

UCHWAŁA NR BRM.0007.65.2020

RADY MIEJSKIEJ W OLECKU

z dnia 30 czerwca 2020 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na decyzję Burmistrza Olecka

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) i art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.z 2020 r. poz. 256 i poz. 695) uchwała się, co następuje:

§ 1. Uznaje się za niezasadną skargę na decyzję Burmistrza Olecka związaną z nieutworzeniem w roku szkolnym 2019/2020 klasy I w Szkole Podstawowej w Kijewie, z przyczyn określonych w uzasadnieniu, stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Olecku do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej

Wioletta Dorota Żukowska

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2019 r. do Rady Miejskiej w Olecku wpłynęła skarga na decyzję Burmistrza Olecka o nieutworzeniu w roku szkolnym 2019/2020 klasy I w Szkole Podstawowej w Kijewie.

Skarżący zarzucili organowi prowadzącemu, że ten „powołując się na art. 205 ustawy Prawo Oświatowe nie wziął pod uwagę, że wyłącznie w przypadku szkół podstawowych powstałych z przekształcenia gimnazjum pierwsze postępowanie rekrutacyjne przeprowadza się na rok szkolny 2019/2020 oraz że 6 dzieci kontynuuje naukę w tejże szkole i zgodnie z art. 130 Prawo oświatowe przyjmowane jest z urzędu.” Wskazali ponadto, że Burmistrz „działa wbrew podjętej uchwale Rady miasta” w sprawie planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Olecko oraz określenia granic obwodów publicznych szkół podstawowych. Podnieśli także, że „o inicjatywie powstania I klasy Burmistrz wiedział od 18.04.2019 r., gdzie na spotkaniu wstępnie przychylił się do utworzenia tejże klasy a jednym z warunków było 8 uczniów. W uzasadnieniu odmowy zawarto zbyt wysokie koszty utrzymania tego oddziału.” W związku z powyższym, skarżący zadali pytanie, „co robił pan Burmistrz przez 4 miesiące, bo chyba wyliczenia co do kosztów posiadał wcześniej”. Skarżący zapytali nadto, „dlaczego dopiero 27 sierpnia 2019 pani Dyrektor Szkoły Podstawowej w Kijewie otrzymała pismo z odmową utworzenia oddziału I klasy? Kto personalnie zawinił, że nie było żadnych konsultacji, rozmów i informacji ze strony władz, że może zaistnieć taka sytuacja? Gdzie jest prawo rodzica do wyboru szkoły w dniu 27 sierpnia? Czy Burmistrz wziął pod uwagę, że nauczyciele stracą pracę i że w tak krótkim czasie nie znajdą zatrudnienia? I najważniejsze, dlaczego wydał decyzję przed zakończeniem czasu rekrutacji dzieci spoza obwodu, który mija 29 sierpnia 2019 r.?”

Przechodząc do powyższych zarzutów skargi, należy podnieść co następuje.

Stosownie do treści art. 205 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60 ze zm.), jeżeli w danej szkole podstawowej w latach szkolnych 2017/2018-2023/2024 nie zorganizowano oddziału danej klasy, a w przypadku szkół podstawowych powstałych z przekształcenia gimnazjum - w latach szkolnych 2017/2018-2025/2026, uczniowi tej klasy zamieszkałemu w obwodzie tej szkoły organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać miejsce realizacji obowiązku szkolnego w innej publicznej szkole podstawowej prowadzonej przez tę jednostkę samorządu terytorialnego (...). W tym przypadku przepisu art. 130 ustawy - Prawo oświatowe nie stosuje się.

Przechodząc do interpretacji przywołanego przepisu należy wyjaśnić, że powyższy przepis nie ogranicza możliwości jego zastosowania do sytuacji powstałych w trakcie roku szkolnego – treść przepisu nie wskazuje takiego ograniczenia. Jedynym warunkiem jego zastosowania jest brak zorganizowania oddziału danej klasy – w takim przypadku nie stosuje się również art. 130 (a więc również jego ust. 5) ustawy – Prawo oświatowe, a w konsekwencji obowiązku przyjmowania dzieci do klasy I z urzędu.

Kwestie związane z organizacją nauczania określa arkusz organizacyjny opracowany przez dyrektora szkoły (art. 110 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe) i opiniowany m.in. przez Kuratora Oświaty (art. 110 ust. 3 i art. 51 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo oświatowe) pod względem zgodności z przepisami. Arkusz organizacji szkoły określa m.in. liczbę oddziałów poszczególnych klas (§ 17 ust. 2a pkt 1 rozporządzenia z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli, Dz. U. poz. 649 – obowiązującego w czasie ustalania arkusza). Arkusz organizacyjny szkoły zatwierdza organ prowadzący do 29 maja danego roku i od tej daty burmistrz i dyrektor szkoły posiadają wiedzę, że dany oddział (w tym przypadku klasa I) nie został zorganizowany. Od dnia zatwierdzenia arkusza powstaje zatem możliwość stosowania art. 205 ust. 10 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe.

Zgodnie z powyższym treść arkusza organizacyjnego Szkoły Podstawowej w Kijewie, który w swojej organizacji nie przewiduje klasy I („brak organizacji oddziału danej klasy”) w powiązaniu z art. 205 ust. 10 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe wyłącza obowiązek przyjmowania dzieci do I klasy z urzędu i umożliwia wskazanie dzieciom z obwodu szkoły miejsca realizacji obowiązku szkolnego w Szkole Podstawowej w Gąskach.

W tym miejscu warto podnieść, że kurator oświaty poprzez dostęp do bazy danych oświatowych (tzw. SIO według ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, Dz. U. z 2019 r., poz. 1942 ze zm.) miał wiedzę już na dzień 30 września 2018 r. co do ilości dzieci 6-letnich mogących kontynuować naukę w I klasie Szkoły Podstawowej w Kijewie. Tym samym, na etapie opiniowania arkusza kurator oświaty jest w stanie zweryfikować czy w danym obwodzie są dzieci objęte obowiązkiem szkolnym dla klasy I. Organ sprawujący nadzór może, a nawet powinien wnieść uwagi do arkusza organizacyjnego, jeżeli został on sporządzony z naruszeniem przepisów. Widząc niepełną strukturę organizacyjną Szkoły Podstawowej w Kijewie, mimo posiadanych z systemu informacji oświatowej danych, powinien ją zakwestionować, chyba że widział uzasadnienie prawne dla takiego działania.

Wskazać także należy, że arkusz organizacyjny Szkoły Podstawowej w Kijewie w roku szkolnym 2018/2019 także nie przewidywał utworzenia klasy I i również nie spotkał się z zastrzeżeniami ze strony Kuratorium Oświaty, co utwierdziło Burmistrza w prawidłowości tego działania.

Ponadto, w doktrynie nie budzi wątpliwości, że ustawowe sformułowanie o przyjmowaniu „z urzędu” dzieci zamieszkałych w obwodzie publicznej szkoły podstawowej, o którym mowa w art. 130 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe, oznacza, że dzieci te nie biorą udziału w postępowaniu rekrutacyjnym, tj. nie można w stosunku do nich wprowadzać dodatkowych zasad przyjęcia (podobnie: Mateusz Pilich w: Komentarz do ustawy - Prawo oświatowe, Komentarz, 2018, Lex Omega). Samo zgłoszenie dziecka nie „tworzy” I klasy, która musi znaleźć odzwierciedlenie w arkuszu organizacyjnym szkoły.

Nieuzasadniony jest zarzut skarżących, jakoby Burmistrz „działał wbrew podjętej uchwale Rady miasta” w sprawie (jak się wydaje) ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych, a także określenia granic ich obwodów. Skarżący na potwierdzenie powyższego przywołali treść art. 210 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (omyłkowo wskazano w skardze ustawę Prawo oświatowe), który w ust. 5 odsyła do art. 39 ustawy Prawo oświatowe.

Stosownie do art. 39 ust. 5 i 6 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe, rada gminy ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych mających siedzibę na obszarze gminy. Rada gminy, podejmując uchwałę, o której mowa w ust. 5, dąży do tego, aby szkoły podstawowe były szkołami o pełnej strukturze organizacyjnej.

Zgodnie z wykładnią doktryny, przywołany przez skarżących ust. 6 pkt. 1 art. 39 ustawy Prawo oświatowe dotyczy przypadków, gdy rada gminy w uchwale ustalającej plan sieć szkół podstawowych uwzględni szkołę podstawową o niepełnej strukturze obejmującą klasy I–III albo klasy I–IV zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe lub tworzy szkoły filialne o ograniczonej strukturze klas I–III albo klasy I–IV zgodnie z art. 95 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe. „Przepis powyższy ma związek z art. 95, który dopuszcza tworzenie szkół podstawowych obejmujących strukturą organizacyjną klasy I–III albo klasy I–IV (art. 95 ust. 2). Możliwe jest również tworzenie szkół filialnych o analogicznie ograniczonej strukturze klas (art. 95 ust. 3). W obu tych przypadkach ustawa zastrzega, że tworzenie szkół podstawowych – samodzielnych lub filialnych – o niepełnej strukturze oddziałów jest dopuszczalne „w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami”. Jest to typowy zwrot niedookreślony, który daje radzie gminy znaczną swobodę decyzyjną, zatem art. 39 ust. 6 pkt 1 należy postrzegać jako przeszkodę do jej nadużywania i ograniczenie owych uzasadnionych przypadków, co ma tym większe znaczenie, że w aktualnym stanie prawnym przestrzeganie ust. 6 podlega opiniowaniu ze strony właściwego kuratora oświaty” (tak: Mateusz Pilich w: Komentarz do ustawy - Prawo oświatowe, Komentarz, 2018, Lex Omega).

Przywołany przez skarżących art. 39 ust. 6 pkt. 1 ustawy Prawo oświatowe zawiera normę prawną adresowaną do rady gminy (a nie do burmistrza), która ma zastosowanie w przypadkach tworzenia szkół o strukturze klas I-III lub I-IV. Uchwała nr ORN.0007.56.2019 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Olecko oraz określenia granic obwodów publicznych szkół podstawowych, nie przewiduje struktury organizacyjnej, o której mowa art. 95 ust. 2 i 3 ustawy Prawo oświatowe dla Szkoły Podstawowej w Kijewie. Kierowanie wobec Burmistrza zarzutu „działania wbrew podjętej uchwale Rady miasta” jest niezrozumiałe i bezzasadne.

Przechodząc do dalszych zarzutów skargi należy wskazać, że w dniu 18 kwietnia 2019 r. odbyło się spotkanie Przewodniczącej Rady Rodziców, Przedstawicieli Rady Pedagogicznej oraz Dyrektora Szkoły Podstawowej w Kijewie z organem prowadzącym - Burmistrzem Olecka. Na spotkaniu Burmistrz przedstawił swoje stanowisko w sprawie nieutworzenia klasy I w Szkole Podstawowej w Kijewie w roku szkolnym 2019/2020. Powyższe zostały zaakceptowane przez obecnych. Tym samym, wbrew twierdzeniom skarżących, organ prowadzący przeprowadził spotkanie konsultacyjne i poinformował, że w roku szkolnym 2019/2020 w ślad za rokiem ubiegłym, w Szkole Podstawowej w Kijewie może nie powstać klasa I. Ustalenia z przedstawicielami rodziców uczniów i nauczycieli co do nieutworzenia klasy I były znane i nie spotkały się z protestem.

Dnia 19 kwietnia 2019 r. do Urzędu Miejskiego w Olecku wpłynął wniosek Dyrektor Szkoły Podstawowej w Kijewie o zatwierdzenie arkusza organizacji szkoły na rok szkolny 2019/2020. Załączony arkusz nie uwzględniał utworzenia klasy I. Organ prowadzący zatwierdził arkusz organizacyjny Szkoły Podstawowej w Kijewie w przedstawionej strukturze 16 maja 2019 r., po wcześniejszym uzyskaniu opinii Delegatury Kuratorium Oświaty w Elku, która nie zawierała uwag dotyczących braku klasy I.

Przechodząc do zarzutu skarżących: „dlaczego dopiero 27 sierpnia 2019 pani Dyrektor Szkoły Podstawowej w Kijewie otrzymała pismo z odmową utworzenia oddziału I klasy”, należy wyjaśnić, że dopiero w dniu 19 sierpnia 2019 r. Dyrektor Szkoły Podstawowej w Kijewie zwróciła się z wnioskiem o wyrażenie zgody na utworzenie oddziału klasy I w roku szkolnym 2019/2020, przedstawiając Burmistrzowi wykaz zgłoszonych dzieci (6 uczniów z obwodu SP Kijewo, 1 - z obwodu SP Gąski i 1 - z Gminy Wieliczki). W odpowiedzi na powyższe, po ponownym przeanalizowaniu czynników demograficznych, organizacyjnych i ekonomicznych, pismem znak: EK.4424.6.7.2019 z dnia 23 sierpnia 2019 r., organ prowadzący postanowił skorzystać z możliwości prawnych jakie daje mu art. 205 ust. 10 ustawy Przepisy wprowadzające prawo oświatowe i poinformował, że nie wyraża zgody na utworzenie klasy I, wskazując uczniom tej klasy miejsce realizacji obowiązku szkolnego w Szkole Podstawowej w Gąskach. Dnia 29 sierpnia 2019 r. pismem znak: GK.400/45/19 z dnia 29 sierpnia 2019 r. Dyrektor Szkoły Podstawowej w Kijewie ponownie zwróciła się o utworzenie oddziału klasy I w Szkole Podstawowej w Kijewie w roku szkolnym 2019/2020 przedstawiając ten sam wykaz zgłoszonych uczniów (6 uczniów z obwodu SP Kijewo, 1 - z obwodu SP Gąski i 1 - z Gminy Wieliczki).

Nietrafione są zarzuty pozbawienia prawa rodzica „do wyboru szkoły w dniu 27 sierpnia” oraz wydania decyzji o nieutworzeniu klasy przed terminem zakończeniem rekrutacji „dla dzieci spoza obwodu, który mija 29 sierpnia 2019 r.”. Zgodnie z zasadami „zapisów/rekrutacji na rok szkolny 2019/2020 do klas I w szkołach podstawowych” na terenie Gminy Olecko (dostępne na stronie bip rządu: <http://www.umolecko.bip.doc.pl/index.php?wiad=124120>, stronie internetowej Urzędu w zakładce aktualności - Urząd Miejski, informacja z dnia 29 stycznia 2019 r. oraz na stronie internetowej SP Kijewo w zakładce rekrutacja 2019/2020: <https://szkolakijewo.edupage.org/text8/>), rekrutację na wolne miejsca dla dzieci spoza obwodu do klas I ogólnodostępnych prowadzi się w okresie od 3 do 28 czerwca 2019 r., a rekrutację uzupełniającą na wolne miejsca w okresie od 16 do 21 sierpnia 2019 r. Powyższe zresztą nie miało w przedmiotowej sprawie zastosowania w obliczu nieutworzenia klasy I w Szkole Podstawowej w Kijewie.

Arkusz organizacji szkoły określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym (art. 110 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe). Dyrektor szkoły przekazuje arkusz organizacji szkoły w terminie do dnia 21 kwietnia danego roku organowi prowadzącemu szkołę. Organ prowadzący szkołę, po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, zatwierdza arkusz organizacji szkoły w terminie do dnia 29 maja danego roku (§ 17 ust. 4 i 6 rozporządzenia MEN z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli).

Arkusze organizacji szkoły jest podstawowym dokumentem planistycznym jednostki oświatowej. To właśnie w arkuszu, dyrektor szkoły mając zaplanowaną liczbę oddziałów przydziela godziny lekcyjne poszczególnym nauczycielom. Dzięki temu planowana struktura zatrudnienia na kolejny rok szkolny znana jest już w kwietniu.

W przedmiotowej sprawie nauczyciele w Szkole Podstawowej w Kijewie w maju 2019 r. znali zatwierdzoną strukturę organizacyjną szkoły i ilość przydzielonych im godzin nauczania. Żaden z nauczycieli Szkoły Podstawowej w Kijewie (w tym nauczycieli nauczania początkowego) nie stracił pracy, część uzupełniła pensum w innej placówce. Także obawa skarżących, że „nauczyciele stracą pracę” ponieważ w „tak krótkim czasie nie znajdą zatrudnienia” jest bezzasadna.

Oprócz racjonalności przyjętego rozwiązania, aspektem uwzględnionym przy podjęciu decyzji o nieutworzeniu klasy I Szkoły Podstawowej w Kijewie jest szeroko rozumiane dobro i wszechstronny rozwój dziecka. Burmistrz zapewnił możliwość realizacji obowiązku szkolnego dzieciom w sąsiedniej szkole zapewniając jednocześnie transport „do szkoły” i „ze szkoły do domu”, wyżywienie na szkolnej stołówce w zależności od oczekiwań rodziców. Ponadto uczniowie, których rodzice zgłosili do Szkoły Podstawowej w Gąskach zostali objęci dodatkowymi działaniami w ramach realizowanego w szkole projektu „Aktywna szkoła II” tj. dodatkowymi zajęciami z matematyki dla uczniów uzdolnionych, zajęciami terapeutycznymi, oraz integracyjnymi, w których mogą wziąć udział także sami rodzice.

W ocenie Burmistrza podjęta decyzja stanowi pewnego rodzaju konsensus. Burmistrz chcąc zapewnić wszechstronny rozwój dzieci z obwodu Szkoły Podstawowej w Kijewie, a także mając na uwadze aspekt ekonomiczny wpływający na dobro wszystkich mieszkańców Gminy wybrał najlepsze i jedyne racjonalne rozwiązanie.

Na zakończenie warto podnieść, że pięcioro uczniów klasy I zgłosiło się do szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Gąskach i tam realizują obowiązek szkolny.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że podjęte przez organ działanie znajduje podstawę prawną w przywołanych przepisach ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, nie naruszając w jakimkolwiek zakresie ich postanowień. Z uwagi na powyższe, skargę na decyzję Burmistrza o nieutworzeniu w roku szkolnym 2019/2020 klasy I w Szkole Podstawowej w Kijewie należy uznać za bezzasadną.

Do dnia obecnego nie została rozstrzygnięta skarga skierowana przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie na zarządzenie Burmistrza Miasta Olecka z dnia 16 maja 2019 r. w przedmiocie zatwierdzenia arkusza organizacji Szkoły Podstawowej w Kijewie na rok szkolny 2019/2020.