



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 31 marca 2016 r.

Poz. 2478

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.83.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 marca 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

#### **orzekam:**

nieważność Uchwały Nr XVII/118/2016 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie ustalenia zasad, terminów i kryteriów rekrutacji do klas pierwszych publicznych szkół podstawowych i publicznego gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest gmina Sieraków - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miejskiej w Sierakowie Nr XVII/118/2016 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) oraz art. 20e ust. 3 i 4 i art. 20zf pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 16 marca 2016 r.

#### **Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Uchwałą Nr XVII/118/2016 Rada Miejska w Sierakowie ustaliła zasady, terminy i kryteria rekrutacji do klas pierwszych publicznych szkół podstawowych i publicznego gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest gmina Sieraków.

Podstawę prawną do uregulowania powyższej materii stanowi przepis art. 20e ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z jego treścią - kandydaci zamieszkali poza obwodem publicznej szkoły podstawowej lub publicznego gimnazjum mogą być przyjęci do klasy pierwszej po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego, jeżeli dana publiczna szkoła podstawowa lub dane publiczne gimnazjum nadal dysponuje wolnymi miejscami. W postępowaniu rekrutacyjnym są brane pod uwagę kryteria określone przez organ prowadzący, z uwzględnieniem zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny oraz lokalnych potrzeb społecznych, oraz może być brane pod uwagę kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata, o którym mowa w art. 20c ust. 5. Przepisy art. 20c ust. 9 i 10 stosuje się (ust. 3).

Kryteriom, o których mowa w ust. 3, organ prowadzący przyznaje określoną liczbę punktów oraz określa dokumenty niezbędne do ich potwierdzenia, z tym że spełnianie kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata potwierdza się oświadczeniem (ust. 4).

W tym miejscu organ nadzoru chciałby zaakcentować, że uchwała określająca powyższe kryteria rekrutacyjne do szkół stanowi akt prawa miejscowego, co stawia przed organem ją stanowiącym określone wymogi w zakresie formułowania norm prawnych. Przede wszystkim, z uwagi na to, że normy danego aktu

prawnego rodzaju określone skutki w sferze prawnej ich adresatów, muszą one być sformułowane w taki sposób, aby nie powodowały żadnych trudności interpretacyjnych.

Tymczasem Rada Miejska w Sierakowie ustalając w § 4 uchwały kryteria brane pod uwagę podczas postępowania rekrutacyjnego kandydatów do klas pierwszych szkół podstawowych zamieszkałych poza obwodami tych szkół, posłużyła się nieostryimi zwrotami: „*dogodne położenie szkoły odnośnie do miejsca zamieszkania kandydata lub miejsca pracy jego rodziców*”, „*możliwość odbioru dziecka ze szkoły przez członka rodziny zamieszkałego w okolicy szkoły*”.

Również ustalając w § 5 uchwały kryteria brane pod uwagę podczas postępowania rekrutacyjnego kandydatów do klas pierwszych gimnazjum zamieszkałych poza obwodem szkoły, Rada posłużyła się zwrotem „*dogodne położenie szkoły odnośnie do miejsca zamieszkania kandydata lub miejsca pracy jego rodziców*”.

Odnosząc się do powyższego, trzeba zauważyć, że posługiwanie się przez lokalnego prawodawcę nieostryimi zwrotami prowadzi do uznaniowości przy rozstrzyganiu o spełnieniu przez kandydata określonych w uchwale kryteriów. W bliżej niesprecyzowanych pojęciach mieścić się może szereg różnorodnych stanów faktycznych, a decyzja podmiotu prowadzącego rekrutację, w przedmiocie spełnienia danego kryterium rekrutacyjnego, pozostanie właściwie nieweryfikowalna.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że przyjęte przez Radę kryteria nie pozwalają, by na etapie stosowania uchwały bezspornie stwierdzić, czy miejsce zamieszkania kandydata lub miejsce pracy Jego rodziców jest „*dogodnie położone*”, oraz czy miejsce zamieszkania członka rodziny kandydata znajduje się „*w okolicy szkoły*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie spełniają wymogu jasności i przejrzystości legislacji i tym samym podważają wynikającą z art. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) zasadę zaufania obywateli do organów państwa.

Oceniana uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by dla adresata tego aktu była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 869/15).

Tym samym należy stwierdzić, że ustalenia Rady dotyczące ww. kryteriów nie stanowią prawidłowego wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 20e ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty, a tym samym zostały przyjęte z istotnym naruszeniem tego przepisu ustawy.

Z uwagi na fakt, że kryteria te stanowią integralną częścią przyjętego przez Radę systemu punktowego postępowania rekrutacyjnych do klas pierwszych publicznych szkół podstawowych i publicznego gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest gmina Sieraków, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego ocenianej uchwały w całości.

Niezależnie od tego, organ nadzoru kwestionuje również treść § 6 uchwały, w którym Rada określiła dodatkowe kryteria, które będą decydowały o przyjęciu do szkół podstawowych i gimnazjum w przypadku, gdy „*kandydaci otrzymają równorzędną liczbę punktów i będzie więcej kandydatów niż ostatnich wolnych miejsc w szkole*”. Kwestionowanym przepisem Rada w rzeczywistości ustaliła trzeci etap postępowania rekrutacyjnego do szkół podstawowych i gimnazjum, do czego nie została upoważniona.

Zauważyć trzeba, że w przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, trzeci etap postępowania rekrutacyjnego ustawodawca przewidział do klas pierwszych w szkołach ponadgimnazjalnych (art. 20f ust. 1 i 4 ustawy) oraz w publicznych szkołach podstawowych sportowych, publicznych szkołach podstawowych mistrzostwa sportowego lub oddziałach sportowych w publicznych szkołach podstawowych ogólnodostępnych lub do klas wyższych niż pierwsze w tych szkołach, w przypadku gdy szkolenie w danym sporcie rozpoczyna się w tej klasie (art. 20h ust. 1 i 7 ustawy).

Jeśli chodzi o publiczne szkoły podstawowe i publiczne gimnazjum – tu ustawodawca, mocą art. 20e ust. 1 i 3 ustawy, przewidział tylko dwa etapy postępowania rekrutacyjnego.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że postanowienia uchwały zawarte w jej § 7, § 8, § 9 i § 10 zostały uchwalone z przekroczeniem kompetencji przyznanych ustawą Radzie.

Kwestionowane postanowienia określają dokumenty, które należy dostarczyć w trakcie zapisów dzieci do klas pierwszych szkół podstawowych i do klasy pierwszej gimnazjum oraz terminy i zasady związane z postępowaniami rekrutacyjnymi do tych szkół. Tymczasem zagadnienia te nie mieszczą się w zakresie ustalenia zasad i kryteriów obowiązujących w postępowaniach rekrutacyjnych dla kandydatów zamieszkałych poza obwodem publicznych szkół podstawowych i publicznego gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest gmina Sieraków, i do których ustalenia Rada została upoważniona mocą art. 20e ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 11 uchwały Rada wskazała, że *„Jeżeli po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego szkoły nadal dysponują wolnymi miejscami dyrektor szkoły może przeprowadzić postępowanie uzupełniające na tych samych zasadach, które powinno zakończyć się do końca sierpnia roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, na który jest przeprowadzone postępowanie rekrutacyjne”*.

Tymczasem kwestię przeprowadzenia dodatkowego naboru do szkół reguluje art. 20zd ustawy o systemie oświaty. W myśl tego przepisu, jeżeli po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego publiczne przedszkole, publiczna inna forma wychowania przedszkolnego, publiczna szkoła lub publiczna placówka nadal dysponuje wolnymi miejscami, dyrektor przedszkola, szkoły lub placówki przeprowadza postępowanie uzupełniające (ust. 1). Postępowanie uzupełniające powinno zakończyć się do końca sierpnia roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, na który jest przeprowadzane postępowanie rekrutacyjne (ust. 2). Do postępowania uzupełniającego przepisy niniejszego rozdziału stosuje się odpowiednio (ust. 3).

Jak wynika z powyższego, przytoczone postanowienia uchwały Rady dotyczące zasad rekrutacji do ww. szkół, z uwagi na ich uregulowanie w przepisach ustawy o systemie oświaty, pozostają nie tylko zbędne, ale przede wszystkim ich zamieszczenie w uchwale nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być wydawane jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto, pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada wynikająca z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dlatego też kompetencji dla Rady do stanowienia prawa miejscowego nigdy nie można domniemywać, a zatem konieczna jest każdorazowo wyraźna podstawa prawna do podjęcia aktu prawa miejscowego (uchwały). W hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu.

Jak orzekł WSA w Opolu w wyroku z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Op 417/15 *„ustanowiona w przepisie art. 7 Konstytucji RP zasada legalności oznacza, że każde działanie organu władzy publicznej musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Organy jednostek samorządu terytorialnego (zarówno gminy, powiatu, jak i województwa) muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, wskazujący, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141)”*.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż Uchwała Nr XVII/118/2016 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie ustalenia zasad, terminów i kryteriów rekrutacji do klas pierwszych publicznych szkół podstawowych i publicznego gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest gmina Sieraków została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności – w całości – uzasadnionym i koniecznym.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann