

Dąbrowa Białostocka 18.03.2019 r.

Minister Edukacji Narodowej

00-918 Warszawa

Al. J. Ch. Szucha

za pośrednictwem

Podlaskiego Kuratora Oświaty

15-950 Białystok

ul. Rynek Kościuszki 9

odwołujący się: **Gmina Dąbrowa Białostocka**

reprezentowana przez Burmistrza

mgr Artura Gajlewicza

PSP.542.1.2019

Zażalenie

na postanowienie z dnia 6 marca 2019 r. Podlaskiego Kuratora Oświaty, doręczone stronie w dniu 11 marca 2019 r., w przedmiocie negatywnej opinii zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Nerośnie

Zaskarżam przedmiotowe postanowienie w całości, zarzucając organowi wydanie przedmiotowego postanowienia z naruszeniem:

1) przepisów postępowania mogących mieć wpływ na wynik postępowania, a mianowicie:

a) art. 7 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie skutkujące niewłaściwym zbadaniem istniejącego stanu faktycznego oraz nieuwzględnienie interesu społecznego,

b) art. 77 § 1 k.p.a. poprzez rozpoznanie przedmiotowej sprawy wbrew dyrektywom wynikającym z tego przepisu, w szczególności poprzez brak oceny dowodów w sposób wyczerpujący i miarodajny,

2) przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 996 z późn. zm.) poprzez jego niezastosowanie skutkujące wydaniem negatywnej opinii w przedmiocie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Nerośnie.

Wskazując na powyższe wnoszę o:

1) uchylenie zaskarżonego postanowienia i zobowiązanie Podlaskiego Kuratora Oświaty do wydania postanowienia o pozytywnym zaopiniowaniu zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Nerośnie,

ewentualnie

2) uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Uzasadnienie

W dniu 29 stycznia 2019 r. Rada Miejska w Dąbrowie Białostockiej podjęła uchwałę nr V/41/19 w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Nierośnie z dniem 31 sierpnia 2019 r. Zaskarżonym postanowieniem z dnia 6 marca 2019 r., znak: PSP.542.1.2019, Podlaski Kurator Oświaty negatywnie zaopiniował zamiar likwidacji Szkoły Podstawowej w Nierośnie.

W uzasadnieniu postanowienia Podlaski Kurator Oświaty podkreślił, że wyniki sprawowanego przez niego nadzoru pedagogicznego w ostatnich latach nad szkołą w Nierośnie wskazują na prawidłowe funkcjonowanie placówki, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a szkoła dysponuje wystarczającą bazą dydaktyczną wraz z odpowiednim wyposażeniem oraz wykwalifikowaną kadrą pedagogiczną. Uznał, iż kryterium finansowe nie powinno być traktowane jako decydujące. Interes ucznia i jego rodziców powinien być w tej sytuacji ważniejszy. Stwierdził ponadto, że likwidacja szkoły w Nierośnie oznacza nie tylko wydłużenie drogi dzieci do szkoły i przedszkola w Dąbrowie Białostockiej lub Różanymstoku, ale może negatywnie wpłynąć na poczucie bezpieczeństwa zwłaszcza małych dzieci w dużej Szkole Podstawowej w Dąbrowie Białostockiej. Pozbawi też mieszkańców miejsca pełniącego funkcję integrującą oraz kulturotwórczą – co jest przyczyną protestów rodziców dzieci uczęszczających do szkoły, ale również mieszkańców wsi, którzy swoje niezadowolenie wyrazili poprzez złożenie podpisów pod protestem przeciwko likwidacji szkoły. Podlaski Kurator Oświaty podkreślił także, że Szkoła Podstawowa w Nierośnie jest jedna z najstarszych placówek edukacyjnych w województwie podlaskim i stanowi nie tylko miejsce edukacji, ale także centrum życia kulturalnego społeczności lokalnej.

Ze stanowiskiem Podlaskiego Kuratora Oświaty nie sposób się zgodzić.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 996 z późn. zm.) szkoła publiczna może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych - uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Stosownie do art. 89 ust. 3 powyższej ustawy, szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego - po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Kompetencja kuratora oświaty do wydawania wiążącej organ prowadzący szkołę opinii w zakresie likwidacji szkoły wynika z faktu, że pełni on w polskim systemie oświaty szczególną rolę organu administracji rządowej, odpowiedzialnego za realizację polityki oświatowej państwa na terenie właściwego województwa, a jednocześnie obciążonego obowiązkiem takiego współtworzenia i realizowania regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, aby ta ostatnia pozostawała w zgodzie z polityką oświatową państwa. Na ten aspekt roli kuratora oświaty w sprawach likwidacji szkół wskazał Trybunał Konstytucyjny w

uzasadnieniu wyroku z dnia 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00 (publ. OTK-A 2002/3/30).

Kurator oświaty, co należy podkreślić, nie jest organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, którymi są - zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Jego opinia - wydawana w trybie art. 89 ustawy Prawo oświatowe - nie jest więc opinią w ramach nadzoru, która mogłaby dotyczyć legalności podjętej uchwały o zamiarze likwidacji szkoły. Opinię tę kurator wydaje jako organ realizujący na obszarze danego województwa politykę oświatową oraz jako organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad daną szkołą. Przy wydawaniu tej opinii zobligowany jest więc do uwzględnienia nie tylko okoliczności wskazanych w art. 89 ust. 1 ustawy, jak termin likwidacji szkoły, zapewnienie możliwości kontynuowania nauki, dokonanie stosownych zawiadomień o zamiarze likwidacji szkoły, czy też - stosownie do art. 32 ust. 5 i ust. 6 oraz art. 39 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe - zapewnienie dzieciom określonego transportu do szkoły, ale również tych aspektów, które odnoszą się do współtworzenia i realizacji regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, jak i do zapewnienia uczniom właściwych warunków nauki, wychowania i opieki, co związane jest z realizacją zadań nadzoru pedagogicznego.

Nadzór pedagogiczny, w myśl art. 55 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy, polega m.in. na: obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek, a także na ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek. We wskazanym wyżej zakresie, nadzorowi podlega w szczególności zapewnienie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (ust. 2 pkt 6).

Podkreślić należy, że opinia kuratora oświaty w przedmiocie likwidacji szkoły nie może mieć charakteru arbitralnego, lecz musi odnosić się do przepisów prawa nakładających na organ prowadzący szkołę wskazane powyżej obowiązki. Jednakże realizacja tych obowiązków, zwłaszcza w zakresie obejmującym aspekty związane z nadzorem pedagogicznym, nie sprowadza się wyłącznie do wskazania konkretnych działań, ale również do oceny skutków likwidacji szkoły w kontekście zapewnienia uczniom odpowiednich warunków nauki, wychowania i opieki. W tym też przejawia się uznaniowość przedmiotowej opinii, co z oczywistych względów nie może oznaczać dowolności dokonanej przez kuratora oceny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2006 r. sygn. akt I OSK 258/06; publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zaznaczenia wymaga, że na organie sporządzającym uzasadnienie spoczywa obowiązek przedstawienia własnego stanowiska w sprawie i podania motywów tego stanowiska wraz z ich szczegółowym wyjaśnieniem. Organ powinien przy tym poddać rozważeniu wszystkie podnoszone przez stronę w czasie postępowania argumenty, odnieść je do norm wynikających z obowiązujących przepisów prawa i wskazać na powody takiego, a nie innego zastosowania tych przepisów.

W zaskarżonym postanowieniu Podlaski Kurator Oświaty uchybił powyższymi obowiązkami procesowymi i nie rozpatrzył w sposób pełny i wnikliwy wszystkich okoliczności faktycznych mogących mieć wpływ na podjęte rozstrzygnięcie, nie odniósł się do istotnych argumentów podnoszonych przez stronę.

Należy podkreślić, że po likwidacji Szkoły Podstawowej w Nerośnie uczniowie będą mieli zagwarantowaną edukację w Szkole Podstawowej w Dąbrowie Białostockiej, oddalonej zaledwie o 14 km (maksymalna, w zależności od położenia miejscowości wchodzącej w skład obwodu szkoły), a dzieci uczęszczające do oddziału przedszkolnego, będą kontynuowały zajęcia przedszkolne w Przedszkolu w Różnymstoku lub Dąbrowie Białostockiej w zależności od wyboru rodziców. Gmina zapewni im bezpieczny i pod nadzorem przewóz do szkoły lub przedszkola. Nie wpłynie to znacząco na wydłużenie czasu, w którym dzieci dotrą do szkoły lub przedszkola, a w niektórych przypadkach (chodzi o uczniów, którzy musieli pokonywać pieszo znaczną odległość dzielące ich od miejsca zamieszkania do budynku szkoły), czas ten może ulec skróceniu, natomiast droga do szkoły będzie z pewnością bezpieczniejsza.

Organizacja pracy w Szkole Podstawowej w Dąbrowie Białostockiej nie zmieni się w następstwie przyjęcia uczniów ze Szkoły Podstawowej w Nerośnie. Bowiem klasy w Szkole Podstawowej w Dąbrowie Białostockiej są przeważnie 17 – 20 osobowe, natomiast dotychczasowe klasy w Szkole Podstawowej w Nerośnie nie są liczne, a wręcz dwóch klas nie ma (IV i VII). Pozwoli to na przyjęcie uczniów całej klasy ze Szkoły w Nerośnie do jednej klasy w danym roczniku w szkole w Dąbrowie Białostockiej i nie doprowadzi to do pracy szkoły na dwie zmiany. Nie powinno to także spowodować spadku wyników w nauce uczniów szkoły w Nerośnie. Średnie wyniki za sprawdzianu umiejętności w klasach szóstych w roku 2015/2016 są porównywalne dla obu szkół, i tak: język polski w Nerośnie – 64%, w Dąbrowie Białostockiej – 63 %, matematyka w Nerośnie 63%, w Dąbrowie Białostockiej 49 %, język angielski w Nerośnie 56 %, a w Dąbrowie Białostockiej 68 %. Zasadnie można przyjąć, że uczniowie Szkoły Podstawowej w Nerośnie, znajdujących się w warunkach współzawodnictwa i rywalizacji w większej grupie rówieśników, mając możliwość korzystania z zajęć dodatkowych z języka angielskiego poprawią swoje wyniki. Wyeliminowane zostaną także ujemne skutki dla procesu edukacyjnego w Szkole Podstawowej w Nerośnie łączenie klas, które nie będzie miało miejsca w szkole w Dąbrowie Białostockiej.

Dodatkowo należy zauważyć, że w małych, kiluosobowych klasach (struktura uczniów w roku 2018/2019 w poszczególnych oddziałach kształtuje się następująco - kl. „O” – 1 uczeń, kl. I – 4 uczniów, kl. II – 3 uczniów, kl. IV – 0 uczniów, kl. V -8 uczniów, kl. VI – 5 uczniów, kl. VII – 0 uczniów, kl. VIII – 4 uczniów) nie mogą zachodzić prawidłowe relacje i integracje społeczne. To powoduje, że realizacja ważnych społecznie celów wychowawczych i właściwe kształtowanie postaw społecznych jest niemożliwe. Liczba uczniów w Szkole w Nerośnie uniemożliwia w istocie właściwą realizację procesu dydaktycznego, nie gwarantuje optymalnego poziomu nauczania. W znacznym stopniu utrudnia wprowadzanie metod aktywizujących, często wyklucza pracę w grupach. Nie ma zatem odpowiednich warunków do uczniowskiej współpracy i rywalizacji, a w konsekwencji do kształtowania właściwych postaw. W grupach 3-4 uczniów trudniej o funkcjonowanie wybijających się i zdolnych uczniów, z których inni mogliby brać przykład i dążyć do współzawodnictwa (por. wyrok WSA w Warszawie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 1229/16, publ. orzeczenia.nsa.gov.).

Za zamiarem likwidacji szkoły w Nierośnie przemawiają zarówno czynniki natury ekonomiczno-finansowej, jak i uwarunkowania demograficzne związane z niską dzietnością i liczbą urodzeń oraz emigracją zarobkową młodych rodzin skutkującą wyludnianiem się wsi oraz podważającą sens dalszego obciążania społeczności gminnej kosztami utrzymania małej szkoły w Nierośnie. Nie można podzielić stanowiska Kuratora z zaskarżonego postanowienia, że do szkoły w Nierośnie może trafić w przyszłych latach szkolnych tyle dzieci ile jest zamieszkałych w obwodzie tej szkoły, czyli w roku 2019/2020 – 61, w roku 2020/2021 – 64, w roku 2021/2022 – 61, w roku 2022/2023 – 59, a w roku 2023/2024 – 60 uczniów. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że rodzice pracujący poza miejscem zamieszkania, poza obwodem szkoły w Nierośnie, zapisują dzieci do szkół w innych miejscowościach, a zwłaszcza w Dąbrowie Białostockiej. Tym bardziej, gdy starsze dziecko już chodzi do tej szkoły. W rocznikach 2004-2018 jest zameldowanych w obwodzie szkoły 98 dzieci, z czego 27 obecnie nie zamieszkuje w obwodzie szkoły, a 29 uczęszcza lub będzie uczęszczać do innych szkół (dane oparte o informacje dyrektora, że dzieci starsze obecnie uczą się w innych placówkach, w związku z czym ich rodzeństwo również trafi poza obwód szkoły w Nierośnie).

Bazę Szkoły Podstawowej w Nierośnie stanowi stary budynek, oddany do użytku 1 września 1924 r. i wpisany do rejestru zabytków. Jest on remontowany przez Gminę i dostosowywany do potrzeb dzieci, jednak stale wymaga kolejnych, dużych remontów. Konieczna jest naprawa dachu, wymiana okien i drzwi (są stare drewniane). Wszelkie remonty budynku wymagają zgody Konserwatora Zabytków, a co za tym idzie zatwierdzenia przez niego materiałów oraz sposobu przeprowadzenia remontu, co znacznie podnosi koszty. Znacznie lepsze warunki nauki uczniowie będą mieli zapewnione w budynku Szkoły Podstawowej w Dąbrowie Białostockiej, gdzie jest hala sportowa i pełnowymiarowa sala gimnastyczna. Szkoła w Nierośnie nie zapewnia uczniom specjalistycznych usług edukacyjnych z zakresu gimnastyki korekcyjnej oraz szeregu zajęć dodatkowych, z których korzystanie jest możliwe w Szkole Podstawowej w Dąbrowie. Nie bez znaczenia jest też fakt, że środki finansowe przeznaczone przez Gminę na utrzymanie małej szkoły w Nierośnie, mogłyby być przeznaczone na poprawę warunków w pozostałych szkołach, w tym na uzupełnienie bazy dydaktycznej w Dąbrowie Białostockiej.

Nie można też zgodzić się z twierdzeniem, że „niemal rodzinna atmosfera w niej panująca, mała liczebność klas, pozwalająca na indywidualizację nauczania i wsparcie każdego ucznia, bliski kontakt z rodzicami dzieci, są atutami przemawiającymi za utrzymaniem szkoły”. Do szkoły w Nierośnie uczęszcza tylko 26 uczniów i 13 przedszkolaków. Potwierdza to założenie, że dzieci dobrze zaadoptują się w nowych warunkach, z rówieśnikami. Większy ośrodek szkolny zapewni wszystkim szerszy dostęp do zaplecza edukacyjnego i infrastruktury edukacyjnej oraz umożliwi egalitaryzację nauczania na poziomie gminnym. Przede wszystkim jednak umożliwi dzieciom ze Szkoły Podstawowej w Nierośnie prawidłowy rozwój np. przez współzawodnictwo i rywalizację z licznymi rówieśnikami, czego realnie są pozbawione, a co wpłynie nieuchronnie na podnoszenie poziomu wiedzy i kształtowanie pożądanых postaw. Konsolidacja oświaty poszerzy zakres nadzoru gminy nad szkolnictwem, a także możliwości finansowania, co przyniesie znaczne korzyści.

Nietrafiona jest również argumentacja Podlaskiego Kuratora Oświaty, jakoby szkoła stanowiła nie tylko miejsce edukacji dzieci, ale również centrum życia kulturalnego społeczności lokalnej. Kurator podkreślił, że społeczność lokalna jest związana ze szkołą, gdyż uczyli się w niej ich rodzice, dziadkowie, a nawet pradziadkowie. W budynku szkoły odbywa się nie tylko edukacja dzieci, ale i wydarzenia kulturalne, sportowe, rozrywkowe. Należy zauważyć, że Gmina w pełni docenia historię budynku i sentymentalny stosunek mieszkańców do Szkoły Podstawowej w Nierośnie. Na spotkaniach z mieszkańcami przedstawiane były propozycje przyszłego wykorzystania budynku, pozwalające na równoległe korzystanie z niego przez mieszkańców. Brana jest pod uwagę np. ewentualność umieszczenia w budynku warsztatów terapii zajęciowej itp.

Ze względu na powyższe zażalenie jest w pełni uzasadnione.

BURMISTRZ
mgr Artur Gajlewicz

