



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 lutego 2016 r.

Poz. 1036

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.161.15.2016.MG WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zmianami)

stwierdzam nieważność

§ 1 w zawartym w wierszu 4 tabeli w kolumnie "kryterium" fragmencie: "bliscy" i fragmencie „Oświadczenie, o którym mowa wyżej, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.” uchwały Rady Miasta Zgorzelec z dnia 26 stycznia 2016 roku nr 134/2016 w sprawie określenia kryteriów w postępowaniu rekrutacyjnym do klas pierwszych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę Miejską Zgorzelec, dla uczniów spoza obwodu szkoły

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2016 roku Rada Miasta Zgorzelec podjęła uchwałę nr 134/2016 w sprawie określenia kryteriów w postępowaniu rekrutacyjnym do klas pierwszych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę Miejską Zgorzelec, dla uczniów spoza obwodu szkoły.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lutego 2016 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

1. § 1 w zawartym w wierszu 4 tabeli w kolumnie "kryterium" fragmencie: "bliscy" uchwały narusza art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483),

2. § 1 we fragmencie „Oświadczenie, o którym mowa wyżej, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.” Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.” narusza w sposób istotny art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88 poz.553) w związku z art. 20e ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zmianami).

Uchwałą nr 134/2016 ustalono kryteria rekrutacji kandydatów spoza obwodu szkoły do klas pierwszych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę Miejską Zgorzelec. Określono również dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełnienia każdego z kryteriów.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20e ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty.

Podjęcie niniejszej uchwały umożliwiającą przepisy zawarte w art. 20e ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty: "3. Kandydaci zamieszkali poza obwodem publicznej szkoły podstawowej lub publicznego gimnazjum mogą być przyjęci do klasy pierwszej po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego, jeżeli dana publiczna szkoła podstawowa lub dane publiczne gimnazjum nadal dysponuje wolnymi miejscami. W postępowaniu rekrutacyjnym są brane pod uwagę kryteria określone przez organ prowadzący, z uwzględnieniem zapewnienia jak najlepszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny oraz lokalnych potrzeb społecznych, oraz może być brane pod uwagę kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata, o którym mowa w art. 20c ust. 5. Przepisy art. 20c ust. 9 i 10 stosuje się. 4. Kryteriom, o których mowa w ust. 3, organ prowadzący przyznaje określoną liczbę punktów oraz określa dokumenty niezbędne do ich potwierdzenia, z tym że spełnianie kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata potwierdza się oświadczeniem.". Stosownie do art. 20zf pkt 1 tej ustawy przewidziana wyżej dla organu prowadzącego kompetencja, realizowana jest przez m.in. radę gminy.

I

Rada określając kryteria rekrutacji w § 1 uchwały tabeli, w wierszu 4, w kolumnie 2 postanowiła: "W obwodzie szkoły zamieszkują bliscy krewni kandydata (np. babcia, dziadek) wspierający rodziców/rodzica samotnie wychowującego w zapewnieniu dziecku należytej opieki."

Ze względu na nieostrość użytego w cytowanym kryterium pojęcia „bliscy” w odniesieniu do krewnych, pojęcie to nie może stanowić elementu prawidłowo skonstruowanego przepisu stanowiącego kryterium przy rekrutacji uczniów, o których mowa w art. 20e ust. 3 ustawy o systemie oświaty, do szkół podstawowych i gimnazjów. 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 (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., K38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Kwestionowany fragment przepisu §1 uchwały, zawarty w wierszu 4 tabeli w kolumnie "kryterium", nie spełnia 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 określić wszystkie desygnaty pojęcia "bliscy krewni" – desygnatami wyczerpującymi zakres tego pojęcia nie są wskazani w zawartym w §1 uchwały wierszu 4, kolumny "kryterium" tabeli, babcia i dziadek ze względu na fakt, iż wskutek użycia zwrotu "np." takie wyliczenie jest jedynie przykładowe, a nie wyczerpujące. Ponadto również ustawa z dnia 25 lutego 1964 r.- Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r., poz. 583) definiując pojęcia pokrewieństwa i powinowactwa (art. 61(7) i art. 61(8)) nie różnicuje krewnych i powinowatych na bliskich i dalekich. Naruszenie zasad prawidłowej legislacji ma w tym przypadku charakter istotny, co uzasadnia stwierdzenie nieważności omawianego fragmentu uchwały.

II

W § 1 uchwały Rada postanowiła, że oświadczenie o spełnieniu przez kandydata kryterium określonego w pkt 4 tabeli (zamieszkiwanie w obwodzie szkoły bliskich krewnych kandydata wspierających rodziców/rodzica samotnie wychowującego w zapewnieniu dziecku należytej opieki) składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Wskazano treść klauzuli jaka winna się znaleźć w oświadczeniu oraz stwierdzono, że zastępuje ona pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Wprowadzone zastrzeżenie o odpowiedzialności karnej odnoszące się do oświadczenia w związku z wprowadzonym przez Radę w uchwale w pkt 4 tabeli kryterium nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały.

Żaden przepis - w szczególności wskazany w podstawie prawnej art. 20e ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty - nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na rodziców (opiekunów) kandydatów uczestniczących w postępowaniu rekrutacyjnym obowiązku składania wymienionego oświadczenia pod groźbą odpowiedzialności karnej. Wprawdzie zgodnie z art. 20t ust. 6 ustawy o systemie oświaty: oświadczenia, o których mowa w ust. 2, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Jednak w art. 20t ust. 2 ustawy o systemie oświaty zostały wymienione tylko: oświadczenie o wielodzietności rodziny kandydata, oświadczenie o nieposiadaniu żadnych kwalifikacji zawodowych przez kandydata oraz oświadczenie o dochodzie na osobę w rodzinie kandydata - jeżeli organ prowadzący określił kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata. Tymczasem Rada wśród ustalonych przez siebie kryteriów nie zamieściła żadnego z wymienionych.

W myśl art. 233 § 1 Kodeksu karnego karze podlega ten, kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Zgodnie natomiast z art. 233 § 6 przywołanego kodeksu przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z powyższego unormowania wynika, że przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, na przykład w kwestionariuszach lub formularzach, warunkiem jednak odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań).

Tymczasem przepisy ustawy o systemie oświaty przewidują taką możliwość w przypadku prowadzenia postępowania rekrutacyjnego, jak wyżej już wskazano, wyłącznie wobec oświadczenia o wielodzietności rodziny kandydata, oświadczenie o nieposiadaniu żadnych kwalifikacji zawodowych przez kandydata oraz oświadczenia o dochodzie na osobę w rodzinie kandydata - jeżeli organ prowadzący określił kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata. Ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego nie można zaś domniemywać.

Mając powyższe na uwadze, ustalenie w załącznikach do badanej uchwały obowiązku złożenia oświadczenia o znajomości przepisów kodeksu karnego o odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości uchwały ustalającej wzór tego oświadczenia i stanowi istotne naruszenie przepisu art. 20e ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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:
P. Hreniak