



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 marca 2015 r.

Poz. 1120

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.3.4.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 9 marca 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr VII/46/15 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie określenia kryteriów naboru do Przedszkola Miejskiego w Bierutowie oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych dla których organem prowadzącym jest Miasto i Gmina Bierutów.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bierutowie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 20c ust. 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 26 lutego 2015 r. uchwałę w sprawie określenia kryteriów naboru do Przedszkola Miejskiego w Bierutowie oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych dla których organem prowadzącym jest Miasto i Gmina Bierutów – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 marca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że: Załącznik Nr 1 do tej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), a Załącznik Nr 2 z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, przez co cała uchwała w sposób istotny narusza art. 20c ust. 6 ustawy o systemie oświaty.

1. Zgodnie z art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty: „W przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego [do publicznego przedszkola lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego] 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”. Ustawa dopuszcza również, by na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego było brane pod uwagę kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata (art. 20c ust. 5 zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty).

W oparciu o takie wytyczne – na podstawie art. 20c ust. 6 ustawy o systemie oświaty – organ prowadzący określa nie więcej niż 6 kryteriów oraz przyznaje każdemu kryterium określoną liczbę punktów, przy czym każde kryterium może mieć różną wartość.

Tymczasem, w załączniku nr 1 do uchwały określone zostały cztery kryteria brane pod uwagę dla Przedszkola Miejskiego w Bierutowie: 1) dzieci obojga rodziców / opiekunów prawnych pracujących lub studiujących w trybie dziennym oraz dzieci samotnych rodziców pracujących lub studiujących w trybie dziennym, 2) dzieci z deklaracją pobytu w przedszkolu powyżej 8 godzin dziennie, 3) rodzeństwo dziecka kontynuującego pobyt w przedszkolu w nowym roku szkolnym, 4) dziecko, którego rodzice / opiekunowie prawni mieszkają na terenie Miasta i Gminy Bierutów i rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych na rzecz Miasta i Gminy Bierutów.

Oznacza to, że tylko w przypadku pierwszego kryterium uwzględniona została sytuacja rodzica samotnie wychowującego dziecko (dzieci). Analogicznej regulacji zabrakło zaś przy definiowaniu czwartego kryterium. Z jego treści nie wynika bowiem, że rodzic samotnie wychowujący dziecko ma możliwość otrzymania przypisanych temu kryterium punktów nawet jeżeli mieszka na terenie gminy i rozlicza podatek dochodowy na jej rzecz. Takie rozwiązanie jest zaś sprzeczne z wytycznymi zawartymi w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a ponadto godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę równości wobec prawa.

Regulacja ta prowadzi bowiem do sytuacji, w której dzieci (kandydaci) charakteryzujący się wspólną cechą będą traktowani w sposób odmienny. Dzieci wychowywane samotnie przez jednego z rodziców, który mieszka na terenie gminy i rozlicza podatek dochodowy na jej rzecz nie otrzymają punktów w oparciu o czwarte kryterium ustalone przez radę, gdyż nie będą mogły wykazać faktu zamieszkiwania na terenie gminy i rozliczania podatku dochodowego na jej rzecz przez drugiego (niewychowującego ich) rodzica. Znajdujące się w analogicznej sytuacji dzieci wychowywane przez oboje rodziców punkty zaś otrzymają. Sytuacja ta rażąco narusza art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Sytuacja rodzin, w których jeden rodzic (opiekun prawny) samotnie wychowuje dziecko – szczególnie akcentowana w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty – musi być zawsze brana pod uwagę przez organ ustalający kryteria naboru. Jej uwzględnienie w części z ustanowionych kryteriów (tu: kryterium pierwsze) nie konwaliduje braku odpowiednich norm w pozostałych, relewantnych kryteriach (tu: kryterium czwarte). Konieczność realizacji potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowuje dziecko, to wymóg płynący nie tylko z ustawy o systemie oświaty, ale także z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej regulowanej art. 2 Konstytucji RP. Obowiązek urzeczywistnienia realizacji tej zasady spoczywa także na organie stanowiącym gminy, co w materii prawnej tak wrażliwej społecznie jak nabór do przedszkoli musi znaleźć odzwierciedlenie.

Wszystko powyższe jednoznacznie przekonuje, że ustalenie kryteriów naboru, które w jakikolwiek sposób będą dyskryminujące dla dzieci wychowywanych samotnie przez jednego z rodziców (opiekunów prawnych) stanowi istotne naruszenie art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. Z tego względu załącznik nr 1 do uchwały jest nieważny.

2. W załączniku nr 2 do uchwały, określającym kryteria naboru brane pod uwagę przy drugim etapie rekrutacji do oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych przyjęto zaś, że punkty przyznawane będą, gdy: 1) szkoła znajduje się w pobliżu miejsca pracy rodzica / opiekuna prawnego, 2) kandydat mieszka przynajmniej z jednym rodzicem / opiekunem prawnym w obwodzie szkoły, 3) w szkole uczy się rodzeństwo kandydata.

Pierwsze kryterium, ze względu na nieostrość użytego w nim pojęcia „w pobliżu”, nie może stanowić elementu prawidłowo skonstruowanej uchwały. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K

38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji.

Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność, co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

Przyjęte kryterium nie pozwala, by na etapie stosowania uchwały bezspornie stwierdzić, czy miejsce pracy rodzica (opiekuna prawnego) znajduje się w pobliżu szkoły, czy też nie. Naruszenie zasad prawidłowej legislacji ma w tym przypadku charakter istotny, a zatem załącznik nr 2 uchwały jest nieważny.

Stwierdzenie nieważności obu załączników do uchwały sprawia, że Rada Miejska w Bierutowie nie zrealizowała normy kompetencyjnej z art. 20c ust. 6 ustawy o systemie oświaty, a tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz