



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 marca 2015 r.

Poz. 928

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.62.1.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 27 lutego 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

załącznika nr 1 do uchwały nr IV/32/15 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad i kryteriów rekrutacji do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, placówek oświatowo-wychowawczych oraz placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, dla których organem prowadzącym jest Miasto Legnica.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2015 r. Rada Miejska Legnicy podjęła m.in. uchwałę nr IV/32/15 w sprawie ustalenia zasad i kryteriów rekrutacji do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, placówek oświatowo-wychowawczych oraz placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, dla których organem prowadzącym jest Miasto Legnica.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 30 stycznia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr IV/32/15 Organ Nadzoru stwierdził, że załącznik nr 1 do tej uchwały narusza art. 20c ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572) w związku z art. 7 i 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20c ust. 4 i 6, art. 20o ust. 4, art. 20p ust. 1 pkt 3 i ust. 3 w związku z art. 20zf pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

Uchwała nr IV/32/15 określa m.in. w załączniku nr 1 kryteria rekrutacji do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, które brane są pod uwagę podczas drugiego etapu postępowania rekrutacyjnego do tych placówek. Podstawą określenia tych kryteriów jest art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który stanowi: "W przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego lub jeżeli po zakończeniu tego etapu dane publiczne przedszkole 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.". Zacytowany przepis, wraz z wytycznymi wyrażonymi w ust. 5 i 6 tego artykułu, stanowi normę kompetencyjną, którą realizuje rada gminy jako organ prowadzący gminne przedszkola (art. 20zf pkt 1 ustawy o systemie oświaty). Realizując tę normę organ prowadzący powinien, określając kryteria rekrutacji, wziąć pod uwagę wskazane w art. 20c ust. 4 przedmiotowej ustawy wytyczne, które ustawodawca uznał za niezbędne przy realizacji omawianego upoważnienia. Do jednej z wytycznych należy m.in. jak najpełniejsza realizacja potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący dziecko musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Rada gminy, określając kryteria rekrutacji do przedszkoli, brane pod uwagę na drugim jej etapie, powinna zatem wyraźnie wyodrębnić kryterium związane z uwzględnieniem potrzeb i sytuacji rodzica, który samotnie wychowuje dziecko.

W załączniku nr 1 do uchwały nr IV/32/15, wśród kryteriów stosowanych na drugim etapie rekrutacji do miejskich przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, Rada Miejska pominęła kryterium związane z sytuacją, w której rodzic samotnie wychowuje dziecko. Dodatkowo ze sposobu określenia kryterium związanego z pracą zarobkową rodziców, odbywaniem przez nich studiów dziennych oraz faktem ich zamieszkania na terenie miasta Legnica (kryterium 2 i 3 w załączniku nr 1), wynika, że warunkiem otrzymania na drugim etapie rekrutacji punktów związanych ze spełnieniem wymienionych kryteriów jest ich spełnienie przez oboje rodziców (zwrot: "oboje rodzice/opiekunowie prawni" oraz "rodzice/opiekunowie prawni").

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Prezydenta Legnicy w piśmie z dnia 17 lutego 2015 r. (sygn. OKS.0053.12015.I), wynika, że kryterium "samotnego wychowywania kandydata do przedszkola w rodzinie" nie zostało określone wśród kryteriów drugiego etapu rekrutacji z uwagi na konieczność jego uwzględnienia w trakcie pierwszego etapu rekrutacji, o czym stanowi art. 20c ust. 2 pkt 6 ustawy o systemie oświaty. Zdaniem zastępcy Prezydenta zastosowanie tego kryterium wyłącznie podczas pierwszego etapu rekrutacji zagwarantuje miejsce w przedszkolu publicznym wszystkim dzieciom spełniającym to kryterium, wobec czego na drugim etapie postępowania nie będzie już dzieci wychowywanych samotnie przez jednego z rodziców.

