzje w sprawie: utworzenia zespołu szkół; powołania na stanowisko dyrektora osoby niebędącej nauczycielem; wyboru na dyrektora ustalonego przez organ prowadzący kandydata, jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata; powierzania w uzasadnionych przypadkach stanowiska dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż 5 lat szkolnych; odwoływania nauczyciela ze stanowiska dyrektora w przypadkach szczególnie uzasadnionych w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Są to decyzje, które w przekonaniu autora niniejszego opracowania mogą wpływać na ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania powierzonych im zadań publicznych z zakresu edukacji publicznej. Uznać należy za słuszne stanowisko D. Kurzyny-Chmiel, że przy takim skonstruowaniu oświatowych

¹ Uwagi w ramach uzgodnień z komisją wspólną rządu i samorządu terytorialnego <https://www.zpp.pl/storage/library/2021-08/49e8043766c878c67d84bc886070e5a7.pdf> [dostęp 7.05.2023].

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

zadań publicznych, jakie mamy obecnie, zmiana ta w istocie uzależnia prowadzenie samodzielnej samorządowej polityki oświatowej od kuratora oświaty, czyli administracji rządowej³.

2. Status prawny kuratora oświaty

Kurator oświaty zaliczany jest do organów administracji zespolonej. Jak zauważa E. Ura, administracja zespolona w województwie działa na podstawie zasady zespolenia administracyjnego, pozwalającej na wyodrębnienie kompetencji administracyjnej w strukturach terenowych administracji publicznej⁴. Status prawny kuratora oświaty oraz jego zadania zostały unormowane w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe⁵. W słowniczku do ustawy w art. 4 pkt 17 ustawodawca wskazuje, że pod pojęciem „kurator oświaty” należy rozumieć kierownika kuratorium oświaty jako jednostki organizacyjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Kuratora oświaty, na wniosek wojewody, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może odwołać kuratora oświaty także z własnej inicjatywy (art. 50 ust. 1 p.o.). Zgodnie natomiast z art. 51 p.o. do jego zadań należy m.in.: sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad publicznymi i niepublicznymi przedszkolami, innymi formami wychowania przedszkolnego, szkołami, placówkami oraz kolegiami pracowników służb społecznych, które znajdują się na obszarze danego województwa; wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych w ustawie; współdziałanie z radami oświatowymi powołanymi na podstawie art. 78 p.o.; wykonywanie zadań organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego⁶; opracowywanie programów wykorzystania środków na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli, wyodrębnionych w budżecie wojewody, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego; organizowanie olimpiad, konkursów, turniejów, przeglądów oraz innych form współzawodnictwa i prezentacji osiągnięć uczniów szkół na obszarze województwa;

³ D. Kurzyńska-Chmiel, *Samorząd terytorialny - teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9, s. 7–9.

⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2021, s. 246.

⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 900) (dalej jako: p.o. lub prawo oświatowe).

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

współdziałanie z okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi; opiniuje arkusze organizacji publicznych szkół i placówek, z wyjątkiem szkół i placówek prowadzonych przez ministrów, w zakresie ich zgodności z przepisami, przedstawiane przez organy prowadzące szkoły i placówki przed zatwierdzeniem arkuszy; współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania i rozwoju bazy materialnej szkół i placówek.

3. Zasady ustrojowe a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania ich zadań

Dokonując rozważań w zakresie ustrojowych i aksjologicznych podstaw samodzielności w zakresie wykonywania zadań publicznych warto pokusić się o odpowiedź na pytanie, czym jest ten termin? Pojęcie samodzielności jest wieloznaczne, uznaje się go w nauce prawa administracyjnego jako jedną z najtrudniejszych do zdefiniowania kategorii⁷. Jak słusznie zauważa Z. Cieślak, pojęcie zadania w prakseologicznym ujęciu oznacza stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty. Zadanie łączy się z pojęciem celu, gdzie cel stanowi kategorię kierunkową oznaczającą dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy⁸. Zgodzić należy się ze stanowiskiem S. Fundowicza, który harmonizując tezę J. Bocia, zgodnie z którą administracja publiczna polega na wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty (organy) publiczne, z zaproponowaną również przez J. Bocia definicją administracji publicznej⁹, wskazuje, że zadaniem publicznym jest: „przyjęte przez państwo zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”¹⁰. Tak przyjęte zdefiniowanie zadania publicznego odwołuje się do katalogu zadań własnych z zakresu edukacji publicznej, które ustawodawca przypisał do jednostek samorządu terytorialnego w ustawach ustrojowych, tj.: art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g.¹¹, art. 4 ust. 1

⁷ R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8, s. 5.

