



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 maja 2016 r.

Poz. 2452

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.142.3.2016.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 maja 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII.77.2016 Rady Gminy Udanin z dnia 6 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia kryteriów naboru do publicznego przedszkola prowadzonego przez Gminę Udanin na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego oraz dokumentów niezbędnych do potwierdzania tych kryteriów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 kwietnia 2016 r. Rada Gminy Udanin podjęła uchwałę Nr XVIII.77.2016 w sprawie określenia kryteriów naboru do publicznego przedszkola prowadzonego przez Gminę Udanin na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego oraz dokumentów niezbędnych do potwierdzania tych kryteriów, zwana dalej „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 kwietnia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona w istotny sposób art. 20c ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.).

Uchwała określa kryteria rekrutacji do publicznego przedszkola prowadzonego przez Gminę Udanin, które brane są pod uwagę podczas drugiego etapu postępowania rekrutacyjnego do tej placówki. 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”. Wyżej 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.

Rada Gminy Udanin określiła w uchwale następujące kryteria:

- 1) Kandydat do przedszkola objęty jest obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego w roku szkolnym, którego dotyczy rekrutacja – 20 punktów,
- 2) Dziecko obojga rodziców pracujących zawodowo lub studiujących w systemie stacjonarnym – 10 punktów,
- 3) Czas pobytu dziecka w przedszkolu – za każdą dodatkową godzinę ponad 5 godzin – 2 punkty,
- 4) Rodzeństwo dziecka kontynuującego wychowanie przedszkolne w przedszkolu – 5 punktów,
- 5) Dziecko wychowujące się w rodzinie objętej pomocą socjalną – 5 punktów.

Z powyższego wyraźnie wynika, że Rada pominęła kryterium związane z sytuacją, w której rodzic samotnie wychowuje dziecko. Sposób określenia kryteriów związanych z pracą zarobkową rodziców wskazuje bowiem, że warunkiem otrzymania na drugim etapie rekrutacji punktów związanych ze spełnieniem wymienionych kryteriów jest ich spełnienie przez oboje rodziców (kryterium 2).

Podkreślić należy, że pominięcie w uchwale kryterium związanego z sytuacją rodzica samotnie wychowującego dziecko jest nie do pogodzenia z art. 32 Konstytucji RP: „Wszyscy są wobec prawa równi. 1. 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 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" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) 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 zasada wyrażona w § 119 ust. 1 "Zasad techniki prawodawczej" ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Brak uwzględnienia przez Radę Gminy Udanin wśród kryteriów regulujących drugi etap rekrutacji do publicznego przedszkola prowadzonego przez Gminę Udanin 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 XVIII.77.2016.

Powyższe stanowisko Wojewody Dolnośląskiego potwierdzone jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładem może być wyrok NSA z dnia 23 lutego 2016 r. (I OSK 3164/15) lub wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 sierpnia 2015 r. (IV SA/Wr 238/15).

Wątpliwości Organu Nadzoru powoduje również nieuwzględnienie w kryteriach regulujących drugi etap rekrutacji do publicznego przedszkola potrzeb i sytuacji rodziców prowadzących działalność rolniczą oraz pozarolniczą działalność gospodarczą. Normodawca lokalny odnosi się jedynie do rodziców pracujących zawodowo lub studiujących w systemie stacjonarnym. Biorąc pod uwagę, że jako dokumenty potwierdzające spełnianie kryterium Rada wskazała zaświadczenie od pracodawcy potwierdzające świadczenie pracy oraz zaświadczenie potwierdzające kontynuację nauki w systemie stacjonarnym – nie sposób jednoznacznie uznać, że sformułowanie „pracujących zawodowo” dotyczy również osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i działalność rolniczą. Więcej, można mieć uzasadnione wątpliwości czy kryterium

te odnosi się do rodziców wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Osoby takie nie uzyskają przecież zaświadczenia od pracodawcy lecz ewentualnie od zleceniodawcy lub zamawiającego, którzy w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.) nie są pracodawcami, gdyż nie łączy ich z zleceniobiorcą czy biorącym zamówienie stosunek pracy.

Podkreślić należy, że z dyspozycji art. 20c ust. 4 o systemie oświaty wynika, że organ prowadzący określi takie kryteria na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, w których uwzględnione będzie zapewnienie potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Mając na względzie, że przed koniecznością pogodzenia obowiązków zawodowych z obowiązkami rodzinnymi stoją zarówno osoby pracujące w ramach stosunku pracy, jak i osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, działalność rolniczą (czy nawet osoby pracujące na podstawie umów cywilnoprawnych), różnicowanie ich sytuacji prawnej w kontekście kryterium naboru do publicznego przedszkola jest naruszeniem zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Zgodnie z tą zasadą „1. 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”.

Pamiętać w tym miejscu należy, że przedmiotowa uchwała jest 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”, „precyzyjnością” 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).

Oceniając uchwałę nr XVIII.77.2016 Rady Gminy Udanin należy również wskazać, że niezrozumiałym jest sposób określenia przez Radę dokumentów potwierdzających spełnianie kryterium związanego z kontynuacją wychowania przedszkolnego w przedszkolu przez rodzeństwo dziecka. W myśl uchwały dokumentami takimi są: „Informacja zawarta we wniosku o przyjęcie dziecka do przedszkola oraz zaświadczenie potwierdzające kontynuację nauki (studia) w systemie stacjonarnym”. Należy stwierdzić, że wymóg przedstawienia zaświadczenia potwierdzającego kontynuację nauki (studia) w systemie stacjonarnym pozostaje bez związku z faktem kontynuowania przez rodzeństwo dziecka wychowania przedszkolnego w przedszkolu. Przedstawienie takiego dokumentu jest zasadne odnośnie spełniania innego kryterium zawartego w uchwale – związanego z faktem, że rodzice/rodzic dziecka studiuje w systemie stacjonarnym i uchwała taki wymóg formułuje.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie

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

Zgodnie z art. 92 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