



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 marca 2021 r.

Poz. 1797

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.188.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 marca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 542/XXXI/2021 Rady Miasta Rybnika z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie określenia kryteriów wraz z liczbą punktów oraz określenia dokumentów potwierdzających te kryteria w drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Rybnik, w całości, jako sprzecznej z art. 131 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, a także z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2021 r. Rada Miasta Rybnika przyjęła uchwałę Nr 542/XXXI/2021 w sprawie określenia kryteriów wraz z liczbą punktów oraz określenia dokumentów potwierdzających te kryteria w drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Rybnik. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 29 ust. 2 pkt 1 oraz art. 131 ust. 4 i 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lutego 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Kwestionowaną uchwałę Rada podjęła na podstawie m.in. art. 131 ust. 4 i 6 ustawy. Stosownie do treści wskazanego przepisu, 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 (art. 131 ust. 4 ustawy). Z kolei w myśl art. 131 ust. 6 ustawy, organ prowadzący określa nie więcej niż 6 kryteriów oraz przyznaje każdemu kryterium określoną liczbę punktów, przy czym każde kryterium może mieć różną wartość.

Powyższe oznacza, że radzie gminy przysługuje względna autonomia w przedmiocie doboru kryteriów rekrutacji obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca formułuje pod adresem rady wytyczne nakazujące uwzględnić z jednej strony realizację potrzeb dziecka i jego rodziny, w tym zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, a z drugiej strony lokalne potrzeby społeczne. Mimo posłużenia się pojęciami nieostrymi nie ulega wątpliwości, że autonomia rady jest

ograniczona, a sposób wypełnienia delegacji w tym zakresie podlega kontroli pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 4 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 582/18, CBOSA: *rada gminy, ustalając kryteria (rekrutacji do publicznego przedszkola), ma wprowadzić autonomię przy ich określaniu i przyznaniu każdemu z ustalonych przez siebie kryteriów rekrutacyjnych określonej wartości punktowej, lecz musi brać pod uwagę wszystkie dyrektywy wskazane przez ustawodawcę, o czym świadczy użyte w art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe wyrażenie "z uwzględnieniem"*.

Przekładając powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego, należy stwierdzić, że Rada, podejmując uchwałę, w sposób istotny naruszyła prawo.

Zgodnie z § 1 uchwały, za jedno z kryteriów rekrutacji Rada przyjęła sytuację kandydata, którego *oboje rodzice/opiekunowie prawni pracują lub studiują/uczą się w trybie dziennym* (pkt 1 tabeli będącej zestawieniem przyjętych kryteriów rekrutacji). Przedmiotowemu kryterium przyznano 32 punkty, a za dokument potwierdzający jego spełnienie uznano oświadczenie o miejscu pracy/studiów/nauki rodziców/opiekunów.

W dalszej części uchwały Rada wskazała cztery kryteria odwołujące się do rodzeństwa kandydata (pkt 2-4 i 6 tabeli), a także kryterium powiązania przedszkola z bliskością właściwej dla jego miejsca zamieszkania szkoły podstawowej (pkt 5 tabeli). Wśród dalszych kryteriów nie została jednakże uregulowana sytuacja rodzica (opiekuna prawnego), samotnie wychowującego kandydata, mimo wyraźnego brzmienia w tym zakresie art. 131 ust. 4 ustawy.

Sytuacja rodzin, w których jeden rodzic samotnie wychowuje dziecko - szczególnie akcentowana w art. 131 ust. 4 ustawy - musi być zawsze brana pod uwagę przez organ ustalający kryteria naboru. Konieczność realizacji potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowuje dziecko, to wymóg wypływający nie tylko z ustawy Prawo oświatowe, ale także z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej regulowanej w art. 2 Konstytucji RP. W opinii organu nadzoru, Radzie można także postawić zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji RP, poprzez nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej kandydata wychowywanego samotnie od tego wychowywanego przez oboje rodziców (opiekunów prawnych).

Nakaz uwzględnienia jako kryterium rekrutacji sytuacji rodzica samotnie wychowującego dziecko, z uwagi na jednoznaczne brzmienie delegacji, nie budzi wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie. Jak wskazuje A. Olszewski, Komentarz do art. 131 ustawy Prawo oświatowe, (w:) M. Pilich (red.), Prawo oświatowe. Komentarz, wyd. II, Lex/el, *kryteria nie mogą mieć charakteru dyskryminującego jawnie lub w sposób pośredni, np. w ten sposób, że punkty za dane kryterium są przyznawane tylko przy uwzględnieniu miejsca zamieszkania i sytuacji zarobkowej obojga rodziców kandydata na terenie gminy, co stanowi upośledzenie kandydatów wychowywanych samotnie przez jednego rodzica*.

Z kolei w wyroku z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt IOSK 3164/15, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż sposób sformułowania przedmiotowych kryteriów przez gminę z pominięciem rodzica samotnie wychowującego dziecko nastąpił z naruszeniem art. 7 i art. 94 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP, gdyż nie wypełniając treści upoważnienia ustawowego, organ stanowiący gminy pominął potrzeby rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Powyższy wyrok zapadł wprawdzie na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1327 ze zm.), jednak z uwagi na identyczne brzmienie delegacji (por. nieobowiązujący już art. 20c ust. 6 ustawy o systemie oświaty), należy uznać, że orzecznictwo odnoszące się do kwestii doboru kryteriów rekrutacji pozostaje nadal aktualne.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut niewypełnienia ustawowej delegacji należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu*

z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA). W analizowanym przypadku owa oczywista sprzeczność polega na niezrealizowaniu w pełni ustawowej delegacji, mimo wyraźnego brzmienia art. 131 ust. 4 ustawy, co pociąga za sobą wadliwość całej procedury rekrutacyjnej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 542/XXXI/2021 w sprawie określenia kryteriów wraz z liczbą punktów oraz określenia dokumentów potwierdzających te kryteria w drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Rybnik - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak