



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 lipca 2016 r.

Poz. 3251

WYROK NR IV SA/WR 287/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 kwietnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Julia Szczygielska
Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (spr.)
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski

Protokolant

Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Czernica
z dnia 30 stycznia 2015 r. nr V/18/2015

w przedmiocie ustalenia kryteriów rekrutacji do publicznego przedszkola i oddziałów przedszkolnych w szko-
łach podstawowych na terenie Gminy Czernica

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Czernica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czter-
dzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2015 r. Rada Gminy Czernica, powołując się na przepis 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. 4 i 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.) podjęła uchwałę nr V/18/2015 w sprawie ustalenia kryteriów rekrutacji do publicznego przedszkola i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych na terenie Gminy Czernica.

Rada Gminy Wrocław uchwaliła, co następuje:

§ 1. Ustala się kryteria wraz z liczbą punktów w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznego przedszkola i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Czernica:

- 1) dziecko pięcioletnie ubiegające się o przyjęcie do przedszkola/oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej zamieszkałe w miejscowości należącej do obwodu tej szkoły – 20 punktów;
- 2) dziecko czteroletnie ubiegające się o przyjęcie do przedszkola/oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej zamieszkałe w miejscowości należącej do obwodu tej szkoły – 10 punktów;
- 3) dziecko, którego oboje rodzice (prawni opiekunowie) pracują, wykonują pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej, uczą się w trybie dziennym, prowadzą gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą – 4 punkty;
- 4) uczęszczanie rodzeństwa kandydata do tego przedszkola/oddziału przedszkolnego lub dziecko pracownika zatrudnionego przedszkolu/szkole – 5 punktów;
- 5) zadeklarowanie przez rodziców (prawnych opiekunów, kandydata korzystania przez niego z pełnej oferty przedszkola (powyżej 8 godzin dziennie) – 2 punkty;
- 6) dziecko, którego rodzic/rodzice (prawny opiekun/prawni opiekunowie) rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych w urzędzie skarbowym właściwym dla Gminy Czernica, a w przypadku rolników płacą podatek rolny na rzecz Gminy Czernica – 7 punktów.

§ 2. Określa się dokumenty niezbędne do potwierdzenia kryteriów, o których mowa w § 1, tj.:

- 1) zaświadczenia o zatrudnieniu rodziców (prawnych opiekunów) lub pobieraniu nauki w systemie dziennym,
- 2) oświadczenie o prowadzeniu gospodarstwa rolnego lub pozarolniczej działalności gospodarczej;
- 3) oświadczenie rodziców (prawnych opiekunów) zawarte we wniosku o przyjęcie do przedszkola/oddziału przedszkolnego dotyczące deklarowanego czasu pobytu dziecka w przedszkolu/oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej powyżej 8 godzin;
- 4) oświadczenie rodziców (prawnych opiekunów) o uczęszczaniu rodzeństwa dziecka do tego samego przedszkola lub szkoły, w której jest zorganizowany oddział przedszkolny, zawarte we wniosku rodziców (prawnych opiekunów) o przyjęcie dziecka do przedszkola/oddziału przedszkolnego;
- 5) oświadczenie o rozliczaniu przez rodziców (opiekunów prawnych) podatku dochodowego od osób fizycznych w urzędzie skarbowym właściwym dla Gminy Czernica, a w przypadku rodziców będących rolnikami oświadczenie o niezaleganiu w opłacaniu podatku rolnego na rzecz Gminy Czernica.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Czernica.

Wojewoda Dolnośląski (dalej: organ nadzoru, Wojewoda) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na powyższą uchwałę domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości. Skarga oparta została na zarzucie naruszenia art. 20c ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że zaskarżona uchwała określa m.in. kryteria rekrutacji do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, które brane są pod uwagę podczas drugiego etapu postępowania rekrutacyjnego do tych placówek oraz dokumenty niezbędne do potwierdzenia tych kryteriów. Podstawą określenia 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). Realizuje

zując 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.

Wojewoda stwierdził, że tylko w przypadku kryterium wyrażonego w § 1 pkt 1, 2, 4 i 6 uchwały uwzględniona została również sytuacja rodzica samotnie wychowującego dziecko (dzieci). Analogicznej regulacji zabrakło zaś przy definiowaniu kryteriów określonych w § 1 pkt 3 i 5 uchwały, co sprawia, że Rada Gminy w tych przypadkach pominęła kryterium związane z sytuacją, w której rodzic samotnie wychowuje dziecko.

Organ nadzoru zwrócił uwagę, iż z wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącą Rady Gminy w piśmie z dnia 18 lutego 2015 r. (sygn. OiSO.0004.41.1.2015.MK) 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 (art. 20c ust. 2 pkt 6 ustawy o systemie oświaty). W związku z tym, z twierdzenia Przewodniczącej wynika, że wprowadzenie i stosowanie omawianego kryterium podczas drugiego etapu rekrutacji jest zbędne.

Wobec powyższego organ nadzoru podniósł, że ustawodawca przewidując w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty sytuację, w której po pierwszym etapie rekrutacji 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, wziąć pod uwagę samotne wychowanie kandydata do przedszkola. 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 wśród 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.

Dalej Wojewoda wskazał, że z zapisów kryterium wyrażonego w § 1 pkt 3 uchwały wynika, iż dziecko rodzica samotnie je wychowującego, ale pracującego, prowadzącego gospodarstwo rolne, pozarolniczą działalność gospodarczą lub studiującego w trybie dziennym otrzyma w postępowaniu rekrutacyjnym mniejszą ilość punktów, niż dziecko obojga rodziców spełniających to kryterium (nie otrzyma bowiem żadnych punktów w tym zakresie). Ze sposobu określenia kryterium związanego z zatrudnieniem rodziców, prowadzeniem przez nich gospodarstwa rolnego lub pozarolniczej działalności gospodarczej czy studiowaniem w trybie dziennym wynika, że warunkiem otrzymania na drugim etapie rekrutacji punktów związanych ze spełnieniem wymienionego kryterium jest jego spełnienie przez oboje rodziców (zwrot: „oboje rodzice (prawni opiekunowie)”). Również w przypadku kryterium polegającego na zdeklarowaniu przez rodziców korzystania przez dziecko z pełnej oferty przedszkola (§ 1 pkt 5 uchwały) otrzymanie za to kryterium punktów na drugim etapie rekrutacji uwarunkowane jest jego spełnieniem przez oboje rodziców (zwrot: „przez rodziców (prawnych opiekunów)”).

W przypadku kryteriów określonych w § 1 pkt 4 i 6 uchwały sposób ich sformułowania może sugerować, że ustanawiając te kryteria wzięto pod uwagę sytuację osób samotnie wychowujących dzieci (w szczególności zawarte w pkt 6 sformułowania: „dziecko, którego rodzic/rodzice (prawny opiekun/prawni opiekunowie)”). Jednak brzmienie § 2 uchwały w którym określono dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełnienia kryteriów ustanowionych w § 1 budzi wątpliwość w kwestii uwzględnienia potrzeb tych osób. I tak § 2 pkt 4 uchwały wymaga dla potwierdzenia kryterium uczęszczania rodzeństwa do danego przedszkola oświadczenia rodziców (opiekunów prawnych) o uczęszczaniu rodzeństwa dziecka do tego samego przedszkola lub szkoły, w której jest zorganizowany oddział przedszkolny, zawarte we wniosku rodziców (prawnych opiekunów) o przyjęcie dziecka do przedszkola/oddziału przedszkolnego”. Natomiast udokumentowanie spełnienia kryterium określonego w § 1 pkt 6 uchwały wymaga złożenia „oświadczenia o rozliczaniu przez rodziców (opieku-

nów prawnych) podatku dochodowego od osób fizycznych w urzędzie skarbowym właściwym dla Gminy Czernica, a w przypadku rodziców będących rolnikami oświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu podatku rolnego na rzecz Gminy Czernica”. Obowiązek złożenia wskazanych dokumentów wyłącznie przez oboje rodziców, jak wynika ze sformułowania pkt 4 i 5 w § 2 uchwały, również uzasadnia wykluczenie argumentu, że przy ustanawianiu kryteriów: uczęszczania do danego przedszkola rodzeństwa kandydata, rozliczania podatku dochodowego w urzędzie skarbowym właściwym dla Gminy Czernica i płacenia podatku rolnego na rzecz tej Gminy zostały wzięte pod uwagę potrzeby rodziców samotnie wychowujących dzieci. Argumentację w omawianych przypadkach dodatkowo wspierają przywołane już wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Gminy, gdzie wprost wskazano, że „kryterium uwzględniające potrzeby rodzin, w których rodzic samotnie wychowuje kandydata do przedszkola nie zostało wpisane do przedmiotowej uchwały (...)”.

Dodatkowo Wojewoda zwrócił uwagę, że w stosunku do kryterium związanego z odbywaniem przez rodziców studiów dziennych lub wykonywaniem pracy zarobkowej (§ 1 pkt 3 uchwały), w sytuacji gdy po rozwodzie jedno z rodziców będzie bezrobotne bądź nie będzie odbywało studiów dziennych, 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. Doprowadzi to do sytuacji, gdy rodzice dzieci charakteryzujący się wspólną cechą, tj. faktem wykonywania pracy zarobkowej oraz odbywaniem studiów dziennych, będą traktowani w sposób odmienny: dzieci wychowywane samotnie przez jednego z rodziców nie otrzymają punktów z racji wykonywania przez niego pracy zarobkowej lub odbywania studiów dziennych, natomiast dzieci wychowywane przez obydwójga rodziców stosowne punkty otrzymają. Podobnie rodzic samotnie wychowujący dziecko, deklarując korzystanie przez kandydata do przedszkola z pełnej oferty tej placówki będzie traktowany odmiennie niż obydwójga rodzice, którzy złożą identyczną deklarację, nie otrzymując punktów za spełnienie kryterium wyrażonego w § 1 pkt 5 uchwały.

Zdaniem organu nadzoru sytuacja związana z uregulowaniem kryteriów rekrutacyjnych określonych w § 1 pkt 3 i 5 uchwały jest nie do pogodzenia z art. 32 Konstytucji RP.

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 kryteriów (tu: kryteria § 1 pkt 1, 2, 4 i 6 uchwały) nie konwaliduje braku odpowiednich norm w pozostałych, relewantnych kryteriach (tu: kryteria z § 1 pkt 3 i 5 uchwały). 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.

Organ nadzoru przywołał w tym względzie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto Wojewoda podał, że 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 wykroczać 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.

Zdaniem organu nadzoru 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, 7 i 32 Konstytucji RP. Z tego względu zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 1 uchwały, ustalającego kryteria naboru na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Czernica. Z kolei stwierdzenie nieważności § 1 uchwały sprawia, że Rada Gminy

Czernica nie zrealizowała w pełni normy kompetencyjnej z art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, co tym samym uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Poza powyżej powiedzianym organ nadzoru podnosi, że konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa ma zastosowanie wobec wyrażonego w § 1 pkt 4 uchwały kryterium polegającego na przyznaniu punktów dzieciom, których rodzice są zatrudnieni w przedszkolu („dziecko pracownika”).

Wyrażone powyżej uwagi dotyczące równego traktowania podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą oraz zakazu arbitralnego traktowania jednostek, wyrażającego się w konstytucyjnych zasadach sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa, mają zastosowanie wobec wyrażonego w § 1 pkt 4 uchwały kryterium polegającego na przyznaniu punktów dzieciom, których rodzice są zatrudnieni w przedszkolu („dziecko zatrudnionego w przedszkolu”). Kryterium to zostało ustanowione mimo ustanowienia w § 1 pkt 3 uchwały, powołanego już wyżej, odrębnego kryterium rekrutacyjnego związanego z wykonywaniem przez rodziców kandydata pracy zarobkowej. Zatem również w tym przypadku doszło do różnicowania sytuacji prawnej danej kategorii podmiotów, tj. rodziców wykonujących pracę zarobkową: dzieci rodziców wykonujących (na podstawie różnych tytułów) pracę zarobkową w innym miejscu niż przedszkole prowadzone przez Gminę otrzymują punkty jedynie z tytułu wykonywania pracy zarobkowej, natomiast dzieci rodziców zatrudnionych w prowadzonych przez Gminę przedszkolach, oprócz punktów za pracę zarobkową rodziców otrzymują dodatkowe punkty z tytułu zatrudnienia rodziców w gminnym przedszkolu. Również takie faworyzowanie określonej grupy rodziców pracujących, łączące się z dyskryminacją innej grupy rodziców charakteryzujących się tą cechą (świadczących pracę w innym miejscu niż gminne przedszkole) jest niedopuszczalne na gruncie konstytucyjnych zasad.

Wyrażona w art. 32 Konstytucji RP zasada równości oznacza prawo do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać. Jednakże z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. IV). W oparciu o te uwagi nie może zaistnieć taka sytuacja, że w drugim etapie rekrutacji do przedszkoli rodzice dzieci wykonujących pracę zarobkową będą traktowani w odmienny sposób w zależności od miejsca świadczenia pracy. Zasada równego traktowania wymaga by wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (potwierdzają to tezy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: 17/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 177, podobnie: 7/98, OTK ZU Nr 6/1998, s. 505). Dotyczy to również stosowania odpowiedniego kryterium różnicowania. Dokonując oceny regulacji prawnej pod kątem zasady równości należy w pierwszej kolejności ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotnie uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej normy prawnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 sierpnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 94/06). Ustalając kryteria rekrutacji obowiązujące w drugim etapie naboru do przedszkoli i wyodrębniając wśród nich wspólne dla oznaczonej grupy kandydatów kryterium wykonywania pracy zarobkowej przez ich rodziców niedopuszczalnym jest dodatkowe faworyzowanie pewnej grupy tych rodziców, charakteryzujących się cechą wykonywania pracy zarobkowej, ze względu na miejsce świadczenia przez nich pracy.

W odpowiedzi na skargę Rady Gminy Czernica wniosła o jej oddalenie, wskazując że Rada Gminy Czernica określając kryteria rekrutacji brała pod uwagę zapis art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, uwzględniła jak najpełniejszą realizację potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący dziecko musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Świadczy o tym kryterium opisane w § 1 pkt 3 przedmiotowe uchwały, które jest brane pod uwagę zarówno w przypadku obojga rodziców, jak i rodzica samotnie wychowującego dziecko (w przypadku, kiedy należy dokonać wyboru między dziećmi wychowywanymi przez samotnych rodziców punkty są przyznawane dla tego rodzica, który jest zatrudniony lub wykonuje pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej lub uczy się w trybie dziennym lub prowadzi gospodarstwo/pozarolniczą działalność gospodarczą). Tym samym należy uznać, że do przedszkola przy równej liczbie punktów, przyznanej na pierwszym etapie rekrutacji dzieciom rodziców samotnie wychowujących, dostaną się te dzieci, których rodzice nie mogą sprawować całodziennej opieki ze względu na pracę lub naukę. Nie było intencją Rady Gminy Czernica dyskryminowanie w jakikolwiek sposób rodziców samotnie wychowujących dziecko/dzieci, uznano bowiem iż kryterium ustawowe (zapisane w art. 20c ust. 1 pkt 6 cytowanej wyżej ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty) jest kryterium ważniejszym.

Sytuacja rodzica samotnie wychowującego dziecko uwzględniana była również w przypadku ustalania kryterium wyrażonego w § 1 pkt 5 uchwały, to znaczy przyznawano punkty w przypadku, kiedy deklarację złożył rodzic samotnie wychowujący dziecko. Zarzut Wojewody dotyczący niewpisania do przedmiotowej uchwały „kryterium uwzględniającego potrzeby rodzin, w których rodzic samotnie wychowuje kandydata do przedszkola” nie jest zasadny, gdyż nie zostały one wpisane, aby nie powtarzać zapisów ustawowych.

Wątpliwości Wojewody wzbudził również § 2 przedmiotowej uchwały, dotyczący określonych przez Radę Gminy Czernica dokumentów potwierdzających spełnienie kryteriów. Należy wyjaśnić, że określenie wzorów dokumentów, w których wpisano „rodzice (prawni opiekunowie)” nie wyklucza złożenia takiego oświadczenia przez rodzica (opiekuna prawnego) samotnie wychowującego dziecko. Rada uznała za bezzasadne stwierdzenie Wojewody wyrażone w skardze, iż „obowiązek złożenia wskazanych dokumentów wyłącznie przez oboje rodziców, jak wynika ze sformułowania pkt 4 i 5 w § 2 uchwały, również uzasadnia wykluczenie argumentu, że przy uznawaniu kryteriów: uczęszczania do danego przedszkola rodzeństwa kandydata, rozliczania podatku dochodowego na rzecz Gminy zostały wzięte pod uwagę potrzeby rodziców samotnie wychowujących dzieci”.

Zdaniem Wojewody doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej rodziców dzieci wykonujących pracę zarobkową w innym miejscu niż przedszkole prowadzone przez gminę. Tymczasem należy zadać pytanie, czy nie można w ten sam sposób potraktować wszelkich innych kryteriów rekrutacji, w tym ustawowych. Zasada równego traktowania wymaga, by wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. według jednakowej miary. Jak zatem należy wykonać ustawowe zadanie przypisane organowi prowadzącemu, nakazujące różnicowanie dzieci na drugim etapie rekrutacji. Zastosowanie każdego kryterium, np. dotyczącego posiadania rodzeństwa, prowadzi do dodatkowego faworyzowania pewnej grupy osób.

Rada Gminy Czernica nie zgodziła się z zarzutem, iż ustalone w przedmiotowej uchwale kryteria naboru w jakikolwiek sposób są dyskryminujące dla dzieci wychowywanych samotnie przez jednego z rodziców (opiekunów prawnych) i uważa, że nie naruszają one art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 2, 7 i 32 Konstytucji RP.

Pismem z dnia 1 lutego 2016 r. Gmina Czernica wniosła o umorzenie postępowania w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę nr V/18/2015 Rady Gminy Czernica z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia kryteriów rekrutacji do publicznego przedszkola i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych na terenie Gminy Czernica ze względu na fakt podjęcia w dniu 29 stycznia 2016 r. przez Radę nowej uchwały nr XVII/127/2016 zmieniającej kryterium rekrutacji wymaganej zmianą przepisów prawa wraz z uchynieniem zaskarżonej uchwały.

W piśmie z dnia 24 lutego 2015 r. organ nadzoru w całości podtrzymał dotychczasowe stanowisko zawarte w skardze. Z uzasadnienia uchwały z dnia 29 stycznia 2016 r. bowiem wynika, że zaskarżona uchwała była wykonywana, co oznacza, iż brak jest podstaw do cofnięcia skargi i umorzenia postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270) dalej p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej i stosują środki przewidziane w ustawie. Kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego – art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy. Ani powołana na wstępie ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) dalej u.o.s.g. nie wprowadzają innych kryteriów kontroli sądownoadministracyjnej niż zgodność zaskarżonego aktu gminy z przepisami prawa.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określone zostały w art. 91 ust. 1 u.o.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przy czym przez sprzeczność należy rozumieć niezgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującym prawem miejscowym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003/9/100). Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.o.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zatem przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.o.s.g. wyróżniają dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa.

Z kolei przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. stanowi, że sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub na akt, o których mowa art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tego aktu lub uchwały w całości lub w części

albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zarówno art.147 § 1 p.p.s.a., jak i art.91 ust.1 u.o.s.g., nie określają rodzaju naruszenia prawa będącego podstawą do stosowania sankcji nieważności. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów u.o.s.g., gdzie przewidziano – o czym była już mowa wyżej – dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.o.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że podstawą do uchylecia takich aktów powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Innymi słowy, za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności, wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. 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 również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko. A mianowicie będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze, przepisem upoważniającym i objętą nim materią, a po drugie: zasadami techniki prawodawczej.

Niesporne jest w sprawie, że zakwestionowana przez organ nadzoru uchwała Rady Gminy Czernica nr V/18/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. została podjęta na podstawie ogólnego upoważnienia do stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (odpowiednio rady miejskiej), zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 15 u.o.s.g. oraz konkretyzującym to upoważnienie obowiązku rady gminy, określonym w art. 20c ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty.

I tak zgodnie z przepisem art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, 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.

Niewątpliwie jest w sprawie, że organem prowadzącym jest w tym przypadku gmina albowiem zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, stosownie do art. 5 ust. 5 omawianej ustawy o systemie oświaty, należy do zadań własnych gmin. Oznacza to, że w przypadku publicznych przedszkoli, zadania i kompetencje określone w art. 20c ust. 4–6 ww. ustawy wykonuje odpowiednio rada gminy (miasta). W niniejszej sprawie organ nadzoru, stwierdził, że organ prowadzący powinien określając kryteria rekrutacji, wziąć pod uwagę wskazane w art. 20 ust. 4 przedmiotowej ustawy wytyczne, które ustawodawca uznał za niezbędne przy realizacji 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. Tymczasem organ nadzoru stwierdził, że tylko w przypadku kryterium wymienionego w § 1 pkt 1, 2, 4 i 6 uchwały uwzględniona została sytuacja rodzica samotnie wychowującego dziecko (dzieci). Analogicznej regulacji zabrakło zaś przy definiowaniu kryterium w § 1 pkt 3 i 5 uchwały, co sprawia, że Rada Gminy w tych przypadkach pominęła kryterium związane z sytuacją, w której rodzic samotnie wychowuje dziecko.

Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 sierpnia 2015r., sygn. akt IV S.A./Wr 238/15, brak uwzględnienia przez Radę wśród kryteriów regulujących drugi etap rekrutacji do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych kryterium związanego z uwzględnieniem potrzeb i sytuacji rodziców samotnie wychowujących dzieci, stanowi niepełne wypełnienie normy kompetencyjnej wyrażonej w tym przepisie.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela to, że „(...) w zakresie przedmiotowym przepis art. 20 c ust. 4 ustawy o systemie oświaty nakładający na organ prowadzący publiczne przedszkole lub publiczną inną formę wychowania przedszkolnego, obowiązek określenia na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego kryteriów, które powinny być ujęte w akcie prawa miejscowego, nie tworzy zamkniętego katalogu elementów składających się na nie. Rada gminy, ustalając te kryteria ma wprawdzie autonomię przy ich określaniu i przyznania każdemu z ustalonych przez siebie kryteriów rekrutacyjnych określonej wartości punktowej, lecz z tym istotnym ograniczeniem, że musi brać pod uwagę wszystkie dyrektywy wskazane przez ustawodawcę w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, o czym świadczy użyte w nim wyrażenie „z uwzględnieniem”. Pominięcie przez radę gminy wskazanych w tym przepisie dyrektyw skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę, także w kontekście powołanych wyżej zasad konstytucyjnych określonych w art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje w rezultacie istotnym naruszeniem prawa.

Sąd dokonując kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w przedstawionym wyżej aspekcie, stwierdza, że podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

Przede wszystkim, wadliwość zaskarżonej uchwały wyraża się w braku uwzględnienia na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli „publicznych, dyrektywy odwołującej się do konieczności zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Mając na uwadze niezbędność uwzględnienia przy ustalaniu kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli wszystkich wytycznych określonych w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, stwierdzić należy, że przyjęta przez Radę Gminy Czernica uchwała nie określa w wymaganym zakresie, kryteriów uwzględniających potrzeby rodzin, w której rodzic samotnie wychowujący musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi.

W związku z tym należy podniesiony w skardze zarzut naruszenia art. 20c ust. 4 i ust.6 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 2 i art.32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uznać za trafny.

Jak wynika z treści zaskarżonej uchwały, określono w niej sześć kryteriów branych pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli oraz do oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Czernica, w tym (pkt 3) przyjęto, że „dziecko, którego oboje rodzice (prawni opiekunowie) pracują, wykonują pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej, uczą się w trybie dziennym, prowadzą gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą – 4 punkty” oraz (pkt 5) „zadeklarowanie przez rodziców (prawnych opiekunów) kandydata korzystania przez niego z pełnej oferty przedszkola (powyżej 8 godzin dziennie) – 2 punkty”.

Zarzucił, że w przypadku trzeciego kryterium nie została uwzględniona sytuacja rodzica samotnie wychowującego dziecko (dzieci) jest równie trafny. Dziecko rodzica samotnie je wychowującego ale pracującego, prowadzącego gospodarstwo rolne, pozarolniczą działalność gospodarczą lub studiującego w trybie dziennym otrzyma w postępowaniu rekrutacyjnym mniejszą ilość punktów, niż dziecko obojga rodziców spełniających te kryterium (nie otrzyma bowiem żadnych punktów w tym zakresie). Ze sposobu określenia kryterium związanego z zatrudnieniem rodziców, prowadzeniem przez nich gospodarstwa rolnego lub pozarolniczej działalności gospodarczej czy studiowaniem w trybie dziennym wynika, że warunkiem otrzymania na drugim etapie rekrutacji punktów związanych ze spełnieniem wymienionego kryterium jest jego spełnienie przez oboje rodziców (zwrot: „oboje rodzice” („prawni opiekunowie”).

Również w przypadku piątego kryterium polegającego na zdeklarowaniu przez rodziców korzystania przez dziecko z pełnej oferty przedszkola otrzymanie za to kryterium 2 punktów na drugim etapie rekrutacji jest jego spełnieniem przez oboje rodziców („przez rodziców (prawnych opiekunów”).

Przyjęte w zaskarżonej uchwale kryteria rekrutacyjne rażąco naruszają art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którymi 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 i jest czynny zawodowo – szczególnie akcentowana w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty – musi być zawsze brana pod

uwagę przez organ ustalający kryterium naboru. Konieczność realizacji potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowuje dziecko, to wymóg płynący nie tylko z wskazanego przepisu ustawy o systemie oświaty ale także z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP. Obowiązek urzeczywistnienia realizacji tej zasady spoczywa także na organie stanowiącym gminy.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że ustalenie przez organ stanowiący gminy kryteriów naboru, które w jakikolwiek sposób będą dyskryminujące dla dzieci wychowywanych samotnie przez jednego z rodziców (opiekunów prawnych), także poprzez nieuwzględnienie ich w kryteriach wskazanych przez organ stanowi istotne naruszenie art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 7 i 94 Konstytucji RP jak i w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

Zgodzić się należy z organem nadzoru, że konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa, mają zastosowanie wobec wyrażanego w § 1 pkt 4 uchwały kryterium polegającym na przyznaniu punktów dzieciom, których rodzice są zatrudnieni w przedszkolu odrębnego kryterium – w punkcie 3 uchwały – rekrutacyjnego związanego z wykonywaniem przez rodziców kandydata pracy zarobkowej. Ustalając kryteria rekrutacji obowiązujące w drugim etapie naboru do przedszkoli i wyodrębniając wśród nich wspólne dla oznaczonej grupy kandydatów kryterium wykonywania pracy zarobkowej przez ich rodziców niedopuszczalnym jest dodatkowe faworyzowanie pewnej grupy tych rodziców, charakteryzujących się cechą wykonywania pracy zarobkowej, ze względu na miejsce świadczenia przez nich pracy.

Reasumując powyższe Sąd uznał przyjętą przez organ nadzoru wykładnię przepisu art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty przyjmując tym samym, że brak uwzględnienia przez Radę Gminy Czernica wśród kryteriów regulujących drugi etap rekrutacji do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych kryterium związanego z uwzględnieniem potrzeb i sytuacji rodziców samotnie wychowujących dzieci, stanowi niepełne wypełnienie normy kompetencyjnej wyrażonej w tym przepisie.

Powyższe oznacza, że postanowienia zaskarżonej uchwały są niekompletne przez co w sposób istotny naruszają prawo, co w konsekwencji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

Nie mogły się bowiem ostać w obrocie prawnym także postanowienia zamieszczone w pozostałych punktach uchwały, bowiem podważają one możliwość funkcjonowania tych przepisów gminnych jako zwartej całości.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku, zaś o kosztach zastępstwa procesowego w pkt II orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a.

Niezasadny jest natomiast wniosek Gminy Czernicy o umorzenie postępowania sądowego w sprawie jako bezprzedmiotowego z uwagi na fakt podjęcia przez Radę nowej uchwały z dnia 29 stycznia 2016 r. nr XVII/127/2016 zawierającej kryterium rekrutacji wymaganej zmianą przepisów prawa wraz z uchYLENIEM zaskarżonej uchwały.

Wykluczenie ewentualnej sankcji nieważności uchwały i uznanie, że postępowanie sądowoadministracyjne stało się bezprzedmiotowe mogłoby nastąpić jedynie w przypadku gdyby uchwała nie obejmowała stanów faktycznych, zaistniałych w czasie jej obowiązywania. Takiej pewności w sprawie jednak brak. Stwierdzenie powyższego zobowiązywało sąd administracyjny do merytorycznego badania zgodności z prawem zaskarżonej uchwały.

Stąd też Sąd nie uwzględnił wniosku, o którym mowa wyżej.