



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 kwietnia 2017 r.

Poz. 2291

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.153.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/122/2017 Rady Gminy Pawonków z dnia 20 lutego 2017 r. w sprawie określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę Pawonków wraz z liczbą punktów oraz określenia dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia - w całości, jako sprzecznej z art. 131 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 204 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60) w zw. z art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 lutego 2017 r. Rada Gminy Pawonków podjęła uchwałę Nr XIX/122/2017 w sprawie określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę Pawonków wraz z liczbą punktów oraz określenia dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia. W podstawie prawnej ww. uchwały powołano przepisy art. 131 ust. 4 i 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 marca 2017 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem z treścią art. 131 ust. 4 ustawy w przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego lub jeżeli po zakończeniu tego etapu dane publiczne przedszkole, oddział przedszkolny w danej publicznej szkole podstawowej albo dana publiczna inna forma wychowania przedszkolnego nadal dysponuje wolnymi miejscami, na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego są brane pod uwagę kryteria określone przez organ prowadzący, z uwzględnieniem zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych. Organ prowadzący określa dokumenty niezbędne do potwierdzenia tych kryteriów.

Dodatkowo, zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Natomiast jak wynika z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Tymczasem, § 1 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 ww. uchwały został sformułowany w sposób sprzeczny z powołanym wyżej art. 131 ust. 4 ustawy oraz z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. W treści § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały wskazano kryterium stanowiące, iż „*Dziecko objęte obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym – liczba punktów 40*”. Natomiast, w § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały określono kryterium „*Wiek dziecka: a) 5 lat – liczba punktów 8; b) 4 lata - liczba punktów 6*”. Organ nadzoru wskazuje, iż podstawowym przepisem regulującym kwestię obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego będzie z dniem 1 września 2017 r. art. 31 ustawy. Zgodnie z ust. 4 oraz ust. 5 w związku z ust. 2 powołanej normy prawnej, dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Co do zasady obowiązek, o którym mowa rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat. W przypadku dziecka, o którym mowa w ust. 2 (tj. w przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego w wieku 7 – 9 lat), obowiązek ten rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym dziecko rozpocznie spełnianie obowiązku szkolnego.

Reasumując, omawiane kryteria rekrutacyjne, wskazane przez Radę Gminy Pawonków, odnoszą się do wąskiej kategorii dzieci – w wieku określonym przez ustawodawcę. Tymczasem, należy wskazać, iż żaden przepis obowiązującego prawa nie daje szczególnych preferencji tej grupie adresatów. Z kolei art. 31 ust. 1 – 3 ustawy przyznaje uprawnienie do korzystania z wychowania przedszkolnego dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, rozciągając je w przypadkach szczególnych także na dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wychowaniem przedszkolnym w wieku powyżej 7 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 9 lat oraz na dzieci, które ukończyły 2,5 roku. Zatem Rada Gminy Pawonków zobligowana była do skonstruowania takich kryteriów naboru, które pozwalałyby na uwzględnienie ustawowej przesłanki „zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny (...) oraz lokalnych potrzeb społecznych” w odniesieniu do wszystkich uprawnionych kandydatów – niezależnie od ich wieku.

Wymaga podkreślenia, iż o przyjęciu odmiennej wykładni nie przesądza w szczególności brzmienie art. 35 ust. 4 i 5 ustawy. Przepis ten dotyczy innego zagadnienia prawnego i nie daje podstaw do szczególnego traktowania omawianej grupy adresatów uchwały podczas rekrutacji do gminnych przedszkoli. Przeciwnie, należy wskazać nie tylko na brak istnienia normy prawnej zezwalającej na faworyzujące traktowanie ww. kandydatów, ale także na istnienie generalnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi wprost, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania. Uzależnianie zatem pośrednio lub bezpośrednio przyznania lub odmowy przyznania punktów w procesie rekrutacji do przedszkoli od spełnienia kwestionowanych kryteriów, jest złamaniem tej zasady.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, wskazane kryterium w § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały, tj. „*Czas pobytu dziecka w przedszkolu: a) 6 godzin dziennie – liczba punktów 1; b) 7 godzin dziennie – liczba punktów 2; c) 8 godzin dziennie – liczba punktów 3; d) 9 godzin dziennie – liczba punktów 4*.” nie jest możliwe do zweryfikowania na dzień przeprowadzenia rekrutacji. Wskazuje ono bowiem zdarzenie przyszłe i niepewne. Zdaniem organu nadzoru, regulacja ta nie spełnia wymogu jasności i przejrzystości legislacji i tym samym podważa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania obywateli do organów państwa. Nie ulega zatem wątpliwości, że przyznanie punktów za samo tylko złożenie oświadczenia wskazującego, że dany podmiot zachowa się w przyszłości w określony sposób, nie daje poczucia pewności innym uczestnikom rekrutacji. Należy podkreślić, iż kryteria postępowania rekrutacyjnego muszą być tak określone, aby rodzic (opiekun prawny) wnioskujący o przyjęcie dziecka do przedszkola publicznego, wiedział, jakie konkretnie kryteria będą brane pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, zaś podmiot podejmujący w tej sprawie decyzję wiedział, w jakich przypadkach ustalone kryterium jest spełnione. Tym samym w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest zawarcie kryterium prowadzącego do omówionych ww. skutków w przedmiotowej uchwale.

Organ nadzoru sygnalizuje, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata 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 (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nadto, organ nadzoru nadmienia, iż w omawianym przypadku – przy uwzględnieniu konstrukcji uchwały – nie jest możliwe wyeliminowanie wyłącznie wskazanych powyżej wadliwych postanowień uchwały. Taka ingerencja nadzorcza byłaby równoznaczna z wypaczeniem woli Rady Gminy Pawonków.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIX/122/2017 Rady Gminy Pawonków z dnia 20 lutego 2017 r. w sprawie określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę Pawonków wraz z liczbą punktów oraz określenia dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1. Rada Gminy Pawonków,
2. a/a.