⁸ Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 78.

⁹ Według Jana Bocia, „administracja publiczna to przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 15.

¹⁰ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 158.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

pkt 1 u.s.p.¹², art. 14 ust. 1 pkt 1 u.s.w.¹³. Odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności¹⁴.

Podstawy samodzielności samorządu terytorialnego wyprowadzić można również z zasad ustrojowych państwa. Wśród nich główną rolę odegrać mogą zasada decentralizacji oraz pomocniczości. Przyjąć należy za M. Kuleszą, że idea państwa pomocniczego oznacza umocnienie zdolności wspólnot lokalnych i regionalnych do administrowania w szerokim zakresie swoimi sprawami, a także do reagowania na liczne wyzwania i zagrożenia, jakie codziennie rodzi współczesność¹⁵. Należy wskazać na brak materialnego kryterium, które pozwoliłoby na jednoznaczne rozróżnienie zadań samorządu terytorialnego i administracji rządowej i które uzależniałoby zarazem powierzenie samorządowi wyłącznie zadań publicznych o lokalnym charakterze¹⁶. W zdecentralizowanym modelu administracji publicznej zadania publiczne są wykonywane przez podmioty charakteryzujące się wysokim stopniem samodzielności względem innych, wyżej usytuowanych w hierarchii podmiotów administracji¹⁷.

Gmina funkcjonuje w ramach ustroju terytorialnego zapewniającego decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji). Zasada decentralizacji ma także znaczenie dla określenia stosunku władzy centralnej do jednostek samorządowych¹⁸. Konstytucyjna zasada decentralizacji jest realizowana przez następujące zasady, w tym zasadę konstytucyjną przyjętą w art. 16 ust. 1 Konstytucji, w myśl której ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a następnie zasadę przyjętą w art. 16 ust. 2 Konstytucji („Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”), która jest realizacją zapisanej w art. 15 ust. 1 zasady decentralizacji

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.).

¹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

¹⁴ EKSL, art. 4 ust. 2 i 3.

¹⁵ M. Kulesza, *Państwo – Obywatel – Samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 13–15.

¹⁶ D. Kurzyna-Chmiel, *Samorząd terytorialny – teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9, s. 7–15.

¹⁷ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 31 i n.

¹⁸ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, s. 36.

władzy publicznej. Wyrazem przyjęcia jako podstawowej zasady konstytucyjnej ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej zasady decentralizacji jest nie tylko powierzenie sprawowania władzy publicznej odrębnym od państwa podmiotom, ale też zagwarantowanie tym podmiotom samodzielności (art. 16 ust. 2) oraz zapewnienie ochrony sądowej tej samodzielności (art. 165)¹⁹. Przyjąć należy za słuszną tezę WSA w Łodzi, zgodnie z którą kurator oświaty nie może zastępować organów samorządu we wskazywaniu na sposoby wykonywania zadań oświatowych, kierując się np. efektywnością, zasadnością, słusnością lub celowością. Gdyby tak było, to organy samorządu musiałyby konstruować uchwały nie tylko zgodne z prawem, ale także zgodne z pozaprawną oceną (np. celowościową) organu zewnętrznego. To zaś oznaczałoby podważanie fundamentalnej zasady samorządu, jaką jest zasada decentralizacji²⁰. Co ważne, w tym zakresie kurator oświaty nie jest wykazywany w ustawach ustrojowych jako organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Rozważyć należy także, czy przysługuje mu w tym zakresie takie uprawnienie. Zadania te nie powinny być związane uzyskiwaniem na każdym etapie działalności opinii kuratora oświaty. Kompetencje kuratora oświaty powinny być kwalifikowane do kategorii działań określonych w ustawie o samorządzie gminnym jako zatwierdzanie, uzgadnianie lub opiniowanie rozstrzygnięć organu gminy przez inny organ, o których mowa w art. 89 u.s.g.

Przyznanie samodzielności samorządowi terytorialnemu znajduje wyraz prawny w konstrukcji prawnej nadzoru, której zasadnicze elementy unormowane są w Konstytucji. Według art. 171 ust. 1 Konstytucji działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Kompetencje nadzorcze przyznane są ściśle określonym organom i wyłącznie one mogą dokonywać nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego i stosować środki nadzoru. Organami tymi są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2 Konstytucji)²¹. Wobec tego, że jednostkom samorządu terytorialnego przyznana została samodzielność w wykonywaniu powierzonych im ustawowo zadań, to ingerencja w tę samodzielność poprzez wiążące wskazywanie na sposoby wykonywania zadań samorządowych winna być wykluczona. W tym zakresie samodzielność samorządu podlega natomiast ochronie sądowej²².

Podkreślić należy, że przeciwieństwem decentralizacji jest centralizacja, w której występuje zjawisko rozmieszczania kompetencji do podejmowania decyzji na

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2001 r., II SA/Wr 444/99, OSP 2003/5/66.

²⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2017 r., III SA/Łd 410/17, LEX nr 2333563.

²¹ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2001 r., II SA/Wr 444/99, OSP 2003/5/66.

²² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2017 roku.

podstawie zasady koncentracji lub dekoncentracji. Dekoncentracja nie odnosi się bezpośrednio do układów organizacyjnych, nie określa stosunków między poszczególnymi jednostkami. Załatwianie tych spraw na szczeblu centralnym oznaczałoby koncentrację. Pojęcia te nie określają natomiast, czy zadania te będą realizowane w sposób niezależny czy też jednostka działająca będzie w swym działaniu hierarchicznie podporządkowana²³.

Warto zauważyć, że osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest fundamentem ich samodzielności obok konstytucyjnych zasad decentralizacji i pomocniczości stanowi podstawę ich konstrukcji oraz określa ich pozycję w państwie i prawie. W EKSL²⁴ znajduje się kilka podstawowych kryteriów, jakie powinny spełniać jednostki samorządu terytorialnego, a w tym posiadanie: kompetencji i zdolności do kierowania i zarządzania częścią spraw publicznych; prawnie zagwarantowanej swobody działania oraz prawa do samodzielnego ustalania swej wewnętrznej struktury. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, to gmina ponosi odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa i higienicznych warunków nauki. Ponadto gminy zobowiązane są do ustalania sieci publicznych przedszkoli i szkół podstawowych, a także granic ich obwodów. Gminy również w określonych przypadkach powołują i likwidują jednostki oświatowe, a także kontrolują też wypełnianie obowiązku szkolnego.

Zasada subsydiarności powinna skłaniać ustawodawcę do wstrzemięźliwego ingerowania w sprawy lokalne. Nawet jeżeli sprawa wymaga regulacji prawnej, to przepisy nie muszą pochodzić od prawodawcy krajowego, ale mogą być stanowione lokalnie z uwzględnieniem miejscowej specyfiki, tradycji, zapotrzebowania itd.²⁵. Jak zauważa K. Kokocińska, to organy jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności szczebla gminnego) często decydują o doborze najbardziej przydatnego środka realizacji określonego celu publicznego. Władze samorządowe podejmą najbardziej racjonalną decyzję o tym, czy budować szkołę, czy stadion sportowy. Wybiorą one również najlepszą formę realizacji tego zadania, sposób finansowania i decydują, czy wykonać je samodzielnie, czy z innymi podmiotami, w tym podmiotami prywatnymi²⁶. Tezę tę podtrzymuje także NSA, wskazując, że nie należy natomiast do ustawowych kompetencji organu nadzoru

²³ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 1997, s. 256.

²⁴ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze zm.).

²⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 stycznia 2008 r., WNiK.IV.PK.0911-3/08, LEX nr 368097.

²⁶ K. Kokocińska, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu usług publicznych*, "Przegląd Prawa i Administracji" nr XCVIII, Wrocław 2014, s. 81.

(kuratora) decydowanie o konkretnych środkach takich jak przekształcenie szkół, czy budowa nowych, które prowadzić miałyby do realizacji wskazanych w opinii celów. Dobór środków zmierzających ku realizacji wskazanych w opinii celów należy do gminy, która odpowiada za organizację procesu edukacyjnego, korzystając w tym zakresie z gwarantowanej jej konstytucyjnie samodzielności²⁷.

Nie można zapominać o roli samorządu terytorialnego również w procesie prawidłowego rozwoju regionalnego, co przekłada się też na równomierny i wyważony dostęp do edukacji. To w pierwszej kolejności jednostki samorządu terytorialnego mają bezpośrednią wiedzę o potrzebach w tym zakresie i sposobie optymalnej realizacji tych potrzeb. Kompetencje kuratora nie są w żaden sposób podważane, nie może on jednak jako organ nadzoru pedagogicznego działać arbitralnie czy też nieracjonalnie. Dobrem nadrzędnym jest tu bowiem zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych w zakresie dostępu dzieci do edukacji, na jak najlepszym poziomie i w optymalnych warunkach²⁸. W tym kontekście istotną rolę może odegrać wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2021 r. (II SA/Wa 2070/20, LEX nr 3219362). Sąd uznał, że kurator oświaty nie może podważyć przesłanki ekonomicznej czy demograficznej jako powodu likwidacji szkół. Podkreślił jednocześnie, że gmina wykonuje zadania w zakresie prowadzenia szkół podstawowych jako zadania własne, działając na własną odpowiedzialność²⁹. Organ, jakim jest kurator oświaty nie jest uprawniony do oceny racjonalności działania organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza opłacalności takich działań. Może jedynie badać je przez pryzmat realizacji ustawowych obowiązków – dla dobra obywateli³⁰.

4. Charakter prawny opinii kuratora oświaty

Omawiając zagadnienie samodzielności warto zastanowić się, czym dokładnie jest opinia kuratora oświaty. W aktualnym stanie prawnym na gruncie prawa oświatowego w przypadku realizacji zadań oświatowych dyrektor szkoły zobowiązany jest do uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty. Jednocześnie ustawodawca wskazuje, że opinia powinna mieć charakter wyłącznie pozytywny. Jak zauważa NSA: opinia jest oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich

²⁷ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2018 r., I OSK 2940/17, LEX nr 2520785.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2020 r., II SA/Wa 1871/20, LEX nr 3124487.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2021 r. II SA/Wa 2070/20, LEX nr 3219362.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2020 r., II SA/Wa 2524/19, LEX nr 3065253.

swobodnej oceny³¹. W przypadku opinii kuratora oświaty opinia musi zostać w każdym przypadku wydana, co więcej, musi być ona pozytywna. Wbrew literalnej formule jest to więc uprawnienie bliższe uzgodnieniowej formie współdziałania, bowiem pozwala organowi nadzoru pedagogicznego władczo współkształtować treść projektu uchwały poprzez wskazanie w opinii zmian, które należy uwzględnić³².

NSA wskazuje, że opinia nie wiąże rozstrzygającego sprawę. Jak wskazano wyżej opinia nie jest też środkiem nadzorczym, a kurator oświaty nie jest organem uprawnionym na gruncie ustaw ustrojowych do dokonywania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Opinia wyłącznie pozytywna mająca charakter wiążący narusza zatem samodzielność jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań z zakresu edukacji publicznej. NSA wskazuje przy tym, że kurator oświaty musi postępować zgodnie z zasadami ogólnymi i wydając opinię musi w jej uzasadnieniu wykazać, że działa w granicach prawa, z czego wynika, że jego rozstrzygnięcie nie może być arbitralne czy też oparte na nieprawdziwych podstawach faktycznych³³. Zauważyć przy tym należy, że uzyskanie opinii jest niezbędnym elementem procesu projektowania sieci szkół, a jej wynik (pozytywny bądź negatywny) niesie określone skutki prawne dla tego procesu. Nadanie opinii kuratora charakteru wiążącego oznacza zatem, że nie jest ona opinią w powszechnym znaczeniu, lecz stanowi formę wyrażenia zgody ze strony organu ją wydającego. O jej szczególnym charakterze świadczy także ochrona prawna, jaką przyznał jednostkom samorządu terytorialnego ustawodawca, przez możliwość zakwestionowania opinii i w konsekwencji zbadania jej zgodności z prawem, przez sąd administracyjny³⁴.

Analizując zagadnienie ingerencji nadzorczej kuratora oświaty w przypadku procedury likwidacji szkoły realizowanej na podstawie przepisów prawa oświatowego nie można zapomnieć, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania w zakresie zakładania i prowadzenia szkół jako zadania własne, działając przy tym na własną odpowiedzialność. Tym samym wiążące dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego stanowisko kuratora oświaty, wyrażone z wydanej opinii w sprawie likwidacji szkoły, nie może naruszać samodzielności tej jednostki w zakresie wykonywania jej własnych, obowiązkowych zadań publicznych w zakresie oświaty³⁵. W omawianym zakresie można zauważyć

³¹ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2003 r., II SA/Kr 1490/01, CBOSA.

³² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2018 r., IV SA/Wr 816/17, LEX nr 244630.

³³ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 447/21, LEX nr 3336203.

³⁴ Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2018 r., II SA/Op 354/18, LEX nr 2609772.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2020 r., II SA/Wa 1072/20, LEX nr 3121942.

natomiast odmienne rozumienie pojęcia opinii. Jak zauważa WSA w Krakowie, opinia ta jest to bowiem jednostronne i władcze wkroczenie podmiotu usytuowanego poza samorządem w działalność samorządową z zakresu zadań oświatowych³⁶. Opinia kuratora oświaty przewidziana w art. 89 Prawa oświatowego nie mieści się w zakresie nadzoru nad działalnością gminną, sprawowanego przez administrację rządową, którego podstawowe ramy określa wspomniany art. 171 Konstytucji RP. Nie ma żadnych prawnych przesłanek do dopatrywania się w Prawie oświatowym wyjątków od konstytucyjnego kryterium nadzoru i podstaw do wkraczania przez organy sprawujące nadzór pedagogiczny (co do zasady nad szkołami) w działalność jednostek samorządowych prowadzących szkoły w ramach swoich zadań własnych, głębiej, niż pozwala na to Konstytucja i samorządowe ustawy ustrojowe³⁷.

W przypadku likwidacji szkoły wynikający z przytoczonego przepisu rodzaj współdziałania organów administracji publicznej należy uznać za szczególnego rodzaju nadzór wynikający z przypisania ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania roli koordynatora polityki oświatowej państwa. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „Nadzór ten należy rozumieć jako wywieranie wpływu na organizację siatki szkół i placówek prowadzonych przez powiat, wykraczające poza znaną instytucjom samorządowym formułę współdziałania”. Uwzględniając to należy przyjąć, że formą nadzoru pedagogicznego kuratora oświaty nad działalnością szkoły jest również wymaganie uzyskania pozytywnej opinii tego organu w sprawie likwidacji szkoły, warunkującej dopuszczalność podjęcia ostatecznej decyzji organu prowadzącego w tym zakresie (art. 89 ust. 3)³⁸. Opinia w przedmiotowej sprawie nie jest środkiem nadzoru określonym na gruncie ustaw samorządowych. Opinia kuratora oświaty, zwłaszcza wobec jej wiążącego charakteru, nie może władczo ingerować w sferę zastrzeżoną do samodzielności gminy. Ocena, jakkolwiek wiążąca i mogąca wskazywać na konieczne do uzgodnienia zmiany, nie może sprowadzać się do zastąpienia rady gminy w jej kompetencjach³⁹. Opinia taka wkraczałaby także nie tylko w kompetencje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Naruszałaby też ustawowo zagwarantowane dokonywanie nadzoru wojewody na podstawie kryterium zgodności z prawem nad jednostkami samorządu terytorialnego wykonującymi zagwarantowane im ustawowo zadania publiczne.

Konkludując rozważania przyjąć należy, że zgodnie ze stanowiskiem NSA wydawaną opinię kuratora oświaty należy zakwalifikować jako środek nadzoru

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lipca 2017 r., III SA/Kr 506/17, LEX nr 2329855.

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2021 r., II SA/Wa 1972/20, LEX nr 3265964.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 2935/21, CBOSA.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2019 r., I OSK 2303/17, LEX nr 2724623.

nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego przewidziany w ustrojowych ustawach samorządowych. Opinia ta jest więc opinią wydawaną w ramach nadzoru sprawowanego przez administrację rządową nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, w myśl art. 171 Konstytucji RP⁴⁰. Nie należy kwalifikować, jak zostało już podniesione, opinii do środków nadzoru. Postulować należy, aby wydawana była opinia, ale nie warunkować jej skuteczności działania poprzez dookreślenie wyłącznie jej pozytywnym charakterem. Ogranicza to bowiem zdolność samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań oraz odbiera realny wpływ na wykonywanie zadań oświatowych.

5. Podsumowanie

Wprowadzone do ustawy prawo oświatowe rozwiązania budzą wątpliwości z perspektywy zasady decentralizacji oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań oświatowych. Jednym z podstawowych warunków decentralizacji jest podejmowanie decyzji co do istoty danego zadania przez jednostkę odpowiadającą za jego realizację. W aktualnym stanie prawnym będzie dochodziło do licznych sporów pomiędzy administracją rządową a samorządową w zakresie uprawnień do wykonywania zadań z zakresu edukacji publicznej. Przyjmując stanowisko wyrażane w doktrynie, jak i judykaturze dokładnie należy określić granice w zakresie wykonywania zadań oświatowych. Zasady ustrojowe RP wskazują, że to samorząd terytorialny jako ten najbliższy obywatelowi powinien mieć uprawnienia w realizacji polityki oświatowej.

Udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej znajduje swoje umocowanie w normie konstytucyjnej. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Ograniczanie działania samorządu poprzez wydawanie opinii mającej charakter wyłącznie pozytywny ocenić należy negatywnie. Jednocześnie należy wykazać, że opinia nie jest środkiem nadzorczym. Kurator nie jest także organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, nie powinien zatem wkraczać w kompetencje uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki posiadają samodzielność w zakresie wykonywania zadań. Szczególnie podkreślać należy, że to jednostki samorządu terytorialnego w ramach samodzielności wykonują zadania związane z edukacją i kompetencje te mają charakter wyłączny – nie powinny

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 3077/21, CBOSA.

wiązać się z jednoznacznym wydawaniem w każdym przypadku opinii pozytywnej. Stanowisko to podkreśla bogata linia orzecznictwa sądowego.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Kokocińska K., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu usług publicznych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr XCVIII.
- Kulesza M., *Państwo – Obywatel – Samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9.
- Kurzyna-Chmiel D., *Samorząd terytorialny – teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji [w:] System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 1997.
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.
- Śwital P., *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2021.
- Uwagi w ramach uzgodnień z komisją wspólną rządu i samorządu terytorialnego <https://www.zpp.pl/storage/library/2021-08/49e8043766c878c67d84bc886070e5a7.pdf>.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 900 ze zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 3077/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 2935/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 447/21, LEX nr 3336203.

- Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2019 r., I OSK 2303/17, LEX nr 2724623.
Wyrok NSA z dnia 25 maja 2018 r., I OSK 2940/17, LEX nr 2520785.
Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2003 r., II SA/Kr 1490/01, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2001 r., II SA/Wr 444/99, OSP 2003/5/66.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2021 r. II SA/Wa 2070/20, LEX nr 3219362.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2020 r., II SA/Wa 2524/19, LEX nr 3065253.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2020 r., II SA/Wa 1072/20, LEX nr 3121942.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2020 r., II SA/Wa 1871/20, LEX nr 3124487.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2021 r., II SA/Wa 1972/20, LEX nr 3265964.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2018 r., IV SA/Wr 816/17, LEX nr 244630.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2018 r., II SA/Op 354/18, LEX nr 2609772.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2017 r., III SA/Łd 410/17, LEX nr 2333563.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lipca 2017 r., III SA/Kr 506/17, LEX nr 2329855.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 stycznia 2008 r.,
WNIK.IV.PK.0911-3/08, LEX nr 368097.