Z wyjaśnieniami powyższymi nie można się zgodzić. Ustawodawca, przewidując w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty sytuację, w której po pierwszym etapie rekrutacji jak najbardziej mogą pozostać kandydaci z równorzędnymi wynikami punktowymi (w tym dzieci wychowywane samotnie przez jednego z rodziców), wyraźnie wskazał by organ prowadzący, przy określaniu kryteriów przyjęć do przedszkoli dla drugiego etapu rekrutacji, wziął pod uwagę samotne wychowanie kandydata do przedszkola. Absolutnie nie można *a priori* zakładać, że po pierwszym etapie rekrutacji do przedszkoli wszyscy aplikujący kandydaci, wychowywani samotnie przez jednego z rodziców, otrzymają miejsce w przedszkolu. Równorzędny wynik określonej ilości kandydatów, po przyznaniu punktów za kryteria określone w art. 20c ust. 2 przedmiotowej ustawy, spowoduje konieczność uruchomienia drugiego etapu rekrutacji, na którym ustawodawca nakazuje organowi prowadzącemu uwzględnienie wśród 6 dopuszczalnych kryteriów m.in. tego związanego z sytuacją rodzica samotnie wychowującego dziecko. Ponadto brzmienie art. 20c ust. 2 pkt 6 w związku z ust. 3 ustawy o systemie oświaty nakazuje przyznanie jednakowej wartości punktowej kandydatom wychowywanym samotnie zarówno przez rodziców pracujących jak i bezrobotnych ("samotne wychowywanie kandydata w rodzinie"-brak wskazania faktu zatrudnienia, również w śród pozostałych kryteriów z art. 20c ust. 2 tej ustawy). Wyrażona w ust. 4 tego artykułu konieczność wzięcia pod uwagę, przy formułowaniu kryteriów dla drugiego etapu rekrutacji, "potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący dziecko musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi" nakazuje na tym etapie uwzględnić potrzeby zarówno rodziców wykonujących pracę zarobkową oraz bezrobotnych, których cechą wspólną jest samotne wychowanie dzieci, zakwalifikowanych z równą ilością punktów do drugiego etapu. Również językowa wykładania kryteriów ustanowionych w pkt 2 i 3 załącznika nr 1 do uchwały prowadzi do wniosku, że sytuacja rodziców samotnie wychowujących dzieci nie została uwzględniona przez Radę. W stosunku do kryterium związanego z pracą zarobkową rodziców i odbywaniem przez nich studiów dziennych (pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały), w sytuacji gdy po rozwodzie jedno z rodziców będzie bezrobotne, kandydat do przedszkola, mimo posiadania obojga rodziców (lecz pozostawiania pod prawną opieką jednego z nich) nie otrzyma żadnych punktów z tego tytułu na drugim etapie. Natomiast w przypadku kryterium miejsca zamieszkania na terenie miasta Legnica, zmiana miejsca zamieszkania jednego z rodziców na miejsca poza Legnicą i związane z tym pozostawianie dziecka pod opieką jednego

z nich (zamieszkałego w Legnicy) również spowoduje, że taki kandydat do przedszkola nie otrzyma punktów związanych z miejscem zamieszkania wychowującego go rodzica. Doprowadzi to do sytuacji, gdy rodzice dzieci charakteryzujący się wspólną cechą, tj. faktem zamieszkiwania na terenie miasta Legnica, będą traktowani w sposób odmienny: dzieci wychowywane samotnie przez jednego z rodziców nie otrzymają punktów z racji posiadania miejsca zamieszkania w mieście, natomiast dzieci wychowywane przez obydwójga rodziców stosowne punkty otrzymają. Sytuacja ta jest nie do pogodzenia z art. 32 Konstytucji RP: "Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny."

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej, którymi są również organy jednostek samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach prawa. Podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Z tego wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując akt prawa miejscowego, powinien jego treść dostosować do zakresu przyznanego w ustawie upoważnienia: nie powinien wykraczać poza jego zakres, a jednocześnie powinien wykonać je kompleksowo a nie wybiórczo, pomijając poszczególne elementy tego upoważnienia. Stanowi o tym art. 94 Konstytucji: "Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.". Normę tę doprecyzowuje § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", stanowiąc: "Na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.". Na mocy § 143 załącznika do tego rozporządzenia zasad wyrażona w § 119 ust. 1 "Zasad techniki prawodawczej" ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Brak uwzględnienia przez organ prowadzący (tu: Radę Miejską Legnicy) wśród kryteriów regulujących drugi etap rekrutacji do miejskich przedszkoli kryterium związanego z uwzględnieniem potrzeb i sytuacji rodziców samotnie wychowujących dzieci, stanowi niepełne wypełnienie normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Stanowi to istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały nr IV/32/15 w części wskazanej w sentencji.

Biorąc powyższe pod uwagę postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz